

Förord

Skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst (SGI) innebär att en person i vissa fall får behålla sin SGI trots att han eller hon inte längre har någon inkomst av arbete. Upprepade anpassningar av SGI-systemet har medfört att skyddsbestämmelserna har blivit både krångliga och svåra att tillämpa och administrera. Gränsdragningarna för vem som skall omfattas av SGI-skydd upplevs också som godtyckliga och orättvisa.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen den 29 november 2001 att tillkalla en särskild utredare som bl.a. fick i uppdrag att göra en analys av reglerna för skyddstider för SGI och – mot bakgrund av grundläggande principer för sådana regler – föreslå ändringar. Till särskild utredare förordnades numera chefsjurist Anna Märta Stenberg. Som sekreterare till utredaren förordnades fr.o.m. januari 2002 jur. kand. Dina Jacobson och fr.o.m. november 2002 fil. mag. Magnus Pettersson. Utredningsassistent har varit Sara Freeman.

Utredningen har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med särskilt utsedda sakkunniga och experter. Som sakkunniga har förordnats kansliråd Eva Gullfeldt, kansliråd Eivy Häggström, departementssekreterare Maria Ljungkvist (tjänstledig fr.o.m. augusti 2002), departementssekreterare Tim Nordin och ämnesråd Per Tillander. Som experter har förordnats strateg Jan Andréasson, jur. kand. Saga Fröjd, avdelningsdirektör Olle Stare och försäkringskonsult AnChristin Stenberg.

Utredningen konstaterar i föreliggande delrapport att vi står inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningskyddet. Det ena alternativet är att skyddsreglerna justeras eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas ytterligare. Det andra alternativet är att systemet konstrueras eller byggs om. Syftet med delrapporten är att – via främst remissbehandling – stimulera till en bred och offentlig debatt när det gäller detta vägval. I delrapporten redovisas

därför olika strukturella och principiella lösningar. Mot bakgrund av bl.a. remissvaren kommer utredningen i sitt slutbetänkande att föreslå ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar. I slutbetänkandet kommer också att redovisas övriga frågor som ingår i utredningens uppdrag (jfr bilaga 1).

Skriftliga synpunkter även från andra än remissinstanserna är välkomna och bör senast den 31 januari 2003 skickas till utredningen under adress:

SGI-utredningen
Socialdepartementet
Regeringsgatan 30–32, kvarteret Spektern
103 33 STOCKHOLM

Stockholm den 27 november 2002

Anna Märta Stenberg

/Dina Jacobson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Delrapportens utgångspunkter	21
1.1 Utredningens uppdrag och arbetsformer	21
Utredningens uppdrag.....	21
Utredningens arbetsformer	22
1.2 Varför en delrapport?	23
1.3 Innehåll och avgränsning.....	25
2 Några bakgrundsfakta	27
2.1 Inledning.....	27
2.2 Rätten till förmån grundas på bosättning eller arbete	27
2.3 Kvalifikationsvillkor för sjukpenninggrundande inkomst	29
2.4 Sjukförsäkringen finansieras av arbetsgivaravgifter och egenavgifter	31
2.5 SGI styr fler förmåner än sjukpenning.....	31
Rehabiliteringspenning.....	32
Föräldrapenning	32
Tillfällig föräldrapenning.....	33
Havandeskapspenning	34
Närståendepenning.....	34
Smittbärapenning.....	34
Dagpenning inom totalförsvaret.....	35
2.6 En introduktion till SGI-skydd.....	35
SGI-skydd innebär att individens SGI skyddas vid vissa förvärvsavbrott	35
Skyddssystemets framväxt	36
Reglering på olika nivåer.....	38
Vanligaste skyddssituationer är studier, arbetslöshet och föräldraskap	38
2.7 Tre principiella lösningar för dagens SGI-skydd	40
Individen får behålla sitt försäkringsskydd	40
Försäkringsskyddet hålls vilande	41

	Individen får tillbaka sitt försäkringsskydd.....	41
2.8	Självklart att SGI-skydd gäller vid sjukdom och rehabilitering.....	42
3	SGI-skydd vid studier	45
3.1	Inledning.....	45
3.2	Försäkringsskyddet hålls vilande.....	45
3.3	Ersättningen grundas på studietids-SGI.....	46
3.4	Studiestöd under sjukdom.....	47
3.5	Studier med studiestöd	48
	Huvuddragen i studiestödssystemet	49
	De flesta studenter finansierar sina studier med studiemedel.....	50
	Särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) avvecklas	51
	Särskilt utbildningsbidrag avskaffas och ett nytt rekryteringsbidrag vid vuxenstudier införs.....	51
	En studiesocial utredning har tillsatts.....	52
3.6	Utbildningsbidrag för doktorander	52
3.7	Studier inom eget yrkesområde.....	53
4	SGI-skydd vid arbetslöshet	55
4.1	Inledning.....	55
4.2	Olika former av försäkringsskydd	55
4.3	Ersättningen under skyddad tid	56
4.4	Deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd	57
4.5	Till arbetsmarknadens förfogande.....	59
5	SGI-skydd vid graviditet och föräldraskap	61
5.1	Inledning.....	61
5.2	Individen får behålla sitt försäkringsskydd.....	61
5.3	Graviditet.....	62
5.4	Vård av barn som inte har fyllt ett år	62
5.5	Vård av barn som har fyllt ett år.....	63
6	SGI-skydd i övriga fall	65
6.1	Inledning.....	65
6.2	Förvärvsavbrott under tre månader	65

6.3	Individen fullgör sin totalförsvarsplikt.....	66
6.4	Förvärvsarbete efter 65 års ålder	67
6.5	Biståndsarbete	67
6.6	Arbetsökande efter en period med förtidspension/sjukbidrag	68
7	Grupper som hamnar utanför skyddssystemet.....	69
7.1	Inledning.....	69
7.2	Postdoktorala studier.....	70
7.3	Utbildningsstöd från trygghetsråd/stiftelse.....	72
8	Problembeskrivning	75
8.1	Inledning.....	75
8.2	En konflikt mellan olika politikområdets mål och syften	76
	Sjukförsäkringens syfte är att ge ekonomiskt skydd till förvärvsaktiva	77
	Föräldraförsäkringens syfte är att förena föräldraskap med förvärvsarbete och studier.....	78
	Arbetslöshetsförsäkringens syfte är att underlätta omställningen från ett arbete till ett annat	78
	Utbildningspolitikens syfte är att främja ett livslångt lärande.....	79
8.3	En utveckling från inkomstbortfallsförsäkring mot försörjningsstöd	80
8.4	Gränsdragningar inom systemet upplevs som orättvisa.....	81
8.5	Regelverket är komplext och kräver stora administrativa resurser	84
	Många etappvisa ändringar har bidragit till ett komplext system	84
	Reglering på olika nivåer bidrar till komplexiteten.....	85
	Systemet kräver stora administrativa resurser.....	87
9	En ny försäkringsstruktur?	89
9.1	Utredningens uppdrag.....	89
9.2	Möjligheterna att justera nuvarande system är uttömda	91
9.3	SGI har spelat ut sin roll som gemensam beräknings- grund för olika förmåner	92
9.4	Tre skilda försäkringsstrukturer	93
	Ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro	94

	Ersättning vid graviditet och föräldraledighet.....	95
	Ersättning vid arbetsskada.....	96
10	En fristående föräldraförsäkring.....	99
	Inledning.....	99
	Nuvarande regler.....	100
	Ett fristående system utan alltför många avvikelser från nuvarande regler.....	101
	Ett generösare system kan övervägas.....	102
11	Ersättning vid arbetsskada.....	105
	Inledning.....	105
	Nuvarande regler.....	105
	En helt fristående arbetsskadeförsäkring.....	106
12	Det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro.....	107
12.1	Sjukförsäkringens mål och syfte måste definieras (om).....	107
12.2	Utgångspunkter för tre möjliga försäkringsprinciper.....	110
12.3	En inkomstbortfallsförsäkring.....	112
12.4	En inkomstförsäkring.....	114
12.5	Ett försörjningsstöd.....	117
12.6	En möjlig lösning.....	118
12.7	En standardförsäkring för studerande.....	120
	Det finns behov av en särskild lösning för studerande.....	120
	Utformningen av ett nytt sjukförsäkringssystem för studerande.....	121
13	Några tankar inför utredningens slutbetänkande.....	125
	Delrapportens syfte.....	125
	Delrapportens disposition och innehåll.....	126
	Medverkan av remissinstanserna.....	128
Bilagor		
	<i>Bilaga 1a</i> Kommittédirektiv.....	129
	<i>Bilaga 1b</i> Tilläggsdirektiv.....	137
	<i>Bilaga 2</i> Utdrag ur skyddsbestämmelserna.....	139
	Remissammanställning.....	145

Sammanfattning

Behovet av en översyn och utredningens uppdrag

Det svenska socialförsäkringssystemet har vuxit fram under de senaste hundra åren. Utvecklingen har gått från behovsprövade bidrag med rötter i den traditionella fattigvården till allt mer generella och inkomstrelaterade försäkringssystem. De flesta socialförsäkringar är konstruerade med tanke på de förvärvsarbete och innebär att den försäkrade individen får ersättning för ett inkomstbortfall. Även grundprincipen för det nuvarande systemet för sjukpenning – som infördes från och med år 1974 – har varit att försäkringen skall vara en inkomstbortfallsförsäkring. Det innebär bl.a. att man måste ha en viss inkomst för att vara försäkrad och att inkomstens storlek i sin tur påverkar storleken på SGI. Om den försäkrade inte längre har någon inkomst skall han eller hon som regel inte längre omfattas av sjukpenningförsäkringen.

Skyddsbestämmelserna för SGI utgör undantag från den nu beskrivna ordningen. Skyddsbestämmelserna innebär nämligen att en person i vissa fall får behålla sin SGI trots att han eller hon inte längre har någon inkomst av förvärvsarbete. Bestämmelserna omfattade ursprungligen endast ett fåtal individer och var enhetliga för de individer som berördes. Det var en homogen grupp – arbetslösa – som ansågs ha kvar sin anknytning till förvärvslivet. Längre perioder av arbetslöshet var då relativt ovanligt. Skyddskretsen har därefter successivt utvidgats – framförallt via praxis – och skyddet har också blivit mer förmånligt till sitt innehåll.

Denna utveckling har krävt upprepade anpassningar av SGI-systemet. Anpassningarna har dock inte föregåtts av någon konsekvensanalys av systemet i stort. Bestämmelserna har därför blivit både krångliga och svåra att tillämpa och administrera. Samtidigt upplevs gränsdragningarna inom systemet som godtyckliga och orättvisa. Alltfler grupper som idag står utanför skyddssystemet ställer krav på att få tillhöra den skyddade kretsen.

Under 1990-talet har SGI-systemet varit föremål för olika utredningar och översyner som resulterat i – mer eller mindre – genomgripande förslag till ändringar. Bortsett från några mindre ändringar har dock dessa förslag inte lett till någon mer omfattande reformering av systemet. Under senare hälften av 1990-talet har också en mängd riksdagsmotioner väckts som bl.a. berör problematiken med dagens SGI-skydd.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare som fick i uppdrag att göra en analys av reglerna om skyddstider för SGI och – mot bakgrund av grundläggande principer för sådana regler – föreslå ändringar. Vidare ingår i uppdraget bl.a. att se över reglerna om rätten att följa löneutvecklingen dels under pågående ersättningsfall, dels vid beräkningen av arbets-skadelivranta för förfluten tid. Utgångspunkten för utredningen är att de regler som föreslås skall uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att administrera. Utredningen skall föreslå ett huvudalternativ men det finns inget hinder mot att föreslå alternativa lösningar.

Utredningens huvudsakliga uppgift är således att först göra en analys av reglerna om skyddstider för SGI och därefter föreslå vilka grundläggande principer som skall gälla för den enskildes rätt att behålla SGI under tid då han eller hon inte förvärvsarbetar. Utredningen anser att en sådan diskussion om principer redan på ett tidigt stadium i utredningsarbetet inte bara bör föras inom utredningen utan även i en större krets. För denna diskussion är det bl.a. värdefullt att inhämta sedvanliga remissinstansers synpunkter på olika principiella och strukturella lösningar. I syfte att stimulera till en sådan bred och offentlig debatt redovisar utredningen därför centrala delar av uppdraget i föreliggande delrapport. Mot bakgrund av bl.a. remissvaren kommer utredningen i sitt slutbetänkande att föreslå ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar. I slutbetänkandet kommer också att redovisas överväganden och förslag i övriga frågor som ingår i utredningens uppdrag.

En introduktion till SGI-skydd

De vanligaste skyddssituationerna i dag är studier, arbetslöshet och föräldraskap. För att en studerande skall omfattas av SGI-skydd krävs bl.a. att han eller hon studerar med studiestöd, eller utbildningsbidrag för doktorander eller att det rör sig om studier inom eget yrkesområde. Arbetslösa omfattas av skyddsbestämmelserna om de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller om de står till arbetsmarknadens förfogande enligt vissa närmare angivna krav. SGI-skydd gäller också i vissa fall där föräldern minskar sin arbetstid, helt eller delvis, i samband med graviditet eller vård av barn.

Det finns inget som hindrar att en person varvar olika skyddssituationer. Inte heller finns det någon tidsgräns för hur länge man får omfattas av skyddsbestämmelserna så länge den så kallade SGI-kedjan är obruten. I dag tillämpas tre olika principiella lösningar för att åstadkomma SGI-skydd; individen får behålla sitt försäkringsskydd, försäkringsskyddet hålls vilande eller individen får tillbaka sitt försäkringsskydd. Att försäkringsskyddet ser olika ut innebär också att sättet att beräkna ersättningen vid ett eventuellt sjukfall varierar under den skyddade tiden.

Dagens skyddsbestämmelser medför flera negativa effekter

Utredningen konstaterar efter sin genomgång av dagens skyddsbestämmelser att dessa bestämmelser medför en rad negativa konsekvenser. I delrapporten har utredningen försökt att identifiera de viktigaste orsakerna till dagens brister.

En konflikt mellan olika politikområdens mål och syften

De vanligaste orsakerna till att skyddsreglerna träder in är föräldraskap, arbetslöshet och studier. Detta innebär att olika system och politikområden ställs mot varandra. I detta möte uppstår det en målkonflikt som kanske är den främsta anledningen till nuvarande problem.

Sjukförsäkringens syfte är att ge ekonomiskt skydd till förvärvsaktiva som blir sjuka. Försäkringen bygger på inkomstbortfallsprincipen där arbetslinjen är en viktig utgångspunkt. Föräldraförsäkringens syfte är å ena sidan att förena föräldraskap med förvärvsarbete och studier. Inom familjepolitiken anses det viktigt att

skapa trygghet och gynnsamma förutsättningar för ett ökat barnafödande. Arbetslöshetsförsäkringen syftar å andra sidan till att underlätta en omställning från ett arbete till ett annat. Försäkringen bygger på principen om ersättning för inkomstbortfall och arbetslinjen är även här en viktig utgångspunkt. Utbildningspolitikens syfte är däremot att främja ett livslångt lärande. Studiestödsverksamheten skall bidra till att personer kan studera utan att begränsas av sina ekonomiska resurser eller av funktionshinder. Utredningen konstaterar att sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har stora likheter. Några större likheter mellan sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen finns däremot inte. Den största målkonflikten – ur skyddssynpunkt – föreligger mellan sjukförsäkringen och utbildningspolitiken/studiestödsverksamheten.

En utveckling från en inkomstbortfallsförsäkring mot ett försörjningsstöd

Utredningen konstaterar att dagens möjligheter att stanna kvar i socialförsäkringen under en lång tid efter den senaste faktiska förvärsinkomsten medför att anknytningen till ett inkomstbortfall kan vara svag. Det är inte ovanligt att en individ som har kvalificerat sig för en SGI därefter gör förvärsavbrott av flera olika orsaker. Han eller hon kan kombinera studier, arbetslöshet, föräldraskap etc. under flera år. Någon tidsgräns för hur länge man kan omfattas av SGI-skydd finns inte och den så kallade SGI-kedjan tenderar i vissa fall att bli allt längre. Detta kan medföra att den enskilde blir överkompenserad vid sjukdom under skyddad tid eftersom han eller hon kan komma att få ersättning som grundar sig på en SGI och ett förvärsarbete som ligger flera år tillbaka i tiden.

Överkompensation kan också uppkomma om en arbetslös individ blir sjuk eftersom det inte finns något krav på att han eller hon skall vara berättigad till arbetslöshetsersättning för att omfattas av skyddsbestämmelserna. Även en arbetslös som är berättigad till arbetslöshetsersättning kan få en högre ersättning än som motsvarar inkomstbortfallet vid sjukskrivning på grund av att de skilda systemen har olika ersättningstak.

SGI-reglerna framstår mer som en försörjningsgaranti än som en försäkring för faktiskt inkomstbortfall. Det sker successivt en ökning av antalet försäkrade som inte genererar avgifter till systemet. Sambandet mellan avgift-förmån blir därmed allt svagare.

Gränsdragningar inom systemet upplevs som orättvisa

Trots att de skyddsvärda grupperna successivt har utvidgats finns det i dag fler grupper som hamnar utanför skyddssystemet och som upplever detta som djupt orättvist. Som exempel kan nämnas personer som studerar med ersättning från trygghetsråd/stiftelse eller forskarutbildade som bedriver postdoktorala studier finansierade med stipendier. Andra grupper som hamnar utanför är studerande som inte uppbär studiestöd och doktorander som inte uppbär utbildningsbidrag. Även för personer som omfattas av skyddsbestämmelser finns det gränsdragningar som gör att vissa faller utanför på ett till synes omotiverat sätt, t.ex. studerande som inte får fortlöpande utbetalning av sina studiemedel. Kravet på en obruten SGI-kedja kan också medföra att en person på ett godtyckligt sätt tappar sitt skydd, trots att han eller hon kanske under många år har genererat avgifter till systemet. Det uppstår krav på att få tillhöra den skyddade kretsen från alltför många grupper som i dag står utanför skyddssystemet. De gränsdragningar som finns i dag upplevs som både orättvisa och godtyckliga.

Regelverket är komplext och kräver stora administrativa resurser

Skyddsreglerna har under årens lopp varit föremål för många etappvisa ändringar. I samband med dessa ändringar har det inte skett någon översyn av strukturen för regelsystemet. Detta har bl.a. medfört att systemet har blivit svårt att överblicka, förutse och tillämpa. Problemet med en likformig tillämpning av regelverket kommer dessutom att öka när en mycket stor grupp handläggare på försäkringskassorna går i pension under de kommande åren. Reglerna kräver inte sällan att förhållandena under en lång sammanhängande period bakåt i tiden behöver utredas. När reglerna under en sådan tidsperiod har ändrats flera gånger är en utredning mycket svår att genomföra för en handläggare utan erfarenhet. Risken för fel i handläggningen blir därför stor i sådana ärenden.

De olika skyddssituationerna regleras på olika nivåer; lag, förordning, föreskrift och praxis. Denna reglering på olika nivåer med olika beslutsfattare som förfogar över ramen respektive grunderna för SGI-skydd bidrar till ett svärgenomträngligt system och försvårar en enhetlig tillämpning. Komplexiteten i skyddssystemet medför att försäkringskassorna får lägga ned stora administrativa resurser i dessa ärenden. Enligt uppgifter från Riksförsäkringsverket är ca 400 årsarbetare sysselsatta med SGI-handläggningen,

varav minst 300 används i samband med fördjupade utredningar. En sådan fördjupad utredning sker i ca 25 procent av den totala volymen SGI-ärenden. Enligt utredningen kan det ifrågasättas om det är rimligt att – inom ramen för ett generellt system – lägga ned så stora administrativa resurser i enskilda ärenden.

Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd

Utredningen konstaterar utifrån sin analys och probleminventering att vi står inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningsskyddet. Det ena alternativet är att skyddsreglerna justeras eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas ytterligare. Det andra alternativet är att systemet konstrueras eller byggs om.

Utredningen har övervägt det första alternativet, dvs. att bygga ut systemet, men bedömer att ytterligare justeringar inte är en framkomlig väg. Hittills har systemet lappats och lagats, vilket har bidragit till att utöka sjukförsäkringens räckvidd utöver en ren inkomstbortfallsförsäkring. Systemet har – utöver att det uppfattas som orättvist – dessutom blivit komplext och kräver stora administrativa resurser. En ytterligare utvidgning av de skyddsvärda grupperna riskerar att ytterligare försvaga kravet på anknytningen till förvärvslivet. Sambandet mellan avgift-förmån kommer också att försvagas. Trycket att i framtiden ta in fler grupper blir större. Risken är uppenbar att systemet blir än mer svår genomträngligt och komplext. Ytterligare justeringar är inte heller förenligt med direktivens krav på bl.a. en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa. Utredningen anser sig med fog kunna hävda att skyddssystemet har spelat ut sin funktion i sin nuvarande form.

Utredningen anser i stället att det ligger närmare till hands att överväga det andra alternativet, dvs. att konstruera om sjukpenningsskyddet. I detta sammanhang bör övervägas dels om nuvarande försäkringsstruktur är ändamålsenlig, dels vilka principer som skall styra rätten till ersättning under sjukdom.

En ny försäkringsstruktur?

SGI användes ursprungligen som underlag för beräkning av sjukpenning. Användningsområdet har successivt utvidgats, bl.a. för att SGI hade fördelen att vara både tillförlitlig och aktuell. I dag utgör SGI beräkningsgrunden för sjukpenning, rehabiliteringspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendepenning, smittbärapenning, dagpenning inom totalförsvaret samt arbetsskadelivränta.

Med tiden har vissa förmånsslag, främst föräldrapenning, kommit att ändras i grunden. Vidare har inkomstregistreringen i praktiken avskaffats. SGI kan därmed sägas ha spelat ut sin nuvarande roll som gemensam beräkningsgrund för olika förmåner. Utredningen bedömer därför att skilda försäkringsstrukturer bör skapas för de olika förmånsslag som idag vilar på SGI-systemet. En naturlig skiljelinje i detta sammanhang är vilket syfte de olika ersättningsarna har. Frågan är om ersättningen avser en korttidsfrånvaro eller mer långsiktiga ersättningsbehov. Utifrån denna utgångspunkt anser utredningen att förmånerna bör delas in enligt följande försäkringsstruktur:

- ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro
- ersättning vid graviditet och föräldraledighet
- ersättning vid arbetsskada.

Ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro

Utifrån en på så sätt definierad struktur får vi tillbaka det ursprungliga systemet, nämligen att SGI enbart används som beräkningsunderlag för sjukpenning och annan ersättning vid korttidsfrånvaro. Enligt detta förslag kommer SGI framdeles att styra sjukpenning, rehabiliteringspenning, havandeskapspenning, tillfällig föräldrapenning, närståendepenning, smittbärapenning samt dagpenning inom totalförsvaret.

Utredningen anser vidare att man med en sådan försäkringsstruktur närmare kan överväga vilka principer som bör styra rätten till ersättning under sjukdom. Längre ned presenteras därför tre tänkbara grundlösningar för ett framtida försäkringsskydd vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro.

En fristående föräldraförsäkring

Föräldraförsäkringen innehåller viktiga avvikelser från SGI-systemets beräkningsregler. Det finns därför starka skäl att skapa ett fristående system för den nuvarande föräldrapenningen. Det finns ett stort antal fördelar med en sådan ordning. Den främsta fördelen är att det går att skapa ett system som gynnar ökat barnafödande utan att det i sin tur behöver påverka sjukförsäkringen.

Utredningen bedömer att ett fristående system kan skapas utan alltför många avvikelser från de tankar som kännetecknar den nuvarande försäkringslösningen. Utredningen föreslår därför att en till varje barn knuten rätt till föräldrapenning – enligt en nivå som den försäkrade föräldern har kvalificerat sig för enligt särskilda regler vid barnets födelse – tillåts följa med föräldern genom åren fram till dess barnet fyller åtta år eller avslutar det första skolåret. Dagarna kan förläggas när som helst under perioden. Förankringen i förvärvslivet kan som nu säkerställas genom att föräldern, enligt regler som ger samma resultat som de nuvarande, kvalificerar sig för tillhörighet till försäkringen under 240 dagar före barnets beräknade eller faktiska födelse. Den som vill ha en högre föräldrapenning bör kunna kvalificera sig för en sådan genom att förvärvsarbeta med högre inkomst under minst 240 dagar. Rätten att för ett nytt barn få behålla den föräldrapenning som utbetalades för ett tidigare barn kan bestämmas enligt regler som motsvarar dagens regler.

Med denna lösning behöver inte föräldrarna anpassa sig till olika tidsgränser och förvärvsinsatser för att få behålla sin föräldrapenningnivå. Det blir också lättare att fördela antalet dagar över hela tidsperioden fram till barnets åttaårsdag. De gränsdragningsproblem som kan uppkomma inskränker sig till kvalifikationsvillkoren.

Innehållet i en fristående föräldraförsäkring bestäms av vilken familjepolitik man vill föra och hur mycket resurser man vill satsa för att t.ex. gynna ett ökande barnafödande. Det går därför att överväga ett generösare system med t.ex. kortare kvalifikationstid eller andra kvalifikationskrav för att få bli försäkrad.

En fristående arbetsskadeförsäkring

Även arbetsskadeförsäkringen bör frikopplas från SGI-systemet. Reglerna för beräkning av livränteunderlag bör bättre anpassas till den inkomstförlust som skall ersättas och grundas på överväganden

om vilken inkomst som bör ersättas. En från SGI-systemet fristående arbetsskadeförsäkring kan, liksom en fristående föräldraförsäkring, anpassas när behov av detta uppstår utan att hänsyn behöver tas till andra ersättningsystem.

Det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro

Utvecklingen inom nuvarande sjukförsäkring går från en ren inkomstbortfallsförsäkring mot ett system med försörjningsstöd. En fortsatt utveckling mot en sådan försäkringsmodell bör föregås av en förutsättningslös diskussion om vilka principer som skall styra den framtida sjukförsäkringen och därmed sjukpenningsskyddet. Sjukförsäkringens mål och syfte måste definieras (om).

Utslagsgivande för valet av alternativa försäkringsprinciper är inte bara vilka behov som skall tillgodoses utan också vilka syften man vill uppnå. Utredningen bedömer att valet står mellan tre tänkbara grundlösningar för ett framtida försäkringsskydd vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro; en inkomstbortfallsförsäkring, en inkomstförsäkring eller ett försörjningsstöd.

En inkomstbortfallsförsäkring

En inkomstbortfallsförsäkring ansluter direkt till det inkomstbortfall som skall ersättas vid sjukdom eller annat kortvarigt förvärvshinder. En utgångspunkt är att försäkringen skall betraktas och behandlas som en försäkring med både en inkomst- och en utgiftsida. Detta innebär att förutsättningen för försäkringsskyddet är att det finns en förvärvsinkomst som genererar avgifter till systemet och att det vid sjukdom uppstår ett inkomstbortfall.

Fördelen med en inkomstbortfallsförsäkring är förutsägbarheten. En sådan försäkring uppfyller inte bara högt ställda krav på försäkringsmässighet men också på tydlighet och överskådlighet. Nackdelen är att ett sådant system medför att ett stort antal individer kan komma att stå utan ett sjukpenningsskydd vid kortvarig sjukdom. En sådan försäkring behöver ofta förenas med någon form av förlängt försäkringsskydd i vissa situationer.

Vilka effekter får en sådan här försäkring för de grupper som idag omfattas av skyddsbestämmelserna, dvs. arbetslösa, studerande och föräldralediga? En renodlad inkomstbortfallsförsäkring kan tänkas omfatta gruppen arbetslösa. Den fråga som då

uppkommer gäller närmast ersättningens storlek vid sjukdom. Studerande som under sjukdom fortsätter att uppbära ersättning i form av studiestöd får med en sådan här försäkringslösning inte ersättning vid sjukdom eller annan korttidsfrånvaro från sjukförsäkringen. Utredningen bedömer att en genomtänkt försäkringslösning för samtliga studerande skulle innebära stora fördelar såväl av rättviseskäl som administrativt. Försäkringsskyddet vid sjukdom för den som är föräldraledig och som på grund av sjukdom inte kan vårda barnet kan i en inkomstbortfallsförsäkring lösas med ett efterskydd som är kopplat till rätten till föräldraledighet.

En inkomstförsäkring

En inkomstförsäkring kännetecknas av att den enskilde individen i regel blir garanterad ett sjukpenningsskydd enligt en viss nivå som ofta bestäms vid inträdet i försäkringen. Nuvarande sjukpenningförsäkringen kan såsom den kommit att utvecklas närmast beskrivas som en inkomstförsäkring. Kraven på ett inträde är för närvarande relativt lågt ställda. För en inkomstförsäkring med generösa skyddstider bör det rimligen kunna ställas vissa krav för att få tillhöra försäkringen. Modellen kan också kombineras med krav på inkomstbortfall. Nuvarande sjukförsäkring innehåller sådana inslag, dock utan att dessa har fått en systematisk utformning.

Fördelen med ett sådant försäkringsskydd är att den ger den enskilde trygghet och möjlighet att planera sin tillvaro. Nackdelen är att det blir svårt att bedöma finansieringens storlek och att det ställs krav på upprepade justeringar i konstruktionen.

En sådan här lösning innebär inga större förändringar för dagens skyddsgrupper, eftersom det i stort sett speglar nuvarande förhållanden. Däremot måste man upprepat ta ställning till att ta in ytterligare grupper i skyddskretsen. Valet av denna grundmodell för försäkringslösning kräver också ett ställningstagande beträffande vilken principiell utformning skyddet skall ha för de grupper som omfattas.

Ett försörjningsstöd

Ett ersättningssystem som grundas på behovet av försörjning, ett försörjningsstöd, utgörs av s.k. "flat-rate-benefits". Kraven för att få rätt till ersättning inskränker sig till att individen saknar försörj-

ningsförmåga på grund av sjukdom eller annan liknande orsak. Inkomstbortfall eller inkomstberäkningar saknar här betydelse. Läggs ett sådant resonemang till grund för den framtida försäringen kommer i stort sett alla individer i förvärvsverksam ålder att omfattas. Individen garanteras en viss mininivå för sin försörjning under vissa godtagbara förvärvshinder. Ersättningen betalas ut som ett grund- eller garantibidrag.

Fördelen med ett försörjningsstöd är att det är administrativt lätthanterligt och att en sådan modell garanterar att samtliga försäkrade tillförsäkras en försörjning vid förvärvshinder. Nackdelen är att ett sådant system saknar koppling mellan förmåner från och avgifter till systemet. En sådan modell medför också stora ingrepp i den försäkringsmässiga lösning som har valts för socialförsäkringarna i Sverige. Om det införs ett system med garanterat försörjningsstöd i vissa situationer kommer avtalsförsäkringarna att få en ökad roll för de anställda.

Konsekvenserna för dagens skyddsgrupper är att fler kommer att omfattas än i dag men att ersättningsnivån riskerar att bli lägre för personer som saknar arbetsgivare/anställning.

En möjlig lösning

Utredningen har under utredningsarbetets gång diskuterat olika lösningar och vill redan nu peka på en möjlig lösning för det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro.

För majoriteten – ca 85 procent – av det totala antalet som omfattas av sjukförsäringen finns det klara fördelar med en inkomstbortfallsförsäkring. De kan räkna med kompensation för sitt inkomstbortfall efter fastställda regler för beräkning. En sådan försäkring uppfyller vidare högt ställda krav på tydlighet, överskådlighet och försäkringsmässighet. Det finns ett samband mellan avgifter och förmåner. Redan av denna anledning finns det således skäl att förorda en inkomstbortfallsförsäkring. Andra fördelar med en sådan försäkring är att det skapas balans i sjukförsäkringssystemet. En sådan lösning ansluter också till den allmänt accepterade tanken om en mer försäkringsmässig sjukförsäkring.

Utredningen vill därför förorda modellen med en inkomstbortfallsförsäkring som en tänkbar lösning. En sådan modell bör givetvis kombineras med ett visst efterskydd som brygger över kortare arbetsuppehåll. Det kan också komma att behövas lösningar för

vissa grupper som faller utanför systemet. En av de största grupperna är de studerande.

En standardförsäkring för studerande

Gränsdragningar inom nuvarande skyddssystem upplevs som både godtyckliga och orättvisa. Detta får särskilt negativa effekter för studerandegruppen som helhet. Vissa studerande faller utanför helt medan andra visserligen omfattas men kan på ett till synes omotiverat sätt förlora sitt skydd. Det finns – såvitt utredningen har erfarit – behov av en genomtänkt försäkringslösning för den stora grupp av studerande som i dag saknar skydd. Med en sådan lösning är det lättare att beakta att studerandegruppen inte är en homogen grupp. Utredningen förespråkar därför en särskild lösning – en standardförsäkring – för de studerande.

Det är utredningens uppfattning att innehållet i ett nytt system bör kunna utformas med nuvarande ersättningssystem som utgångspunkt. Det nya systemet bör dock till skillnad från dagens system utgöra en särskild försäkringslösning och ingå i ett sammanhållet system.

Enligt utredningen är det motiverat att ett nytt försäkringssystem för studerande tar hänsyn till hur fast förankrad den enskilde studerande är i förvärvslivet. Den lösning som utredningen förespråkar består därför av en inkomstbaserad ersättning kombinerad med en grundersättning som utgörs av en garantinivå. Den inkomstbaserade ersättningen bör grundas på kvalifikationstid och tidigare förvärvsinkomster. En tänkbar modell är att ansluta beräkningsunderlaget till reglerna för beräkning av underlaget för den nya sjukersättningen, som börjar gälla från och med år 2003. Grundersättningens nivå bör motsvara det nuvarande totalbeloppet i studiemedelssystemet. Möjligheten att teckna ett tillägg i en frivillig försäkring bör också övervägas. Avsikten är att den nya sjukpenningen för studerande först betalas ut sedan en månad förflutit av sjukfallet vilket motsvarar den tidsgräns som i dag gäller för rätten att få studieskulden avskriven.

Delrapportens syfte och remissinstansernas medverkan

Under arbetets gång har utredningen konstaterat att vi står inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningsskyddet, dvs. att bygga ut eller bygga om skyddsbestämmelserna. Innan utredningen

tar slutlig ställning vill utredningen genom denna delrapport inbjuda till en bred och offentlig debatt när det gäller detta vägval. Delrapportens syfte är således följande:

- Att analysera och peka på de problem som dagens skyddsbestämmelser för SGI ger upphov till.
- Att på en övergripande och principiell nivå teckna konturerna av en ny försäkringsstruktur.
- Att presentera tre olika grundmodeller eller principiella lösningar för det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro.
- Att i anslutning till dessa modeller peka på en möjlig lösning som kombineras med en standardförsäkring för studerande.
- Att via remissbehandling få synpunkter och underlag för strukturella och principiella lösningar inför det kommande slutbetänkandet.

För att komma vidare har utredningen behov av att de olika remissinstanserna medverkar i utredningsarbetet genom att – utifrån sina specifika utgångspunkter – bidra med värdefulla kunskaper och synpunkter. Utifrån detta underlag kommer sedan utredningen att arbeta vidare med ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar. I sitt slutbetänkande kommer utredningen att redovisa en sammanställning av remissvaren och de slutsatser som utredningen kan dra av dessa. Vidare kommer utredningen också att redovisa överväganden och förslag i de övriga frågor som ingår i utredningens uppdrag.

