



Kommittédirektiv

En mer ändamålsenlig beräkning av sjukersättning och aktivitetsersättning

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera behovet av förändringar när det gäller beräkningen av sjukersättning och aktivitetsersättning och, om det bedöms nödvändigt, lämna förslag. Syftet är att stärka den ekonomiska tryggheten för personer som har sjukersättning eller aktivitetsersättning genom att säkerställa en ändamålsenlig beräkning av förmånerna, bl.a. i fråga om följsamhet i förhållande till inkomstutvecklingen i övriga samhället.

Utredaren ska bl.a.

- överväga om, och i så fall hur, indexeringen av garantiersättningen inom sjukersättning och aktivitetsersättning kan förändras för att öka följsamheten mot inkomstutvecklingen i övriga samhället,
- analysera möjligheten och lämpligheten av att, inom ramen för nuvarande prisindexering, räkna om garantiersättningen oftare än i dag i syfte att öka följsamheten mot den allmänna prisnivån,
- överväga om, och i så fall hur, indexeringen av den inkomstrelaterade ersättningen inom sjukersättning och aktivitetsersättning kan förändras för att öka följsamheten mot inkomstutvecklingen i övriga samhället,
- överväga hur en lämplig balans uppnås mellan garantiersättning och inkomstrelaterad ersättning, särskilt med beaktande av eventuella förslag om förändrad indexering,

- överväga andra förändringar inom bestämmelserna för inkomstrelaterad ersättning som leder till att ersättningen på ett mer ändamålsenligt sätt uppfyller inkomstbortfallsprincipen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Eventuella förslag ska endast röra beräkningen av förmånerna, inte kriterierna för att bevilja dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

Indexering av förmåner

I ett försäkringssystem kan man utifrån olika principiella ståndpunkter välja att anpassa ersättningen till prisutvecklingen eller standardutvecklingen. Valet av indexeringsmetod har en stor påverkan på den enskildes förmånsnivå. Detta gäller i synnerhet för förmåner som sjukersättning och aktivitetsersättning, där den enskilde i regel får förmånen under lång tid. Valet mellan att anpassa ersättningen till prisutvecklingen eller till standardutvecklingen har vidare olika påverkan på utgiftsutvecklingen i förmånerna, men även på hur stort det framtida behovet kommer att vara av politiska beslut i syfte att anpassa förmånerna i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen.

Följsamheten i socialförsäkringens olika förmåner i förhållande till inkomstutvecklingen skiljer sig åt. Inom de förmåner där sjukpenninggrundande inkomst ligger till grund för beräkningen, som exempelvis sjukpenning och föräldrapenning, kan kopplingen anses vara relativt stark. Inkomst- och tilläggspensionen tillämpar vidare en s.k. följsamhetsindexering, vilket i praktiken innebär att det finns en direkt koppling mellan den allmänna snittinkomstutvecklingen och pensionernas årliga omräkning. Grundskyddsförmåner, exempelvis garantipensionen, som inte är grundade på en tidigare inkomst, är däremot prisindexerade. Denna utformning har motiverats med att det är lämpligt med en värdesäkring givet att mottagarna av dessa grundskyddsförmåner rimligtvis har lägre marginaler i sin privatekonomi och därigenom är mer sårbara för reala sänkningar. Sjukersättning och aktivitetsersättning utgörs av en inkomstrelaterad ersättning samt, om denna är obefintlig eller låg, av en utfyllnad i form av garantiersättning. Vid sidan av detta finns det även möjlighet att få bostadstillägg. Det kan konstateras att sjuk- och aktivitetsersättningarna därigenom är de enda socialförsäkringsförmåner där både grundskyddsnivån och den inkomstrelaterade ersättningen över tid är knutna till prisutvecklingen.

Frågan om huruvida beräkningsreglerna är ändamålsenliga för sjukersättningen och aktivitetsersättningen bör därför ses över. En översyn av förmånernas följsamhet i förhållande till standardutvecklingen är angelägen liksom att se över hur väl inkomstbortfallsprincipen infrias i den inkomstrelaterade ersättningen.