1 Delrapportens utgångspunkter

1.1 Utredningens uppdrag och arbetsformer

Utredningens uppdrag

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) har inte bara betydelse för storleken av sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring utan utgör också beräkningsgrunden för vissa andra förmåner såsom rehabiliteringspenning och föräldrapenning. SGI bygger på principen om inkomstbortfall, dvs. man måste ha en viss inkomst för att vara försäkrad och inkomstens storlek påverkar i sin tur storleken på SGI. I vissa situationer kan man emellertid vara försäkrad för sjukpenning trots att man inte har någon inkomst. Till de grupper som omfattas av sådana s.k. SGI-skyddade tider hör – under vissa omständigheter – bl.a. föräldralediga, studerande och arbetslösa.

SGI-systemet i allmänhet och skyddssystemet i synnerhet är komplexa med regler som är svåra att överblicka och tillämpa. Systemen har också kritiserats från flera håll. De synpunkter som har framförts är bl.a. att inkomstbortfallsprincipen urholkas allt mer, att vissa grupper överkompenseras medan andra underkompenseras samt att reglernas komplexitet medför rättssäkerhetsproblem. Under 1990-talet har därför SGI-systemet varit föremål för olika utredningar och översyner som resulterat i – mer eller mindre – genomgripande förslag till ändringar. Bortsett från några mindre ändringar har dock dessa förslag inte lett till någon mer omfattande reformering av systemet. Under senare hälften av 1990-talet har också en mängd riksdagsmotioner väckts som berör SGI-systemet.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare som fick i uppdrag att göra en analys av reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst och – mot bakgrund av grundläggande principer för sådana regler – föreslå ändringar.

Utredningen skall enligt sina direktiv också se över det efterskydd som finns i form av en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning. Vidare ingår i uppdraget att se över reglerna om rätten att följa löneutvecklingen dels under pågående ersättningsfall, dels vid beräkningen av arbetsskadelivränta för förfluten tid.

Utredningen skall redovisa internationella erfarenheter och idéer samt försäkringar som täcker anställda inom olika avtalsområden.

Utgångspunkten för utredningen är att de regler som föreslås skall uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att administrera. Samtidigt skall utredningen särskilt beakta regelsystemets effekter för personer som

- vill kombinera deltidstudier med sjukskrivning på deltid
- tar emot ersättning från trygghetsråd
- får s.k. postdoktorala stipendier
- är förtroendevalda och har ersättning enligt kommunallagen (1991:900).

Utredningens direktiv återfinns i sin helhet i *bilaga 1*.

Utredningens arbetsformer

Utredningen påbörjade sitt arbete i januari månad 2002. Under denna sin första period har utredningen tagit del av en mängd litteratur, artiklar, utredningar och rapporter på området. Utredningen har också tagit intryck av annat pågående arbete, bl.a. en förstudie som gjorts i Riksförsäkringsverkets regi – Processen sjukpenninggrundande inkomst.

Arbete har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter och de sakkunniga. Hittills har sammanlagt sex sammanträden ägt rum med experterna och de sakkunniga. Dessutom har enskilda kontakter förekommit mellan dessa och utredningens sekretariat.

Den särskilda utredaren har varit angelägen om att bedriva ett utåtriktat arbete och har därför – dels genom egna studiebesök, dels vid uppvaktningar – träffat företrädare för olika myndigheter och intresseorganisationer. Därutöver har utredningen tagit del av brev och mejl från både enskilda individer och personer som på olika sätt berörs av nuvarande regler/problematik i sitt arbete.

För att studera internationella erfarenheter och idéer har den särskilda utredaren och utredningssekreteraren gjort studiebesök i

Danmark och Norge och där tagit del av olika modeller, analyser och utredningsförslag. Ytterligare utredningsaktiviteter planeras inom det internationella området, bl.a. flera studiebesök.

1.2 Varför en delrapport?

Det svenska socialförsäkringssystemet har vuxit fram under de senaste hundra åren. Utvecklingen har gått från behovsprövade bidrag med rötter i den traditionella fattigvården till alltmer generella och inkomstrelaterade försäkringssystem. De flesta socialförsäkringar är konstruerade med tanke på de förvärvsarbetande och innebär att den försäkrade individen får ersättning för ett inkomstbortfall. Även grundprincipen för det nuvarande systemet för sjukpenning – som infördes från och med år 1974 – har varit att försäkringen skall vara en inkomstbortfallsförsäkring. Detta innebär bl.a. att man måste ha en viss inkomst för att vara försäkrad och att inkomstens storlek i sin tur påverkar storleken på SGI. Om den försäkrade inte längre har någon inkomst skall han eller hon som regel inte längre omfattas av sjukpenningförsäkringen.

Undantag från denna huvudregel medgavs ursprungligen endast under vissa begränsade perioder. Individen kunde vid kortare arbetslöshetsperioder få behålla sin sjukpenning, dvs. han eller hon fick behålla ett försäkringsskydd på inkomster som inte längre uppbars. Efterhand utvecklades dessa skyddsbestämmelser till att omfatta alltfler grupper som ansågs skyddsvärda, t.ex. studerande och föräldrar som vårdar sina barn. Denna utvidgning har framförallt skett via rättspraxis. Situationer som i det enskilda fallet har fått stötande konsekvenser har efter hand förts in i skyddsbestämmelserna, vilket har krävt upprepade anpassningar av SGI-systemet. I samband med dessa ändringar har det dock inte gjorts någon konsekvensanalys av systemet i stort. Detta har bl.a. bidragit till att systemet dels blivit komplicerat, dels kommit att betraktas som orättvist av grupper som hamnar utanför skyddssystemet.

Till detta kommer att arbetslivet har genomgått betydande förändringar under framförallt 1990-talet. Teknikutveckling, arbetslöshet, lösligare anställningsformer etc. har medfört att gamla mönster på arbetsmarknaden stöps om och formeras på nytt. En allt rörligare arbetsmarknad och ökad arbetslöshet har medfört att många individer inte har kvar en förankring i ett yrkesområde på

samma sätt som tidigare. Numera är det inte ovanligt att en person varvar kortare arbeten med studier, föräldraledighet, arbetslöshet osv. Det innebär att olika system och politikområden ställs mot varandra. En person som omfattas av flera olika skyddsbestämmelser rör sig mellan dessa system och problem kan därför uppstå på grund av att de aktuella systemen är uppbyggda med olika mål och syften.

Dagens möjligheter att ha kvar sjukpenningskyddet en lång tid efter den senaste faktiska förvärvsinkomsten medför att anknytningen till ett inkomstbortfall försvagats. De olika – etappvisa – ändringarna av skyddssystemet har med andra ord bidragit till att de principer som var styrande vid tillkomsten av SGI-systemet mer och mer har kommit i bakgrunden. SGI-reglerna antar mer formen av en försörjningsgaranti än en försäkring för faktiskt inkomstbortfall. Det sker successivt en ökning av antalet försäkrade som inte genererar avgifter till systemet. Sambandet mellan avgift-förmån blir svagare. Trots utvidgningen täcker dock försäkringsskyddet inte alla de behov som ur olika aspekter framstår som skyddsvärda. Tvärtom tillkommer ständigt nya grupper som på ett till synes omotiverat sätt faller utanför skyddssystemet. Gränsdragningar inom systemet upplevs som godtyckliga och orättvisa av alltfler grupper.

Utredningen har under arbetets gång kunnat konstatera att vi står inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningskyddet. Det ena alternativet är att systemet justeras eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas ytterligare. Det andra alternativet är att systemet konstrueras eller byggs om. I detta sammanhang finns det också anledning att åter diskutera vilka principer som bör vara vägledande för omfattningen av det ekonomiska skyddet vid tillfällig sjukdom. Skall de ursprungliga principerna behållas och tydliggöras? Vad händer i så fall med grupper som faller utanför och är det brister som bör lösas inom sjukförsäkringens ram? Eller har inkomstbortfallsprincipen spelat ut sin roll? Vilka andra principer bör då vara tillämpliga? Skall det fortfarande vara en försäkring i samhällets regi eller är andra lösningar lämpligare?

Enligt utredningens mening är utredningens huvudsakliga uppgift att överväga och lämna förslag till vilka grundläggande principer som skall ligga till grund för rätten att behålla SGI under tid då förvärvsarbete inte utförs. En sådan diskussion om principer bör enligt utredningens mening inte bara föras inom utredningen utan föras på en större arena redan på ett tidigt stadium i utrednings-

arbetet. Utredningen är nämligen övertygad om att en förutsättningslös och bred diskussion är av avgörande betydelse för att dessa principer skall få en fast förankring i samhället. För denna diskussion är det bl.a. värdefullt att inhämta sedvanliga remissinstansers synpunkter på olika principiella och strukturella lösningar. Först därefter kommer utredningen att ta ställning till ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar när det gäller det framtida sjukpenningskyddet.

I syfte att stimulera till en sådan bred och offentlig debatt redovisar utredningen därför sin analys och sitt huvudsakliga uppdrag i föreliggande delrapport. Utifrån analysen och problembeskrivningen pekar utredningen på olika strukturella och principiella lösningar. Rapporten kommer att remissbehandlas i särskild ordning och även läggas ut på utredningens hemsida. Förhoppningen är att utredningen härigenom skall väcka debatt, få kommentarer och synpunkter som tillsammans kan bidra till en allsidig belysning inför det fortsatta arbetet och slutbetänkandet som lämnas under våren 2003.

1.3 Innehåll och avgränsning

Delrapporten behandlar främst utredningens huvuduppdrag, dvs. utformningen av SGI-skyddet vid vissa förvärvsavbrott. En annan angelägen fråga för utredningen är att se över reglerna om rätten att följa löneutvecklingen under bl.a. pågående ersättningsfall. Enligt vad utredningen har erfarit är nuvarande regler otidsenliga och orättvisa, framför allt för arbetslösa och egenföretagare. Om detta vittnar inte minst företrädare från olika fackliga organisationer som utredningen har träffat. Utredningen har övervägt att även behandla denna fråga i föreliggande delrapport men funnit att den problematiken inte är av sådan principiell betydelse att den redan nu bör presenteras och diskuteras. Det synes nämligen råda stor samstämmighet om att nuvarande regler för löneutveckling bör ändras och i stället ersättas med någon form av generell uppräkningsregler. Utredningen avser därför att arbeta vidare med denna fråga och återkomma med förslag till lösning i slutbetänkandet. Även övriga frågor som ingår i vårt uppdrag – t.ex. retroaktiv arbets-skadelivränta – kommer att behandlas i slutbetänkandet.

Rapporten inleds med några bakgrundsfakta i kapitel 2 om SGI-systemet i allmänhet samt en introduktion till nuvarande skydds-

system. Därefter lämnas en utförligare beskrivning av de olika skyddssituationerna studier (kap. 3), arbetslöshet (kap. 4) samt graviditet och föräldraskap (kap. 5). I kapitel 6 redovisas kortfattat övriga situationer som kan medföra rätt till SGI-skydd vid förvärvsavbrott. Några exempel på grupper som i dag hamnar utför skyddssystemet presenteras i ett särskilt avsnitt, kap. 7. Bakgrundsavsnitten avslutas med en problembeskrivning i kap. 8.

I kap. 9 diskuteras bl.a. huruvida den nuvarande försäkringsstrukturen är ändamålsenlig. Förslag till ny försäkringsstruktur lämnas därefter i kap. 10–11. Hur det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och korttidsfrånvaro kan se ut redovisas i ett särskilt kapitel, kap. 12. Enligt utredningens uppfattning kan man urskilja tre grundläggande modeller eller principiella lösningar. De olika modellerna eller lösningar presenteras översiktligt med för- respektive nackdelar. Utredningen vill dock redan här poängtera att det inte är några uttömmande förslag till lösningar som ges. De redovisade alternativen utgör enbart tankemodeller och kan i mer eller mindre renodlad form användas som grund för det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro. Utredningen pekar också på en möjlig lösning som kombineras med en speciallösning – en standardförsäkring – för studerande. Avslutningsvis knyts delrapportens syfte, disposition och innehåll samman i kap. 13.

2 Några bakgrundsfakta

2.1 Inledning

Innan de olika skyddssituationerna presenteras närmare ges i detta kapitel en kortfattad beskrivning av några bakgrundsfakta som kan vara av intresse bl.a. när det gäller förståelsen av systemet för sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Kapitlet inleds med en redovisning av det grundläggande kravet för att omfattas av en socialförsäkringsförmån i Sverige. Därefter ges en presentation av de kvalifikationsvillkor som måste vara uppfyllda för att en person skall kunna få en SGI fastställd. Även finansieringen av sjukförsäkringen berörs.

SGI används i dag inte bara som underlag för att beräkna sjukpenning utan styr också en mängd andra förmåner. Dessa förmåner presenteras i ett särskilt avsnitt. Därefter ges en introduktion till SGI-skyddet genom en beskrivning av några gemensamma regler som gäller för de olika skyddssituationerna. Även skyddssystemets framväxt beskrivs samt de tre principiella lösningar som i dag tillämpas för att skydda en persons SGI. Avslutningsvis nämns vad som gäller vid sjukdom och rehabilitering.

2.2 Rätten till förmån grundas på bosättning eller arbete

Det grundläggande kravet för att omfattas av svensk socialförsäkring är att den enskilde antingen är bosatt här eller arbetar här. En person omfattas i regel av den arbetsbaserade försäkringen från och med den första arbetsdagen i Sverige. Den arbetsbaserade försäkringen upphör att gälla tre månader efter det att arbetet har upphört, den så kallade efterskyddstiden. Denna tid kan förlängas om den enskilde omfattas av SGI-skydd.

SGI är ett beräkningsunderlag för ett flertal arbetsbaserade försäkringsförmåner, bl.a. sjukpenning.

För att omfattas av svensk socialförsäkring krävs det numera att den enskilde antingen är bosatt här eller arbetar här.

Socialförsäkringslagen (1999:799) – som trädde i kraft den 1 januari år 2001 – innehåller bestämmelser om vem som omfattas av social trygghet genom social försäkring och vissa bidragssystem (socialförsäkringen). Rätten till en förmån grundas i regel på bosättning eller förvärvsarbete. Med införandet av socialförsäkringslagen slopades det tidigare kravet att den försäkrade skulle vara bosatt i Sverige och inskriven hos allmän försäkringskassa för att få rätt till sjukpenning.

För att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen skall en person vara bosatt här i landet. Den som kommer till Sverige anses bosatt här, om det kan antas att vistelsen kan komma att överstiga ett år. En i Sverige bosatt person som lämnar landet anses fortfarande bosatt här, om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Exempel på bosättningsbaserade förmåner är barnbidrag, bostadsbidrag och föräldrapenning enligt lägstnivå och grundnivå.

Ett grundläggande villkor för att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen är att en person förvärvsarbetar i Sverige. Den arbetsbaserade försäkringen gäller i regel från och med den första arbetsdagen i Sverige. Försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferie eller motsvarande uppehåll. Denna s.k. efterskyddstid framgår av 3 kap. 6 § andra stycket socialförsäkringslagen. Bestämmelsen gäller generellt, dvs. oavsett orsak till förvärvsavbrott och även i de fall en person har för avsikt att göra ett längre förvärvsavbrott än tre månader. Exempel på arbetsbaserade förmåner är bl.a. sjukpenning, rehabiliteringspenning och föräldrapenning över lägstnivå.

En person som har gjort ett förvärvsavbrott på mer än tre månader omfattas således i regel inte längre av den arbetsbaserade försäkringen. Om han eller hon däremot uppbär en arbetsbaserad förmån – t.ex. sjukpenning – när efterskyddstiden löper ut fortsätter dock försäkringen att gälla under den tid för vilken förmånen utges. Detta framgår av lagens 3 kap. 7 §. Av 10 § samma kapitel framgår också att försäkringen fortsätter att gälla efter efterskyddstidens utgång så länge den enskilde omfattas av skyddsbestämmelserna i 3 kap. 5 § tredje stycket 1–6 lagen om allmän försäkring.

Enligt dessa bestämmelser i socialförsäkringslagen kan alltså en person behålla sitt försäkringsskydd betydligt längre än tre månader efter ett förvärvsavbrott. Att en person behåller sitt försäkringsskydd innebär emellertid inte att han eller hon automatiskt får rätt till en viss arbetsbaserad förmån. Socialförsäkringslagen anger nämligen endast ramen för försäkringstiden, inte det materiella innehållet. Av förarbetena framgår (jfr prop. 1998/99:119 s 126):

Regeringens förslag att en försäkrad vid förvärvsavbrott skall behålla sitt försäkringsskydd om han eller hon omfattas av nuvarande bestämmelser om SGI-skydd avser naturligtvis bara de förmåner som utges på grundval av SGI eller sjukpenning. Att försäkringsskyddet består innebär i och för sig inte att den försäkrade utan vidare har rätt till alla förmåner inom den arbetsbaserade försäkringen utan endast att han ingår i den skyddade personkretsen. Därutöver krävs för rätt till de flesta förmåner att ytterligare villkor uppfylls.

En person kan alltså enligt förarbetena omfattas av försäkringsskyddet men inte ha rätt till ersättning.

2.3 Kvalifikationsvillkor för sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) används som ersättningsunderlag vid beräkning av bl.a. sjukpenning och föräldrapenning. SGI tar sikte på framtida inkomster av en viss varaktighet.

Den enskilde måste uppfylla vissa kvalifikationsvillkor för att få en SGI fastställd, bl.a. finns det krav på lägsta respektive högsta inkomst som kan ingå.

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) används som ersättningsunderlag vid beräkning av sjukpenning, föräldrapenning m.fl. dag-ersättningar som är avsedda att ge den enskilde individen kompensation vid inkomstförlust.

SGI definieras i 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring :

Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete här i landet, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).

Att inkomsten skall beräknas som årlig inkomst innebär att tillfälliga inkomständringar och inkomstvariationer under året normalt inte skall påverka SGI.

SGI tar enligt lagregleringen sikte på framtida inkomster. Detta har utvecklats ytterligare genom Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst. I 1 § anges att inkomsten skall vara av viss varaktighet. Endast sådan inkomst beaktas som den försäkrade kan antas komma att tills vidare få av eget arbete under minst sex månader i följd eller av eget årligen återkommande arbete (säsongarbete).

Vid bestämmande av SGI är det således ett antagande om den försäkrades framtida inkomst som skall göras. I detta antagande är det den försäkrades avsikt att förvärvsarbeta som skall bedömas. I praktiken innebär detta att det inte alltid krävs minst sex månaders faktiskt arbete för SGI-placering.

Övriga kvalifikationsvillkor för SGI är i huvudsak reglerade i 3 kap. lagen om allmän försäkring. Av intresse är främst följande.

- *SGI måste uppgå till lägst 24 procent av prisbasloppet (1 §)*

Prisbasbeloppet för år 2002 är 37 900 kr. Detta innebär att den lägsta inkomsten som kan läggas till grund för sjukpenninggrundande inkomst måste uppgå till minst 9 100 kr.

- *Inkomsttaket är 7,5 prisbasbelopp (2 § andra stycket)*

Den högsta sjukpenninggrundande inkomsten uppgår till 284 200 kr enligt 2002 års nivå. Inkomster utöver detta SGI-tak beaktas inte.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2003 aviserat att SGI-taket skall höjas till 10 prisbasbelopp den 1 juli 2003, om det statsfinansiella läget tillåter detta (prop. 2002/03:1 utgiftsområde 10).

- *SGI fastställs av försäkringskassan (5 §)*

Försäkringskassan skall besluta om en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa sjukpenninggrundande inkomst. Detta görs i praktiken i samband med att den försäkrade gör anspråk på ersättning. Den försäkrade behöver inte längre anmäla ändrade inkomstförhållande förrän han eller hon gör anspråk på ersättning. Försäkringskassan har också möjlighet att fastställa SGI retroaktivt i samband med ett ersättningsärende.

2.4 Sjukförsäkringen finansieras av arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Sjukförsäkringen finansieras av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. För närvarande uppgår arbetsgivarens sjukförsäkringsavgift till 8,8 procent och egenföretagarens sjukförsäkringsavgift till 9,53 procent.

Avgifterna tas till övervägande delen ut på inkomst av arbete och finansierar bl.a. sjukpenning och rehabilitering. De senaste åren har avgifterna varit betydligt lägre än utgifterna.

Sjukförsäkringen finansieras av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Detta framgår av socialavgiftslagen (2000:980). För år 2002 är arbetsgivarens sjukförsäkringsavgift 8,8 procent (2 kap. 26 §) och egenföretagarens sjukförsäkringsavgift 9,53 procent (3 kap. 13 §). För egenföretagarna kan dock procentsatsen variera beroende på om de valt karensdagar eller inte.

Avgifterna tas till övervägande delen ut på inkomst av arbete och finansierar dels sjukpenning, rehabilitering, närståendepenning och havandeskapssenning, dels större delen av förtidspensioneringen. Från avgiften finansieras också försäkringskassornas förvaltningskostnader för motsvarande förmåner. Även statliga ålderspensionsavgifter för dagarsättningarna och en del av de ålderspensionsavgifter som är att hänföra till förtidspension finansieras från avgiften.

Den kraftigt ökande sjukfrånvaron de senaste åren har medfört att avgifterna har varit betydligt lägre än utgifterna. Enligt 19 kap. lagen om allmän försäkring får statsbidrag lämnas med viss del av kostnaderna för sjukförsäkringsförmånerna. Därför kan man inte hävda att försäkringen är underfinansierad trots att avgifterna inte räcker för att täcka utgifterna.

2.5 SGI styr fler förmåner än sjukpenning

SGI utgör inte bara beräkningsgrunden för sjukpenning utan styr även vissa andra förmåner, t.ex. föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, rehabiliteringspenning och smittbärrpenning. Även beräkningen av ersättning vid arbetsskada bygger på SGI-systemet.

Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) har inte bara betydelse för storleken av sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring utan utgör också beräkningsgrunden för vissa andra förmåner såsom

- rehabiliteringspenning
- föräldrapenning
- tillfällig föräldrapenning
- havandeskapspenning
- närståendepenning
- smittbärapenning
- dagpenning inom totalförsvaret.

Utöver dessa förmåner har den sjukpenninggrundande inkomsten dessutom betydelse för bestämmande av livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och även vid bestämmande av kollektivavtalade sjukersättningar.

Detta innebär att eventuella ändringar av SGI-systemet inte bara påverkar storleken av sjukpenningen utan också de nu uppräknade förmånerna.

Rehabiliteringspenning

En person som deltar i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder – t.ex. arbetsträning och utbildning – kan få rehabiliteringspenning som ersättning för uteblivna inkomster och ett särskilt bidrag som täcker vissa så kallade merkostnader som kan uppstå i samband med rehabiliteringen (t.ex. resor).

Ersättningen för hel rehabiliteringspenning är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten, dvs. samma belopp som sjukpenning.

Föräldrapenning

Föräldrapenning kan betalas ut när ett barn föds eller adopteras. Antalet ersättningsdagar för föräldrarna tillsammans är 480 dagar per barn. Om barnet är fött före den 1 januari 2002 gäller dock i viss mån andra regler. Dagarna med föräldrapenning kan tas ut tills barnet har fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret.

För 390 av dagarna kan föräldrapenningen betalas ut enligt sjukpenningnivån. Ersättningen är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten, dock lägst 120 kr per dag. En förutsättning för att få ersättning enligt sjukpenningnivån under de första 180 dagarna är att föräldern har varit försäkrad för en sjukpenning som är högre än ett belopp om 60 kr i minst 240 dagar i följd före barnets födelse (eller den beräknade tidpunkten för födelsen). I annat fall betalas föräldrapenning för de första 180 dagarna med 120 kr per dag, s.k. grundnivå. För 90 dagar får föräldern ersättning med 60 kr per dag. Dessa dagar kallas lägstanivådag (tidigare garantidagar).

Vid gemensam vårdnad har varje förälder rätt till hälften av det totala antalet dagar. En förälder kan avstå föräldrapenningdagar till den andra föräldern med undantag av 60 dagar med ersättning på sjukpenningnivå.

Regeringen har i sin budgetproposition för år 2003 föreslagit att den grundnivå i föräldraförsäkringen som ersätter dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning höjs från 120 kr per dag till 150 kr per dag (jfr prop. 2002/03 utgiftsområde 12).

Tillfällig föräldrapenning

En förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda sjukt barn är berättigad till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller om barnet är under 12 år (i vissa fall 16 år). Normalt kan man få ersättning för 60 dagar per barn och år.

Rätten till tillfällig föräldrapenning kan i vissa situationer överlåtas till en annan person, som i stället för föräldern stannar hemma från sitt arbete för att vårda barnet.

Föräldrar som avstår från förvärvsarbete i samband med besök i barnets förskola, skola eller fritidshem har rätt till en kontaktdag per barn och år. Denna möjlighet finns från det barnet fyller sex år till och med det år då barnet fyller elva år. För barn som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade betalas tillfällig föräldrapenning ut för tio kontaktdagar per barn och år.

Den tillfälliga föräldrapenningen omfattar även de tio s.k. pappadagarna som ges ut till fadern i samband med ett barns födelse. Dessa dagar kan från och med den 1 juli 2001 få användas av annan person än pappan om det inte finns någon pappa eller om denne av andra skäl är förhindrad att använda dem.

Ersättningen vid tillfällig föräldrapenning är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Havandeskapspenning

En gravid kvinna som är anställd, uppdragstagare eller egenföretagare i Sverige kan få rätt till havandeskapspenning i slutet av graviditeten. Havandeskapspenning betalas ut till kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditeten om de har ett fysiskt påfrestande arbete eller inte får utföra arbetet på grund av risker i arbetsmiljön. I båda dessa fall betalas ersättningen ut endast om arbetsgivaren inte kan omplacera kvinnan.

Kvinnan kan i regel få havandeskapspenning under högst 50 dagar, dock tidigast från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning. Om en kvinna har förbjudits att sköta sitt arbete med stöd av arbetsmiljölagen kan havandeskapspenning betalas ut för varje dag som förbudet gäller, dvs. även för längre tid än 50 dagar. De sista tio dagarna före förlossningen kan dock ersättning inte betalas ut.

Ersättningsnivån är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten för samtliga ersättningsdagar.

Närståendepenning

Personer som avstår från förvärvsarbete för att vårda en svårt sjuk anhörig i hemmet eller på en vårdinrättning kan få närståendepenning. I regel kan man få ersättning för högst 60 dagar sammanlagt för varje person som vårdas.

Ersättningsnivån är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Smittbärapenning

En smittbärare som genom myndighetsbeslut avstängs från sitt arbete på grund av risk för smittspridning till andra kan få ersättning enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare.

Som smittbärare räknas

- den som har eller kan antas ha en smittsam sjukdom utan att ha förlorat sin arbetsförmåga till följd av sjukdomen,
- den som förr eller senare kan antas föra smitta vidare utan att vara sjuk i en smittsam sjukdom.

Ersättningsnivån är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Dagpenning inom totalförsvaret

Den som fullgör värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt har rätt till dagersättning eller dagpenning.

Ersättningsnivån är 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

2.6 En introduktion till SGI-skydd

SGI-skydd innebär att den försäkrade individens SGI skyddas vid vissa förvärvsavbrott. De vanligaste skyddssituationerna är studier, arbetslöshet och föräldraskap. Skyddssituationerna regleras utan någon inbördes ordning på olika nivåer; lag, förordning, föreskrift och praxis.

Skyddssystemet har framförallt vuxit fram ur praxis. Skyddsgrupperna har successivt utvidgats till att omfatta fler grupper och skyddet har också blivit mer förmånligt till sitt innehåll.

Det finns inget som hindrar att en person varvar olika skyddssituationer. Inte heller finns det någon tidsgräns för hur länge man får omfattas av skyddsbestämmelserna så länge den så kallade SGI-kedjan är obruten.

SGI-skydd innebär att individens SGI skyddas vid vissa förvärvs- avbrott

Såsom tidigare framgått måste den försäkrade individen uppfylla vissa förutsättningar för att få en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) fastställd och därmed få rätt till sjukpenning eller annan förmån som styrs av SGI. Inkomstunderlaget vid denna beräkning bygger på framtida inkomst av viss varaktighet. Inkomsten måste

vidare uppgå till en viss lägsta nivå. Ändras individens inkomstförhållande – annat än tillfälligt – skall också i regel den fastställda SGI:n ändras, i vart fall upp till ett visst inkomsttak. Sjukpenningförsäkringens uttalade syfte är att ersätta individen för ett inkomstbortfall.

SGI-skydd innebär att en persons SGI vid vissa förvärvsavbrott inte får sänkas trots att han eller hon inte har någon inkomst av arbete. Reglerna om att skydda individens sjukpenning utgör alltså avsteg från den inkomstbortfallsprincip som styr sjukförsäkringen; den försäkrade får behålla ett försäkringsskydd på inkomster som han eller hon inte längre har. SGI-skydd inträder vid olika situationer som av samhället har ansetts som skyddsvärda. En sådan situation är när försäkringsskyddet i socialförsäkringen alternativt något annat trygghetssystem utnyttjas eller då något allmänintresse utgör motiv för att låta den försäkrade behålla sitt försäkringsskydd.

En förutsättning för att skyddsbestämmelserna skall gälla är dock normalt att det innan förvärvsuppehållet skall ha fastställts eller funnits förutsättningar att fastställa en SGI. Enligt bestämmelser i 3 kap. 5 § lagen om allmän försäkring finns det möjlighet för försäkringskassan att fastställa SGI retroaktivt i samband med ett ersättningsärende.

Skyddssystemets framväxt

Rätten till sjukpenningsskydd innebar före SGI-systemets tillkomst 1974 att den försäkrade vid vissa fall av förvärvsavbrott fick kvarstå i sin sjukpenningklass.

Redan under 1940-talet uttalades det i olika betänkanden att ett sjukpenningsskydd kunde vara berättigat vid vissa fall av sjukdom och arbetslöshet. Från mitten av 1950-talet gav RFV uttryck för olika uppfattningar i en cirkulärserie. Dessa uppfattningar byggde på den praxis som gradvis växte fram och fördes så småningom över till RFV:s föreskrifter (RFFS 1980:3 och RFFS 1981:5). Delar av föreskrifterna har sedan förts över till 3 kap. 5 § lagen om allmän försäkring och en förordning. Dessa bestämmelser presenteras utförligare längre fram i detta kapitel.

Utvecklingen medförde dels att alltfler grupper kom att omfattas av skyddsbestämmelserna vid olika förvärvsavbrott, dels att skyddet blev mer förmånligt till sitt innehåll.

När det gäller arbetslösa ansågs det redan tidigt att arbetslöshet i regel fick anses vara av tillfällig natur och att den omständigheten därför inte borde medföra någon ändring av den arbetslöses sjukpenningklass. Den arbetslöse ansågs ha kvar sin anknytning till förvärvslivet. En långvarig arbetslöshet kunde däremot medföra en ändring av sjukpenningklassen. Om arbetslösheten var självförvållad fick den arbetslöse inget sjukpenningsskydd över huvudtaget. Så småningom utvecklades praxis så att sjukpenningsskyddet kvarstod vid oförvållad arbetslöshet om den försäkrade kunde dokumentera sin avsikt att stå till arbetsmarknadens förfogande. Vid självförvållad arbetslöshet upphörde skyddet om avbrottet översteg sex månader. De flesta förvärvsarbetande ansågs för övrigt vid denna tidpunkt ha rätt att vid förvärvsavbrott stå kvar i sin sjukpenningklass under sex månader.

Rätten till sjukpenningsskydd vid föräldraledigheten var ursprungligen begränsad. Fram till 1971 hade en så kallad tilläggs-sjukpenningplacerad kvinna rätt att efter förlossning stå kvar i sin sjukpenningklass utan att förvärvsarbeta under sex månader. Vid denna tidpunkt ändrades denna period till 12 månader genom RFV:s cirkulärserie. I takt med utbyggnaden av föräldraförsäkringen ändrades också skyddsbestämmelserna och skyddsperioderna blev längre vid föräldraledighet.

En studerande kunde via praxis som utvecklades under början av 1970-talet få sin sjukpenning skyddad om det handlade om studier inom eget yrkesområde. Övriga studenter fick skydd under högst sex månaders förvärvsavbrott. Under 1979–1980 infördes SGI-skydd för studerande som uppbar särskilt vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag för doktorander. Den 1 januari 1985 utvidgades skyddsgruppen till att även omfatta studerande som uppbar studiestöd. Bestämmelser om vilande SGI och studietids-SGI infördes också i lagen om allmän försäkring. Dessa bestämmelser kom så småningom att omfatta alla studerande och innebar en försämring för de grupper som tidigare fick behålla sin sjukpenning, t.ex. vid studier inom eget yrkesområde. Skyddsbestämmelserna har därefter utvecklats ytterligare.

Utöver de nu nämnda skyddssituationerna har det också tillkommit vissa ytterligare situationer där förvärvsavbrott kan medföra rätt till SGI-skydd. Utvidgningen har även här skett framförallt via praxis. Dagens skyddssystem för studerande, arbetslösa och föräldralediga redovisas i kap. 3–5 medan vissa andra skyddssituationer presenteras i kap. 6.

Reglering på olika nivåer

Såsom framgått har reglerna om att skydda en tidigare SGI utvecklats efterhand sedan lagen om allmän försäkring infördes. För närvarande regleras de olika skyddssituationerna utan någon inbördes ordning på olika nivåer; lag, förordning, föreskrift och praxis.

Regleringen återfinns i huvudsak i

- 3 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.
- Förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet.
- Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst.
- Rättspraxis från Försäkringsöverdomstolen och Regeringsrätten.

Det innebär att för olika situationer – och ibland även för likartade – kan det variera om det är riksdag, regering eller myndighet (Riksförsäkringsverket) som "förfogar" över grunderna för SGI-skyddet.

De nämnda skyddsbestämmelserna finns i *bilaga 2*.

Vanligaste skyddssituationer är studier, arbetslöshet och föräldraskap

De ursprungliga skyddsbestämmelserna omfattade endast arbetslösa och skall ses mot bakgrund av att det då var relativt ovanligt med längre perioder av arbetslöshet. Bestämmelserna har därefter successivt byggts ut och kommit att omfatta allt fler grupper.

Till de grupper som i dag omfattas av SGI-skyddade tider hör – under vissa omständigheter – personer som gör ett förvärvsavbrott på grund av

- studier
- arbetslöshet eller deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska program
- graviditet och föräldraskap
- vissa övriga orsaker, t.ex. fullgörande av totalförsvarsplikt.

För att en studerande skall omfattas av skyddsbestämmelserna krävs att hon eller han

- studerar med studiestöd (inklusive särskilt utbildningsbidrag och vuxenstudiestöd), eller
- studerar med utbildningsbidrag för doktorander, eller
- studerar inom det egna yrkesområdet.

Arbetslösa omfattas av skyddsbestämmelserna om de

- deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd, eller
- står till arbetsmarknadens förfogande enligt vissa närmare angivna krav.

SGI-skydd gäller också i vissa fall vid graviditet och föräldraskap om föräldern minskar sin arbetstid, helt eller delvis, i samband med

- graviditet, eller
- vård av barn som inte har fyllt ett år, eller
- vård av barn som har fyllt ett år om föräldern får föräldrapenning som motsvarar minskningen i arbetstid.

SGI-skydd i övriga fall gäller vid:

- förvärvsavbrott eller minskning av arbetstiden under tre månader
- fullgörande av totalförsvarsplikten
- förvärvsarbete efter 65 års ålder
- biståndsarbete
- arbetssökande efter att förtidspension/sjukbidrag har upphört.

De vanligaste skyddssituationerna är studier, arbetslöshet och föräldraskap. Det finns inget som hindrar att en person varvar olika situationer, dvs. arbete varvat med studier, arbetslöshet etc. Inte heller finns det någon tidsgräns för hur länge man får omfattas av skyddsbestämmelserna. En förutsättning är dock att den så kallade SGI-kedjan är obruten, dvs. det får inte finnas något uppehåll mellan t.ex. studier och arbetslöshet. En sådan kedja får inledas med socialförsäkringslagens efterskydd om tre månader (jfr ovan).

Längre fram i denna delrapport (kap. 3–6) redogörs för vilka ytterligare villkor som måste vara uppfyllda i respektive situation

för att en individ skall omfattas av skyddsbestämmelserna. I kap. 7 presenteras exempel på några grupper som i dag står utanför skyddssystemet.

2.7 Tre principiella lösningar för dagens SGI-skydd

I dag tillämpas tre olika principiella lösningar för att åstadkomma SGI-skydd; individen får behålla sitt försäkringsskydd, försäkringsskyddet hålls vilande eller individen får tillbaka sitt försäkringsskydd.

Att försäkringsskyddet ser olika ut innebär också att det varierar hur ersättningen skall beräknas vid ett eventuellt sjukfall under skyddad tid.

Såsom framgått av ovanstående redovisning är det en mängd olika situationer som idag anses skyddsvärda och som kan medföra att en individs SGI skyddas vid förvärvsavbrott. Däremot tillämpas olika principiella lösningar för att åstadkomma detta SGI-skydd. Samhället har av olika skäl valt att behandla de skilda skyddssituationerna på olika sätt. Ibland kan dessutom samma skyddssituation – t.ex. arbetslöshet – behandlas olika.

Att försäkringsskyddet ser olika ut innebär också att det varierar hur ersättningen skall beräknas vid ett eventuellt sjukfall under skyddad tid.

När det gäller försäkringsskyddets konstruktion tillämpas i dag följande tre principiella lösningar:

- individen får behålla sitt försäkringsskydd
- försäkringsskyddet hålls vilande
- individen får tillbaka sitt försäkringsskydd.

Individen får behålla sitt försäkringsskydd

Den första principiella lösningen innebär att individen får behålla sitt försäkringsskydd när han eller hon, helt eller delvis, gör ett förvärvsavbrott. De situationer där den försäkrade kan få behålla sitt försäkringsskydd är följande:

- tre månader efter förvärvsavbrottet eller minskningen av arbetstiden

- arbetslöshet om den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande
- graviditet
- vård av barn.

Att den enskilde får behålla sitt försäkringsskydd, dvs. sin SGI, innebär också att om han eller hon blir sjuk under skyddad tid så beräknas sjukpenningen på den ursprungliga SGI:n, oavsett det faktiska inkomstbortfallet. Motsvarande gäller vid övriga förmåner som styrs av SGI. Observera dock att föräldraförsäkringen har speciella kvalifikationsregler.

Försäkringsskyddet hålls vilande

Den andra principen som tillämpas vid SGI-skydd innebär att den enskilde får sin SGI vilande under förvärvsavbrottet. Den ursprungliga SGI:n aktiveras sedan när anledningen till förvärvsavbrottet har upphört. Försäkringsskyddet hålls vilande i följande situationer:

- arbetslöshet om den arbetslöse deltar i arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd
- studier med studiestöd
- studier med utbildningsbidrag för doktorander
- studier inom eget yrkesområde
- totalförsvarsplikt.

Att försäkringsskyddet hålls vilande innebär att ersättningen vid ett eventuellt sjukfall under skyddad tid inte beräknas på den ursprungliga SGI:n utan på en s.k. studietids-SGI (jfr kap. 3.2).

Individen får tillbaka sitt försäkringsskydd

Den tredje och sista principiella lösningen för att åstadkomma SGI-skydd innebär att individen visserligen förlorar sitt försäkringsskydd när en viss situation inträffar men att han eller hon under vissa omständigheter kan få tillbaka sitt tidigare skydd.

Situationer där individen kan få tillbaka sitt försäkringsskydd är

- biståndsarbete

- arbetssökande efter att förtidspension eller sjukbidrag har upphört.

När den försäkrade får tillbaka sitt försäkringsskydd grundar sig ersättning under eventuell sjukdom på den ursprungliga SGI:n.

I de följande kapitlen presenteras närmare vilka villkor som måste vara uppfyllda för att de olika skyddsbestämmelserna skall vara tillämpliga. Först skall dock kortfattat beröras vad som gäller vid sjukdom och rehabilitering.

2.8 Självklart att SGI-skydd gäller vid sjukdom och rehabilitering

Individen omfattas självfallet av SGI-skydd när det uppkommer en sådan situation som försäkringen skall ge skydd vid, t.ex. sjukdom.

SGI-skydd vid förvärvsavbrott på grund av sjukdom och rehabilitering uppnås enligt två olika modeller. Individen får behålla sitt försäkringsskydd när han eller hon t.ex. får sjukpenning eller rehabiliteringsersättning. Individen får sitt försäkringsskydd vilande i vissa fall när han eller hon får livränta.

Såsom framgått av tidigare avsnitt utgör sjukpenninggrundande inkomst (SGI) beräkningsunderlag för bl.a. sjukpenning. Det får därför enligt utredningens mening anses självklart att den enskilde omfattas av SGI-skydd när det uppkommer en sådan situation som försäkringen skall ge skydd vid, dvs. sjukdom. Även i andra situationer kan detta vara självklart, t.ex. vid tillfällig föräldrapenning. Utredningen har därför valt att presentera dessa bestämmelser särskilt och inte i samband med övriga skyddssituationer.

SGI-skydd vid sjukdom och rehabilitering uppnås enligt två olika principiella lösningar, i det ena fallet får den försäkrade behålla sitt försäkringsskydd, i det andra fallet hålls försäkringsskyddet vilande.

Situationer när den försäkrade får behålla sitt försäkringsskydd regleras i 3 § första stycket 3 Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst.

En sammanfattning av bestämmelsen (jfr bilaga 2) visar att försäkringsskyddet får behållas om den enskilde inte förvärvsarbetar av anledning som berättigar till

- sjukpenning
- ersättning för merutgifter för resor till och från arbetet
- rehabiliteringsersättning enligt lagen om allmän försäkring
- motsvarande ersättning enligt arbetsskadeförsäkring
- annan jämförbar ekonomisk förmån.

I dessa fall när den försäkrade får behålla sitt försäkringsskydd baseras sjukpenningen på den fastställda SGI:n.

Den andra principen med vilande försäkringsskydd träder in i vissa fall när den försäkrade får livränta, nämligen om individen

- genomgår medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering i förebyggande syfte, eller
- deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering och
- under tiden får livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning.

Dessa bestämmelser framgår av 3 kap. 5 § femte stycket lagen om allmän försäkring. Ersättningen baseras här inte på den vilande SGI:n utan på den inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid, s.k. livränte-SGI.

3 SGI-skydd vid studier

3.1 Inledning

Förvärvsavbrott på grund av studier är numera en vanlig orsak till SGI-skydd och omfattar till antalet en av de större grupperna av individer som omfattas av skydd. Som framgår av kap. 2.6 (Skyddssystemets framväxt) omfattades ursprungligen endast studier inom eget yrkesområde av ett sjukpenningsskydd. Praxis bidrog till en successiv utvidgning av skyddsgrupperna. Den 1 januari 1985 infördes bestämmelser om vilande SGI och studietids-SGI i lagen om allmän försäkring. Skyddsbestämmelserna är numera tillämpliga för studerande som får studiestöd (inklusive vuxenstudiestöd) eller särskilt utbildningsbidrag, utbildningsbidrag för doktorander eller som studerar inom eget yrkesområde.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för den närmare utformningen av försäkringsskyddet samt hur ersättningen beräknas vid eventuellt sjukfall under skyddad tid. En presentation görs också av de särskilda regler som gäller inom studiestödssystemets ram i samband med sjukdom. Därefter beskrivs vilka villkor som skall vara uppfyllda för att en individ skall kunna få sin SGI skyddad under studier.

3.2 Försäkringsskyddet hålls vilande

SGI-skyddad tid vid studier är dels den tid då den försäkrade bedriver studier för vilken han eller hon uppbär olika former av stöd från samhället, dels studier inom eget yrkesområde. Den vilande SGI:n kan aktiveras igen när studierna har slutförts eller avbrutits.

Försäkringsskyddet vid studier innebär konkret att den studerandes SGI hålls vilande under studierna. Detta framgår av 3 kap. 5 § tredje stycket 1 och fjärde stycket lagen om allmän försäkring. Lagregleringen är numera uppbyggd så att det i lagen anges att det skall finnas SGI-skydd vid studier men att grunderna anges av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Grunderna har utvecklats i förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet. Utdrag ur dessa bestämmelser finns i *bilaga 2*.

Sammanfattningsvis är SGI-skyddad tid vid studier den tid då den försäkrade bedriver studier för vilken han eller hon uppbär olika former av stöd från samhället. De former av stöd som avses är

- studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395)
- vuxenstudiestöden svux och svuxa (enligt övergångsbestämmelser till och med den 30 juni 2003)
- särskilt utbildningsbidrag (till och med den 31 december 2002)
- bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander.

Övriga studerande kan också få SGI-skydd under förutsättning att det handlar om studier inom det egna yrkesområdet.

Den vilande SGI:n kan aktiveras igen när studierna slutförts eller avbrutits. Försäkringskassan bedömer i regel att studierna har avbrutits om den studerande inte längre uppbär studiestöd. Studierna kan också avbrytas på grund av sjukdom.

3.3 Ersättningen grundas på studietids-SGI

Den studerandes SGI och eventuell årsarbetstid hålls vilande under studietiden. I stället fastställs en s.k. studietids-SGI enbart på grundval av den inkomst av eget arbete som den studerande kan antas få under denna tid.

Bestämmelserna om SGI-skydd vid studier innebär att den studerandes SGI och eventuell årsarbetstid hålls vilande under studietiden för att åter kunna aktiveras när studierna slutförts eller avbrutits. Vissa undantag finns från denna huvudregel.

Om den studerande skulle bli sjuk under studietiden betalas inte sjukpenning ut på grundval av denna vilande SGI. För den som studerar och uppbär studiestöd och som arbetar under studietiden fastställs i stället en s.k. studietids-SGI. Denna fastställs enbart på grundval av den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om den studerande har en tillfällig anställning under studietiden och på grund av sjukdom behöver avstå från denna, baseras sjukpenningen i sådana fall på inkomsten från den tillfälliga anställningen. Detta regleras i 3 kap. 5 § fjärde stycket lagen om allmän försäkring.

Om studietids-SGI fastställs beräknas även årsarbetstid. Den beräknas enbart på grundval av det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i det aktuella förvärvsarbetet under studietiden och används i stället för det sedvanliga delningstalet för kalenderdagsberäknad sjukpenning.

Studietids-SGI ligger således till grund för ersättning vid eventuell sjukdom under studietiden. Om den studerande emellertid avbryter sina studier, t.ex. på grund av sjukdom, aktiveras den vilande SGI:n. Denna modell för beräkning av ersättning tillämpas på flera olika skyddssituationer, bl.a. i samband med totalförsvarspåbjudande, deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program etc.

3.4 Studiestöd under sjukdom

En studerande kan under vissa omständigheter få behålla studiestödet under sjukdom om han eller hon är helt oförmögen att studera på grund av sjukdom. Om sjukperioden varar mer än 30 dagar kan studieskulden för tiden därefter avskrivas i efterhand.

De nuvarande bestämmelserna innebär särskilda problem för studerande som är halvt sjukskrivna och halvt studerande eftersom den vilande SGI:n aktiveras först när den studerande avbryter sina studier helt.

I detta sammanhang skall också påpekas att för studerande som har studiestöd gäller särskilda regler inom studiestödssystemets ram i samband med sjukdom. Enligt bestämmelser i studiestödsförordningen (2000:655) kan en studerande få behålla studiestödet under sjukdom om han eller hon är helt oförmögen att studera på grund av sjukdom. Det är alltså inte möjligt att vara partiellt sjukskriven.

En förutsättning för att få behålla studiestödet under sjukdom är att sjukanmälan görs till försäkringskassan den första sjukdagen och att försäkringskassan godkänner sjukperioden. Bestämmelserna om försäkringskassans prövning är i stort de samma som i lagen om allmän försäkring. Det finns inga angivna tidsgränser för hur länge en studerande kan få behålla studiestödet under sjukdom.

Om sjukperioden varar mer än 30 dagar kan studieskulden för tiden därefter avskrivnas i efterhand. Det innebär alltså att studiemedel lämnas helt i form av bidrag (ca 7 400 kr/mån) om sjukperioden är längre än en månad. Mellan ett tusen och två tusen studerande per år får avskrivning av sin studieskuld därför att de varit sjuka mer än en månad.

De nuvarande bestämmelserna innebär särskilda problem för studerande som är halvt sjukskrivna och halvt studerande. Han eller hon får nämligen halvt studiestöd men inte någon sjukpenning enligt vilande SGI eftersom denna endast aktiveras när den studerande avbryter sina studier helt. Denna problematik återkommer utredningen till i slutbetänkandet.

I studiestödet finns också motsvarigheter till tillfällig föräldrapenning och närståendepenning. En studerande får behålla studiestödet om han eller hon måste avstå från studier för tillfällig vård av barn eller närstående.

3.5 Studier med studiestöd

För att omfattas av SGI-skydd vid studier måste den studerande uppbära studiestöd, dvs. studiehjälp och studiemedel. Studiemedel beräknas numera per vecka och uppmuntrar ytterligare till ett flexibelt användande av systemet. Detta kan skapa problem i förhållande till skyddsbestämmelserna för SGI.

Under år 2001 var det knappt 420 000 studerande som fick studiemedel, tre fjärdedelar i högskolan och en fjärdedel inom vuxenutbildningen. Ungefär 150 000 studenter var registrerade utan att uppbära studiemedel.

En viktig förutsättning för att en studerande skall omfattas av reglerna om SGI-skydd är att han eller hon uppbär studiestöd under sina studier.

Huvuddragen i studiestödssystemet

Studiemedelssystemet infördes 1965 och kompletterades senare med olika former av vuxenstudiestöd. Den senaste reformeringen inom studiestödssystemet trädde i kraft den 1 juli 2001 och innebär att studiestödsformerna studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) ersattes av ett nytt samordnat studiemedelssystem. Nedan följer en kortfattad beskrivning av huvuddragen i det nya systemet.

Studiestöd består enligt studiestödslagen (1999:1395) av studiehjälp och studiemedel. Studiehjälp lämnas längst till och med det år den studerande fyller 20 år. Dessa bestämmelser saknar större intresse i detta sammanhang, eftersom det troligen inte är så många som vid den åldern har kvalificerat sig för en SGI.

Bestämmelserna om studiemedel återfinns i 3 kap. studiestödslagen. Av intresse är bl.a. följande.

- Studiemedel består av studiebidrag och studielån.
- Studiemedel beräknas för varje vecka som den studerande deltar i utbildningen. Ett studieår motsvarar 40 veckors heltidsstudier.
- När det gäller utbildning på högskolenivå får studiemedel lämnas under högst 240 veckor (sex år). Veckor då man har haft studiemedel under sjukdom räknas dock inte in.
- Studiemedel får lämnas för deltidstudier som omfattar minst halvfart. Studiemedel till deltidstuderande knyts till studieomfattning på halvfart eller trekvartfart.
- Studiemedel lämnas i regel efter prövning av studieresultat.
- Studiebidrag får i regel lämnas till och med det kalenderår då den studerande fyller 50 år.
- Rätten till studielån begränsas successivt från och med det kalenderår då den studerande fyller 41 år.
- Fullt studiemedel lämnas bara om den studerandes inkomst under ett kalenderår inte är högre än ett visst belopp (fribelopp). Fribeloppet uppgår vid heltidsstudier till 6,25 % av prisbasbeloppet per vecka eller 250 % för nio månaders heltidsstudier. Detta motsvarar ett fribelopp på 94 750 kr enligt 2002 års nivå.
- Studiemedlen skall vid heltidsstudier minskas med 50 % av den inkomst som överstiger fribeloppet.

Studiemedel beräknas numera per vecka och uppmuntrar ytterligare till ett flexibelt användande av systemet. Detta kan skapa problem i förhållande till skyddsbestämmelserna för SGI. Den problematiken utvecklas i kap. 8.4.

De flesta studenter finansierar sina studier med studiemedel

Under 1990-talet har antalet studenter i högskolan ökat med ca 80 procent. Det s.k. kunskapslyftet som pågått sedan år 1997 har också bidragit till både fler och nya grupper av studerande inom vuxenutbildningen. Samtidigt har studerandegruppens sammansättning förändrats med avseende på ålder, geografisk, kulturell och social bakgrund. Insatserna för ett livslångt lärande har resulterat i att studerandegruppen har breddats och nu består av såväl yngre som äldre studerande.

År 2001 var mer än 330 000 personer registrerade som studerande på högskolenivå. Nära 60 procent av dessa var kvinnor. Kvinnorna dominerade i de högre åldersgrupperna. Antalet studerande var störst i åldersgruppen 21–24 år. Drygt 50 procent av de studerande var över 25 år. Omkring 20 procent av de studerande hade barn vilket är en ökning jämfört med åren 1998 och 1999 då 15 procent hade barn.

År 2001 var drygt 247 000 personer registrerade i vuxenutbildningen. Mer än 65 procent av dessa var kvinnor. Drygt 75 procent av de vuxenstuderande var över 25 år.

Av det totala antalet registrerade studerande finansierade majoriteten sina studier med studiemedel, knappt 420 000 studenter. Av dessa studerade majoriteten – tre fjärdelar – i högskolan och en fjärdedel inom vuxenutbildningen. Ungefär 150 000 studenter studerade utan att uppbära studiestöd. Jämfört med högskolestuderande med studiemedel studerade dessa i större omfattning på deltid, ofta vid sidan av ett förvärvsarbete. De studerar också vanligen på kortare utbildningar än studerande med studiemedel.

Särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) avvecklas

Såsom framgått ovan innebär det nya studiestödssystemet att studiestöden särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) successivt avvecklas. Enligt övergångsbestämmelser till studiestödslagen gäller fortfarande de äldre bestämmelserna för personer som beviljats sådant stöd före den 1 juli 2001 tills studierna slutförts, dock längst till och med den 30 juni 2003.

Antalet studerande som fick svux under höstterminen 2001 – den första terminen i övergångsperioden – var ca 9 500 personer. Under vårterminen 2003 – när övergångsbestämmelserna upphör – beräknas ca 3 500 personer omfattas av detta stödet.

Under höstterminen 2001 hade ca 13 000 personer svuxa. CSN uppskattar att ca 3 300 personer kommer att omfattas av detta stöd under vårterminen 2003.

Särskilt utbildningsbidrag avskaffas och ett nytt rekryteringsbidrag vid vuxenstudier införs

Särskilt utbildningsbidrag infördes inom ramen för den särskilda satsningen som gjordes på vuxenutbildningen – kunskapslyftet. Bidraget, som trädde i kraft från och med höstterminen 1997, är kopplat till arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att det särskilda bidraget lämnas med samma belopp som skulle ha lämnats i form av ersättning från arbetslöshetskassan.

Det särskilda utbildningsbidraget – som än så länge omfattas av SGI-skydd – avskaffas den 31 december 2002 utan några övergångsbestämmelser. Enligt CSN:s uppskattningar beräknas under år 2002 ca 36 000 personer få utbildningsbidrag.

Från och med den 1 januari 2003 införs ett nytt rekryteringsbidrag vid vuxenstudier (prop. 2001/02:161, bet. 2001/02:UbU:15, rskr. 2001/02:312). Syftet är att nå svarrekryterande grupper med särskilt förmånligt ekonomiskt bidrag. Bidraget skall kunna lämnas till personer som har kort utbildning och som antingen är eller riskerar att bli arbetslösa eller har någon form av funktionshinder och därför behöver längre tid på sig att uppnå studiemålen.

En studiesocial utredning har tillsatts

Regeringen har i september 2002 gett en särskild utredare i uppdrag att göra en samlad analys av de studerandes ekonomiska och sociala situation under studietiden (dir. 2002:120). Utredaren skall, mot bakgrund av de studerandes skiftande sociala situation, kartlägga samspelet mellan studiestödssystemet och andra förmånssystem som socialförsäkringsystemet inklusive bostadsbidraget samt det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen och arbetslöshetsförsäkringen.

Enligt direktiven skall grundstrukturen i de befintliga förmånssystemen ligga fast. Till de grundläggande principerna hör bl.a. inkomstbortfallsprincipen. Uppdraget skall vara avslutat senast den 31 december 2003.

3.6 Utbildningsbidrag för doktorander

Doktorander som får utbildningsbidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander omfattas av skyddsbestämmelserna för SGI. Bidraget beviljas för högst tolv månader i sänder (bidragsår) och sammanlagt för tre bidragsår.

Det finns ca 1 000 doktorander som får utbildningsbidrag enligt förordningen.

Doktorander som får utbildningsbidrag omfattas också av SGI-skydd. Sådant utbildningsbidrag kan lämnas till forskarstuderande vid universitet och högskolor enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander.

Utbildningsbidrag får lämnas till den som antas eller redan har antagits till en forskarutbildning. Förordningen om utbildningsbidrag för doktorander gäller dock bara för statliga högskolor och universitet samt för Handelshögskolan i Stockholm. Doktorander som läser vid Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping omfattas inte av förordningens bestämmelser.

Bidraget för en heltidsstuderande är 13 650 kr i månaden från och med den 1 april 2002. Om studierna bedrivs på deltid avpassas beloppet till studieomfattningen.

Bidraget beviljas för högst tolv månader i sänder (bidragsår), därefter måste en ny ansökan lämnas in. Den som redan har fått utbildningsbidrag och som bedrivit framgångsrika forskarstudier

har förtur till förnyat bidrag. Sammanlagt kan bidrag beviljas för högst tre bidragsår. Tid under vilken den studerande innehaft doktorandtjänst skall räknas av från denna tid.

En doktorand som har utbildningsbidrag skall efter ansökan erbjudas anställning som doktorand senast när två år återstår av studierna, enligt den individuella studieplanen. När doktoranden får sin doktorandtjänst innebär det att han eller hon åtminstone under den avslutade delen av studietiden omfattas av alla de sociala förmånerna som en anställning ger.

För närvarande finns det ca 1 000 doktorander som får utbildningsbidrag enligt förordningen.

3.7 Studier inom eget yrkesområde

Studier inom eget yrkesområde kan medföra rätt till SGI-skydd. Bestämmelserna, som utgjorde det ursprungliga sjukpenningsskyddet för studerande, har gradvis förlorat i aktualitet i takt med att allt fler skyddsbestämmelser kopplade till studiefinansiering införts för studerande.

För att studier skall betraktas som vidareutbildning inom det egna yrkesområdet måste den studerande vara etablerad på arbetsmarknaden innan studierna påbörjades. Studierna får vidare inte vara inriktade på att ge en mer generell kompetens.

En studerande som inte får något statligt stöd enligt ovan, dvs. studiestöd (inklusive svux, svuxa, särskilt utbildningsbidrag) eller utbildningsbidrag för doktorander, omfattas av SGI-skydd endast om studierna är att betrakta som studier inom eget yrkesområde. Såsom framgått inledningsvis i detta kapitel utgjorde denna grund det ursprungliga sjukpenningsskyddet för studerande.

Bestämmelsen om studier inom eget yrkesområde är visserligen fortfarande tillämplig men har gradvis förlorat i aktualitet i takt med att allt fler skyddsbestämmelser kopplade till studiefinansiering införts för studerande. Ett stort antal avgöranden har varit föremål för prövning i försäkringsdomstolarna. När det gäller frågan om vad som skall anses vara studier inom eget yrkesområde kan därför vägledning hämtas från en omfattande rättspraxis. Detta blir särskilt aktuellt för studerande som inte studerar med något statligt stöd och därför inte omfattas av skyddsbestämmelser under sina studier.

Riksförsäkringsverket (RFV) har publicerat en rättslägesanalys om sjukpenninggrundande inkomst där det finns ett stort antal domar som belyser frågan om studier inom det egna yrkesområdet (jfr RFV Anser 1997:6).

Vissa generella slutsatser kan dras av domstolsavgöranden. För att studierna skall betraktas som vidareutbildning inom det egna yrkesområdet måste den studerande vara etablerad på arbetsmarknaden innan studierna påbörjas. Vidare framgår det av flera avgöranden att studierna inte får vara inriktade på att ge en mer generell kompetens utan det krävs en inriktning på just det område inom vilket den försäkrade förvärvsarbetar. Här – liksom vid övriga fall av SGI-skydd – gäller att stor vikt läggs vid vad den försäkrade uppger om sina avsikter. Därför har också grundskole- respektive gymnasiestudier i allmänna ämnen i vissa fall ansetts bedrivna inom det egna yrkesområdet. Detta under förutsättning att sådana studier uppgetts utgöra en förutsättning för fortsatta studier med inriktning på det egna yrkesområdet.

Skyddet vid studier inom eget yrkesområde varar inte hur länge som helst, i vart fall inte för den som inte är tjänstledig från sitt arbete. För den som är tjänstledig från sin anställning gäller SGI-skydd under hela studietiden/tjänstledigheten. För den som inte är tjänstledig men ändå studerar inom eget yrkesområde gäller SGI-skydd under högst ett år.

4 SGI-skydd vid arbetslöshet

4.1 Inledning

Vid sidan om studier är förvärvsavbrott på grund av arbetslöshet en vanlig orsak till SGI-skydd. De ursprungliga skyddsbestämmelserna tog för övrigt sikte på just arbetslöshet. Redan under 1940-talet uttalades det i olika betänkanden att kortare arbetslöshetsperioder inte skulle föranleda någon ändring av den arbetslöses sjukpenningklass.

I dag omfattas arbetslösa av SGI-skydd om de deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd eller om de står till arbetsmarknadens förfogande enligt vissa angivna krav. I detta avsnitt redogörs närmare för hur försäkringsskyddet är konstruerat samt vilken ersättning som betalas ut vid eventuellt sjukfall under skyddad tid. Därefter presenteras de arbetsmarknadspolitiska programmen samt vilka krav som ställs på den arbetslöse för han eller hon skall anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

4.2 Olika former av försäkringsskydd

Vid arbetslöshet tillämpas två olika principiella lösningar för att skydda den arbetslöse individens SGI. I det ena fallet hålls försäkringsskyddet vilande. Detta gäller om individen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd. I det andra fallet får individen behålla sin SGI. Detta gäller om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande enligt vissa angivna krav.

Försäkringsskyddet vid arbetslöshet är inte enhetligt på samma sätt som gäller vid studier. I stället tillämpas två olika principiella lösningar för att skydda den arbetslöse individens sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Om han eller hon deltar i ett arbets-

marknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd hålls den tidigare SGI:n vilande under denna tid. Försäkringsskyddet motsvarar alltså det som gäller vid studier. Detta är reglerat i 3 kap. 5 § tredje stycket 3 och fjärde stycket lagen om allmän försäkring.

Den andra principiella lösningen innebär att en arbetslös person får behålla sitt försäkringsskydd eller SGI om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande enligt vissa angivna krav. Lagregleringen är numera uppbyggd så att det i lagen om allmän försäkring anges att det skall finnas SGI-skydd vid arbetslöshet men att grunderna anges av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Grunderna har utvecklats i förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet.

Utdrag ur skyddsbestämmelserna finns i *bilaga 2*.

4.3 Ersättningen under skyddad tid

Vid sjukdom under skyddad tid beräknas ersättning enligt olika sätt, beroende på om individen får behålla sin SGI eller om den hålls vilande. Vid det första fallet får individen sin sjukpenning enligt den tidigare SGI även om denna ersättning är högre än eventuell ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. I det andra fallet får individen behålla sitt aktivitetsstöd vid sjukdom

Att det finns två olika former av försäkringsskydd innebär också att det finns två olika sätt att beräkna ersättningen vid ett eventuellt sjukfall under skyddad tid.

I det första fallet när den försäkrade erhåller aktivitetsstöd innebär det vilande försäkringsskyddet att ersättning vid eventuell sjukdom baseras på aktivitetsstödet, dvs. individen får behålla sitt aktivitetsstöd under sjukdom. Den tidigare SGI:n aktiveras först när programmet har avslutats eller ett definitivt avbrott görs i programmet. Definitivt avbrott anses föreligga när en person hoppat av och torde kräva ett beslut från länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen. Försäkringskassan får också i regel uppgift om när den försäkrade har skilts från aktiviteten.

Den som däremot inte deltar i arbetsmarknadspolitiskt program utan står till arbetsmarknadens förfoganden enligt de grunder som regleras i förordningen ovan har rätt till sjukpenning baserad på

den tidigare SGI:n om han eller hon skulle bli sjuk under den skyddade tiden.

Skillnader i nivåer och principer för ersättning vid sjukdom under arbetslöshet medför att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program vid sjukdom ofta får lägre ersättning än den som "bara" står till arbetsmarknadens förfogande. Högsta sjukpenning (dvs. 80 % av SGI:n) för år 2002 är 623 kr per dag, dvs. ca 18 900 kr/mån före skatt. Ersättningen från arbetslöshetskassan är maximalt 16 060 kr i månaden före skatt de första hundra dagarna. Därefter sjunker ersättningen. Eftersom det är relativt ovanligt att en arbetslös får delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program inom 100 dagar (ca fem månader) är det också ovanligt att personer som deltar i sådana program har rätt till maximal ersättning.

4.4 Deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd

De arbetsmarknadspolitiska programmen syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Aktivitetsstöd är en sammanfattande benämning på den ersättning som då lämnas. Aktivitetsstödet kan baseras på inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning eller på ett grundbelopp.

Kravet för att få sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) vilande är att den arbetslöse deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd. Det är därför av intresse att kort redogöra för hur programmen ser ut.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna indelas från och med den 1 augusti år 2000 i sju olika arbetsmarknadspolitiska program. Bestämmelser om dessa program finns i

- lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program
- förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Enligt förordningen är de arbetsmarknadspolitiska programmen

- arbetsmarknadsutbildning
- arbetspraktik
- stöd till start av näringsverksamhet
- aktivitetsgarantin
- ungdomsinsatser

- förberedande insatser
- projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Programmen syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. En anvisning till ett program innebär att den som anvisas erbjuds att ta del av programmet. En sådan anvisning får göras för en person som är minst 20 år och som är eller riskerar att bli arbetslös, och som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.

En anvisning skall normalt omfatta verksamhet på heltid under längst sex månader. Om det finns särskilda skäl får dock denna tidsperiod förlängas eller avse verksamhet på deltid. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga för arbetslösa inom de prioriterade grupperna – bl.a. arbetshandikappade och invandrare – som har en svag ställning på arbetsmarknaden och har behov av särskilda insatser (jfr prop. 1999/2000:98 s. 68).

Aktivitetsstöd är en sammanfattande benämning på den ersättning som lämnas till arbetssökande som deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Bestämmelserna om aktivitetsstöd finns i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Försäkringskassan beräknar och betalar ut aktivitetsstödet. Den som är berättigad till arbetslöshetsersättning eller är utförsäkrad har samma ersättning som skulle ha lämnats vid arbetslöshet, dock lägst 320 kr per dag. En deltagare som inte uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd med 183 kr per dag.

Enligt uppgifter från Arbetsmarknadsstyrelsen deltog ca 180 000 personer i de arbetsmarknadspolitiska programmen under första halvåret 2002.

I detta sammanhang bör också kortfattat beröras vad som gäller vid friår. Friår är ett arbetsmarknadspolitiskt program och den friårsledige uppbär aktivitetsstöd under ledigheten. Detta framgår av förordningen (2001:1300) om friåret. Den friårsledige omfattas därför av samma skyddsregler som andra personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och uppbär aktivitetsstöd. Bestämmelserna om friår är begränsat till vissa kommuner. Fram till september månad 2002 har ca 2 100 beslut fattats angående friår.

4.5 Till arbetsmarknadens förfogande

En arbetslös som står till arbetsmarknadens förfogande kan omfattas av skyddsbestämmelserna om han eller hon uppfyller vissa angivna krav i förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet. Något krav på att den arbetslöse skall vara berättigad till arbetslöshetsersättning finns dock inte.

En arbetslös kan få behålla sin tidigare sjukpenninggrundande inkomst (SGI) om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande enligt grunder som utvecklats närmare i förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet.

Följande krav måste den arbetslöse individen uppfylla enligt förordningen för att omfattas av skyddsreglerna:

- vara helt eller delvis arbetslös före 65 år (före ingången av födelsemånaden)
- och beredd anta erbjudet arbete i en omfattning som motsvarar fastställd SGI
- och aktivt söka sådant arbete
- och vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen
- eller söka arbete på det sätt som RFV föreskriver.

Något krav på att den försäkrade skall vara berättigad till arbetslöshetsersättning finns inte.

Under årens lopp har det i rättspraxis varierat vilka krav som skall ställas på den arbetslöse för att han eller hon skall anses stå till arbetsmarknadens förfogande. I likhet med vad som gäller när den försäkrade påbörjar ett arbete har det tagits stor hänsyn till den försäkrades avsikt. Han eller hon måste på olika sätt visa sin vilja att förvärvsarbeta för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed omfattas av skyddsbestämmelserna. I rättspraxis har semester godtagits som avbrott i arbetssökandet. Riksförsäkringsverket har tolkat detta i sin Vägledning nr 2002:4 Sjukpenninggrundande inkomst som att den försäkrades SGI inte bör sänkas om han eller hon avbryter arbetssökandet under en period om högst fem veckor i följd per kalenderår.

Undantag från kravet att vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen kan enligt ovanstående förordning medges om den försäkrade söker arbete på det sätt som Riksförsäkringsverket föreskriver. Några sådana föreskrifter finns dock ännu inte. Bestämelsen tar närmast sikte på ett domstolsavgörande från 1984. I målet ansågs att en dagbarnvårdares ansökan hos socialförvaltningen om att få fler dagbarn kunde jämföras med att hon sökt arbete hos arbetsförmedlingen (jfr FÖD 1984:44).

Enligt uppgifter från AMS var under första halvåret 2002 ca 177 000 personer öppet arbetslösa.

5 SGI-skydd vid graviditet och föräldraskap

5.1 Inledning

Förvärvsavbrott på grund av graviditet och vård av barn/föräldraskap är också en vanlig orsak till SGI-skydd. Skillnad görs mellan

- graviditet
- vård av barn som inte har fyllt ett år
- vård av barn som har fyllt ett år om föräldern får föräldrapenning som motsvarar minskning i arbetstid.

Försäkringsskyddet är uppbyggt på samma sätt för de olika situationerna. I detta kapitel redovisas hur skyddet ser ut samt hur ersättningen beräknas vid eventuellt sjukfall under skyddad tid. Därefter presenteras vilka villkor som måste vara uppfyllda i de olika situationerna för att skyddsbestämmelserna skall vara tillämpliga.

5.2 Individen får behålla sitt försäkringsskydd

Försäkringsskyddet för gravida kvinnor och föräldrar som vårdar sina barn är uppbyggt så att kvinnan/föräldern vid förvärvsavbrott får behålla sin SGI. Vid sjukdom under skyddad tid beräknas ersättningen på denna SGI.