Uppdraget att se över beräkningen av garantinivån i sjukersättningen och aktivitetsersättningen

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är ett grundskydd för den som haft låga eller inga inkomster. Ersättningen anges i prisbasbelopp, vilket innebär att ersättningen årligen räknas upp med prisutvecklingen. På så sätt säkras en viss real konsumtionsnivå. För personer med sjukersättning är garantinivån 2,78 prisbasbelopp från och med 30 års ålder. För lägre åldrar gäller andra nivåer. Garantiersättningen reduceras krona för krona mot den inkomstrelaterade ersättningen.

Att förmånen är prisindexerad garanterar således en bibehållen köpkraft över tid för berörda personer. Det kan emellertid konstateras att det finns en viss eftersläpning i hur förmånerna justeras i förhållande till inflationen, och att denna blir uppenbar om det sker ett skifte i absolut nivå i prisförändringstakt. Prisbasbeloppets förändring är nämligen beroende av hur konsumentprisindex förändrats fram till juni månad året före det år prisbasbeloppet avser. En förändrad prisnivå leder därmed till att den reella köpkraften försämras eller förstärks under en period innan förmånen justeras med hänsyn till prisutvecklingen.

En tydlig effekt av prisindexeringen är att inkomstskillnaderna i samhället ökar över tid när reallönerna utvecklas positivt. Det innebär att grupper som har hela eller stora delar av sin inkomst i form av prisindexerade ersättningar då långsiktigt försämrar sin relativa position i inkomstfördelningen. Det gäller för gruppen med sjukersättning och aktivitetsersättning.

Ett mått som i dag används inom socialförsäkringen för att koppla omräkningen av förmåner till den allmänna inkomstutvecklingen är inkomstindex. Inkomstindex avspeglar utvecklingen av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten i förvärsaktiva åldrar. Indexet används exempelvis för att räkna om, eller ”förränta”, intjänade inkomstpensionsrätter i den allmänna pensionen. På så vis standardsäkras den intjänade pensionsrättens relativa värde över tid. En inkomstindexering innebär således, till skillnad från pris-

indexering, att en större följsamhet uppnås i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen och minskar risken för att intjänade pensionsbehållningar urholkas i det avseendet. Detta innebär samtidigt att det reala värdet både kan höjas och sänkas över tid.

Utredaren ska därför

- överväga om, och i så fall hur, indexeringen av garantiersättningen kan förändras för att öka följsamheten mot inkomstutvecklingen i övriga samhället,
- analysera möjligheten och lämpligheten av att, inom ramen för nuvarande prisindexering, öka frekvensen av omräkningar jämfört med i dag i syfte att öka följsamheten mot den allmänna prisnivån och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning

Såväl garantiersättningen som den inkomstrelaterade ersättningen inom sjukersättning och aktivitetsersättning har följt den allmänna prisutvecklingen sedan förmånerna infördes 2003. Samtidigt har det skett en anpassning av förmånsnivåerna, främst har denna anpassning gjorts av garantinivån och bostadstillägget. Detta har inneburit att den beloppsmässiga spännvidden inom systemet har minskat. Därmed har skillnaden mellan högsta förekommande inkomstrelaterade ersättning och garantinivån reducerats. Om indexeringen i någon del av försäkringen ändras, kommer detta att innebära en förändrad balans mellan garantinivå och inkomstrelaterad ersättning på så vis att förmånernas förändringstakt skiljer sig åt över tid. Valet av indexeringsmetod har således i praktiken fördelningspolitiska effekter på sikt, såväl inom gruppen som har ersättningen, som i relation till övriga befolkningen. Relationen mellan garantinivå och inkomstrelaterad ersättning på såväl kort som lång sikt är en central aspekt att väga in om regelverket för indexering förändras.