Försäkringsskyddet vid förvärvsavbrott, helt eller delvis, på grund av graviditet eller vård av barn är uppbyggt så att kvinnan/föräldern får behålla sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Detta framgår av bestämmelser i lagen om allmän försäkring och praxis.

Att den försäkrade får behålla sin skydd innebär också att vid eventuellt sjukfall under skyddad tid så beräknas ersättningen på denna SGI.

5.3 Graviditet

En gravid kvinna omfattas av skyddsbestämmelserna om hon gör ett förvärvsavbrott, helt eller delvis, tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten. Med detta kan under vissa omständigheter jämföras att den gravida kvinnan avbryter eller inskränker sitt arbetssökande.

En gravid kvinna som avbryter eller minskar sitt arbete tidigast sex månader före barnets födelse (eller den beräknade tidpunkten för denna) har rätt att behålla sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under resten av graviditeten. Detta framgår av 3 kap. 5 § tredje stycket 4 lagen om allmän försäkring (AFL), jfr *bilaga 2*.

Förutsättning för att en kvinna skall få behålla sitt försäkringsskydd är att hon är i arbete vid denna tidpunkt. Enligt rättspraxis likställs semesterledighet med förvärvsarbete (jfr bl.a. FÖD mål nr 2191/89). Om kvinnan avbryter eller inskränker sitt arbete tidigare än sex månader omfattas hon inte av denna skyddsbestämmelse. Andra skyddsbestämmelser kan dock vara tillämpliga.

Med uttrycket "inskränker sitt arbete" avses enligt förarbetena att kvinnan minskar sin arbetstid och syftar inte på en eventuell förändring av inkomster under denna tid (prop. 1984/85:78 s. 79 f).

Att avbryta eller inskränka arbetssökande på grund av graviditet enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 4 AFL bör enligt Riksförsäkringsverkets Allmänna råd (RAR 2002:2) jämföras med att avbryta eller inskränka förvärvsarbete. Detta gäller under förutsättning att den gravida kvinnan omfattas av SGI-skydd enligt 3 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet.

5.4 Vård av barn som inte har fyllt ett år

Skyddsbestämmelserna omfattar föräldrar som är helt eller delvis lediga för att vårda sina barn, längst till dess barnet fyller ett år.

En förälder får behålla sitt försäkringsskydd om han eller hon är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn. Detta gäller längst till dess barnet fyller ett år. Detta SGI-skydd framgår av 3 kap. 5 § tredje stycket 5 lagen om allmän försäkring (AFL).

Motsvarande gäller vid adoption av barn som inte har fyllt tio år eller mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård.

Dessa regler innebär att en förälder som stadigvarande börjar förvärvsarbete i mindre omfattning än tidigare – och som blir sjuk – kan bli berättigad till ersättning med ett högre belopp än vad inkomstbortfallet ger anledning till. Sjukpenningen beräknas i sådant fall på den tidigare SGI:n/heltidstjänsten. Detta under förutsättning att barnet inte är äldre än ett år.

Att helt eller delvis avbryta arbetssökande på grund av vård av barn enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 5 AFL bör enligt Riksförsäkringsverkets Allmänna råd (RAR 2002:2) jämföras med att vara helt eller delvis ledig från förvärvsarbete. Detta gäller under förutsättning att föräldern omfattas av SGI-skydd enligt 3 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet.

5.5 Vård av barn som har fyllt ett år

Enligt praxis kan en förälder under vissa omständigheter omfattas av skyddsbestämmelserna för att vårda sitt barn även efter barnets ettårsdag. Förutsättningen är att föräldern får föräldrapenning som motsvarar minskningen i arbetstiden.

När barnet har fyllt ett år omprövas i regel föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst (SGI) med hänsyn till beräknad framtida inkomst av förvärvsarbete. I vissa situationer kan dock SGI-skyddet fortsätta att gälla vid vård av barn även efter att barnet har fyllt ett år. SGI:n får inte sänkas vid följande situationer efter barnets ettårsdag, nämligen om föräldern i oavbruten följd är antingen

- ledig från sitt förvärvsarbete och uppbär hel föräldrapenningförmån, eller
- har förkortad arbetstid och uppbär hel föräldrapenningförmån som minst svarar mot arbetstidens nedsättning.

Detta SGI-skydd har utvecklats ur praxis, jfr Riksförsäkringsverkets Vägledning Nr 2002:4 Sjukpenninggrundande inkomst.

Från det att barnet fyllt ett år och fram till tvåårsdagen kan föräldrapenning dessutom betalas ut enligt en särskild beräkningsgrund. Denna beräkningsgrund presenteras närmare i kap. 10.

6 SGI-skydd i övriga fall

6.1 Inledning

Utöver de ovan nämnda skyddssituationerna – studier, arbetslöshet och föräldraskap – finns det ytterliga situationer där förvärvs-avbrott kan medföra rätt till SGI-skydd. Dessa situationer är förvärvsavbrott under tre månader, totalförsvarsplikt, förvärvsarbete efter 65 års ålder, biståndsarbete samt arbetssökande efter en period med förtidspension eller sjukbidrag.

Försäkringsskyddet för dessa övriga fall av SGI-skydd är inte enhetligt. Utöver de två principiella lösningar som gäller för studier, arbetslöshet och föräldraskap – dvs. antingen att man får behålla sitt försäkringsskydd eller att det är vilande under förvärvs-avbrottet – finns det här ytterligare en variant. Den principen, som har presenterats i kap. 2.7, innebär att försäkringsskyddet visserligen upphör i samband med förvärvsavbrottet men att individen i vissa fall kan få tillbaka sin tidigare SGI.

6.2 Förvärvsavbrott under tre månader

Enligt bestämmelser i Riksförsäkringsverkets föreskrifter omfattas en person av SGI-skydd tre månader efter att han eller hon har gjort ett förvärvsavbrott, helt eller delvis. Detta gäller oavsett orsaken till förvärvsavbrottet eller den enskildes avsikt. Den enskilde individen får under denna tid behålla sin SGI.

Som tidigare framkommit (jfr kap. 2.2) finns det i socialförsäkringslagen (1997:799) en s.k. efterskyddstid, som innebär att en person tillhör den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen tre månader efter att arbetet har upphört. Efterskyddstiden i socialförsäkringslagen gäller generellt, dvs. oavsett orsaken till förvärvs-avbrottet eller den enskildes avsikt.

Under motsvarande tid – tre månader – omfattas en försäkrad av SGI-skydd om han eller hon avbryter eller minskar sin arbetstid, oavsett orsak till avbrottet. Detta framgår av Riksförsäkringsverkets (RFV) föreskrifter (1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst. Denna gräns var tidigare sex månader men ändrades i samband med införandet av socialförsäkringslagen.

Vid bedömningen av om en person skall omfattas av SGI-skydd enligt RFV:s föreskrifter har före den 1 april 2002 personens avsikt kunnat vägas in. Det innebär att om en person hade uttalat en avsikt att göra ett längre förvärvsavbrott än tre månader kunde hans eller hennes SGI sänkas redan innan utgången av denna period. Olika tillämpningar av socialförsäkringslagens efterskyddstid och bestämmelsen i RFV:s föreskrifter kunde medföra att en person visserligen omfattades av den arbetsbaserade försäkringen men att han eller hon inte var berättigad till någon ersättning vid t.ex. sjukdom därför att SGI-skyddet hade upphört.

Från och med den 1 april 2002 har RFV ändrat sina föreskrifter i syfte att uppnå en ökad harmonisering mellan föreskrifterna och reglerna i socialförsäkringslagen. Den nya lydelsen innebär att SGI-skyddet gäller vid förvärvsavbrott, helt eller delvis, under högst tre månader i följd oavsett om avsikten är att förvärvsavbrottet eller arbetstidsförkortningen skall pågå längre tid.

RFV har alltså genom ändringen i sina föreskrifter betonat att en person har ett generellt SGI-skydd under tre månader och att avsikten med förvärvsavbrottet saknar betydelse.

6.3 Individen fullgör sin totalförsvarspikt

Skyddsbestämmelserna är tillämpliga på personer som fullgör sin totalförsvarspikt. Försäkringsskyddet hålls vilande och ersättningen beräknas enligt en s.k. värnplikts-SGI.
--

En individ som fullgör sin totalförsvarspikt har SGI-skydd enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 6 lagen om allmän försäkring (AFL). Försäkringsskyddet hålls under denna tid vilande och aktiveras igen när förvärvsavbrottet upphör.

När det gäller vilken ersättning som betalas ut vid eventuellt sjukfall under den skyddade tiden så finns det, på motsvarande sätt som för studerande, ett system med s.k. värnplikts-SGI. Detta system tillämpas när en försäkrad genomgår en grundutbildning

som är längre än 60 dagar. Sjukpenning beräknas då på eventuella inkomster som en värnpliktig har vid sidan om värnpliktstjänstgöringen. Dessa bestämmelser framgår av 3 kap. 5 § fjärde och sjunde stycket AFL.

6.4 Förvärsarbete efter 65 års ålder

Personer som är 65 år eller äldre kan under vissa omständigheter omfattas av SGI-skydd vid sjukdom.

Ett eventuellt SGI-skydd upphör normalt vid 65 års ålder. Personer som är 65 år eller äldre kan dock omfattas av SGI-skydd vid sjukdom. Detta framgår av 4 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst. Om en förvärsarbetande person som är 65 år eller äldre blir sjuk kan SGI fastställas på den inkomst som han eller hon har från arbete. Detta gäller under förutsättning att personen kan styrka att han eller hon skulle ha arbetat om inte sjukdomen förhindrat detta.

Det finns inte möjlighet att få något annat SGI-skydd än vid sjukdom för förvärsarbetande personer som är 65 år eller äldre.

6.5 Biståndsarbete

Biståndsarbetare och medföljande familjemedlemmar kan under vissa omständigheter få tillbaka sin SGI vid återkomsten till Sverige.

För biståndsarbetare gäller ett särskilt SGI-skydd. Personer som enligt 2 kap. 4 och 6 §§ socialförsäkringslagen (1999:799) anses som bosatta i Sverige under utlandsvistelsen får vid återkomsten till Sverige tillbaka sin tidigare SGI. Detta framgår av 3 kap. 5 b § lagen om allmän försäkring.

En i Sverige bosatt person som lämnar landet för att arbeta för arbetsgivarens räkning skall fortsatt anses bosatt här, om han eller hon är anställd av

- ett svenskt trossamfund eller ett organ som är knutet till ett sådant samfund, eller
- en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet.

Förutsättningen för att anses bosatt i Sverige är att utlandsvistelsen kan antas pågå som längst i fem år.

Bestämmelserna om bistandsarbetare omfattar även medföljande familjemedlemmar.

6.6 Arbetssökande efter en period med förtidspension/sjukbidrag

En person kan få tillbaka sin tidigare SGI om hans eller hennes förtidspension/sjukbidrag upphör eller minskar. Från och med 2003 ersätts förtidspension och sjukbidrag av aktivitetsersättning och sjukersättning.

I samband med att förtidspension eller sjukbidrag beviljas upphör också den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Enligt bestämmelser i 3 kap. 5 c § lagen om allmän försäkring kan en person få tillbaka sin tidigare SGI om hans eller hennes förtidspension eller sjukbidrag upphör eller minskar. Detta gäller endast för tid före 65 år och till den del den försäkrade är arbetslös och beredd att anta erbjudet arbete i en sådan omfattning som svarar mot närmast föregående förvärvsarbete. Om den tidigare SGI:n grundar sig på ett förvärvsarbete av större omfattning än som kan anses motsvara den försäkrades arbetsutbud när förtidspension/sjukbidrag upphör skall SGI:n anpassas till detta.

I detta sammanhang bör påpekas att nya regler införs från och med år 2003 för beräkning av ersättning vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan. I korthet innebär reformeringen att de nuvarande förmånerna förtidspension och sjukbidrag ersätts av aktivitetsersättning för personer i åldrarna 19–29 år och sjukersättning för personer i åldrarna 30–64 år.

7 Grupper som hamnar utanför skyddssystemet

7.1 Inledning

Såsom tidigare framgått har skyddssystemet successivt utvidgats via framförallt praxis. Trots utvidgningen finns det i dag flera grupper som hamnar utanför skyddssystemet och diskussioner förs om huruvida de bör omfattas. Vissa grupper nämns särskilt i utredningens direktiv, nämligen personer som studerar med

- postdoktorala stipendier, eller
- utbildningsstöd från trygghetsråd/stiftelse.

I det följande redovisas närmare dessa gruppers specifika problem.

I utredningens uppdrag ingår också att särskilt uppmärksamma regelsystemets effekter för dels personer som på grund av nedsatt studieförmåga vill kombinera deltidsstudier med sjukskrivning på deltid, dels personer som är förtroendevalda och har ersättning enligt kommunallagen (1991:900). Utredningen återkommer till dessa grupper i kommande slutbetänkande.

Självfallet är det inte bara nu nämnda grupper som hamnar utanför skyddssystemet. Även individer som inte uppfyller villkoren inom respektive skyddsgrupp hamnar utanför, t.ex. studerande som inte uppbär studiestöd eller doktorander som inte får utbildningsbidrag. Denna problematik behandlas närmare i kap. 8.4.

7.2 Postdoktorala studier

Postdoktorala studier utförs i regel utomlands och finansieras för flertalet med postdoktorala stipendier som inte beskattas. Inom framförallt medicin men även naturvetenskap anses det näst intill obligatoriskt att åka på postdoktorala studier för att fortsätta sin karriär som forskare.

De forskare som åker utomlands för sådana studier – ca 350 årligen – missgynnas av nuvarande socialförsäkringssystem, bl.a. när det gäller SGI-skydd. Inom arbetslöshetsförsäkringen har i vissa fall postdoktorala studier inom landet bedömts som en överhoppningsbar tid.

För närvarande är det ca 1 800 forskare som årligen disputerar och får doktorsexamen. Av dessa går knappt 20 procent – ca 350 – vidare i sin karriär med s.k. postdoktorala studier. Dessa studier utförs i regel utomlands och finansieras för flertalet med postdoktorala stipendier som inte beskattas. Vistelsen utomlands är normalt ca två år. Syftet med postdoktorala studier är att forskare efter sin forskarutbildning skall få möjlighet att förkovra sig för att sedan återvända till Sverige med internationella forskningserfarenheter. Inom framförallt medicin men även naturvetenskap anses det näst intill obligatoriskt att åka ut för postdoktorala studier för att fortsätta sin forskarkarriär.

Regeringen har mycket tydligt önskat se en ökning av den internationella rörligheten bland forskare. Detta har inte minst framförts i den forskningspolitiska propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3). Betoningen av ökad mobilitet är sammanlänkat med satsningar på ”yngre forskare”. Detta innebär i praktiken en ökning av postdoktorala satsningar. Detta är även en tydlig trend inom EU.

I Sverige är ett antal icke-statliga organisationer de huvudsakliga finansierarna för postdoktorala studier. Olika forskningsprogram inom EU avsätter också medel för postdoktorala studier. USA dominerar kraftigt som mottagarland följt av Storbritannien. Könsfördelningen är överlag jämn. Det råder betydande obalans mellan olika vetenskapsområden när det gäller tillgången till postdoktorala stipendier. Medicinare dominerar (ca hälften) följt av naturvetare (ca en tredjedel).

Utredningen har i sin kartläggning träffat företrädare för bl.a. olika stipendiegivande organisationer och fackliga organisationer.

Enligt vad dessa har uppgivit missgynnas de forskare som åker utomlands av nuvarande socialförsäkringssystem, bl.a. när det gäller SGI-skydd. Enskilda personer som personligen har drabbats har också bekräftat detta.

Såsom framkommit i kapitel 3 omfattas studerande av SGI-skydd om de studerar med studiestöd (inklusive vuxenstudiestöd och särskilt utbildningsbidrag), utbildningsbidrag för doktorander eller om studierna ligger inom eget yrkesområde. Detta framgår i lag och förordning. Regeringsrätten har i ett avgörande från 1998 (jfr RÅ 1998 ref 36) slagit fast att dessa bestämmelser skall tillämpas enligt sin ordalydelse. Enligt rätten kunde därför ett stipendium från ett privat bolag inte medföra att bestämmelserna om SGI-skydd blev tillämpliga.

En person som åker utomlands på ett postdoktoralt stipendium anses fortfarande bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Annars avregistreras han eller hon och omfattas därmed inte av de bosättningsbaserade förmånerna (jfr kap. 2.2). Möjligheten att få arbetsbaserade förmåner upphör i regel när efterskyddstiden på tre månader löpt ut. Om personen innan avresan inte hade någon anställning kan rätten att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen upphöra tidigare. Enligt vad utredningen har erfårit är det en liten grupp av det totala antalet postdoktorala stipendiater som drabbas negativt ur försäkringssynpunkt. De som drabbas är främst kvinnor i barnafödande ålder som inte uppfyller föräldraförsäkringens kvalifikationskrav.

En intressant jämförelse är hur postdoktorala studier bedöms i arbetslöshetsförsäkringen. Enligt 12 § lagen (1972:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) har sökande som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde haft förvärvsarbete i viss omfattning rätt till ersättning vid arbetslöshet. När ramtiden bestäms räknas inte den tid då sökanden varit förhindrad att arbeta på grund av vissa förhållanden som anges i 16 och 17 §§ ALF; tiden är "överhoppningsbar". Av 16 § ALF framgår att tid, då sökande varit förhindrad att arbeta på grund av avslutad heltidsutbildning som den sökande avslutat efter fyllda 25 år, är överhoppningsbar. Uppräkning av vilka orsaker som skall godtas är uttömmande. Regeringsrätten har (mål nr 3755-2000 och 3756-2000) konstaterat att postdoktoral verksamhet inom landet som finansierats med stipendium från Naturvetenskapliga forskningsrådet är att anse som överhoppningsbar tid. Kammarrätten i Stockholm har därefter funnit (mål nr 2471-2000) att postdoktoral

verksamhet som genomförts vid universitet i Portugal och finansierats med stipendium från det portugisiska ministeriet för vetenskap och teknologi, inte skall anses som överhoppningsbar tid. Kammarrättens dom är överklagad till Regeringsrätten.

7.3 Utbildningsstöd från trygghetsråd/stiftelse

Arbetstagare som är anställda i ett företag eller myndighet som har ett trygghetsavtal omfattas i regel av ett omställningsavtal. Omställnings- eller trygghetsavtal är kollektivavtal och innebär att en arbetstagare som blivit uppsagd eller hotas av uppsägning på grund av arbetsbrist bl.a. kan få omställningsstöd i form av ekonomiskt bidrag till studier. Personen omfattas i dessa fall inte av SGI-skydd trots att trygghetsråden enligt lag är skyldiga att betala socialavgifter för de ersättningar som betalas ut och att ersättningarna är skattepliktiga för den enskilde.

Omställnings- eller trygghetsavtal är kollektivavtal, som har syftet att ge arbetstagare som har sagts upp på grund av arbetsbrist, stöd i omställningen till ny försörjning. Detta sker genom ett aktivt omställningsarbete som kan påbörjas vid uppsägningstillfället eller i vissa fall tidigare. Avtalen ger också under vissa förutsättningar ekonomisk ersättning som komplement till den allmänna arbetslöshetsersättningen. Trygghetsråden administrerar och verkställer det stöd som skall utgå enligt omställningsavtalen.

Omställningsavtalen har träffats och finansieras av parter på arbetsmarknaden och fungerar som komplement till den generella arbetsmarknadspolitik. Huvudregeln är att arbetstagare anställda i ett företag eller myndighet som är ansluten till ett trygghetsråd omfattas av ett omställningsavtal.

Verksamheten finansieras genom att omfattade företag betalar en avgift som beräknas som en procentuell andel av lönesumman. Procentsatsen varierar mellan de olika trygghetsråden. Trygghets- och omställningsavtal finns för närvarande huvudsakligen för privattjänstemän och statligt anställda. Antalet arbetstagare som omfattas av sådana avtal är knappt en miljon.

Omställningsavtal saknas för huvuddelen av det privata LO-området och för hela den kommunala arbetsmarknaden.

Inom det privata tjänstemannaområdet verkar Trygghetsrådet, som tillhandahåller olika former av omställningsstöd, medan

Trygghetsstiftelsen verkar inom det statliga området. Trygghetsstiftelsens verksamhet liknar Trygghetsrådets. Vissa skillnader finns dock, främst när det gäller den ekonomiska ersättningen.

Arbetstagare som omfattas av omställningsavtalet kan få två former av stöd. Omställningsstöd handlar om personlig rådgivning och vägledning mot ett nytt arbete eller mot start av en egen verksamhet. Omställningsstöd kan också ges i form av ett ekonomiskt bidrag till kompetensutveckling i form av utbildning eller praktik.

Den andra formen av stöd, avgångsersättning, är en inkomstutfyllnad och beräknas med utgångspunkt från den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Riktpunkten är att den arbetslöse skall få en ersättning som tillsammans med arbetslöshetsersättningen motsvarar 70 procent av den tidigare lönen. Trygghetsrådet erbjuder även kostnadsfri rekryteringservice till företag som behöver anställa för kortare eller längre tid.

Till skillnad mot t.ex. en studerande som har studiestöd får en person inte ett SGI-skydd när han eller hon studerar med ersättning från trygghetsråd/stiftelse. Även om personen i grunden är arbetslös betraktas han eller hon under studietiden som studerande och omfattas därför inte av de regler som gäller för arbetslösa. Eftersom han eller hon inte heller uppbär statligt stöd i form av studiestöd gäller inte skyddsbestämmelserna vid studier. Detta gäller under förutsättning att villkoren inte är uppfyllda för studier inom eget yrkesområde. Enligt vad utredningen har erfårit från företrädare från olika trygghetsråd verkar dessa bestämmelser hämmande för speciellt äldre personer som av rädsla för att förlora sin SGI hellre avstår från en värdefull utbildning. Företrädarna påpekar också att Trygghetsråden enligt lag är skyldiga att betala socialavgifter för de ersättningar som betalas ut och att ersättningarna är skattepliktiga för den enskilde.

Utredningen om omställningsavtal har haft regeringens uppdrag att kartlägga och belysa de omställnings- och trygghetsavtal som för närvarande finns på arbetsmarknaden och vilka effekter de har bl.a. för enskilda som har fått stöd, för berörda grupper av arbetstagare och arbetsgivare och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utredningens slutsatser framgår i betänkandet (SOU 2002:59) Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda. En förteckning över befintliga omställningsavtal, deras avtalsparter, avgifter samt antal anställda som omfattas finns i bilaga 2 till nämnda betänkande.

Utredningen om omställningsavtal konstaterar att omställningsavtalen har positiva effekter. De som drabbas av uppsägningar får snabbt ett individ- och situationsanpassat stöd från trygghetsråden och lyckas i stor utsträckning få nya arbeten eller starta egna företag. Relativt många går vidare till längre utbildningar. Utredningen gör vidare bedömningen att de positiva effekterna av omställningsavtal i stort skulle bibehållas om en större del av arbetsmarknaden täcks av omställningsavtal. Omställningsavtal på de delar av arbetsmarknaden som i dag saknar sådana skulle enligt utredningen också få positiva fördelningspolitiska effekter. Nämnda utredning har föreslagit att utbildningsstöd från trygghetsråden bör behandlas som annat studiestöd i sjukpenninghänseende.

8 Problembeskrivning

8.1 Inledning

Skyddsbestämmelserna för sjukpenninggrundande inkomst (SGI) omfattade ursprungligen endast ett fåtal individer och var enhetliga för de individer som berördes. Det var en homogen grupp – arbetslösa – som ansågs ha kvar sin anknytning till förvärvslivet. Längre perioder av arbetslöshet var då relativt ovanligt. Antalet individer som omfattas av skyddsbestämmelserna har därefter successivt ökat och omfattar i dag inte bara arbetslösa utan också studerande, föräldralediga samt vissa övriga grupper. Samtidigt ställs krav om att få tillhöra den skyddade kretsen från fler grupper som i dag står utanför skyddssystemet, bl.a. de grupper som presenterats i föregående kapitel.

Utvecklingen har krävt upprepade anpassningar av SGI-systemet. Enligt vad utredningen har erfarit har dock dessa anpassningar inte föregåtts av någon konsekvensanalys av systemet i stort. Bestämmelserna har därför blivit både krångliga och svåra att tillämpa och administrera. Skyddet är inte längre enhetligt utan samhället har av olika skäl valt att behandla skyddssituationerna på olika sätt. I dag tillämpas tre principiella lösningar för att åstadkomma SGI-skydd. Att försäkringsskyddet ser olika ut innebär också att sättet att beräkna ersättningen vid ett eventuellt sjukfall under skyddad tid varierar (jfr kap. 2.7).

Utredningen har vid sin genomgång av dagens skyddsbestämmelser kunnat konstatera att dessa bestämmelser medför en rad negativa konsekvenser. Konsekvenser som på sikt riskerar att undergräva medborgarnas förtroende för hela sjukförsäkringssystemet. I detta kapitel försöker utredningen att identifiera de viktigaste orsakerna till dagens brister. Framställningen är indelad enligt följande underrubriker:

- en konflikt mellan olika politikområdets mål och syften,

- en utveckling från inkomstbortfallsförsäkring mot ett försörjningsstöd,
- gränsdragningar inom systemet upplevs som orättvisa,
- regelverket är komplext och kräver stora administrativa resurser.

8.2 En konflikt mellan olika politikområdens mål och syften

Inom skyddssystemet är det flera olika system och politikområden som ställs mot varandra. I denna samordning uppstår det en målkonflikt som kanske är den främsta anledningen till nuvarande problematik. Den största målkonflikten – ur skyddssynpunkt – föreligger mellan sjukförsäkringen och utbildningspolitiken/studiestödsverksamheten.

Sjukförsäkringens syfte är att ge ekonomiskt skydd till förvärvsaktiva som blir sjuka. Försäkringen bygger på inkomstbortfallsprincipen och arbetslinjen är en viktig utgångspunkt. Föräldraförsäkringens syfte är att förena föräldraskap med förvärvsarbete och studier. Inom familjepolitiken anses det viktigt att skapa trygghet och gynnsamma förutsättningar för ett ökat barnafödande. Arbetslöshetsförsäkringens syfte är att underlätta omställningen från ett arbete till ett annat. Försäkringen bygger på principen om ersättning för inkomstbortfall och arbetslinjen är en viktig utgångspunkt. Utbildningspolitikens syfte är att främja ett livslångt lärande. Studiestödsverksamheten skall bidra till att personer kan studera utan att begränsas av sina ekonomiska resurser eller av funktionshinder.

De vanligaste orsakerna till att skyddsreglerna träder in är föräldraskap, arbetslöshet och studier. Detta innebär att olika system och politikområden ställs mot varandra. En person som omfattas av flera olika skyddsbestämmelserna rör sig mellan dessa system och problem kan därför uppstå på grund av att dessa system är uppbyggda med olika syften och mål. I denna samordning uppstår det en målkonflikt som kanske är den främsta anledningen till nuvarande problematik. De senaste årens renodling av systemen har ytterligare bidragit till detta.

De aktuella verksamhetsområdena är

- sjukförsäkringen
- föräldraförsäkringen
- arbetslöshetsförsäkringen
- utbildningspolitiken/studiestödsverksamheten.

Nedan beskrivs kortfattat inom vilka politikområden dessa verksamhetsområden ingår samt deras respektive mål och syften.

Sjukförsäkringens syfte är att ge ekonomiskt skydd till förvärvsaktiva

Sjukförsäkringen ingår i politikområdet Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (utgiftsområde 10). Försäkringens syfte är att ge ekonomiskt skydd när en person tvingas avstå från förvärvsarbete på grund av t.ex. sjukdom eller vård av barn. Försäkringen bygger på inkomstbortfallsprincipen, vilken anses vara en av grundbultarna i socialförsäkringen. I nuvarande sjukförsäkring innebär principen att ersättningen vid sjukdom är kopplad till den inkomst som personen har. Arbetslinjen är en annan viktig utgångspunkt, dvs. den enskildes arbetsförmåga skall tas till vara så långt som möjligt.

Sjukförsäkringen finansieras med arbetsgivaravgifter och egenavgifter. För de förvärvsarbetande betalas löpande in avgifter för ett försäkringsskydd som utnyttjas vid en annan tidpunkt. Avsikten är att såväl ersättning som finansiering skall vara relaterad till individernas förvärvsinkomster.

De senaste åren har det skett en kraftig ökning av antalet sjukskrivna. För att understryka vikten av att den negativa utvecklingen inom ohälsområdet vänds har regeringen i sin budgetproposition för år 2003 (prop. 2002/03:1 utgiftsområde 10) föreslagit ett nytt mål för politikområdet. Målet är att frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning skall – i förhållande till 2002 – halveras fram till 2008. Regeringen poängterar bl.a. att sjukförsäkringssystemet skall underlätta en snabb återgång i arbete.

Föräldraförsäkringens syfte är att förena föräldraskap med förvärvsarbete och studier

Föräldraförsäringen ingår som en del i politikområdet Ekonomiska familjepolitiken (utgiftsområde 12). Målet för denna är att inom ramen för den generella välfärden stödja barnfamiljerna och därmed minska de ekonomiska skillnaderna mellan familjer med och utan barn. Det anses också viktigt att skapa trygghet och gynnsamma förutsättningar för ett ökat barnafödande. Det familjeekonomiska stödet utformas så att barnfamiljerna skall få ett ökat handlingsutrymme och bl.a. bättre möjligheter att förena förvärvsarbete eller studier med föräldraskap.

I syfte att uppnå dessa mål inom familjepolitiken har föräldraförsäringen varit föremål för flera förändringar de senaste åren, bl.a. har antalet dagar utökats, en femte förmånsnivå har införts och den lägsta ersättningsnivån har höjts för de föräldrar som har låg inkomst eller inte uppfyller kvalifikationsvillkoret inom försäkringen. Ytterligare förslag till regelförändring finns i regeringens budgetproposition för år 2003 (prop. 2002/03:1 utgiftsområde 12). Regeringen föreslår att den grundnivå i föräldraförsäkringen som ersätter dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning (de första 180 dagarna) höjs från 120 kr till 150 kr per dag.

Arbetslöshetsförsäkringens syfte är att underlätta omställningen från ett arbete till ett annat

Arbetslöshetsförsäkringen ingår i politikområdet Arbetsmarknadspolitik (utgiftsområde 13). Huvudinriktningen för arbetsmarknadspolitik är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt.

Arbetslöshetsförsäkringen är en försäkring vid arbetslöshet och syftet är att underlätta omställningen från ett arbete till ett annat. Arbetslöshetsersättning lämnas vid arbetslöshet som kompensation för inkomstbortfall eller som grundbelopp. Ett grundläggande villkor för ersättning är att den arbetslöse aktivt söker nytt arbete. I de arbetsmarknadspolitiska programmen lämnas aktivitetsstöd till deltagarna eller skattereduktion alternativt bidrag till arbetsgivaren.

Reglerna för arbetslöshetsförsäkringen har de senaste åren förändrats för att effektivisera sökprocessen och för att stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring samt

för att bryta rundgången mellan öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program. Regeringen aviserar i sin budgetproposition för år 2003 (prop. 2002/03:1 utgiftsområde 13) att den avser att under hösten 2002 eller våren 2003 återkomma till riksdagen med förslag om ytterligare insatser för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Syftet är att fullfölja intentionerna bakom de förändringar som har gjorts inom arbetslöshetsförsäkringen samt genom införandet av aktivitetsgarantin.

Utbildningspolitikens syfte är att främja ett livslångt lärande

Utbildningspolitiken ingår i politikområde Utbildningspolitik (utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning). Målet är att Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Under senare år har också en kraftig utbyggnad av den grundläggande högskoleutbildningen bidragit till att fler studenter har fått tillträde till högre utbildning. Regeringen vill bl.a. ge fler människor möjlighet att skaffa sig en utbildning. Målet är att hälften av en årskull skall ha påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder. Den 1 januari 2003 införs också ett nytt rekryteringsbidrag vid vuxenstudier. Syftet är att rekryteringsbidraget, som är ett särskilt förmånligt ekonomiskt bidrag, skall locka svarrekryterade grupper till studier.

Studiestödsverksamheten ingår också i politikområde Utbildningspolitik (utgiftsområde 15 Studiestöd). Verksamheten skall bidra till att personer kan studera utan att begränsas av sina ekonomiska resurser eller av funktionshinder. Studerande på gymnasienivå och eftergymnasial nivå får årligen ca 19 miljarder i form av statliga bidrag och räntesubventioner.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har stora likheter. Några större likheter mellan sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen finns däremot inte. Den största målkonflikten – ur skyddssynpunkt – föreligger mellan sjukförsäkringen och utbildningspolitiken/studiestödsverksamheten.

8.3 En utveckling från inkomstbortfallsförsäkring mot försörjningsstöd

Det finns inte någon tidsgräns för hur länge en person kan omfattas av SGI-skydd, vilket kan medföra en svag anknytningen till ett faktiskt inkomstbortfall. Vidare kan en arbetslös överkompenseras vid sjukdom eftersom det inte finns något krav på att han eller hon skall vara berättigad till arbetslöshetsersättning för att omfattas av skyddsbestämmelserna. Även en arbetslös som är berättigad till arbetslöshetsersättning kan få en högre ersättning än som motsvarar inkomstbortfallet vid sjukskrivning på grund av att de skilda systemen har olika ersättningstak.

SGI-reglerna framstår mer som en försörjningsgaranti och inte som en försäkring för faktiskt inkomstbortfall. Sambandet mellan avgift-förmån blir allt svagare.

Dagens möjligheter att behålla ett sjukpenningsskydd en lång tid efter senaste faktiska förvärvsinkomst medför att anknytningen till ett inkomstbortfall kan vara svag. Det är inte ovanligt att en individ som har kvalificerat sig för en SGI därefter gör förvärvsavbrott av flera olika orsaker. Han eller hon kan kombinera studier, arbetslöshet, föräldraskap etc. under flera år. Någon tidsgräns för hur länge man kan omfattas av SGI-skydd finns inte och den så kallade SGI-kedjan tenderar i vissa fall att bli allt längre. Detta kan medföra att den enskilde överkompenseras vid sjukdom under skyddad tid eftersom han eller hon kan få ersättning som grundar sig på en SGI och ett förvärvsarbete som ligger flera år tillbaka i tiden.

Överkompensation kan också inträffa om en arbetslös individ blir sjuk. För att omfattas av SGI-skydd vid arbetslöshet krävs – såsom framgått av tidigare avsnitt – av en arbetslös person att han eller hon är aktivt arbetssökande och är anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Något krav på att tillhöra en arbetslöshetskassa eller vara berättigad till arbetslöshetsersättning finns däremot inte. Den som är arbetslös, men som tidigare har förvärvsarbetat, kan således ha rätt till ersättning från socialförsäkringen (t.ex. sjuk- eller föräldrapenning) utan att under arbetslösheten vara berättigad till arbetslöshetsersättning. Det innebär att den arbetslöse vid sjukdom ersätts för utebliven inkomst trots att han eller hon kanske inte har något inkomstbortfall.

Även en arbetslös som är berättigad till arbetslöshetsersättning kan få en högre ersättning än som motsvarar inkomstbortfallet vid sjukskrivning på grund av att de skilda systemen har olika ersättningsstak. Det högre ersättningsstaket inom sjukförsäkringen innebär att det kan finnas ekonomiska incitament att uppbära sjukpenning i stället för att aktivt söka arbete.

Sammantaget medför allt längre SGI-kedjor och ersättning vid sjukskrivning under arbetslöshet att inkomstbortfallsprincipen urholkas allt mer, principen förlorar i betydelse. SGI-reglerna framstår mer som en försörjningsgaranti och inte som en försäkring för faktiskt inkomstbortfall. Det sker successivt en ökning av antalet försäkrade som inte genererar avgifter till systemet. Utredningen kan konstatera att sambandet mellan avgift-förmån därmed blir allt svagare.

I detta sammanhang kan också påpekas att SGI-systemet har kritiserats från flera håll under 1990-talet bl.a. för att kvalifikationskraven för SGI har ansetts vara alltför lågt ställda. Enligt kritik från Riksrevisionsverket medför de låga kvalifikationsvillkoren att en person relativt enkelt kan få inträde i sjukförsäkringen och sedan via skyddsreglerna stanna kvar under en lång period trots att han eller hon inte längre har ett förvärvsarbete. Detta bidrar till att ge sjukförsäkringen en räckvidd som sträcker sig utöver en ren inkomstbortfallsförsäkring. Kvalifikationsvillkoren för SGI ingår dock inte i utredningens uppdrag.

8.4 Gränsdragningar inom systemet upplevs som orättvisa

Det finns flera grupper som hamnar utanför skyddssystemet och som upplever detta som djupt orättvist. Som exempel kan nämnas personer som studerar med ersättning från trygghetsråd/stiftelse eller som studerar med postdoktorala stipendier. Andra grupper som hamnar utanför skyddssystemet är studerande som inte uppbär studiestöd och doktorander som inte uppbär utbildningsbidrag.

Även för personer som omfattas av skyddsbestämmelserna finns det gränsdragningar som gör att vissa faller utanför på ett till synes omotiverat sätt, t.ex. studerande som inte får förlöpande utbetalning av sina studiemedel. Kravet på en obruten SGI-kedja kan också medföra att en person på ett godtyckligt

sätt tappar sitt skydd, trots att han eller hon kanske under många år har genererat avgifter till systemet.

Det ställs krav om att få tillhöra den skyddade kretsen från fler grupper som i dag står utanför skyddssystemet. De gränsdragningar som finns i dag upplevs som både orättvisa och godtyckliga. Detta är ett allvarligt problem ur rättvisesynpunkt och riskerar på sikt att undergräva medborgarnas förtroende för hela sjukförsäkringssystemet.

De skyddsvärda grupperna har visserligen successivt utvidgats de senaste åren. Ändå finns det i dag flera grupper som hamnar utanför systemet. Några grupper nämns särskilt i utredningens direktiv och har redovisats i föregående kapitel, t.ex. arbetstagare som har blivit uppsagda på grund av arbetsbrist och som studerar med ersättning från trygghetsråd/stiftelse. Dessa personer omfattas inte av de nuvarande skyddsbestämmelserna. Eftersom individen inte får statligt stöd i form av studiestöd gäller inte skyddet vid studier. Även om personen i grunden är arbetslös betraktas han eller hon under studietiden som studerande och omfattas därför inte heller av de skyddsregler som gäller för arbetslösa. Detta upplevs som djupt orättvist av de berörda personerna. Enligt vad utredningen har erfårit har bestämmelserna en hämmande effekt för framförallt äldre personer som, av rädsla för att förlora sin SGI, hellre avstår från en värdefull utbildning. Utredningen kan också konstatera att det även i dessa fall saknas ett samband mellan avgifter och förmåner. Företrädare för trygghetsråden har nämligen uppgett att de är skyldiga att betala socialavgifter för de ersättningar som betalas ut och att ersättningarna är skattepliktiga för den enskilde.

En annan grupp som hamnar utanför skyddssystemet är de forskare som åker utomlands på s.k. postdoktorala stipendier. Utredningen kan konstatera att dessa personer därmed får olika signaler från statsmakterna. Å ena sidan uppmuntras i olika sammanhang den internationella rörligheten bland forskare. Detta innebär i praktiken en ökning av postdoktorala satsningar. Inom medicin och naturvetenskap är det dessutom näst intill obligatoriskt att åka ut på sådana studier för att fortsätta sin forskarkarriär. Å andra sidan anses dessa personer få klara sig utan ett godtagbart samhällsskydd när de kommer tillbaka till Sverige. Utredningen har erfårit att det är en liten grupp som drabbas men att det framförallt gäller kvinnor i barnafödande ålder. Att exkludera dessa personer är

därför inte bara ett problem ur rättvisesynpunkt utan också ett jämställdhetsproblem.

Utöver de grupper som nämns i utredningens direktiv vill utredningen också peka på hur olika studerande behandlas inom skyddssystemet. För närvarande studerar ca 150 000 personer vid högskolor och universitet utan studiestöd. Dessa personer omfattas inte av skyddsbestämmelserna, såvida de inte uppfyller kriterierna för studier inom eget yrkesområde. Denna gränsdragning kan upplevas som både orättvis och svår att motivera för personer som av olika skäl väljer att studera utan studiestöd. Speciellt som det livslånga lärandet uppmuntras i olika sammanhang. Kravet på studiestöd för att omfattas av SGI-skydd drabbar också vissa doktorander negativt. Oavsett vilka likheter respektive olikheter som finns bland doktorander så är det ur skyddssynpunkt enbart intressant huruvida de erhåller statligt stöd eller ej. Doktorander som får sådant stöd i form av utbildningsbidrag får behålla sitt sjukpenningsskydd. Doktorander som finansierar sin forskning med stipendier omfattas däremot inte av skyddsbestämmelserna.

Även för studerande som omfattas av skyddsbestämmelserna finns det vissa gränsdragningar som kan upplevas som både godtyckliga och orättvisa. SGI-skydd föreligger så länge den studerande uppbär studiemedel, oavsett om det är i en omfattning som svarar mot studietakten. En studerande som studerar heltid men uppbär halvt studiemedel får således sin SGI skyddad så länge han eller hon får löpande utbetalning av sina studiemedel. Väljer han eller hon däremot att uppbära studiemedel endast under vissa veckor av en termin, t.ex. i början eller slutet av en termin, anses det föreligga ett avbrott i den s.k. SGI-kedjan. Enligt RFV:s Vägledning Nr 2002:4 Sjukpenninggrundande inkomst medför den nu beskrivna situationen att den studerande i regel tappar sitt SGI-skydd från och med den första dagen han eller hon inte längre uppbär studiemedel. Dessa konsekvenser motverkar ett flexibelt användande av studiestöd för personer som kanske har en lång studietid framför sig.

Vidare kan kravet på en obruten SGI-kedja medföra att en person på ett godtyckligt sätt, ofta utan egen vetskap, förlorar sitt skydd trots att han eller hon kanske har arbetat under många år och därmed genererat avgifter till systemet. Samtidigt kan en annan person behålla sitt skydd under lång period även om han eller hon inte har förvärvsarbetat under många år.

Sammantaget konstaterar utredningen att det ställs krav om att få tillhöra den skyddade kretsen från alltfler grupper som i dag står utanför skyddssystemet. De gränsdragningar som finns i dag upplevs som både orättvisa och godtyckliga. Detta anser utredningen vara ett allvarligt problem ur rättvisesynpunkt och riskerar på sikt att undergräva medborgarnas förtroende för hela sjukförsäkringssystemet.

8.5 Regelverket är komplext och kräver stora administrativa resurser

Många etappvisa ändringar har bidragit till att skyddssystemet har blivit svårt att både överblicka och tillämpa. Reglernas komplexitet medför att det är svårt att förutse för både handläggaren och den enskilde individen. Komplexiteten medför vidare svårigheter att uppnå en likformig tillämpning och kan därför ses som ett allmänt rättssäkerhetsproblem.

De olika skyddssituationerna regleras på olika nivåer; lag, förordning, föreskrift och praxis. Denna reglering på olika nivåer med olika beslutsfattare som förfogar över ramen respektive grunderna för SGI-skydd bidrar till ett svärgenomtjänligt system och försvårar en enhetlig tillämpning. Skyddssystemet medför att försäkringskassorna får lägga ned stora administrativa resurser i dessa ärenden.

Många etappvisa ändringar har bidragit till ett komplext system

Skyddssystemet har under årens lopp varit föremål för många etappvis ändringar. I samband med dessa ändringar har det inte skett någon översyn av strukturen för systemet. Detta har bl.a. medfört att systemet har blivit svårt att överblicka, förutse och tillämpa.

Rätten att i vissa fall få behålla sitt sjukpenningsskydd trots att man inte förvärvsarbetar innebär att många regler skall samverka. Det är då av stor vikt att handläggaren på försäkringskassan är kunnig och har erfarenhet av dessa regler. Han eller hon måste också ha god kunskap om när reglerna ändrades och vad det innebär för SGI-skyddet. Detta gäller inte minst när den s.k. SGI-

kedjan är flera år gammal, dvs. där den enskilde individen varvat förvärvsarbete med studier, arbetslöshet, föräldraledighet etc.

Reglernas komplexitet medför att det är svårt att förutse för både handläggaren och den enskilde individen. Komplexiteten kan också medföra svårigheter att uppnå en likformig tillämpning. Exempelvis görs det – enligt vad utredningen har erfarit – olika tolkningar av huruvida utbildningsstöd från Trygghetsråd etc. skall omfattas av SGI-skydd eller inte. Utredningen anser därför att komplexiteten i regelverket kan ses som ett allmänt rättssäkerhetsproblem.

Problemet med en likformig tillämpning av regelverket kommer dessutom att öka när en mycket stor grupp handläggare på försäkringskassorna går i pension under de kommande åren. De delar av regelverket som innebär att handläggaren måste utreda situationer som inträffat under en lång tidsperiod – och där reglerna under denna tidsperiod har ändrats flera gånger – är i dag mycket svåra att överblicka för en handläggare utan lång erfarenhet. Risken för fel i handläggningen blir därför stor i dessa ärenden om de handläggs av oerfaren personal.

Reglering på olika nivåer bidrar till komplexiteten

Som framgått i kapitel 2.6 regleras de olika skyddssituationerna för närvarande utan någon inbördes ordning på olika nivåer; lag, förordning, föreskrift och praxis. Det innebär att för olika situationer – och ibland även för likartade – kan det variera om det är riksdag, regering eller myndighet (Riksförsäkringsverket) som förfogar över dels ramen, dels grunderna för SGI-skyddet.

I nedanstående skiss ges en översiktlig bild på hur regleringen av skyddsbestämmelserna ser ut idag när det gäller respektive skyddssituation. Skillnad görs mellan var ramen respektive grunderna för skyddet regleras.

SGI-skydd	Lag	Förordning	Föreskrift	Annat
Studier med studiestöd (inkl. vuxenstudiestöd)	Ram	Grunderna		
Särskilt utbildningsbidrag	Ram	Grunderna		
Utb.bidrag för doktorander	Ram	Grunderna		
Studier inom eget yrkesomr.	Ram	Grunderna		
Arbetslös, aktivitetsstöd	Ram, grund			
Arbetslös, arb.mark.förf.	Ram	Grunderna		
Graviditet	Ram, grund			
Vård av barn max 1 år	Ram, grund			
Vård av barn äldre än 1 år				Praxis
Förvärsavbrott 3 mån			Ram, grund	
Totalförsvarsplikt	Ram, grund			
Förvärsarbete efter 65 år			Ram, grund	
Bistandsarbete	Ram, grund			
Arbetsökande efter ftp, sjukbidrag	Ram, grund			

SGI-skydd vid studier och arbetslöshet är uppbyggt på liknande sätt, dvs. ramen anges i lag (lagen om allmän försäkring) medan regeringen förfogar över grunderna i en förordning. Ett undantag är skyddet för arbetslösa som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd. Detta skydd regleras nämligen i lag både beträffande ram och grund. SGI-skydd vid graviditet och vård av barn som inte är äldre än ett år framgår av lag. Däremot är SGI-skydd vid vård av barn som är äldre än ett år, om föräldern får föräldrapenning som motsvarar minskningen i arbetstiden, inte lagreglerat utan detta framgår av praxis. När det gäller övriga skyddssituationer är dessa reglerade dels i RFV:s föreskrifter, dels i lag.

I detta sammanhang bör också upprepas vad som gäller vid sjukdom och rehabilitering. Utredningen har i kap. 2.8 konstaterat att det är självklart att den enskilde individen i dessa fall omfattas av SGI-skydd. Skyddet framgår här av RFV:s föreskrifter. SGI-skydd inträder också i vissa fall när individen får livränta i samband med rehabilitering. Detta skydd framgår av lag.

Reglering på olika nivåer med olika beslutsfattare som förfogar över ramen respektive grunderna, bidrar enligt utredningens mening till att systemet är både omfattande och svärgenomträngligt. Att reglerna finns i flera olika former gör det oöver-

skådligt och ställer stora krav på handläggare och berörda individer. Därmed försvåras en enhetlig tillämpning.

Systemet kräver stora administrativa resurser

Försäkringskassorna fattar årligen närmare 1,5 miljoner beslut om sjukpenninggrundande inkomst. Enligt uppgifter från en förstudie som Riksförsäkringsverket har gjort är ca 400 årsarbetare sysselsatta med SGI-handläggningen. Av dessa används minst 300 i samband med fördjupade SGI-utredningar. Dessa fördjupade utredningar avser ca 25 procent av den totala volymen SGI-ärenden.

Bland de 25 procent som kräver 75 procent av handläggningstiden är grupperna arbetslösa och egenföretagare kraftigt överrepresenterade. Den enskilt största orsaken till detta är regelverkets utformning. Såsom framgått ovan ställer komplexiteten i flera fall stora krav på handläggarna i samband med utredning av SGI-skyddad tid, inte minst när det gäller de allt längre SGI-kedjorna.

Enligt utredningen kan det ifrågasättas om det är rimligt att – inom ramen för ett generellt system – lägga ned så stora administrativa resurser i enskilda ärenden.

9 En ny försäkringsstruktur?

9.1 Utredningens uppdrag

Utredningens huvudsakliga uppgift är att först göra en analys av reglerna om skyddstider för SGI och därefter föreslå vilka grundläggande principer som skall gälla för den enskilda individens rätt att behålla SGI under tid då han eller hon inte förvärvsarbetar. Utredningen skall lämna ett huvudalternativ men det finns inget hinder att föreslå alternativa lösningar.

Enligt utredningens mening står vi inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningsskyddet. Det ena alternativet är att skyddsreglerna justeras eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas. Det andra alternativet är att systemet konstrueras eller byggs om.

Syftet med delrapporten är att – via främst remissbehandling – stimulera till en bred och offentlig debatt när det gäller detta vägval. I delrapporten pekas därför på olika strukturella och principiella lösningar. Mot bakgrund av bl.a. remissvaren kommer utredningen i sitt slutbetänkande att föreslå ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar. I slutbetänkandet kommer också att redovisas övriga frågor som ingår i utredningens uppdrag.

Av utredningens direktiv framgår följande:

En särskild utredare utses för att göra en översyn av reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst. Utgångspunkten skall vara att reglerna som föreslås skall uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa. Administrationen av försäkringen skall vara enkel och undantag bör så långt det är möjligt undvikas. Utredaren skall föreslå grundläggande principer för rätten att behålla SGI under tid som förvärvsarbete inte utförs.

Utredningens huvudsakliga uppgift är alltså att först göra en analys av reglerna om skyddstider för SGI och därefter föreslå vilka grundläggande principer som skall gälla för den enskilda individens rätt att behålla SGI under tid då han eller hon inte förvärvsarbetar. Utredningen skall föreslå ett huvudalternativ men det finns inget hinder att föreslå alternativa lösningar.

Utredningen kan utifrån probleminventeringen i föregående kapitel konstatera att vi står inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningskyddet. Det ena alternativet är att skyddsreglerna justeras eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas ytterligare. Det andra alternativet är att systemet konstrueras eller byggs om. Innan slutlig ställning tas till ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar vill utredningen genom denna delrapport stimulera till en bred och offentlig debatt när det gäller detta vägval. Delrapporten innehåller därför dels en analys och probleminventering av dagen skyddsbestämmelser, dels olika strukturella och principiella lösningar. Via bl.a. en remissbehandling är det utredningens förhoppning att det kommer in många värdefulla kommentarer och synpunkter som kan bidra till en allsidig belysning inför det fortsatta arbetet med slutbetänkandet. Utredningen vill dock betona att delrapporten inte innehåller några uttömmande förslag till lösningar.

I kommande slutbetänkande kommer alltså att presenteras ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar när det gäller det framtida sjukpenningskyddet. Utredningen kommer också att redogöra för övriga frågor som ingår i uppdraget, bl.a. rätten att följa löneutvecklingen under pågående ersättningsfall. Enligt direktiven skall särskilt uppmärksammas regelsystemets effekter för vissa personer som

- på grund av nedsatt studieförmåga vill kombinera deltidsstudier med sjukskrivning på deltid,
- tar emot ersättning från trygghetsråd,
- får s.k. postdoktorala stipendier eller
- är förtroendevalda och har ersättning enligt kommunallagen (1991:900).

Några av dessa grupper, som idag hamnar utför skyddssystemet, har presenterats närmare i kap. 7, där också deras specifika problematik redovisats. När utredningen i de kommande kapitlen presenterar olika strukturella och principiella lösningar, kommer

där också delvis att beröras effekterna för vissa grupper. Någon samlad analys av de föreslagna lösningarnas effekter kommer dock inte att lämnas förrän i slutbetänkandet.

9.2 Möjligheterna att justera nuvarande system är uttömda

Möjligheterna till ytterligare justeringar av nuvarande system är uttömda. En utvidgning av skyddsgrupperna riskerar på sikt att hota sjukförsäkringssystemets legitimitet. Sambandet mellan avgift-förmån kommer att försvagas ännu mer.

Ytterligare justeringar är inte heller förenligt med direktivens krav på en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa.

I föregående kapitel har identifierats de viktigaste bristerna med dagens skyddssystem. Utredningen konstaterar bl.a. att nuvarande gränsdragningar innebär att flera grupper hamnar utanför systemet. Gränsdragningarna inom skyddssystemet upplevs dessutom som både godtyckliga och orättvisa, vilket är ett allvarligt problem ur rättvisesynpunkt och riskerar på sikt att hota sjukförsäkringssystemets legitimitet.

Frågan är då hur man skall komma till rätta med de redovisade bristerna. Utredningen kan här konstatera att vi står inför ett vägval. Det ena alternativet är att skyddsreglerna justeras eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas ytterligare. Det andra alternativet är att systemet konstrueras eller byggs om. Utredningen har övervägt det första alternativet, dvs. att bygga ut systemet, men bedömer att ytterligare justeringar inte är en framkomlig väg. Hittills har systemet lappats och lagats, vilket har bidragit till att utöka sjukförsäkringens räckvidd utöver en ren inkomstbortfallsförsäkring. Systemet har – utöver att det uppfattas som orättvist – dessutom blivit komplext och kräver stora administrativa resurser. En ytterligare utvidgning av de skyddsvärda grupperna riskerar att ytterligare försvaga kravet på anknytningen till förvärvslivet. Sambandet mellan avgift-förmån kommer att försvagas ytterligare. Trycket blir också större att i framtiden ta in ännu fler grupper. Risken är uppenbar att systemet blir än mer svårgenomträngligt och komplext.

Ytterligare justeringar är inte heller förenliga med de krav som ställs i utredningens direktiv. Enligt dessa krav – som framgår inledningsvis i detta kapitel – skall de föreslagna reglerna uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa. Vidare skall administrationen vara enkel och undantag bör så långt som möjligt undvikas.

Utredningen finner sammantaget att möjligheterna till ytterligare justeringar av nuvarande system är uttömda. Skyddssystemet har spelat ut sin funktion i sin nuvarande form. I stället ligger det närmare till hands att överväga det andra alternativet, dvs. att konstruera om sjukpenningsskyddet. I detta sammanhang bör övervägas dels om nuvarande försäkringsstruktur är ändamålsenlig, dels vilka principer som skall styra rätten till ersättning under sjukdom. Innan utredningen redovisar olika tänkbara försäkringskonstruktioner och principiella lösningar resoneras i nästa avsnitt kring SGI:s roll som gemensam beräkningsgrund för olika inkomstersättningar.

9.3 SGI har spelat ut sin roll som gemensam beräkningsgrund för olika förmåner

SGI användes ursprungligen som underlag för beräkning av sjukpenning. Användningsområdet har successivt utvidgats, bl.a. för att SGI hade fördelen att vara både tillförlitlig och aktuell. Med tiden har vissa förmånsslag, främst föräldrapenning, kommit att ändras i grunden. Vidare har inkomstregistreringen i praktiken avskaffats. SGI kan därmed sägas ha spelat ut sin nuvarande roll som gemensam beräkningsgrund för olika förmåner.

SGI användes ursprungligen endast som underlag för beräkning av sjukpenning. Detta beräkningsunderlag fastställdes då i en särskild process som var föremål för regelbundna omprövningar. SGI hade fördelen att vara både tillförlitlig och aktuell. Det fanns därför uppenbara fördelar med att använda resultatet av denna inkomstregistrering även för andra förmånsslag som syftade till att ersätta ett inkomstbortfall. Dessa fördelar medförde så småningom att användningsområdet utökades så att SGI användes som underlag för beräkning av bl.a. föräldrapenning, värnpliktsersättning, smitt-

bärarersättning och även för arbetsskadelivränta. I kapitel 2.5 redovisas vilka förmåner som styrs av SGI.

Med tiden har dock skillnaderna i de behov som skall täckas kommit att framstå som mer betydande än likheterna. Vissa förmånsslag – främst föräldrapenningen – har också ändrats i grunden. Medan sjukpenningen är avsedd att täcka risken för inkomstbortfall vid en kortare sjukdomsperiod utgör föräldrapenning ett ekonomiskt stöd vid föräldraskap och är numera avsett att användas med stor flexibilitet. SGI har således kommit att läggas till grund för ersättningar som kan betalas ut vid tider som ligger långt ifrån den aktuella inkomsten och under förhållanden som inte har någon likhet med dem som sjukpenningen avser att kompensera.

Till detta kommer att inkomstregistreringen i praktiken har avskaffats. Lagstiftningen innehåller visserligen fortfarande ett regelsystem för fastställande av SGI, men avsikten är numera att inkomstberäkningen skall göras i samband med att den enskilde ställer krav på ersättning. SGI kan därmed sägas ha spelat ut sin nuvarande roll som gemensam grund för beräkning av inkomst-ersättningar. Däremot bedömer utredningen att den fortfarande kan ha kvar sin funktion som ersättningsunderlag vid beräkning av i första hand sjukpenning.

Utredningen anser mot denna bakgrund att tiden är mogen för att skapa skilda konstruktioner för de olika förmånsslag som i dag vilar på SGI-systemet. Detta utvecklas närmare i nästa avsnitt.

9.4 Tre skilda försäkringsstrukturer

En naturlig skiljelinje vid skapandet av skilda försäkringsstrukturer är om ersättningen avser en korttidsfrånvaro eller mer långsiktiga ersättningsbehov. De olika förmånerna som idag styrs av SGI bör delas in enligt följande försäkringsstruktur:

- ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro
- ersättning vid graviditet och föräldraledighet
- ersättning vid arbetsskada.

Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) utgör idag beräkningsgrunden för följande förmåner:

- sjukpenning
- rehabiliteringspenning
- föräldrapenning
- tillfällig föräldrapenning
- havandeskapspenning
- närståendepenning
- smittbärapenning
- dagpenning inom totalförsvaret
- livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Om man skall skapa skilda konstruktioner för de olika förmånslagen bör man fråga sig vilket syfte de olika ersättningarna har. En naturlig skiljelinje i detta sammanhang är enligt utredningens mening om ersättningen avser en korttidsfrånvaro eller om det handlar om mer långsiktiga ersättningsbehov.

Utifrån dessa utgångspunkter anser utredningen att de olika förmånerna bör delas in i följande försäkringsstrukturer:

- ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro
- ersättning vid graviditet och föräldraledighet
- ersättning vid arbetsskada.

Ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro

Som framgår av tidigare redovisning har SGI-systemet främst skapats som beräkningsunderlag för ersättningar som betalas ut under kort tid. Utredningen anser att SGI-beräkningen bör frikopplas från föräldrapenningen och livränteberäkningen vid arbetsskada. Detta innebär att SGI inte längre kommer att användas som beräkningsgrund vid mer långsiktiga ersättningsbehov. Därmed återgår vi till det ursprungliga systemet, nämligen att SGI enbart används som beräkningsunderlag för sjukpenning och annan ersättning vid korttidsfrånvaro. Enligt detta förslag kommer SGI framdeles att styra följande förmåner:

- sjukpenning
- rehabiliteringspenning
- havandeskapspenning
- tillfällig föräldrapenning

- närståendepenning
- smittbärrapening
- dagpenning inom totalförsvaret.

Utifrån den nu definierade försäkringsstrukturen bör man överväga vilka principer som skall styra rätten till ersättning under sjukdom. I kapitel 12 presenterar utredningen tre grundläggande modeller eller principiella lösningar som är möjliga när det gäller det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro. I anslutning till varje princip försöker utredningen – på en övergripande nivå – att uppskatta effekterna för de olika kategorier av försäkrade som i dag omfattas av försäkringsskydd, bl.a. arbetslösa och studerande. Utredningen pekar också på dels en tänkbar lösning som tillgodoser majoritetens behov av en väl fungerande försäkring, dels en speciallösning för studerande.

Ersättning vid graviditet och föräldraledighet

Föräldraförsäkringen ingår som en del i den ekonomiska familjepolitiken. Målet för denna är såsom framgått i kap. 8.2 att inom ramen för den generella välfärden stödja barnfamiljerna och därmed minska de ekonomiska skillnaderna mellan familjer med och utan barn. Det familjeekonomiska stödet utformas så att barnfamiljerna skall få ett ökat handlingsutrymme och bättre möjligheter att själva påverka sin ekonomiska situation. Föräldraförsäkringen syftar till att ge båda föräldrarna möjlighet att förena förvärvsarbete eller studier med föräldraskap. Någon likhet med målet för politikområdet för ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp finns inte.

Av central betydelse är att föräldraförsäkringen medger stor flexibilitet för föräldrarna att anpassa sina uttag av förmånerna efter familjens behov. Efter reformer på föräldraförsäkringens område under 1980- och 1990-talen har föräldrar numera möjligheter att fritt disponera uttaget av föräldrapenning i samband med barns födelse under barnets första åtta år. Därigenom har denna del av föräldraförsäkringen kommit att i grunden skilja sig från andra inkomstersättningar. Ersättningen betalas ut enligt olika nivåer som är kopplade till om de blivande föräldrarna har kvalificerat sig genom inkomst av arbete. Kravet på en kvalifikationstid om 240 dagar gör också att försäkringen har karaktären av en intjänad

förmån. Kraven för en inkomstbaserad föräldrapenning är högre ställda än för en inkomstbaserad sjukpenning.

Utredningen konstaterar således att föräldraförsäkringen innehåller viktiga avvikelser från SGI-systemets beräkningsregler. Det finns därför starka skäl för att skapa ett fristående system för den nuvarande föräldrapenningen. Det finns en mängd fördelar med en sådan ordning. Den främsta fördelen är att det går att skapa ett system som gynnar ökat barnafödande utan att det i sin tur påverkar sjukförsäkringen.

Hur ett sådant system skulle kunna se ut utvecklas närmare i nästa kapitel.

När det gäller tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning anser utredningen att dessa förmåner även fortsättningsvis kan kopplas till sjukpenningförsäkringen. Anledningen är att dessa förmåner, i likhet med sjukpenning, avser korttidsfrånvaro som är oförutsedd.

Ersättning vid arbetsskada

Valet av SGI som underlag för beräkning av livränta motiverades vid arbetsskadeförsäkringens tillkomst 1977 med att samma inkomstunderlag borde ligga till grund för både sjukpenning och livränta. Detta kan jämföras med att inkomstunderlagen för sjukpenning och förtidspension har olika konstruktioner.

Ersättning vid arbetsskada betalas i princip endast ut som livränta. Livränta beräknas på ett livränteunderlag, som för den som är sjukpenningförsäkrad enligt 3 kap. lagen om allmän försäkring utgörs av hans eller hennes SGI vid den tidpunkt från vilken livräntan skall betalas ut, eller den inkomst som då skulle ha utgjort SGI. Vid denna beräkning bortses från de förändringar som bl.a. gäller skattepliktiga förmåner och som infördes den 1 januari 1997 för SGI-systemet i övrigt. I allt annat följer beräkningen av livränteunderlaget reglerna för SGI.

Administrativt innebär livränteberäkningen att inkomsten måste bestämmas med hänsyn till de avvikelser som livränteunderlaget uppvisar i förhållande till SGI. Genom att skapa en särskild regel för beräkning av livränta kan vi få en bättre anpassning till den faktiska inkomstförlusten i livräntesituationen än den som SGI-beräkningen medger. Mot denna bakgrund anser utredningen att

även livränteberäkningen vid arbetsskada bör frikopplas från SGI-systemet.

I kap. 11 presenteras en utförligare beskrivning av vad som kan uppnås med en särskild regel för livränteberäkning vid arbetsskada.

10 En fristående föräldraförsäkring

En fristående föräldraförsäkring skapar större utrymme att införa regler som stimulerar till ett ökat barnafödande. Utredningen bedömer att ett fristående system kan skapas utan alltför många avvikelser från de tankar som kännetecknar den nuvarande försäkringslösningen.

En till varje barn knuten rätt till föräldrapenning – enligt en nivå som den försäkrade föräldern har kvalificerat sig för enligt särskilda regler vid barnets födelse – tillåts följa med föräldern genom åren fram till dess barnet fyller åtta år eller avslutar första skolåret. Dagarna kan förläggas när som helst under perioden. Kvalifikationstiden på 240 dagar kvarstår. Föräldern kan under perioden kvalificera sig för en högre nivå.

Innehållet i en fristående föräldraförsäkring bestäms av vilken familjepolitik man vill föra. Det går att överväga ett generösare system med t.ex. lägre kvalifikationskrav.

Inledning

I utredningens uppdrag ligger visserligen inte att utforma ett nytt regelsystem inom den ekonomiska familjepolitiken. I samband med översynen av den nuvarande försäkringsstrukturen har dock kunnat konstateras att den inte längre fyller sin funktion. I stället bör tre skilda försäkringskonstruktioner skapas. Enligt utredningens förslag till lösning finns det flera fördelar med att det skapas ett fristående system för den nuvarande föräldraförsäkringen. Ett sådant system kan också införas utan alltför många avvikelser från nuvarande system. I detta kapitel redogörs därför först för nuvarande regler och därefter för ett fristående system som anknyter till dessa regler. Avslutningsvis resonerar

utredningen kring andra lösningar som kan övervägas när det gäller innehållet i en fristående föräldraförsäkring.

Nuvarande regler

Bestämmelserna om föräldrapenning finns i 4 kap. lagen om allmän försäkring. Enligt nuvarande regler har föräldrar tillsammans rätt till 480 dagar per barn när ett barn föds eller adopteras. Om barnet är fött före den 1 januari 2002 gäller dock i viss mån andra regler. Vid gemensam vårdnad har varje förälder rätt till hälften av det totala antalet dagar. En förälder kan avstå sina föräldrapenningdagar till den andra med undantag av 60 dagar. Dagarna med föräldrapenning kan tas ut tills barnet har fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret.

Ersättningen betalas ut enligt olika nivåer. Vissa nivåer är kopplade till att de blivande föräldrarna har kvalificerat sig genom inkomst av arbete. För 390 av dagarna betalas föräldrapenningen enligt sjukpenningnivån. Ersättningen är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten, dock lägst 120 kr per dag. En förutsättning för att få ersättning enligt sjukpenningnivån under de första 180 dagarna är att föräldern har varit försäkrad för en sjukpenning som är högre än ett belopp om 60 kr i minst 240 dagar i följd före barnets födelse (eller den beräknade tidpunkten för födelsen). I annat fall betalas föräldrapenning med 120 kr per dag, s.k. grundnivå, för de första 180 dagarna. Under 90 dagar får föräldern ersättning med 60 kr per dag. Dessa dagar kallas lägstanivå dagar (tidigare garantidagar).

Skyddstiderna i SGI-systemet ligger som en integrerad del i föräldraförsäkringen. I kapitel 5 har redovisats vilken rätt till sjukpenningsskydd som finns vid graviditet och vård av barn. Utöver det skyddet finns det också en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning som gäller från det att barnet har fyllt ett år och fram till barnets tvåårsdag. Den särskilda beräkningsgrunden innebär följande. Om en förälders SGI sänks när barnet fyllt ett år har föräldern rätt till föräldrapenning beräknad enligt lägst den SGI som gällde innan sänkningen eller den högre inkomst som löneutvecklingen inom förälderns yrke medför. Reglerna om särskild beräkningsgrund är tillämpliga även i de fall en försäkrad efter barnets ettårsdag påbörjat ett nytt stadigvarande arbete med lägre inkomst.

Andra situationer där den särskilda beräkningsgrunden skall användas är om en kvinna blir gravid på nytt innan barnet uppnått eller skulle ha uppnått ett år och nio månaders ålder. Även vid adoption av barn som sker inom två år och sex månader från det att föregående barn fötts eller adopterats används den beräkningsgrunden. Den särskilda beräkningsgrunden gäller för all föräldrapenning som betalas ut till föräldern under denna tid, även föräldrapenning som avser ett äldre barn.

Enligt uppgifter från Riksförsäkringsverket hade i september år 2002 ca 89 procent tagit ut merparten av föräldrapenningdagarna före barnets tvåårsdag.

Ett fristående system utan alltför många avvikelser från nuvarande regler

I föregående kapitel har utredningen konstaterat att det finns flera fördelar med en fristående föräldraförsäkring. Utredningen har också övervägt flera olika lösningar när det gäller vilket innehåll en sådan försäkring bör ha. Slutsatsen är att en föräldraförsäkring som inte kräver specialregler för ständigt nya grupper, som innebär ökad flexibilitet och rättvisa vid uttag av föräldrapenning och som kan tänkas gynna ett ökat barnafödande kan skapas utan alltför många avvikelser från den omfattning den nuvarande försäkringen har.

En tänkbar lösning som utredningen vill förorda är att en till varje barn knuten rätt till föräldrapenning – enligt en nivå som den försäkrade föräldern har kvalificerat sig för enligt särskilda regler vid barnets födelse – tillåts få följa föräldern genom åren fram till dess barnet fyller åtta år eller avslutar första skolåret.

Förankringen i förvärvslivet kan som nu säkerställas genom att föräldern, enligt regler som ger samma resultat som de nuvarande, kvalificerar sig för tillhörighet till försäkringen under 240 dagar före barnets beräknade eller faktiska födelse. Den ersättningsnivå som den försäkrade föräldern har enligt dessa regler vid tidpunkten för barnets födelse utgör nivån på den föräldrapenning som kan tas ut med ett fastställt antal dagar och förläggas när som helst under hela tidsperioden fram till dess barnet fyller åtta år. Föräldern kan också välja att disponera delar av en dag om han eller hon vill arbeta deltid. Den som vill ha en högre föräldrapenning bör kunna kvalificera sig för en sådan genom att förvärvsarbeta med högre inkomst

under minst 240 dagar. Rätten att för ett nytt barn få behålla den föräldrapenning som utbetalades för ett tidigare barn kan bestämmas enligt regler som motsvarar dagens regler.