Den inkomstrelaterade sjukersättningen och aktivitetsersättningen lämnas genom att 64,7 procent av den beräknade antagandeinkomsten utges per år. Antagandeinkomsten är i sin tur beroende av vilken pensionsgrundande inkomst den enskilde haft under de år som föregick försäkringsfallet, den s.k. ramtiden.

Såväl den maximala antagandeinkomsten (7,5 prisbasbelopp) som omräkningen av antagandeinkomsten under tid med ersättning är knutna till prisutvecklingen. Även inkomsterna under ramtiden räknas om med hänsyn till förändringen i prisbasbeloppet till och med det år när ersättningen ska börja lämnas.

Utgångspunkten i en analys av en inkomstrelaterad ersättning bör vara hur inkomstbortfallsprincipen på ett tillfredställande sätt ska uppfyllas. Sjukersättning och aktivitetsersättning ska baseras på bortfallet av den inkomst som den försäkrade skulle ha fått om arbetsförmågan inte blivit nedsatt. Det behöver därför övervägas hur förmånen rent faktiskt ska avspegla denna tänkta inkomst, både vad gäller förmånens beräkning och hur förmånen för tid därefter ska indexeras.

Eftersom den inkomstrelaterade ersättningen syftar till att ersätta inkomstbortfallet som uppstått genom nedsättningen av arbetsförmågan, bör detta inte enbart avspeglas i anslutning till försäkringsfallet utan även när det gäller den förväntade framtida inkomstökning personen sannolikt skulle fått ta del av. Ju längre tid en inkomstrelaterad förmån betalas ut, desto mer angeläget är det ur ett inkomstbortfallsperspektiv att ersättningen över tid anpassas i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen. I vilken grad inkomstbortfallsprincipen infrias på ett ändamålsenligt sätt bör även analyseras vad avser den initiala beräkningen av den inkomstrelaterade ersättningen samt vid en förändrad omfattning av förmånen. Om exempelvis sjukersättningen har föregåtts av en lång sjukskrivning, kommer antagandeinkomsten att vara färgad av en sådan historik av sjukpenning. Detta innebär att den inkomstrelaterade ersättningen de facto blir lägre än om den ursprungliga arbetsinkomsten skulle varit mer dominerande i ramtiden. Sjukpenning och inkomstrelaterad sjukersättning kan ses som två delar i en och samma försäkring, där den huvudsakliga skillnaden mellan förmånerna är huruvida arbetsförmågan är tillfälligt eller varaktigt nedsatt. I detta sammanhang kan det konstateras att förmånerna uppvisar stora olikheter, inte minst med avseende på vilken aktualitet den bakomliggande inkomsten, som förmånen beräknas på, har och vilken koppling den har till den ursprungliga arbetsinkomsten. Inkomstbortfallsprincipens funktionalitet med nuvarande bestämmelser bör därmed ses över i relation till sjukpenning när arbetsförmågan konstateras vara varaktigt nedsatt. Den inkomstrelaterade ersättningens utformning med avseende på hur väl inkomstbortfallsprincipen uppfylls bör därför ses över, liksom balansen mellan den inkomstrelaterade ersättningen och garantinivån.

Utredaren ska därför överväga

- om, och i så fall hur, indexeringen av den inkomstrelaterade ersättningen kan förändras för att öka följsamheten mot inkomstutvecklingen i övriga samhället,
- hur en lämplig balans uppnås mellan garantiersättning och inkomstrelaterad ersättning, särskilt med beaktande av eventuella förslag om förändrad indexering,
- andra förändringar inom bestämmelserna för inkomstrelaterad ersättning som leder till att ersättningen på ett mer ändamålsenligt sätt uppfyller inkomstbortfallsprincipen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Eventuella förslag ska endast röra beräkningen av förmånerna, inte kriterierna för att bevilja dessa.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). I synnerhet förslagets konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten ska beaktas. Utredaren ska också beakta riskerna för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i sin analys och vid utformning av eventuella författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren samråda med berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer. En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska inrättas till stöd för utredarens arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

(Socialdepartementet)