Med denna lösning behöver inte föräldrarna anpassa sig till olika tidsgränser och förvärvsinsatser för att få behålla sin föräldrapenningnivå. Det blir också lättare att fördela antalet dagar över hela tidsperioden fram till barnets åttaårsdag. De gränsdragningsproblem som kan uppkomma inskränker sig till kvalifikationsvillkoren.

I detta sammanhang vill utredningen än en gång påpeka att rätten att följa löneutvecklingen inte berörs i denna delrapport. Förslag till lösning kommer i utredningens slutbetänkande.

Ett generösare system kan övervägas

Såsom framgått är kraven för en inkomstbaserad föräldrapenning högre ställda än för en inkomstbaserad sjukpenning eftersom det inom föräldraförsäkringen finns krav på en kvalifikationstid om 240 dagar (motsvarar ca åtta månader) för att få ersättning över lägstanivån. Syftet med denna kvalifikationstid är att den ställer krav på att den försäkrade föräldern är väl etablerad i arbetslivet och att föräldraförsäkringen därmed kan utgöra ett instrument för att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Försäkringen har här karaktären av en intjänad förmån. Utredningen kan konstatera att denna regel exkluderar många kvinnor, t.ex. sådana som studerar och/eller inte har hunnit arbeta så länge innan de blir gravida.

Den som klarar det första hindret i form av kvalifikationstid måste därefter uppfylla vissa krav på tidsgränser och förvärvsinsatser för att få behålla dels sitt sjukpenningsskydd, dels föräldrapenningnivån för det första och följande barn. Problem drabbar särskilt personer som saknar fast anställning eller har nedsatt arbetstid, saknar barnomsorg, har långvarigt sjuka barn eller studerar.

Utredningens ovanstående förslag medför visserligen en ökad flexibilitet – dagarna enligt en viss nivå kan förläggas när som helst under aktuell tidsperiod – men fortfarande kvarstår kravet på en kvalifikationstid om 240 dagar.

Utredningen tar inte nu ställning till ett generösare system men vill gärna peka på att innehållet i en fristående föräldraförsäkring självfallet bestäms av vilken familjepolitik man vill föra och hur

mycket resurser som man vill satsa för att t.ex. gynna ett ökande barnafödande. Om man vill ha ett generösare system kan detta uppnås genom en kortare kvalifikationstid eller genom andra kvalifikationskrav för att få tillgång till försäkringen, genom högre ersättningsnivåer och/eller fler ersättningsdagar.

11 Ersättning vid arbetsskada

Även arbetsskadeförsäkringen bör frikopplas från SGI-systemet. Reglerna för beräkning av livränteunderlag kan därmed bättre anpassas till den inkomstförlust som skall ersättas och grundas på överväganden om vilken inkomst som bör ersättas.

Inledning

Trots att arbetsskadeförsäkringen sedan tillkomsten genomgått stora förändringar både när det gäller konstruktion och räckvidd kvarstår i lagstiftningen en formell koppling till SGI-systemet. Senare förändringar av beräkningsreglerna för SGI har dock inte tillåtits att slå igenom vid beräkningen av arbetsskadelivränta. En förklaring till detta är att arbetsskadeförsäkringen till skillnad från sjukförsäkringen i huvudsak vilar på skadeståndsrättsliga principer. För utredningen är målet för en ny försäkringsstruktur att lösa upp kopplingen mellan olika försäkringsslag med ibland motstridiga syften. Det finns därför anledning att överväga om det fortfarande är till fördel för arbetsskadeförsäkringen att livränteunderlaget även i fortsättningen bör grundas på SGI.

Nuvarande regler

Arbetsskadeförsäkringen är avsedd att i kombination med andra socialförsäkringsförmåner fullt ut ersätta det inkomstbortfall som uppstår då en person skadas i sitt förvärsarbete. Ursprungligen ersattes inkomstbortfallet efter en samordningstid om 90 dagar enbart från arbetsskadeförsäkringen. Sjukpenningen motsvarade då 100 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten och det samma gällde även livräntan vid fullständig arbetsförmåga. Sedan början av 1990-talet har arbetsskadesjukpenningen i princip upp-

hört och ersättningen under sjukdomstid till följd av en arbetsskada är densamma som vid annan sjukdom. Den arbetsskadeersättning som i princip finns kvar utgörs av livränta som betalas vid långvarig arbetsförmåga, i förekommande fall samordnad med eventuell förtidspension eller sjukbidrag. Livränteunderlaget är fortfarande kopplat till SGI. Till skillnad mot vad som gäller vid beräkning av SGI medräknas också i livränteunderlaget faktisk semesterersättning och andra skattepliktiga förmåner än pengar.

En helt fristående arbetsskadeförsäkring

Nu gällande regler innebär att beräkningen av livränteunderlaget på avgörande sätt skiljer sig från beräkningen av SGI. Denna kan inte längre utan omprövning användas som underlag för livränta. Utredningen konstaterar att det även av andra skäl kan ifrågasättas om SGI utgör ett representativt mått på förväntad inkomst. Både tillfälligt höga och tillfälligt låga inkomster har i vissa fall kommit att utgöra underlag för lång – eller livsvarig arbetsskadeersättning. Rimligheten i detta har i flera fall varit föremål för domstolsprövning. Vissa av dessa fall gäller deltidsarbetande småbarnsföräldrar, vars ersättning kommit att grundas på deltidsarbetet. Andra gäller personer som vid tidpunkten för ersättningsfallet under viss tid utökat sin arbetsinsats eller på annat sätt utökat sin inkomst så att detta kommit att påverka beräkningen av SGI.

Utredningen anser att det finns klara fördelar med att förutsättningarna för beräkning av livränteunderlaget återfinns i lagen om arbetsskadeförsäkring och att dessa grundas på överväganden om vilken inkomst som bör ersättas. En från SGI-systemet fristående arbetsskadeförsäkring kan liksom en fristående föräldraförsäkring anpassas när behov av detta uppstår utan att hänsyn behöver tas till andra ersättningsystem.

12 Det framtida försäkringskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro

12.1 Sjukförsäkringens mål och syfte måste definieras (om)

Utvecklingen inom nuvarande sjukförsäkring går från en inkomstbortfallsförsäkring mot ett system med försörjningsstöd. En fortsatt utveckling mot en sådan försäkringsmodell bör föregås av en förutsättningslös diskussion om vilka principer som skall styra den framtida sjukförsäkringen och därmed sjukpenningsskyddet. Sjukförsäkringens mål och syfte måste definieras (om).

Sjukförsäkringens syfte är att ge ekonomiskt skydd när en person tvingas avstå från förvärsarbete på grund av t.ex. sjukdom eller vård av barn. Försäkringen bygger ursprungligen på inkomstbortfallsprincipen, vilken anses vara en av grundbultarna i socialförsäkringen. Principen innebär att ersättningen vid sjukdom är kopplad till den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som personen har. Försäkringen finansieras med arbetsgivaravgifter och egenavgifter. För de förvärsarbetande betalas löpande in avgifter för ett försäkringsskydd som utnyttjas vid en annan tidpunkt än när det betalas in. Avsikten är att såväl ersättning som finansiering skall vara relaterad till individernas förvärsinkomster. Sjukförsäkringen ingår i politikområdet Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (utgiftsområde 10).

Att sjukförsäkringen bygger på inkomstbortfallsprincipen innebär att en person som inte har någon inkomst inte har rätt till ersättning vid kortvarig sjukdom. Vid långvarig sjukdom träder dock andra ersättningssystem in, t.ex. i form av sjukbidrag och förtidspension (från årsskiftet aktivitetsersättning och sjukersättning).

Skyddsreglerna för SGI utgör undantag från den nu beskrivna ordningen. Individen får i vissa fall behålla sin SGI trots att han eller hon inte längre har någon inkomst av förvärvsarbete. De vanligaste orsakerna till att skyddsreglerna träder in är studier, arbetslöshet och föräldraskap. Detta medför att sjukförsäkringens syfte och mål skall ställas i relation till andra politikområdens mål och syften, främst Arbetsmarknadspolitik (utgiftsområde 13) och Utbildningspolitiken (utgiftsområde 16). I utredningens problembeskrivning har konstaterats att det i denna samordning uppstår en målkonflikt som kanske är den främsta anledningen till nuvarande problematik, jfr kap. 8.2.

Den största målkonflikten – ur skyddssynpunkt – uppstår i förhållande till politikområdet Utbildningspolitiken. Målet för det politikområdet är att Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Under senare år har också en kraftig utbyggnad av den grundläggande högskoleutbildningen bidragit till att fler studenter har fått tillträde till högre utbildning. Detta har medfört att fler studenter kommit att omfattas av sjukpenningsskydd under sina studier. Samtidigt ställs – paradoxalt nog – fler utanför skyddssystemet. I första hand är det studerande som av olika orsaker inte uppbär studiestöd. För närvarande utgör denna grupp ca 150 000 personer. Även studerande som uppbär studiestöd kan dock i vissa fall ställas utan sjukpenningsskydd beroende på om de uppbär sitt studiestöd löpande eller ej. Denna gränsdragning är enligt utredningen både godtycklig och orättvis. Det finns därför anledning att närmare fundera hur en lösning bör se ut för den stora grupp som utgörs av de studerande.

Utredningen står inför valet att ytterligare utvidga skyddet till nya grupper inom det nuvarande systemet eller att ta upp en diskussion om andra former av försäkringslösningar. Fortsatta justeringar av systemet kräver nya avgränsningar och leder till ökad komplexitet och troligtvis nya orättvisor. Utredningen har därför bedömt att möjligheterna till ytterligare justeringar av nuvarande system är uttömda. Det är inte en framkomlig väg att fortlöpande utvidga kretsen av skyddsvärda grupper. Redan i dag har skyddsbestämmelserna bidragit till att utöka sjukförsäkringens räckvidd utöver en ren inkomstbortfallsförsäkring. En ytterligare utvidgning av de skyddsvärda grupperna riskerar att ytterligare försvaga kravet på anknytningen till förvärvslivet. Trycket blir också större att i framtiden ta in fler grupper. Om allt fler omfattas av systemet utan

att generera avgifter till systemet kan det på sikt medföra lägre ersättningsnivåer. Enligt utredningens bedömning kan denna utveckling så småningom leda till att nuvarande inkomstbortfallsförsäkring lämnas till förmån för ett system med försörjningsstöd. Frågan är om detta är en önskvärd utveckling. En modell med försörjningsstöd medför stora ingrepp i den försäkringsmässiga lösning som trots allt valts för socialförsäkringarna i Sverige. Ett eventuellt införande av en sådan försäkringslösning bör därför föregås av en förutsättningslös diskussion om vilka principer som skall styra den framtida sjukförsäkringen och därmed sjukpenningsskyddet. Sjukförsäkringens mål och syfte måste definieras (om).

I detta kapitel presenterar utredningen tre olika grundprinciper eller modeller för ett framtida försäkringsskydd vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro. Utredningen vill här poängtera att de redovisade alternativen enbart utgör tankemodeller som – i mer eller mindre renodlad form – kan användas som principiell grund för ett framtida sjukpenningsskydd.

I anslutning till varje princip försöker utredningen att – på en övergripande nivå – uppskatta effekterna för de olika kategorier av försäkrade som idag omfattas av SGI-skydd. Självfallet går det inte redan nu att uppskatta alla eventuella effekter. Oavsett vilken modell som väljs kommer det – precis som i dag – att finnas personer som hamnar utanför eller som tillhör olika system, s.k. gränsöverskridare. Alla system kräver någon form av gränsdragning. Gränsdragningar är alltid svåra men måste göras. Det kommer också alltid att finnas individer som drabbas. Det viktiga är att vara på det klara med vad en gränsdragning innebär och att göra den tydlig. Detta kräver en analys på detaljnivå. Denna delrapport innehåller emellertid inte förslag på en sådan detaljnivå. Avsikten med rapporten är bl.a. att teckna konturerna av en ny försäkringsstruktur på en övergripande principiell nivå. Utredningen återkommer i sitt slutbetänkande med ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar.

12.2 Utgångspunkter för tre möjliga försäkringsprinciper

Utslagsgivande för valet av alternativa försäkringsprinciper är inte bara vilka behov som skall tillgodoses utan också vilka syften man vill uppnå. Utredningen bedömer att det finns tre tänkbara grundlösningar för ett framtida försäkringsskydd vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro; en inkomstbortfallsförsäkring, en inkomstförsäkring samt ett försörjningsstöd.

Syftet med en försäkring är att tänkbara risker som drabbar enskilda individer skall tas över och spridas över ett kollektiv. Begreppet risk har att göra med en osäkerhet om framtiden. Alla som är med i en försäkring får en försäkran om att de kommer att få ekonomisk ersättning om och när de drabbas av det oförutsedda.

För de flesta individer gäller att det finns perioder i livet då det ter sig omöjligt att försörja sig genom eget arbete. En försäkring är till för att skapa ekonomisk trygghet i sådana situationer. Valet står mellan en försäkring i privat eller i allmän regi.

Socialförsäkring, som utgör samlingsnamnet för försäkring i allmän regi, är ett av staten organiserat eller reglerat försäkringssystem avsedd för alla eller större grupper av landets invånare. Utgångspunkten för ett statligt ingripande är att det finns klara välfärdsvinster med att samtliga invånare har ett gott försäkringsskydd mot exempelvis inkomstbortfall vid sjukdom eller ålderdom. Socialförsäkringen omfördelar pengar mellan olika perioder i livet men också mellan individer och grupper i samhället.

Den svenska allmänna försäkringen är generell i flera bemärkelser. Den omfattar hela befolkningen, finansieras med i huvudsak proportionella avgifter och reglerna om ersättning är desamma. Dagens socialförsäkringar har vidare en kärna av försäkringar mot utebliven inkomst. För de inkomstrelaterade försäkringarna består det generella kanske främst just i att man betalar en och samma avgift som en andel av inkomsten för samma försäkringsskydd. Försäkringen ger en ersättning för en viss del av de inkomster som den enskilde går miste om vid sjukdom, funktionshinder, föräldraledighet, arbetsskada och ålderspensionering. Avgörande är här hur inkomstbortfallet skall bedömas och beräknas. Inkomstbortfallsprincipen har lite olika innebörd i socialförsäkringens olika delar. Beroende på förmanens syfte tillämpas skilda principer för beräkningen av inkomstbortfallet och hur länge

ersättningsfallet förväntas pågå. Inom de dagbaserade försäkringsgrenarna, t.ex. sjukpenning, görs det en uppskattning av den framtida inkomsten som den enskilde faktiskt går miste om. Uppskattningen utgår i normalfallet från den aktuella månadslönen.

Stommen i socialförsäkringen består som nämnts av de generella försäkringarna mot utebliven inkomst. I det samlade trygghetssystemet kompletteras dessa försäkringar med ersättningar som inte kompenserar för inkomstbortfall. Dessa kan benämnas bidrag, även om några av dem har principiella likheter med försäkringar. Det kan ibland vara svårt att dra en tydlig gräns mellan de skilda ersättningsformerna. En klar skillnad är dock att försäkringarna helt eller i vart fall till övervägande del finansieras med avgifter på förvärvsinkomsten medan bidragen betalas med allmänna skattemedel.

Även om ett politiskt beslutat allmänt obligatoriskt system är något annat än en marknadsmässigt tecknad försäkring måste en sådan försäkring klara att hantera de förväntningar som ställs. Det är därför viktigt att klargöra de principer som ligger till grund för den lösning som slutligen väljs. Oavsett vilken princip som väljs är en försäkringslösning som är avsedd för alla – en allmän försäkring – av naturliga skäl omöjlig att anpassa för medborgarnas alltmer varierande behov och önskemål. Det är svårt att bygga in alltför mycket valfrihet och anpassning till olika vägval i livet utan att förändra karaktären av just en försäkring som omfattar alla. En allmän försäkring tål sannolikt mycket litet av individuell anpassning utan att den förlorar i trovärdighet och blir föremål för kostnadsdrivande krav från olika intressegrupper. En reaktion på att systemet fått växa ut på ett närmast oöverskådligt sätt är att det numera ställs krav på enkelhet, enhetlighet och tydlighet i de flesta utredningsuppdrag inom området.

Om sjukförsäkringen nu skall definieras om, vilken princip skall man då välja? Utslagsgivande för valet av alternativa försäkringsprinciper är inte bara vilka behov som skall tillgodoses utan också vilka syften man vill uppnå. Det är av största vikt att inför valet av grundprincip klargöra vilka typiska effekter respektive modell för med sig. Enligt utredningens uppfattning går det att urskilja tre grundläggande modeller eller principiella lösningar. Valet står, såvitt utredningen kan bedöma, mellan dessa tre grundmodeller:

- en inkomstbortfallsförsäkring
- en inkomstförsäkring

- ett försörjningsstöd.

Förenklat uttryckt innebär dessa tre grundmodeller följande. En inkomstbortfallsförsäkring ansluter till det inkomstbortfall som skall ersättas. Ett ersättningssystem som grundas på behovet av försörjning, ett försörjningsstöd, utgörs av s.k. "flat-rate-benefits". En inkomstförsäkring utgör en mellanform av de två första lösningar och liknar närmast nuvarande försäkringslösning, såsom den hittills har utvecklats.

I de följande avsnitten utvecklas de olika principiella lösningarna eller modellerna närmare. I anslutning till varje grundmodell anges vilka fördelar respektive nackdelar som finns och vad det innebär för nuvarande grupper som omfattas av SGI-skydd. Utredningen kommer att ta del av remissinstansernas synpunkter innan ett huvudalternativ väljs i kommande slutbetänkande. Utredningen bedömer emellertid att det är värdefullt att redan nu resonera kring en möjlig lösning. Avslutningsvis presenteras därför dels en tänkbar lösning som tillgodoser majoritetens behov av en väl fungerande försäkring, dels en speciallösning för studerande.

Utredningen vill dock än en gång understryka att dessa modeller gäller principer för ersättning vid kortvarig sjukdom och annan korttidsfrånvaro. Sjukpenning är inte avsedd för längre sjukfall. Vid längre sjukfall kommer individen antingen att erbjudas rehabilitering eller kunna få ersättning i form av sjukbidrag eller förtidspension (från årsskiftet aktivitetsersättning och sjukersättning). Valet av modell påverkar inte denna ordning.

12.3 En inkomstbortfallsförsäkring

En inkomstbortfallsförsäkring ansluter direkt till det inkomstbortfall som uppstår vid sjukdom eller annat kortvarigt förvärvshinder. En utgångspunkt är att försäkringen betraktas och behandlas som en försäkring med både en inkomst- och en utgiftssida.

Fördelen med en inkomstbortfallsförsäkring är förutsägbarheten. Nackdelen är att ett sådant system medför att ett stort antal individer kan komma att stå utan ett sjukpenningsskydd vid kortvarig sjukdom.

En inkomstbortfallsförsäkring ansluter direkt till det inkomstbortfall som skall ersättas. En utgångspunkt är att försäkringen skall betraktas och behandlas som en försäkring med både en inkomst- och en utgiftssida. Detta innebär att förutsättningen för försäkringsskyddet är att det finns en förvärvsinkomst som genererar avgifter till systemet och att det vid sjukdom uppstår ett inkomstbortfall.

En inkomstbortfallsförsäkring har sin grund i de faktiska inkomstförhållandena. Försäkringen är en riskförsäkring och kompenserar oförutsedda inkomstförluster. En inkomstbortfallsförsäkring ersätter i första hand den inkomst som individen går miste om vid sjukdom eller annat kortvarigt förvärvshinder som ingår i försäkringen.

En inkomstbortfallsförsäkring kan förenas med lågt ställda krav för att få tillgång till försäkringen. De låga inträdeskraven bör i sådana fall förenas med motsvarande högt ställda krav för att individen skall få ett fortsatt försäkringsskydd när han eller hon inte längre har någon förvärvsinkomst. Detta uppvägs av att det då är lätt att få tillbaka ett försäkringsskydd.

Den som saknar inkomst saknar givetvis rätt till ersättning vid kortvarig sjukdom enligt denna princip. Även en inkomstbortfallsförsäkring kan dock vara förenad med någon form av efterskydd för att brygga över kortare arbetsuppehåll och ojämn sysselsättning.

Fördelarna med en sådan här inkomstbortfallsförsäkring är förutsägbarheten. Den som uppstår förvärvsinkomst eller inkomst som träder istället för förvärvsinkomst kan räkna med kompensation för sitt inkomstbortfall efter fastställda regler för beräkning. Ersättningarna finansieras av ett avgiftsuttag på de inkomster som försäkras. En sådan försäkring uppfyller högt ställda krav på försäkringsmässighet men också på tydlighet och överskådlighet.

Det finns också stora *nackdelar* med en renodlad inkomstbortfallsförsäkring. En sådan försäkring medför nämligen att ett stort antal individer kan komma att sakna sjukpenningskydd vid tillfällig sjukdom. En renodlad inkomstbortfallsförsäkring blir lätt otymplig om man i begreppet inkomst lägger betydelsen förvärvsinkomst. En försäkring som vilar på principen om ersättning vid bortfall av förvärvsinkomst behöver ofta förenas med någon form av förlängt försäkringsskydd för vissa situationer. Ett annat alternativ är att med förvärvsinkomst jämställa bortfall av annat försörjningsstöd vid sjukdom.

Till de grupper som förlorar sitt försörjningsstöd vid sjukdom hör arbetslösa. De som är arbetslösa uppbär ofta, men inte alltid, någon form av kontantstöd som bortfaller vid sjukdom. En inkomstbortfallsförsäkring kan tänkas omfatta även gruppen arbetslösa. Den fråga som uppkommer gäller närmast ersättnings storlek vid sjukdom.

Studierande som under sjukdom fortsätter att uppbära ersättning i form av studiestöd får med en sådan här försäkringslösning inte ersättning vid sjukdom eller annan korttidsfrånvaro. Detsamma gäller den som studerar utan studiestöd. Det nuvarande försäkringsskyddet säkerställer att en studerande återfår sitt försäkringsskydd om sjukdomen medför att studierna avbryts. För den som däremot inte uppfyller kraven för att få behålla sitt försäkringsskydd vilande under studietiden skulle en försäkring som grundar sig på inkomstbortfallsprincipen inte innebära någon skillnad. Detta illustrerar problemet med dagens system. Det har också från studerandehåll framkommit önskemål om försäkringslösningar för dessa och andra grupper som idag faller utanför systemet. Det finns såvitt utredningen har erfarit behov av en genomtänkt försäkringslösning för den stora grupp av studerande som idag saknar skydd. En särskild försäkringslösning för samtliga studerande skulle innebära stora fördelar såväl av rättviseskäl som administrativt. Det skulle då också vara lättare att beakta att studerandegruppen inte är en homogen grupp. I kap. 12.7 presenterar utredningen en särskild försäkringslösning för studerande.

Försäkringsskyddet vid sjukdom för den som är föräldraledig och som på grund av sjukdom inte kan vårda barnet kan i en inkomstbortfallsförsäkring lösas med ett efterskydd kopplat till rätten till föräldraledighet.

12.4 En inkomstförsäkring

En inkomstförsäkring kännetecknas av att den enskilde individen i regel blir garanterad ett sjukpenningsskydd enligt en viss nivå som ofta bestäms vid inträdet i försäkringen. Modellen kan kombineras med krav på inkomstbortfall. Nuvarande sjukförsäkring innehåller sådant inslag, dock utan att den har fått en systematisk utformning.

Fördelen med ett sådant försäkringsskydd är att den ger individen trygghet och möjlighet att planera sin tillvaro. Nack-

delen är att det blir svårt att bedöma finansieringens storlek och att det ställer krav på upprepade justeringar i konstruktionen.

Nuvarande sjukpenningförsäkring kan – såsom den har utvecklats – närmast beskrivas som en inkomstförsäkring. En sådan försäkring kännetecknas av att den enskilde individen i regel blir garanterad ett sjukpenningsskydd enligt en viss nivå som ofta bestäms vid inträdet i försäkringen. Sjukpenningförsäkringen kännetecknas vidare av att kraven på ett inträde är relativt lågt ställda. Enbart en avsikt att förvärvsarbete ger rätt till inträde i försäkringen. Genom att förhålla sig på ett visst sätt kan den enskilde utan att förvärvsarbete eller genom begränsade förvärvsinsatser behålla det försäkringsskydd som han eller hon har skaffat sig. Det kan med andra ord hävdas att den enskilde försäkrat sig på en viss inkomstnivå även om detta inte hindrar att det under vissa förhållanden kan uppkomma förändringar i sjukpenningsskyddet.

Modellen är dock inte entydig. Kraven på att försäkringen skall gälla kan kombineras med krav på inkomstbortfall. En modell som förenar inkomstbortfallsförsäkringen med inkomstförsäkringen är en vilande försäkring alternativt en försäkring som använder sig av överhoppningsbara tider. Nuvarande försäkring innehåller sådana inslag, dock utan att detta har fått en systematisk utformning.

Kraven för tillhörighet till försäkringen är för närvarande lågt ställda. I praktiken krävs endast en avsikt att tillträda ett utlovat arbete. Mot detta skall ställas att den försäkrade, utan att åter börja ett förvärvsarbete, kan få behålla försäkringsskyddet utan begränsning. För en inkomstförsäkring med generösa skyddstider bör det rimligen ställas vissa krav på att få tillhöra försäkringen. Det kan antingen ske genom att nivån på ersättningen relateras till den tid den försäkrade kvalificerat sig genom arbete eller genom att uppställa krav på viss tids arbete för rätt till ersättning.

Fördelen med en inkomstförsäkring är att det ger den enskilde trygghet och möjlighet att planera sin tillvaro. Ett försäkringsskydd som får behållas under arbetsavbrott av vitt skilda slag utgör en kombination av inkomstbortfallsförsäkring och försörjningsstöd, låt vara på en högre nivå än en grundersättning. Möjligheten att lista ett allt större antal situationer under vilka sjukpenningsskyddet kan behållas ger stor flexibilitet och medger snabb anpassning till nya situationer. En risk är dock att utvecklingen leder till att förmånssystemet alltmer kommer att framstå som en del av ett bidragssystem.

En *nackdel* är att det blir svårt att bedöma finansieringens storlek. Det kan också förväntas uppstå krav på att än fler situationer skall bedömas som skyddsvärda. Ersättningsrätten kan också utfalla olika för försäkrade vid i övrigt jämförbara situationer beroende på om han eller hon uppfyller kraven på att dels komma in i försäkringen, dels behålla skyddet. Det kommer alltid att behövas någon form av gränsdragning och en sådan kan ofta upplevas som godtycklig och slumpmässig. Klart är att en sådan lösning bidrar till behov av upprepade justeringar i konstruktionen. Graden av komplikation ökar med varje förändring och leder så småningom till att en total rekonstruktion måste göras.

En sådan lösning medför inga större förändringar för dagens skyddsgrupper, eftersom det i stort sett speglar nuvarande förhållanden. Däremot måste man upprepat ta ställning till att ta in ytterligare grupper i skyddskretsen. I utredningens direktiv nämns också nya grupper som missgynnas i det nuvarande systemet. Utredningens kontakter med företrädare för olika organisationer och intressegrupper bekräftar också att det finns fler grupper som har beaktansvärda skäl att omfattas av skyddsbestämmelser, t.ex. personer som studerar med postdoktorala stipendier eller med ersättning från trygghetsråd/stiftelse.

Valet av denna grundmodell för försäkringslösning kräver också ett ställningstagande beträffande vilken principiell utformning skyddet skall ha för de grupper som bör omfattas. Valet av utformningen har betydelse för vilken ersättning som skall betalas ut vid sjukdom. Det vanligaste i dag är att SGI skyddas genom att den hålls vilande eller genom att sjukpenningrätten består även under icke förvärvsverksam tid. Fördelen med vilande SGI är att ersättning vid sjukdom överensstämmer med den ersättning individen går miste om. Nackdelen är att det krävs klara regler för aktivering av en vilande SGI, vilket i sig medför avgränsningsproblem och komplicerar regelverket. Skulle däremot lösningen med sjukpenningrätt även under icke förvärvsaktiv tid väljas innebär det risk för överkompensation för vissa grupper, vilket bidrar till ökande orättvisor och kan förmodas ge fel signaler.

12.5 Ett försörjningsstöd

Ett försörjningsstöd innebär att krav för att få ersättning inskränker sig till att individen saknar försörjningsförmåga på grund av sjukdom eller annan liknande orsak. Inkomstbortfall eller inkomstberäkningar saknar här betydelse.

Fördelen med ett försörjningsstöd är att det är administrativt lätthanterligt och att en sådan modell garanterar att samtliga försäkrade tillförsäkras en försörjning vid förvärvshinder. Nackdelen är att en sådan modell medför stora ingrepp i den försäkringsmässiga lösning som har valts för socialförsäkringarna i Sverige.

Ett ersättningsystem som grundas på behovet av försörjning, ett försörjningsstöd, utgörs av s.k. "flat-rate benefits". Krav för att få ersättning inskränker sig till att individen saknar försörjningsförmåga på grund av sjukdom eller annan liknande orsak. Inkomstbortfall eller inkomstberäkningar saknar här betydelse. Läggts ett sådant resonemang till grund för den framtida sjukförsäkringen kommer i stort sett alla individer i förvärvsverksam ålder att omfattas. Individen garanteras en viss mininivå för sin försörjning under vissa godtagbara förvärvshinder. Ersättningen betalas ut som ett grund- eller garantibidrag. En lösning med ett generellt försörjningsstöd utesluter med all sannolikhet möjligheten att samtidigt upprätthålla en inkomstförsäkring eller en inkomstbortfallsförsäkring på nuvarande nivå. Valet står således mellan ett försörjningsstöd eller någon av de tidigare redovisade modellerna.

Det mest naturliga är att kraven för tillhörighet till försäkringen måste ställas lågt. Eventuellt kan kravet vara åldersrelaterat eller att den enskilde ställer sig till arbetsmarknadens förfogande i viss omfattning. Rätten att kvarstå i försäkringen bör vara relaterat till kravet för tillhörighet och gälla fortlöpande. I ett försörjningsstöd ligger en låg inträdeströskel och en hög utträdeströskel. Man kan emellertid också tänka sig alternativet med både en hög inträde- och utträdeströskel.

Fördelen med ett försörjningsstöd i vissa angivna situationer är att en sådan modell garanterar att samtliga försäkrade tillförsäkras en försörjning när det föreligger hinder för förvärvsarbete. Ett sådant system är vidare både administrativt lätthanterligt för försäkringskassan och enkelt för enskilda att förutse. Med en sådan lösning blir det arbetsmarknadens parter som får ansvaret för hur

den enskildes standard skall kunna upprätthållas vid sjukdom. Det som då står till buds blir arbetsrättsliga försäkringslösningar för personer som har en arbetsgivare eller privaträttsliga lösningar för den som saknar arbetsgivare.

Nackdelen är att ett sådant system saknar koppling mellan förmåner från och avgifter till systemet. En sådan modell medför också stora ingrepp i den försäkringsmässiga lösning som trots allt valts för socialförsäkringarna i Sverige. Om det införs ett system med ett garanterat försörjningsstöd i vissa situationer kommer avtalsförsäkringarna att få en ökad roll för de anställda. Detta minskar möjligheterna att upprätthålla lika villkor för alla. Därmed uppstår det en risk för att socialförsäkringssystemets legitimitet hotas. Ett så avgörande ingrepp i grunderna för det svenska socialförsäkringssystemet kommer också att leda till krav på förändringar i regelsystemen för andra förmåner som t.ex. föräldraförsäkringen, förtidspensionen eller den framtida sjukersättningen.

Konsekvenser för nuvarande grupper är att fler kommer att omfattas än i dag men att ersättningsnivån riskerar att bli lägre för personer som saknar arbetsgivare/anställning.

Som tidigare påpekats utgör de nu redovisade alternativen tanke-modeller som i mer eller mindre renodlad form kan användas som grund för ett framtida sjukpenningskydd. En tänkbar lösning presenteras i nästa avsnitt.

12.6 En möjlig lösning

Inkomstbortfallsförsäkring är en möjlig lösning för det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro. En sådan lösning tillgodoser majoritetens behov av en väl fungerande försäkring och ansluter till den allmänt accepterade tanken om en försäkringsmässig inkomstbortfallsförsäkring. Speciallösningar får då skapas för olika grupper som faller utanför en sådan lösning, t.ex. studerande.

Under utredningsarbetets gång har olika tänkbara lösningar diskuterats. Utredningen kommer att presentera ett huvudalternativ i kommande slutbetänkande efter att ha tagit del av synpunkter och argument som kommer in under remissbehandlingen. Redan nu kan det dock vara värdefullt att peka på en tänkbar lös-

ning för det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro.

De redovisade grundmodellerna eller principiella lösningarna har som framgått både fördelar och nackdelar. För nuvarande skyddsgrupper synes det som att en inkomstförsäkring eller ett försörjningsstöd skulle vara de bästa alternativen. Emellertid anser utredningen att det bör påpekas att skyddsgrupperna – även om de till antalet utgör ett stort antal individer – ändå är i minoritet när det gäller det totala antalet som omfattas av sjukförsäkringen. Majoriteten – ca 85 procent – utgörs av förvärvsaktiva som löpande genererar avgifter för ett försäkringsskydd som utnyttjas vid ett annat tillfälle, t.ex. vid sjukdom. För dessa personer finns det klara fördelar med en inkomstbortfallsförsäkring. De kan räkna med kompensation för sitt inkomstbortfall efter fastställda regler för beräkning. En sådan försäkring uppfyller högt ställda krav på tydlighet, överskådlighet och försäkringsmässighet. Det finns ett samband mellan avgifter och förmåner. Redan av denna anledning finns det således skäl att förorda en inkomstbortfallsförsäkring.

Vidare skulle en fortsatt utveckling av nuvarande trend eller ett införande av en inkomstförsäkring eller ett försörjningsstöd på sikt riskera att hota systemets legitimitet. De lågt ställda kraven för inträdet i sjukförsäkringen och de långa skyddstiderna medför att avgiftsunderlaget successivt minskar. Ett ökande antal försäkrade som får ersättning utan att det föreligger ett bortfall av förvärvsinkomst ökar därmed belastningen på sjukförsäkringssystemet. Utredningen bedömer att det är viktigt att det skapas balans i sjukförsäkringssystemet. Enligt utredningen sker detta bäst om principen om en inkomstbortfallsförsäkring upprätthålls och förstärks. En sådan lösning ansluter också till den allmänt accepterade tanken om en mer försäkringsmässig sjukförsäkring. Utredningen vill därför förorda inkomstbortfallsförsäkringen som en tänkbar lösning när det gäller det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro.

Valet av en sådan modell bör givetvis kombineras med ett visst efterskydd som brygger över kortare arbetsuppehåll. Det kan också komma att behövas lösningar för olika grupper som faller utanför systemet. En av de största grupperna är de studerande. I kap. 12.3 har berörts alternativet att införa en särskild försäkringslösning för studerande. En sådan försäkringslösning kan bättre anpassas till studerandes skiftande behov. Nästa avsnitt innehåller därför

utredningens tankar kring utformningen av en försäkringslösning för studerande.

12.7 En standardförsäkring för studerande

Det finns ett behov av en särskild lösning – en standardförsäkring – för de studerande. Därför förespråkas en obligatorisk försäkring med inkomstbaserad ersättning i kombination med en grundersättning. Försäkringen utformas som en särskild försäkringslösning och ingår i ett sammanhållet system.

Den inkomstbaserade ersättningen bör grundas på kvalifikationstid och tidigare förvärvsinkomster. Grundersättningens nivå bör motsvara det nuvarande totalbeloppet i studiemedelsystemet. Den nya sjukpenningen för studerande börjar inte betalas ut förrän en månad förflutit av sjukfallet. Möjligheten att teckna ett tillägg i en frivillig försäkring bör övervägas.

Det finns behov av en särskild lösning för studerande

Som framgår av den tidigare redovisningen är gränsdragningarna inom dagens skyddssystem både godtyckliga och orättvisa. Detta får särskilt negativa effekter för studerandegruppen som helhet. Systemet är för dem oförutsägbart och otydligt. Vissa studerande faller helt utanför medan andra visserligen omfattas men kan på ett till synes omotiverat sätt förlora sitt försäkringsskydd. Det finns med andra ord ett behov av särskilda lösningar för gruppen studerande.

Utredningen har i kap. 8.2 berört den målkonflikt som föreligger mellan olika politikområden och konstaterat att den största målkonflikten – ur skyddssynpunkt – föreligger mellan sjukförsäkringen och utbildningspolitiken/studiestödsverksamheten. Det finns därför anledning att se på behovet av ekonomiskt stöd under sjukdom för studerande i det perspektivet. Om det övergripande målet skall vara att Sverige skall vara en ledande kunskapsnation är det viktigt att utformningen av skyddsreglerna tar sikte på gruppen studerande som helhet och att eventuella undantag har sin grund i överväganden inom utbildningspolitiken.

Flera samverkande och av varandra oberoende faktorer kan medföra att den enskilde studerande står utan försäkringsskydd om det

blir aktuellt att avbryta eller göra ett uppehåll i studierna på grund av sjukdom. Det är också avgörande för rätten till ersättning om det rör sig om ett studieavbrott eller ett studieuppehåll. Några klara regler för detta finns dock inte. I dagens system kan studerande behålla studiestödet under sjukdom men får studieskulden avskriven med anledning av sjukdom som varar mer än 30 dagar. Den som avbryter sina studier slutar också att uppbära studiestöd och återtar det försäkringsskydd som gällde före studierna. För dem som haft sin SGI vilande innebär det att den före studierna gällande SGI:n åter blir aktiv. I praktiken innebär det att den som har en vilande SGI har en fördel av att avbryta sina studier medan den som inte har en vilande SGI saknar anledning att göra det.

Enligt utredningen kan det ifrågasättas det rättvisa i att olika studerandegrupper har olika försäkringsskydd. Det finns således klara behov av att strama upp regelsystemet men också att se över omfattningen.

Utformningen av ett nytt sjukförsäkringssystem för studerande

Ett studiehinder på grund av sjukdom innebär i likhet med ett försörjningshinder ett avbräck för den enskilde. Det innebär inte bara att studietiden förlängs utan också för många att den ekonomiska planeringen går överstyr. Det är därför viktigt att det står klart för den enskilde redan när studierna påbörjas vad som gäller om dessa behöver avbrytas.

Det är utredningens uppfattning att innehållet i ett nytt system bör kunna utformas med nuvarande ersättningssystem som utgångspunkt. Det nya systemet bör till skillnad från dagens system utgöra en särskild försäkringslösning och ingå i ett sammanhållet system.

Gruppen studerande är inte enhetlig. För ungdomar som just avslutat sin gymnasieutbildning är situationen en annan än för den som gör ett uppehåll i förvärsarbetet för att fortbilda sig eller skaffa en ny yrkesutbildning. För vissa grupper finns det närmast behov av ett grundskydd medan det för andra handlar om att på sikt kunna upprätthålla den standard som ett långt arbetsliv gett.

Utredningen anser att det är motiverat att ett nytt sjukförsäkringssystem för studerande tar hänsyn till hur fast förankrad den enskilde studerande är i förvärvslivet. Skillnader i ersättningsnivåerna för de studerande bör grundas på bl.a. sådana faktorer.

Det är viktigt att den som uppnått en viss levnadsstandard efter många års förvärvsarbete kan förlita sig på att kunna upprätthålla denna standard även vid kortvarig sjukdom genom en rimlig ersättningsnivå. Däremot bör den som har en kortare tids förvärvsinsats bakom sig när studierna påbörjas inte kunna förvänta sig motsvarande ersättningsnivåer.

Den lösning som utredningen förespråkar består av en inkomstbaserad ersättning kombinerad med en grundersättning som utgörs av en garantinivå. En svårighet blir att avgränsa den grupp som har en stabil förankring i förvärvslivet från den som har en kortare eller tillfällig förvärvsinsats bakom sig när studierna påbörjas. Ett sätt att åstadkomma avgränsningar är att avgränsningarna integreras i beräkningsmodellen. Den inkomstbaserade ersättningen bör grundas på kvalifikationstid och tidigare förvärvsinkomster. En tänkbar modell är att ansluta beräkningsunderlaget till reglerna för beräkning av underlaget för den nya sjukersättningen, som börjar gälla från och med 2003.

För grundersättningen gäller att den inte bör avvika alltför mycket från ersättningsnivåerna i studiemedelssystemet. Grundersättningen bör därför motsvara nuvarande totalbelopp i studiemedlen (för närvarande ca 7 400 kr/mån). Eftersom sjukpenning även för studerande bör vara beskattad och pensionsgrundande får grundnivån räknas upp i motsvarande mån. En grundsjukpenning i det nya systemet skulle då motsvara nivån på ett års studiemedel, beräknat som ett beskattningsbart dagbelopp. Med dagens nivåer skulle det innebära ca 265 kronor per dag.

Nuvarande regler inom studiestödssystemet medger att den studerande behåller studiemedel under sjukdom. Om sjukdomen varar mer än 30 dagar kan studiemedel som lämnas efter den tiden avskrivas. På motsvarande sätt bör också den nya sjukpenningen för studerande inte börja betalas ut innan en månad förflutit av sjukfallet. Detta kan betraktas som mellanting mellan karenstid och sjuklöneperiod.

Den inkomstbaserade ersättningen skulle under det första året av sjukfallet kunna betalas ut med 80 procent av beräkningsunderlaget per dag för att efter det första året sjunka till en nivå som svarar mot ersättningen vid långvarig sjukdom, tidsbegränsad sjukersättning.

För dem som studerar i begränsad omfattning vid sidan om förvärvsarbete kommer ersättning vid sjukdom att beräknas enligt två olika försäkringssystem. För den som har behov av att utöka

sitt försäkringsskydd utöver vad den obligatoriska försäkringen ger kan det finnas anledning att överväga att införa möjligheten att teckna ett tillägg i en frivillig försäkring.

Finansieringen av en ny försäkring blir naturligtvis avgörande för den närmare utformningen. Utredningen vill här först framhålla att det inte rör sig om helt nya grupper av försäkrade. De flesta finns redan i nuvarande system. Försäkringslösningen innebär att försäkrade som omfattas av flera olika system förs samman i en ny sammanhållen försäkringslösning. Avsikten är att den nya försäkringslösningen skall ersätta avskrivningssystemet inom studiestödet och sjukpenningrätt grundad på vilande SGI inom det nuvarande sjukförsäkringssystemet.

Hur begreppet studerande definieras blir avgörande för vilka som kommer att omfattas av den nya försäkringen. I detta begrepp bör bl.a. övervägas om inte även postdoktorala studier skall ingå, med eller utan stipendier.

För den studerande som idag kan få behålla sitt studiestöd vid sjukdom blir det i praktiken ingen större skillnad när det gäller ersättningsnivån. Han eller hon får även fortsättningsvis samma ersättningsnivå men inom ett nytt sammanhållet försäkringssystem. Den som i dag återfår sitt tidigare sjukpenningsskydd efter studierna får det även i fortsättningen men i form av en standardförsäkring baserad på tidigare inkomster. Den som har en långvarig förankring i förvärvslivet gynnas framför den som har en kortare. Reglerna blir klara och avgränsningarna finns inom systemet. En annan fördel är att ersättningen betalas ut enhetligt. Försäkringskassan kommer att handlägga all utbetalning av sjukersättning vid studerandes sjukdom och kassans rehabiliteringsansvar blir därför tydligare.

13 Några tankar inför utredningens slutbetänkande

Delrapportens syfte

I denna delrapport har utredningen analyserat dagens bestämmelser om SGI-skydd. Problembeskrivningen visar att dagens system medför en mängd negativa effekter. Försäkringsskyddet har visserligen utsträckts över tiden men täcker ändå inte alla de behov som framstår som skyddsvärda ur olika aspekter. Tvärtom tillkommer ständigt nya grupper som på ett till synes omotiverat sätt faller utanför skyddssystemet, ett system som av många betraktas som heltäckande.

Under arbetets gång har utredningen konstaterat att vi står inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningsskyddet. Det ena alternativet är att skyddsreglerna justeras eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas ytterligare. Det andra alternativet är att systemet konstrueras eller byggs om. Innan slutlig ställning tas till ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar vill utredningen genom denna delrapport stimulera till en bred och offentlig debatt när det gäller detta vägval. Delrapportens syfte är således följande:

- Att analysera och peka på de problem som dagens skyddsbestämmelser för SGI ger upphov till.
- Att på en övergripande och principiell nivå teckna konturerna av en ny försäkringsstruktur.
- Att presentera tre olika grundmodeller eller principiella lösningar för det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro.
- Att i anslutning till dessa modeller peka på en möjlig lösning som kombineras med en standardförsäkring för studerande.
- Att via remissbehandling få synpunkter och underlag på dessa strukturella och principiella lösningar inför kommande slutbetänkande.

Delrapportens disposition och innehåll

Delrapportens disposition och innehåll kan sammanfattningsvis illustreras av följande bild:

Dagens system (kap. 1–7)

Försäkringsstrukturen	SGI-skydd vid förvärvsavbrott
SGI gemensam bas som beräkningsunderlag för <ul style="list-style-type: none"> • Sjukpenning • Rehabiliteringspenning • Föräldrapenning • Tillfällig föräldrapenning • Havandeskapspenning • Närståendepenning • Smittbärapenning • Dagpenning inom totalförsvaret • Livränta enligt lagen om arbetsskade-försäkring 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkomstbortfallsprincipen styr försäkringen men i praktiken är det i många fall ett försörjningsstöd. • Följande grupper omfattas av SGI-skydd <ul style="list-style-type: none"> - Arbetslösa - Studerande - Föräldralediga - Vissa övriga • Exempel på grupper som inte omfattas av SGI-skydd <ul style="list-style-type: none"> - Studerande utan studiestöd - Studerande med ersättning från trygghetsråd - Postdoktorala studier

Problembeskrivning och utgångspunkter (kap. 8–9.3)

Problembeskrivning	Utgångspunkter
<ul style="list-style-type: none"> • En konflikt mellan olika politikområdets mål och syfte • En utveckling från inkomstbortfalls-försäkring mot ett försörjningsstöd • Gränsdragningar inom systemet upplevs som orättvisa • Regelverket är komplext och kräver stora administrativa resurser 	<ul style="list-style-type: none"> • Utredningens uppdrag – delrapportens avgränsning • Möjligheterna att justera nuvarande system är uttömda • SGI har spelat ut sin roll som gemensam beräkningsgrund för olika förmåner

Förslag till ny försäkringsstruktur (kap. 9.4–11) som gäller oavsett vilken principiell lösning eller modell som skall styra försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro

Ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro	Ersättning vid graviditet och föräldradighet	Ersättning vid arbetskada
SGI gemensam bas för <ul style="list-style-type: none"> • Sjukpenning • Rehabiliteringspenning • Havandeskapspenning • Tillfällig föräldrapenning • Närstående penning • Smittbärapenning • Dagpenning inom totalförsvaret Ingen förändring av kvalifikationsvillkoren för SGI	<ul style="list-style-type: none"> • Utgör ett eget system som frikopplas från SGI men utan alltför många avvikelser från de tankar som kännetecknar den nuvarande försäkringslösningen. • Det går att överväga ett generösare system med t.ex. lägre kvalifikationskrav. 	<ul style="list-style-type: none"> • En särskild regel skapas för beräkning av livränteunderlag

Förslag till tre principiella lösningar eller modeller som bör styra det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro (kap. 12.1–12.5)

Inkomstbortfallsförsäkring	Inkomstförsäkring	Försörjningsstöd
- Fördelar och nackdelar	- Fördelar och nackdelar	- Fördelar och nackdelar
- Inträdes- och utträdes-trösklar	- Inträdes- och utträdes-trösklar	- Inträdes- och utträdes-trösklar
- Hur påverkas nuvarande skyddsgrupper	- Hur påverkas nuvarande skyddsgrupper	- Hur påverkas nuvarande skyddsgrupper

Utredningens skiss på en möjlig lösning inklusive en standardförsäkring för studerande (kap. 12.6–12.7)

Inkomstbortfallsförsäkring	Standardförsäkring för studerande
<ul style="list-style-type: none"> • Tillgodoser majoritetens behov • Större försäkringsmässighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorisk försäkring med inkomstbaserad ersättning i kombination med en grundersättning • Eventuellt tillägg i en frivillig försäkring kan övervägas

Medverkan av remissinstanserna

Enligt utredningens mening står vi inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningskyddet. För att komma vidare har utredningen nu behov av att de olika remissinstanserna medverkar i utredningsarbetet genom att – utifrån sina specifika utgångspunkter – bidra med värdefulla kunskaper och synpunkter. Stämmer utredningens analys? Skall skyddssystemet byggas ut eller byggas om? Är det en framkomlig väg att dela den nuvarande försäkringsstrukturen i tre delar? Och kring vilken princip ska det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom byggas? Vilka lösningar krävs då för de grupper som eventuellt faller utanför den valda grundmodellen?

Utifrån detta underlag kommer utredningen att arbeta vidare med ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar. I kommande slutbetänkande kommer att redovisas en sammanställning av remissvaren. Självfallet kommer också övriga frågor som ingår i utredningens uppdrag att redovisas, t.ex. rätten att följa löneutveckling under pågående ersättningsfall och beräkningen av retroaktiva arbetsskadelivräntor.

Kommittédirektiv



Utredningen om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst (SGI-utredningen)

Dir.
2001:104

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en analys av samt föreslå ändringar i reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Även det efterskydd som finns i form av en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning skall ingå i utredningen. Utredaren skall föreslå grundläggande principer för rätten att behålla SGI under tid då förvärvsarbete inte utförs. Förslagen skall så långt som möjligt utformas så att de underlättar ett livslångt lärande. Det är även viktigt att förslagen beaktar relevanta jämställdhetsaspekter och kan gynna ett ökat barnafödande. Utredaren skall vidare se över reglerna om rätten att följa löneutvecklingen under ett pågående ersättningsfall.

Utredaren skall även ytterligare analysera Kommundemokrati-kommitténs förslag (SOU 2001:48) om att förtroendevalda som uppbär ersättning enligt kommunallagen (1991:900) under vissa förhållanden skall ha rätt att få sin tidigare sjukpenninggrundande inkomst vilande under den tid det politiska uppdraget fullföljs.

Bakgrund

Enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring är sjukpenninggrundande inkomst (SGI) den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete här i landet, antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst eller på annan grund. För rätt till sjukpenning krävs att SGI uppgår till minst 24 procent av prisbasbeloppet. Vid beräkning av SGI bortses från sådan inkomst av anställning och annat förvärvsarbete som

överstiger sju och en halv gånger det för året gällande prisbasbeloppet.

Den sjukpenninggrundande inkomsten har i första hand betydelse för storleken av sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, men utgör också grunden när man bestämmer vissa andra förmåner såsom rehabiliteringspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendeypenning, dagpenning inom totalförsvaret och smittbärrapenning. Den sjukpenninggrundande inkomsten har dessutom betydelse för bestämmande av livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Om den försäkrade inte längre har någon inkomst av arbete skall han eller hon som regel inte längre omfattas av sjukpenningförsäkringen. Sjukpenningsskyddet kvarstår emellertid i vissa situationer som kan betecknas som skyddsvärda. En sådan situation är när försäkringsskyddet i socialförsäkringen alternativt något annat trygghetssystem utnyttjas eller då något allmänintresse utgör motiv för att låta den försäkrade behålla försäkringsskyddet.

Till de grupper som omfattas av sådana s.k. SGI-skyddade tider hör bl.a. de som

- bedriver studier, för vilka de uppbär studiestöd enligt
- studiestödslagen (1999:1395), bidrag enligt förordningen
- (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag (nedan kallat studiestöd),
- bedriver studier inom det egna yrkesområdet,
- avbryter sitt förvärsarbete eller minskar sin arbetstid för kortare tid än tre månader,
- deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd,
- är helt eller delvis arbetslösa före ingången av den månad under vilken han eller hon fyller 65 år och som är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten samt aktivt söker sådant arbete och är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,
- minskar sin arbetstid i samband med graviditet (sex månader före barnets födelse) eller som är hemma för vård av barn (barn upp till ett år) eller
- fullgör sin värnplikt.

Reglerna om att skydda en tidigare SGI har utvecklats efter hand sedan lagen (1962:381) om allmän försäkring infördes. För närvarande används två huvudsakliga principer för att åstadkomma detta. Den ena lösningen innebär att vid t.ex. arbetslöshet har den försäkrade - om han eller hon skulle insjukna under sådan tid - rätt till sjukpenning baserad på den tidigare sjukpenninggrundande inkomsten. Den andra lösningen innebär att en försäkrad som t.ex. studerar och under denna tid uppbär studiestöd har rätt att få ha sin tidigare SGI vilande under studietiden. Om han eller hon t.ex. har en tillfällig anställning under studietiden och på grund av sjukdom behöver avstå från denna, baseras sjukpenningen i sådana fall på inkomsten från den tillfälliga anställningen, s.k. studietids-SGI. Om personen emellertid på grund av ett längre sjukfall måste avbryta studierna aktiveras den vilande sjukpenninggrundande inkomsten.

En ytterligare form av SGI-skydd finns för föräldrar fram till dess barnet fyller två år. I sådana fall räknas föräldrapenningen på den sjukpenninggrundande inkomst som gällde före sänkningen på barnets ettårsdag, dvs. här gäller en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning.

Under s.k. SGI-skyddade tider får den sjukpenninggrundande inkomsten dessutom anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde. Enligt nuvarande regler gäller att en fastställd sjukpenninggrundande inkomst ändras om den försäkrades inkomstförhållanden har förändrats. En försäkrad som har sin sjukpenninggrundande inkomst beräknad på en viss inkomst får därför, enligt regler som utbildats i praxis, en ny sjukpenninggrundande inkomst fastställd med hänsyn till löneutvecklingen inom yrkesområdet. Detta gäller även om den försäkrade inte längre arbetar inom yrkesområdet men på grund av reglerna om SGI-skyddade tider får behålla en sjukpenninggrundande inkomst på grundval av det tidigare arbetet.

Av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (1996:13) Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) vid inkomst av anställning enligt lagen om allmän försäkring (AFL) framgår att den sjukpenninggrundande inkomsten anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde på så sätt att det är de förändringar av löneavtalet som gäller alla inom ett avtalsområde som ligger till grund för löneutvecklingen. Om en försäkrad som har en anställning får ett individuellt lönetillägg utöver det generella tillägget, räknas även detta in i den sjukpenninggrundande inkom-

ten. För den som är arbetslös och som därför inte har någon anknytning till en anställning kan därför enbart en generell löneökning komma i fråga när den försäkrades SGI anpassas till löneutvecklingen.

När livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring beviljas första gången fastställs livränteunderlaget utifrån den inkomst som är aktuell vid den tidpunkt från vilken livränta skall utges. Om det är aktuellt att utge livränta för förfluten tid skall enligt praxis varje nytt löneavtal som är känt och börjat gälla under den period som den retroaktiva livräntan omfattar därvid beaktas. Riksförsäkringsverket har i en rapport till Socialdepartementet (S2001/2827/SF) föreslagit att de nuvarande reglerna bl.a. av administrativa skäl bör ändras.

För studerande som har studiestöd gäller särskilda regler inom studiestödssystemets ram i samband med sjukdom. De reglerna finns i studiestödslagen (1999:1395) och i studiestödsförordningen (2000:655). Bestämmelserna innebär att den studerande kan få behålla studiestödet under den tid han eller hon på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva studier. En förutsättning är att sjukansökan görs till och godkänns av försäkringskassan. Om sjukperioden varar längre tid än 30 dagar kan studieskulden för perioden avskrivas i efterhand. Enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall den sjukpenninggrundande inkomsten hållas vilande under den tid den försäkrade studerar med studiestöd. Detta oavsett omfattningen av studiestödets storlek. Vid sjukdom under utbildningstiden skall sjukpenningen - som tidigare redovisats - beräknas enbart på inkomst av eget arbete under studietiden, s.k. studietids-SGI. Detta innebär att den som t.ex. på grund av sjukdom endast klarar av att studera på halvtid får halvt studiestöd men inte någon sjukpenning enligt den vilande sjukpenninggrundande inkomsten eftersom denna endast aktiveras när personen avbryter sina studier helt.

Olika trygghetsråd liksom andra motsvarande stiftelser har till huvuduppgift att lämna stöd till personer som sagts upp från sin anställning på grund av arbetsbrist. Stiftelsernas verksamhet grundas på avtal mellan arbetsmarknadens parter för respektive delar av arbetsmarknaden; privata respektive offentliga verksamhetssektorer. Trygghetsråden är enligt lag skyldiga att betala socialavgifter för de ersättningar som utges och ersättningarna är skattepliktiga för den enskilde. Till skillnad mot en studerande som har studiestöd får en person som tar emot ersättning från

trygghetsråden och studerar inte behålla sin tidigare SGI. Även om de i grunden är arbetslösa betraktas de under studietiden som studerande och omfattas därför inte av de regler som gäller för arbetslösa.

Av dem som årligen disputerar och erhåller doktorsexamen går ca 20 procent vidare i sin karriär med s.k. postdoktorala stipendier. Syftet med dessa stipendier är att forskare efter sin forskarutbildning skall få möjlighet att förkovra sig vanligen utomlands för att sedan återvända till Sverige med internationella forskningserfarenheter. Det är ett antal organisationer som finansierar denna typ av forskningsstipendier. Olika forskningsprogram inom EU avsätter också medel för postdoktorala stipendier.

Behovet av en översyn

Reglerna om SGI-skyddade tider har genomgått successiva förändringar under en längre tidsperiod. Reglerna återfinns i lagar, förordningar och föreskrifter. Ett omfattande regelsystem har även med tiden utvecklats i praxis. Sammantaget har därmed reglerna blivit oöverskådliga och komplexa att hantera och tillämpa. Vidare är reglerna till vissa delar olika, trots att liknande förhållanden är för handen, t.ex. vid studier. Under senare år har i en rad sammanhang framförts kritik mot nuvarande regler om SGI-skyddade tider.

Från och med den 1 januari i år har också nya regler om försäkringsbegreppet införts genom den nya socialförsäkringslagen (1999:799), vilket innebär vissa förändringar även i reglerna om SGI-skyddade tider.

Fackföreningar, studentorganisationer, lärosäten såväl som enskilda personer har under en längre tid påpekat problemen som de postdoktorala stipendierna ger upphov till i förhållande till rådande socialförsäkringssystem, bl.a. i frågan om SGI-skyddade tider.

Reglerna om att följa löneutvecklingen har kritiserats bl.a. med hänsyn till att utvecklingen mot en rörligare arbetsmarknad har gjort att de försäkrade i många av dessa fall inte har kvar en förankring inom det egna yrkesområdet. Bland annat är det många försäkrade som visserligen omfattas av försäkringen, men som inte längre har kvar någon anställning eller åtminstone inte den som ligger till grund för den sjukpenninggrundande inkomsten. Hand-

läggningen av dessa ärenden innebär även att betydande administrativa resurser vid landets försäkringskassor behöver avsättas för utredning och beslut om löneutveckling.

Studiestödsutredningen föreslog i sitt betänkande Sammanhållet studiestöd (SOU 1996:90) att reglerna om rätt till studiestöd under sjukdom skulle ses över i särskild ordning. I regeringens proposition Ett reformerat studiestödssystem (prop. 1999/2000:10) anges att den av utredningen aktualiserade översynen bör ingå som en del i uppföljningen av det reformerade studiestödssystemet, vilket trätt i kraft den 1 juli 2001.

Regeringen har mycket tydligt önskat se en ökning av den internationella rörligheten bland forskare. Inte minst har detta framförts i den forskningspolitiska propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3). Betoningen av ökad mobilitet är sammanlänkat med satsningar på "yngre forskare". Detta innebär i praktiken en ökning av postdoktorala satsningar. Detta är även en tydlig trend inom EU.

I sitt betänkande Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) föreslår Kommundemokratikommittén en ny regel i syfte att skapa en garanti för att förtroendevalda inte skall förlora ekonomiskt på grund av sitt politiska åtagande i samband med t.ex. sjukfrånvaro eller föräldraledighet. Förslaget innebär att förtroendevalda som får ersättning enligt kommunallagen (1991:900) under vissa förhållanden skall ha rätt att få ha sin tidigare sjukpenninggrundande inkomst vilande under den tid det politiska uppdraget fullföljs. Eftersom kommitténs förslag tekniskt behöver analyseras ytterligare anser regeringen att denna analys bör ske i anslutning till föreliggande uppdrag.

Uppdraget

En särskild utredare utses för att göra en översyn av reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst. Utgångspunkten skall vara att reglerna som föreslås skall uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa. Administrationen av försäkringen skall vara enkel och undantag bör så långt det är möjligt undvikas. Utredaren skall föreslå grundläggande principer för rätten att behålla SGI under tid som förvärvsarbete inte utförs.

Även det efterskydd som finns i form av en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning skall ingå i utredningen.

Förslagen skall så långt som möjligt utformas så att de underlättar ett livslångt lärande. Det är även viktigt att förslagen beaktar relevanta jämställdhetsaspekter och kan gynna ett ökat barnafödande.

Utredaren skall även se över reglerna om rätten att följa löneutvecklingen under ett pågående ersättningsfall. I detta sammanhang skall även frågan om löneutvecklingen i samband med beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid uppmärksammas.

Utredaren skall i förslagen särskilt uppmärksamma regelsystemets effekter för personer som

- på grund av nedsatt studieförmåga vill kombinera deltidstudier med sjukskrivning på deltid,
- tar emot ersättning från trygghetsråd,
- får s.k. postdoktorala stipendier eller
- är förtroendevalda och har ersättning enligt kommunallagen (1991:900).

När det gäller frågan om att kombinera deltidstudier med sjukskrivning på deltid skall utredaren särskilt uppmärksamma samt ta hänsyn till effekterna av eventuella förslag i förhållande till andra studerandegrupper.

Utredaren skall vidare redovisa dels de internationella erfarenheter och idéer som finns inom området, dels de försäkringar som täcker anställda inom olika avtalsområden och som kan anses ha samband med reglerna om skyddstider.

Det finns inget hinder för utredaren att föreslå alternativa lösningar, om dessa kan anses uppfylla kraven på en fungerande försäkring som är mer tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa samt de administrativa kraven att försäkringen skall vara enkel och att undantag så långt det är möjligt skall undvikas. Utredaren skall dock föreslå ett huvudalternativ.

Det står utredaren fritt att ta upp och föreslå även andra förändringar som har samband med uppdraget, t.ex. skyddstiderna i socialförsäkringslagen (1999:799) och de särskilda regler som gäller för studerande inom studiestödssystemets ram i samband med sjukdom.

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar som översynen motiverar.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 december 2002.

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst (SGI-utredningen)

**Dir.
2002:118**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 2002

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 29 november 2001 tillkallade statsrådet Thalén en särskild utredare med uppdrag att bl.a. göra en analys av samt föreslå ändringar i reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst (dir. 2001:104). Utredaren skall enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 31 december 2002.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2003.

Utdrag ur skyddsbestämmelserna

Utdrag ur 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring

5 § /Träder i kraft I:2003-01-01/

Den allmänna försäkringskassan skall besluta om en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa sjukpenninggrundande inkomst. För en försäkrad som inte är bosatt i Sverige gäller detta så snart anmälan om hans inkomstförhållanden gjorts hos kassan. Av beslutet skall framgå i vad mån den sjukpenninggrundande inkomsten är att hänföra till anställning eller till annat förvärvsarbete. Sjukpenningförsäkringen skall omprövas

- a) när kassan fått kännedom om att den försäkradesinkomstförhållanden eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller försjukpenningens storlek,
- b) när sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt denna lag eller särskild efterlevandepension enligt lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn beviljas den försäkrade eller sådan ersättning eller pension som redan utges ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,
- c) när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden,
- d) när tjänstepension beviljas den försäkrade,
- e) när ett beslut om vilandeförklaring av sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt 16 kap. 16 eller 17 § upphör, samt
- f) när livränta beviljas den försäkrade enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller redan utgående livränta ändras.

Ändring som avses i första stycket skall gälla från och med den dag då anledningen till ändringen uppkommit. Den sjukpenninggrundande inkomst som ändrats enligt första stycket a får dock läggas till grund för ersättning tidigast från och med första dagen i den ersättningsperiod som inträffar i anslutning till att försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen.

Under tid som anges under 1–6 får, om inte första stycket b, c eller d är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller tid då den försäkrade

1. bedriver studier enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,
3. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller står till arbetsmarknadens förfogande enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,
4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,
5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,
6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd skall försäkringskassan, vid sjukdom under den aktuella tiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under den aktuella tiden.

För en försäkrad som får sådan behandling eller rehabilitering som avses i 7 b § eller 22 kap. 7 § och som under denna tid får livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt en annan författning skall försäkringskassan, vid sjukdom under den tid då livränta betalas ut, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid.

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 skall dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppbär studiesocial förmån för studier som avses i tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomst som följer av första-tredje styckena, om sjukpenningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar.

Omprövning av sjukpenningförsäkringen enligt första stycket a skall ej omfatta ändring av den försäkrades inkomstförhållanden på grund av sådant förvärsarbete som avses i 16 kap. 15 §. Lag (2002:226).

Förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet

1 § I denna förordning anges när skyddsbestämmelserna om sjukpenninggrundande inkomst i 3 kap. 5 § tredje stycket 1 och 3 lagen (1962:381) om allmän försäkring skall tillämpas för en försäkrad som studerar eller är arbetslös.

2 § Skyddsbestämmelserna skall tillämpas för en försäkrad som

1. bedriver studier, för vilka denne uppbär studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395), bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag,
2. är ledig från sin anställning för studier inom det egna yrkesområdet, eller
3. bedriver studier inom det egna yrkesområdet i annat fall än som anges i 2, dock för högst ett år. Förordning (2000:1419).

3 § Skyddsbestämmelserna skall tillämpas för en försäkrad som är helt eller delvis arbetslös före ingången av den månad han eller hon fyller 65 år och som är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten samt

1. aktivt söker sådant arbete och är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, eller
2. söker arbete på det sätt som Riksförsäkringsverket föreskriver.

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst

1 § Vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst enligt 3 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring skall endast sådan inkomst beaktas som en försäkrad kan antas komma att tills vidare åtnjuta

1. av eget arbete under minst sex månader i följd
2. av eget årligen återkommande arbete.

2 § Vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst får hänsyn tas till ersättning för praktiktjänstgöring som en försäkrad erhåller under utbildning, om tjänstgöringen ingår i utbildningen och pågår i minst sex månader eller är förlagd till utbildningens sista eller näst sista termin.

3 § Den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten skall inte sänkas och får anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde för försäkrad som inte fyllt 65 år och

1. som är omfattad av bestämmelserna i 3 kap. 5 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring och bestämmelserna i 2 och 3 §§ förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier och arbetslöshet,
2. som inte förvärvsarbetar av anledning som berättigar till ersättning enligt 3 kap. 7, 7 a och 7 b §§ samt 22 kap. lagen om allmän försäkring eller motsvarande ersättning enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån,
3. som avbryter sitt förvärvsarbete eller minskar sin arbetstid. Detta gäller under högst tre månader i följd oavsett om

avsikten är att förvärvsavbrottet eller arbetstidsförkortningen skall pågå längre tid.

Ändras den försäkrades inkomstförhållanden efter det att hans sjukpenninggrundande inkomst fastställts och överensstämmer de inte med den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten vid den tidpunkt, då någon omständighet som anges i första stycket 1–3 inträffar, får den sjukpenninggrundande inkomsten med tillämpning av 3 kap. 5 § första och andra styckena lagen om allmän försäkring likväl sänkas till den nivå den skulle ha haft om försäkringskassan hade känt till de ändrade inkomstförhållandena. (RFFS 2002:2)

4 § Förvärvsarbetar en försäkrad som fyllt 65 år, fastställs sjukpenninggrundande inkomst för honom endast på grundval av inkomsten från detta arbete. På samma sätt fastställs den sjukpenninggrundande inkomsten för en försäkrad som fyllt 65 år och som inte förvärvsarbetar, om han kan styrka att han skulle ha förvärvsarbetat om inte anledning som sägs i 3 § första stycket 2 förelegat.

5 § Har en försäkrad med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning under en följd av år i allmän självdeklaration redovisat lägre skatterättslig nettointäkt än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning, skall hans sjukpenninggrundande inkomst av detta arbete beräknas med ledning av de tre senaste årens taxering. Den sjukpenninggrundande inkomsten får beräknas till högre belopp än vad som framgår av den skatterättsliga nettointäkten under en verksamhets uppbyggnadsskede eller om andra särskilda skäl föreligger, såsom stark skuldbelastning, ändrade förvärvsförhållanden eller tillfälliga förluster.

Driver makar förvärvsverksamhet gemensamt eller driver den ena maken sådan verksamhet med biträde av den andre skall nettointäkten från verksamheten vid beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten fördelas på makarna i förhållande till värdet av vardera makens arbetsinsats i verksamheten. Med make likställs person som stadigvarande bor med någon, med vilken han varit gift eller har eller har haft barn.

6 § har upphävts genom (RFFS 2000:11).

7 § Ändring av en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen på grund av ändrade inkomstförhållanden skall ske tidigast från och med den dag som inkomständringen gäller.

8 § Ändring av den sjukpenninggrundande inkomsten, som kan föranledas av att försäkrad beviljats ålderspension eller förtidspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, skall ske från och med ingången av månaden efter det beslutet om sådan pension daterats, dock tidigast från och med den månad pensionen börjar utgå.

REMISSAMMANSTÄLLNING

Ett vägval för framtidens
sjukpenningsskydd

Bygga ut eller bygga om?

Remissammanställning

1. Inledning

Utredningens uppdrag

Utredningen om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst (S 2001:09) – SGI-utredningen – har i uppdrag att göra en analys av reglerna om skyddstider för SGI och, mot bakgrund av grundläggande principer för sådana regler, föreslå ändringar.

Vidare ingår i uppdraget bl.a. att se över reglerna om rätten att följa löneutvecklingen dels under pågående ersättningsfall, dels vid beräkningen av arbetsskadelivränta för förfluten tid.

Utgångspunkten för utredningen är att de regler som föreslås skall uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att administrera. Utredningen skall föreslå ett huvudalternativ men det finns inget hinder mot att föreslå alternativa lösningar.

Varför en delrapport?

Utredningen konstaterar i föreliggande delrapport att vi står inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningsskyddet. Det ena alternativet är att skyddsreglerna justeras eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas ytterligare. Det andra alternativet är att systemet konstrueras eller byggs om.

Innan slutlig ställning tas till ett huvudalternativ och eventuella alternativa lösningar vill utredningen genom delrapporten stimulera till en bred och offentlig debatt när det gäller detta vägval. Delrapportens syfte är således följande:

- Att analysera och peka på de problem som dagens skyddsbestämmelser för SGI ger upphov till.

- Att på en övergripande och principiell nivå teckna konturerna av en ny försäkringsstruktur.
- Att presentera tre olika grundmodeller eller principiella lösningar för det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro.
- Att i anslutning till dessa modeller peka på en möjlig lösning som kombineras med en standardförsäkring för studerande.
- Att via remissbehandling få synpunkter och underlag på dessa strukturella och principiella lösningar inför kommande slutbetänkande.

Remissinstanserna

Delrapporten remissbehandlades under perioden den 5 december 2002 till den 31 januari 2003.

Följande remissinstanser har kommit in med svar: Länsrätten i Göteborg, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Centrala studiestödsnämnden, Högskoleverket, Lunds universitet, Uppsala universitet, Karolinska institutet, Försäkringskassaförbundet, Försäkringskassan i Stockholm, Försäkringskassan i Skåne, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Försäkringsförbundet, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Handikappförbundens samarbetsorgan, De Handikappades Riksförbund, Trygghetsrådet TRR, Trygghetsrådet TRS, Sveriges Förenade Studentkårer, Privattjänstemannakartellen (PTK) samt Trygghetsstiftelsen.

Domstolsverket, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Arbetstlivsinstitutet och Företagarnas Riksorganisation har inte haft några synpunkter. Justitieombudsmannen har inte heller haft några synpunkter men ser positivt på utredningens strävan efter en förenkling av regelsystemet på området.

Överklagandenämnden för studiestöd, Försäkringsanställdas förbund och Elevkårens Centralorganisation har fått tillfälle att yttra sig men har inte hörts av.

Dispositionen av remissammanställningen

Remissammanställningen är disponerad enligt följande:

1. Inledning
2. Allmänna synpunkter
3. Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd
4. En ny försäkringsstruktur?
5. En fristående föräldraförsäkring och arbetsskadeförsäkring
6. Det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro
7. En standardförsäkring för studerande

I anslutning till varje avsnitt presenteras kortfattat dels utredningens bedömning, dels en kort sammanfattning av remissvaren. Under avsnittet Allmänna synpunkter presenteras samtliga remissinstanser. Därefter förekommer de endast i den mån de särskilt har yttrat sig om respektive avsnitt.

2 Allmänna synpunkter

Sammanfattning av remissvaren

Övervägande majoritet av remissinstanserna är positivt inställda till utredningens förslag till principiella och strukturella lösningar.

Domstolsverket	Har inga synpunkter.
Länsrätten i Sthlm:s län	Välkomnar en översyn av reglerna eftersom dessa är komplicerade och svåra att överblicka. Anser att det är önskvärt att i lag reglera förutsättningarna för rätten till ersättning och för hur ett ersättningsbelopp skall fastställas. Utredningens förslag att skyddsreglerna skall integreras med bestämmelserna om rätten att uppbära en viss ersättning är en enklare och bättre ordning än dagens.
Länsrätten i Göteborg	Avstår från att lämna synpunkter.
Justitieombudsmannen	Har inga synpunkter men ser positivt på utredningens strävan efter en förenkling av regelsystemet på området.
Justitiekanslern	Har inga synpunkter.

Riksförsäkringsverket	Anser att delrapporten ger en bra och tydlig bild av den problematik som finns i dagens skyddssystem. Instämmer i utredningens problembild och anser i likhet med utredningen att det är angeläget att sträva efter en genomgripande omarbetning av nuvarande regelverk. En viktig utgångspunkt i utredningens fortsatta arbete bör vara att renodla SGI-reglerna utifrån en tydligare försäkringsmässighet. Det handlar bl.a. om att skärpa kravet på anknytning till förvärvslivet för att få uppbära ersättning. Det bör övervägas att tidsbegränsa den s.k. SGI-kedjan. Det kan också vara tänkbart att skyddet förstärks utifrån hur länge den försäkrade har varit förvärvsarbetande och därigenom bidragit med avgifter till försäkringen. Ytterligare en grund för ökad försäkringsmässighet är en konstruktion där respektive försäkring täcker den faktiska inkomstförlusten så långt som möjligt.
Socialstyrelsen	Anser att utredningens problembeskrivning talar för en genomgripande förändring av systemet med bl.a. en ny försäkringsstruktur.
Handikappombudsmannen	Välkomnar en översyn av reglerna om SGI-skydd och instämmer i att dagens system är komplicerat och svårt att tillämpa. Utgångspunkten vid valet av system måste vara att tillförsäkra funktionshindrade ekonomisk och social trygghet samt att undvika system som ökar risken för att funktionshindrade diskrimineras. Systemet måste också vara så enhetligt att funktionshindrade inte avskräcks från vissa aktiviteter, t.ex. studier på deltid.
Statskontoret	Instämmer i att en mer försäkringsmässig utformning av sjukpenningförsäkringen medför en ur samhälls-ekonomisk synpunkt mer lämplig incitamentsstruktur än dagens socialförsäkring. Delar i princip utredningens bedömning att det ur detta perspektiv vore olämpligt att bygga ut skyddsreglerna i det befintliga systemet ytterligare.

Riksrevisionsverket	Välkomnar delrapporten som ett intressant bidrag i en angelägen diskussion om reglerna inom socialförsäkringssystemet. Anser att utredningen även borde ha utrett vad som är möjligt att åstadkomma med mindre justeringar av dagens system. Diskussion om grundläggande principer har hamnat i bakgrunden av utredarens förslag om separata lösningar. Anser vidare att utredarens probleminventering av dagens SGI-system inte är tillräcklig och följaktligen är det oklart hur förslagen löser bristerna i dagens system.
Riksskatteverket	Har inget att invända mot utredningens inriktning. Yttrar sig i enskilda delar.
Arbetsgivareverket	Är positivt inställd till utredningens inriktning och förslag.
Arbetsmarknadsstyrelsen	Anser att genomgången av nuvarande regler som gäller för skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst är väl genomarbetad och tydliggör på ett bra sätt de problemställningar som utredningen skall ta ställning till. Tycker överhuvudtaget att den genomgång och de förslag som utredningen presenterat är bra och ställer sig bakom dessa.
Arbetslivsinstitutet	Har inga synpunkter.
Jämställdhetsombudsmannen	Anser mot bakgrund av den information som lämnats i delrapporten att det är angeläget att sträva efter ett försäkringssystem som bättre stämmer överens med arbetsmarknadens och samhällets funktionssätt. Stöder utredningens förslag till en fristående föräldraförsäkring och en standardförsäkring för studerande.
Centrala studiestödsnämnden	Delar utredningens problembeskrivning och anser att nuvarande system bör ses över från grunden. Det vore olyckligt om man stannade vid att göra justeringar inom ramen för nuvarande system.
Överklagandenämnden för studiestöd	Har inte svarat.
Högskoleverket	Är positivt inställd till en standardförsäkring för studerande samt en fristående föräldraförsäkring och arbetsskadeförsäkring.

Lunds universitet	Anser att utredningen på ett pregnant sätt sammanfattat de problem som vidläder dagens skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundade inkomst. Instämmer i stort till utredningens förslag till lösningar.
Uppsala universitet	Framhåller de svårigheter som uppkommer för doktorander och forskarassistenter vid en eventuell långtidssjukskrivning. Regelverket är otydligt och tar definitivt inte upp de fall då doktoranden inte kan fortsätta sin forskarutbildning men ändå är arbetsoförmögen.
Karolinska institutet	Ansluter sig till utredningens förslag till ny försäkringsstruktur. Särskilt angeläget är den särskilda försäkringslösningen för studerande.
Försäkringskassaförbundet	Värdesätter inledningsvis utredningens ambition att stimulera till en bred och offentlig debatt. Delrapportens probleminventering visar att det finns skäl till att SGI-reglerna bör konstrueras eller byggas om i huvudsak enligt de tankegångar utredningen framför.
Försäkringskassan i Sthlm	Anser i likhet med utredningen att ersättningen bör beräknas olika beroende på om det avser korttidsfrånvaro eller längre frånvaro. Instämmer i utredningens förslag till försäkringsstruktur.
Försäkringskassan i Skåne	Delar endast till viss del utredningens analys av dagens skyddsbestämmelser. Anser att utgångspunkten bör vara att de grupper som idag omfattas av skydd även framdeles skall ha detta skydd. Reglerna bör dock förenklas betydligt och kassan instämmer i en del av de förslag som utredningen föreslår.

Svenska kommunförbundet/ Landstingsförbundet	Anser att det är befogat med en översyn av nuvarande regelverk för att komma till rätta med rådande otydligheter och i vissa fall upplevda orättvisor samt försäkringskassornas administrativa problem. Anser dock att utformningen av nya eller ändrade regler för en minoritet av de försäkrade bör ske med stor försiktighet. Det finns annars en risk att det också kommer att bli följdändringar även för majoriteten av de försäkrade som utför arbete eller kostnadsökningar för arbetsgivarna.
LO	Delar i stort utredningens förslag till ny försäkringsstruktur. Ytterligare justeringar inom befintligt system är inte förenliga med direktivens krav på en tydlig och överskådlig försäkring som därmed är lättare att tillämpa. Det är inte heller önskvärt att införa ytterligare undantag/specialregler i ett redan mycket komplext system som kräver stora administrativa resurser.
Svenskt Näringsliv	Anser i likhet med utredningen att dagens försäkringsbestämmelser som reglerar den sjukpenninggrundande inkomsten och bibehållande av densamma, har blivit för komplicerade. Delar dock inte utredningens uppfattning att mål och syfte med sjukförsäkringen måste omformuleras. Genom socialförsäkringslagen är både mål och syfte synliggjort. Föreslår bl.a. att beräkningen av SGI skall grunda sig på inkomst under gången tid.
TCO	Anser att det är synnerligen angeläget att de snåriga regelverken om skyddstider ses över. Tyvärr har inte utredaren givit remissinstanserna tid för en bred debatt. Ställer sig vidare frågande till varför utredaren inte behandlat en av huvudfrågorna i uppdraget utan i stället föreslår en helt ny försäkringsstruktur. Saknar ett statistikavsnitt och anser vidare att det bör lämnas ett meddelande till den person vars SGI-skydd kommer att upphöra.
SACO	Är positivt inställda till delrapportens inriktning och förslag.
Företagarnas Riksorganisation	Har inga synpunkter.

Försäkringsförbundet	Är positivt inställd till utredningens huvudinriktning.
Försäkringsanställdas förbund	Har inte svarat.
A-kassornas samorganisation	Har inget att invända mot utredningens inriktning och förslag. Yttrar sig enbart i de delar som berör arbetslösa rätt till ersättning vid sjukdom.
Handikappförbundens samarbetsorgan	Anser att det är viktigt att sjukpenningsskyddet säkerställs så att man inte riskerar att få ändrad försäkringstillhörighet, trots att man egentligen är berättigad till ersättning. Det är viktigt att man tar i beaktande att människor med funktionshinder kanske oftare blir sjukskrivna och kan så vara under långa perioder. Man skall inte tappa sitt skydd bara för att man har ett funktionshinder eller en kronisk sjukdom.
De Handikappades Riksförbund	Instämmer till stora delar i utredningens förslag. Är dock kritiska till att utredningen nästan helt har förbigått konsekvenserna för personer med funktionshinder.
Trygghetsrådet TRR	Anser att det är viktigt att personer som studerar med stöd från trygghetsråd kan bibehålla ett skydd för sjukdom eller föräldradighet under studietiden. Vilken princip som kommer att tillämpas för SGI är i detta sammanhang av mindre betydelse.
Trygghetsrådet TRS	Har vid flera tillfällen påtalat det orättvisa i att arbetslösa personer som studerar med stöd från trygghetsråd/stiftelse inte får behålla sin SGI trots att trygghetsråden betalar sociala avgifter för detta stöd. Noterar med tillfredsställelse att utredningen tagit till sig problematiken och försökt finna en lösning.
Elevkårernas Centralorganisation	Har inte svarat.

Sveriges Förenade Studentkårer	Anser att valet för framtidens sjukpenningsskydd bör vara att utforma en ny sammanhållen försäkringslösning med inkomstbortfallsförsäkring som princip, men där studenterna inte innehar en speciallösning utan ingår som en delgrupp i det nya systemet. Principen om arbetslinjen bör kompletteras med "kompetenslinjen". Detta innebär att högskolestudier bör likställas med förvärvsarbete och att studenter därför bör infogas i de allmänna trygghetssystemen.
PTK	Att studera med stöd av trygghetsavtal för att undvika arbetslöshet måste anses vara en verksamhet som är till gagn för samhället. Det är därför självklart att de som studerar på detta vis också måste få behålla sitt SGI-skydd.
Trygghetsstiftelsen	Delrapporten innehåller en intressant genomlysning av nuvarande system och komplexiteten i det.

3 Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd

Utredningens probleminventering

Enligt utredningen är de viktigaste orsakerna till dagens brister följande faktorer:

- en konflikt mellan olika politikområdets mål och syften
- en utveckling från en inkomstbortfallsförsäkring mot ett försörjningsstöd
- gränsdragningar inom systemet upplevs som orättvisa
- regelverket är komplext och kräver stora administrativa resurser.

Utredningens bedömning

Enligt utredningen står vi inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningsskyddet.

- Det ena alternativet är att skyddsreglerna justeras ytterligare eller byggs ut genom att skyddsgrupperna utvidgas ytterligare.

- Det andra alternativet, vilket utredningen förordar, är att systemet konstrueras eller byggs om.

Sammanfattning av remissvaren

De flesta remissinstanser anser att systemet bör konstrueras eller byggas om.

Länsrätten i Sthlm:s län	Instämmer i utredningens bedömning att möjligheterna till justeringar av nuvarande system är uttömda och att det därför är nödvändigt med en mer genomgripande reformering.
Riksförsäkringsverket	Anser att delrapporten ger en bra och tydlig bild av den problematik som finns i dagens skyddssystem. Instämmer i utredningens problembild och anser i likhet med utredningen att det är angeläget att sträva efter en genomgripande omarbetning av nuvarande regelverk. Delar utredningens uppfattning att möjligheterna att justera nuvarande system i princip är uttömda.
Socialstyrelsen	Utredningens problembeskrivning talar för en genomgripande förändring av systemet. Instämmer i att systemet bör konstrueras om.
Statskontoret	Delar utredningens bedömning att det vore olämpligt att bygga ut skyddsreglerna ytterligare i det befintliga systemet.
Riksrevisionsverket	Anser att utredarens probleminventering av dagens SGI-system inte är tillräcklig och följaktligen är det oklart hur förslagen löser bristerna i dagens system. Efterfrågar en tydligare probleminventering. Denna är särskilt viktig när problem förekommer på flera nivåer eftersom det kan vara aktuellt med flera olika lösningar. Påpekar att alternativet till att "bygga ut systemet" inte nödvändigtvis behöver innebära så omfattande förändringar som att bygga om systemet. Efterfrågar en analys av vad som är möjligt att åstadkomma genom mindre justeringar av nuvarande system.

Riksskatteverket	De problem som utredningen visat på när det gäller postdoktorala studier finansierade med stipendier anser verket aktualiserar frågan om jämställande av dessa stipendier med lön. Påpekar vidare att det är riktigt att utbildningsstöd m.m. från trygghetsråd etc. jämföras med lön när det gäller skatt och socialavgifter. Ersättningarna är följaktligen pensionsgrundande i det allmänna pensionssystemet. Det borde därför vara naturligt om mottagaren av ett sådant stöd omfattas av sjukförsäkringen.
Arbetsgivareverket	Instämmer i utredningens bedömning att möjligheterna till ytterligare justering av nuvarande system är uttömda. Det är inte rimligt att ständigt utvidga skyddsgrupperna.
Central studiestödsnämnden	Delar utredningens problembeskrivning och anser att nuvarande system bör ses över från grunden. Det vore olyckligt om man stannade vid att göra justeringar inom ramen för nuvarande system.
Lunds universitet	Anser att utredningen på ett pregnant sätt har sammanfattat de problem som vidlåder dagens skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. Instämmer i utredningens bedömning att systemet måste byggas om.
Försäkringskassaförbundet	Anser att SGI-reglerna bör konstrueras eller byggas om i huvudsak enligt de tankegångar utredningen framför.
Försäkringskassan i Skåne	Delar endast till viss del utredningens analys av dagens skyddsbestämmelser. Anser att utredningen i alltför liten utsträckning har penetrerat frågan om varför det finns skyddsbestämmelser i försäkringen och vad man vill uppnå med dessa. Instämmer inte i utredningens uppfattning att det saknas tillräcklig koppling mellan avgifter och utgifter i dagens sjukförsäkringssystem. Anser att utgångspunkten även i framtiden bör vara att de grupper som idag omfattas av skyddsbestämmelser, även framdeles skall ha detta skydd. Reglerna bör dock förenklas betydligt.

LO	Delar utredningens bedömningen att systemet bör konstrueras eller byggas om. Ytterligare justeringar inom befintligt system är inte förenliga med direktivens krav på en tydlig och överskådlig försäkring som därmed är lättare att tillämpa. Det är inte heller önskvärt att införa ytterligare undantag/specialregler i ett redan mycket komplext system som kräver stora administrativa resurser.
Svenskt Näringsliv	Anser i likhet med utredningen att dagens försäkringsbestämmelser som reglerar den sjukpenninggrundande inkomsten och bibehållande av densamma, har blivit för komplicerade
TCO	Instämmer i att det finns mycket problem med dagens regler. Det är därför viktigt att försöka komma fram till principer för hur skyddsreglerna borde vara. En princip som är viktig att värna är att skyddstider bör upprätthålla standardtrygghet.
SACO	Instämmer i utredningens bedömning att överväga att konstruera om sjukpenningsskyddet. Anser att dagens bestämmelser medför flera negativa konsekvenser med ett icke enhetligt skydd som kan undergräva förtroendet för systemet.
Försäkringsförbundet	Instämmer i utredningens bedömning att systemet bör konstrueras om.
De Handikappades Riksförbund	Instämmer i utredningens förslag att konstruera ett helt nytt system i stället för att "lappa och laga" ytterligare.
Sveriges Förenade Studentkårer	Delar kritiken som har riktats mot systemet med SGI-relaterade försäkringar. Speciellt komplext har det varit för studenter som står utanför trygghetssystemen.

Trygghetsstiftelsen	Anser att utredningens problembeskrivning är korrekt. Vill dock påpeka en detaljsynpunkt; nivån på avgångsersättning från Trygghetsstiftelsen är till skillnad från de flesta andra trygghetssystem 80 procent av den tidigare lönen.
---------------------	---

4 En ny försäkringsstruktur?

Utredningens bedömning

Enligt utredningen bör skilda försäkringsstrukturer skapas för de olika förmånslag som idag vilar på SGI-systemet. Förmånerna bör delas in enligt följande:

- ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro
- ersättning vid graviditet och föräldraledighet
- ersättning vid arbetsskada.

Sammanfattning av remissvaren

Majoriteten av remissinstanserna stöder den föreslagna försäkringsstrukturen.

Länsrätten i Sthlm:s län	Tillstyrker utredningens förslag om en grundläggande indelning i skilda ersättningskonstruktioner för olika förmånslag och anser att en sådan ordning bör kunna främja klarhet och överskådlighet i systemet. Har ingen invändning mot utredningens förslag till försäkringsstruktur.
Riksförsäkringsverket	Är i princip positivt inställd till förslaget om en strukturuppdelning. En sådan konstruktion kan befrämja en ökad försäkringsmässighet. Påpekar att strukturförslaget innebär att vissa problem ändå kvarstår att lösa. Det gäller bl.a. dagens problem med varvning av olika skyddsperioder från olika strukturer och långa skyddstider. Det är viktigt att utredningen beaktar och utreder hur försäkringsskyddet mellan de tre föreslagna strukturerna kommer att fungera. Ett förtydligande bör också göras av vad som menas med "korttidsfrånvaro".

Socialstyrelsen	Stödjer tanken på en ny försäkringsstruktur med den indelning som föreslås av utredningen.
Riksrevisionsverket	Tveksam till om utredarens förslag med skilda försäkringsstrukturer bidrar till ett mer tydligt och överskådligt system som är lätt att tillämpa eftersom flera av de nuvarande problemen riskerar att kvarstå.
Arbetsgivareverket	Stöder utredningens inriktning mot skilda konstruktioner för de olika förmånsslag och att detta görs utifrån vilket syfte de olika ersättningarna har.
Arbetsmarknadsstyrelsen	Anser att utredningens förslag till tre skilda försäkringsstrukturer är en bra indelning som medför en ökad tydlighet i de olika försäkringarna.
Jämställdhetsombudsmannen	Stöder utredningens förslag till en fristående föräldraförsäkring och en standardförsäkring för studerande.
Lunds universitet	Anser att den föreslagna strukturen är logisk och tydlig och att den undanröjer konflikter mellan olika politikområden.
Karolinska institutet	Ansluter sig till utredningens förslag till ny försäkringsstruktur med separata ersättningar vid sjukdom, föräldraledighet samt arbetsskada.
Försäkringskassaförbundet	Delar utredningens uppfattning att de aktuella förmånerna bör delas in enligt den struktur som föreslås.
Försäkringskassan i Sthlm	Instämmer i utredningens förslag till försäkringsstruktur. Vill dock påpeka att det finns risk för administrativa konsekvenser även med denna indelning och de olika beräkningssätt som föreslås. Detta gäller framförallt för försäkrade som rör sig mellan de skilda försäkringsstrukturerna.
Försäkringskassan i Skåne	Samtycker till att ha skilda konstruktioner för de olika förmånsslagen.

LO	Ser det som en framkomlig väg att dela in förmånerna som idag styrs av SGI enligt den försäkringsstruktur som utredningen föreslår. Det är viktigt att man i framtida konstruktioner gör beräkningsgrunderna så enkla som möjligt så att individerna lätt begriper hur respektive förmån beräknas och även enkelt kan förstå skillnaderna och likheterna mellan hur olika typer av förmåner beräknas.
Svenskt Näringsliv	Delar inte utredningens uppfattning att mål och syfte med sjukförsäkringen måste omformuleras. Genom socialförsäkringslagen är både mål och syfte synliggjort.
TCO	Tveksam till förslaget om ny försäkringsstruktur. Efterlyser i stället en beskrivning av vilka principer för skyddstider som borde gälla, när kolliderar dessa principer med nuvarande skyddsregler och hur kan det åtgärdas.
SACO	Instämmer i utredningens förslag om indelning i skilda försäkringsstrukturer. Anser i likhet med utredaren att SGI endast bör användas som beräkningsgrund vid kortsiktiga ersättningsbehov.
Försäkringsförbundet	Anser att utredningen bör fortsätta sitt analysarbete utifrån den föreslagna strukturen. Samtidigt bör det ske en fortsatt analys av vilka förmåner som ingår i formerna. Utredningen bör överväga om inte en skillnad ändå bör göras mellan egen ohälsa och annan frånvaro.
Handikappförbundens samarbetsorgan	Stödjer förslaget att dela in socialförsäkringarna enligt utredningens förslag till försäkringsstruktur. Anser därutöver att utredningen närmare borde ha klarlagt hur de ersättningar som föreslås bortkopplas från SGI ska beräknas.
Sveriges Förenade Studentkårer	Anser att utredningens förslag är på god väg till en bättre försäkringsstruktur även om delrapporten inte presenterar någon detaljerad formgivning. Hoppas att utredningen också beaktar försäkringslösningar för studerande när det gäller andra avbrott än sjukdom, t.ex. föräldraförsäkring.
Trygghetsstiftelsen	Har inga synpunkter på vägvalet. Det viktiga är att deras stödtagare, som de betalar sociala avgifter för och som inkomstbeskattas för stödet, inte drabbas av bortfall i sin SGI-placering. Detta bör kunna tillgodoses oavsett vilken väg som väljs.

5 En fristående föräldraförsäkring och arbetsskadeförsäkring

Utredningens bedömning

Enligt utredningen innehåller både föräldraförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen viktiga avvikelser från SGI-systemets beräkningsregler.

- När det gäller föräldraförsäkringen bedömer utredningen att ett fristående system kan skapas utan alltför många avvikelser från de tankar som kännetecknar den nuvarande försäkringslösningen.
- Reglerna om beräkning av livränteunderlag bör bättre anpassas till den inkomstförlust som skall ersättas och grundas på övervägande om vilken inkomst som bör ersättas.

Sammanfattning av remissvaren

Förslagen om en fristående föräldraförsäkring och arbetsskadeförsäkring stöds av flertalet remissinstanser.

Riksförsäkringsverket	Stödjer tanken på en fristående föräldraförsäkring, det kan bl.a. underlätta regelförändringar för just denna grupp. Ställer sig dock tveksamt till förslaget att skydda ersättningsnivån för föräldrapenning till dess barnet fyllt åtta år eller avslutar första skolåret. Dels av försäkringsmässiga skäl men också av det skälet att det i praktiken inte får någon betydelse för föräldrarna. Är också tveksam till förslaget om krav på viss tids inkomst för att få ny högre inkomst eftersom detta kan innebära en försämring för föräldrarna jämfört med dagens regler. Verket är också positivt inställd till en fristående arbetsskadeförsäkring. Påpekar dock att ersättningen vid arbetsskada inte nödvändigtvis måste vara ett långsiktigt ersättningsbehov som utredningen förutsätter.
Socialstyrelsen	Ställer sig bakom de resonemang som förs kring behovet av en fristående föräldraförsäkring. Anser i likhet med utredningen att det finns klara fördelar med en fristående arbetsskadeförsäkring.

Statskontoret	Anser att det är omöjligt att utifrån betänkandet överblicka vilka statsfinansiella och andra konsekvenser en fristående föräldraförsäkring och arbetsskadeförsäkring skulle medföra. Det är önskvärt att en ekonomisk analys görs i det fortsatta arbetet. Har tidigare förordat en förnyad prövning av möjligheterna att omvandla arbetsskadeförsäkringen till en avtalsförsäkring.
Riksrevisionsverket	Är tveksamt inställd till om förslagen om en särskild föräldraförsäkring och arbetsskadeförsäkring innebär några administrativa fördelar jämfört med dagens system. Det är också svårt att bedöma de kostnads- mässiga fördelarna.
Arbetsgivareverket	Tillstryker förslaget om en fristående föräldraförsäkring utan alltför många avvikelser från nuvarande regler.
Jämställdhetsombudsmannen	Stöder utredningens förslag att skapa en fristående föräldraförsäkring samt att skydda ersättningsnivån för föräldrapenning till barnet fyra år. Samtidigt bör kravet på antalet kvalifikationsdagar minska. Till skillnad från sjukförsäkringen vilar arbetsskadeförsäkringen på skadeståndsrättsliga principer vilket kan vara ett skäl till att den bör vara fristående. I utredningen saknas dock en diskussion om det är rimligt att grunderna för livränta ska baseras på kvinnornas deltidsarbete.
Centrala studiestödsnämnden	Pekar på vikten av att även studerande kan omfattas av ett rimligt ekonomiskt stöd under föräldraledigheten. Man ska inte drabbas negativt av ett föräldraskap om detta infaller under studietiden. Möjligen skulle föräldrapenningen kunna utformas på ett liknande sätt som skisseras för sjukförsäkringen för studerande, med en grundnivå som kan kompletteras med en inkomstrelaterad nivå? Den inkomstrelaterade nivån bör i dessa fall kunna anknyta till förvärvsarbete före studiernas början.

Högskoleverket	När det gäller utformningen av en ny föräldraförsäkring är det viktigt att uppmärksamma gruppen högskolestuderande. Utredningen bör därför, inte minst av jämställdhetsskäl, överväga mer generösa regler inom föräldraförsäkringen, bl.a. vad gäller kvalifikationskrav. I den fortsatta beredningen av utredningens förslag om arbetsskadeförsäkring kan det finnas skäl att uppmärksamma att högskolor med staten som huvudman är ansvariga för att studenterna är försäkrade för personskada.
Försäkringskassaförbundet	Anser att den grundstruktur som utredningen föreslår om en fristående föräldraförsäkring är rimlig och bör kunna bilda utgångspunkt för ett mera detaljerat förslag. Delar utredningens uppfattning att arbetsskadeförsäkringen bör frikopplas från SGI-systemet.
Försäkringskassan i Sthlm	Har vid tidigare tillfällen förespråkat en fristående föräldraförsäkring. Om en sådan inte går att genomföra bör åtminstone SGI-skyddet i samband med barns födelse förlängas till 18 månader. Påpekar också att det innebär en försämring jämfört med dagens regler att använda sig av ett enhetligt kvalifikationsvillkor på 240 dagar både före barnets födelse och vid senare tillfälle. Detta framstår ändå som ett konsekvent och logiskt resonemang och borde öka föräldrarnas förståelse för reglerna. Instämmer i utredningens förslag om en fristående arbetsskadeförsäkring.
Försäkringskassan i Skåne	Anser att det finns fördelar med en fristående föräldraförsäkring utan att det för den skull görs större avvikelser i nuvarande regelsystem. Påpekar också att 240 dagars villkoret i större utsträckning än i dag bör knytas till förankring i förvärvslivet. Delar utredningens uppfattning om en fristående arbetsskadeförsäkring.
Svenska kommunförbundet/ Landstingsförbundet	Anser att utredningens förslag till en fristående föräldraförsäkring förtjänar att analyseras och utredas vidare.

LO	Har rent principiellt inga invändningar mot en från SGI-systemet fristående föräldraförsäkring. För att situationen inte ska försämrats för föräldrar som ökar sin inkomst måste frågan om rätt att följa löneutvecklingen lösas på ett bra sätt. En kvalifikationstid för en högre föräldrapenningnivå kan utgöra ytterligare motiv för föräldrarna att skjuta upp bytet av vem som är hemma och vem som arbetar. Anser att det kan vara bra att frikoppla arbetsskadeförsäkringen från SGI-systemet men kan inte ta ställning förrän ett mer detaljerat förslag presenteras på hur livränteunderlaget skall beräknas.
Svenskt Näringsliv	Förslaget att SGI-skyddet skall följa barnet fram till åtta års ålder speglar inte ambitionen att en inkomstrelaterad ersättning skall eftersträva en överensstämmelse med aktuell inkomstförlust i samband med ledigheten. Frågan om SGI-skydd och vård av barn måste, om ett nytt försäkringssystem övervägs, utredas i nära samklang med befintlig föräldraledighetslagstiftning. Förespråkar att ersättningsansvaret för trafikolyckorna bryts ut ur den allmänna försäkringen och i stället helt täcks av obligatoriska trafikolycksfallsförsäkringar. Trafikförsäkringen bör omfatta alla skador som uppstår i trafiken, inklusive färdolycksfallen. Även ersättning i samband med arbetsolycksfall bör brytas ut ur den allmänna försäkringen på motsvarande sätt.
TCO	Avvisar förslaget om en fristående föräldraförsäkring eftersom detta inte ingår i utredningens uppdrag. I stället bör frågan utredas av en aviserad utredning. Saknar en principdiskussion om vilka skyddsregler som behövs i föräldraförsäkringen. Kan i och för sig tänka sig en fristående arbetsskadeförsäkring såvida det inte innebär någon försämring jämfört med dagens beräkning.
SACO	Ser fördelar med införandet av en i detta avseende fristående föräldraförsäkring. Försäkringen bör dock även framgent i princip bygga på inkomstbortfallsprincipen. Instämmer i förslaget om en fristående arbetsskadeförsäkring.

De Handikappades Riksförbund	Stödjer förslaget om en fristående arbetsskadeförsäkring om ett sådant system inte medför försämringar för funktionshindrade. När det gäller förslaget om en fristående föräldraförsäkring måste det i den nya lagen ses över kopplingen mellan föräldraförsäkring och sjukersättning (förtidspension) så att inte föräldrar med funktionshinder och som har hel eller partiell sjukersättning kommer i kläm eller förbises.
Sveriges Förenade Studentkårer	Anser att utredningens förslag om en fristående föräldraförsäkring är oklar eftersom den inte beaktar studenternas livssituation genom att t.ex. uttryckligen förordar en garantiersättning för föräldrar utan någon förankring i förvärvslivet.

6 Det framtida försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att valet står mellan tre tänkbara grundlösningar för ett framtida försäkringsskydd vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro:

- en inkomstbortfallsförsäkring
- en inkomstförsäkring
- ett försörjningsstöd.

Utredningen förordar modellen med en inkomstbortfallsförsäkring som en tänkbar lösning. En sådan modell bör kombineras med ett visst efterskydd som brygger över kortare arbetsuppehåll.

Sammanfattning av remissvaren

De flesta remissinstanser som har yttrat sig angående detta avsnittet förordar en inkomstbortfallsförsäkring.

Länsrätten i Sthlm:s län	Har ingen invändning mot utredningens val av en modell med inkomstbortfallsförsäkring.
--------------------------	--

Riksförsäkringsverket	<p>Ställer sig positiv till utredningens förslag om att stärka inkomstbortfallsprincipen. Delar också utredningens uppfattning att en modell med en inkomstbortfallsförsäkring kräver speciallösningar för vissa grupper. Man bör emellertid vara uppmärksam så att man inte åter hamnar i dagens läge, dvs. att inkomstbortfallsprincipen urlakas på nytt. Anser att en inkomstbortfallsprincip även bör omfatta arbetslösa och att ersättningen från arbetslöshetskassan skall ligga till grund för storleken på sjukpenningen. Förordar införandet av en 14 dagars sjuklöneperiod för arbetslösa. Det skulle i många fall ge en bättre koppling till det faktiska inkomstbortfallet jämfört med i dag. Förslaget innebär att kostnaderna för arbetslösa skulle finansieras av arbetslöshetsförsäkringen. För att inte långtidssjukskrivna arbetslösa ska drabbas på ett orimligt sätt föreslår verket att efter en 14 dagars sjukperiod bör sjukpenningen beräknas enligt nuvarande SGI-regler. Arbetslöshetskassorna bör dock fortsätta att finansiera sjukfrånvaron oavsett om dessa eller försäkringskassorna administrerar utbetalningarna.</p>
Socialstyrelsen	<p>Ser både fördelar och nackdelar med en renodlad inkomstbortfallsförsäkring. Den största nackdelen är att vissa grupper i samhället inte är berättigade till ersättning från sjukförsäkringen utan måste förlita sig på andra lösningar vid sjukdom, t.ex. kommunernas biståndssystem. Biståndssystemet är dock inte tänkt som en allmän inkomstgaranti utan som ett yttersta skyddsnät i särskilda situationer. Det är därför angeläget att utredningen i det fortsatta arbetet uppmärksammar och ger förslag till en lösning som baseras på att systemet för ekonomiskt bistånd skall vara ett yttersta skyddsnät för människor i tillfällig ekonomisk kris. Om sjukförsäkringen skall vara trovärdig som en del i ett generellt välfärdssystem på sikt är det också viktigt att man överväger sjukförsäkringens omfattning för höginkomsttagare.</p>

Handikappombudsmannen	Anser att inkomstbortfallsprincipen torde vara den mest lämpliga principen. Detta under förutsättning att studerande får ett fullgott skydd. Förslaget om försörjningsstöd bör undvikas eftersom den ökar risken för att funktionshindrade diskrimineras i samband med tecknande av privata försäkringar.
Statskontoret	Anser att den skisserade inkomstbortfallsförsäkringen skulle minska de negativa effekterna av olika ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen.
Riksrevisionsverket	Anser att det är en viktig principdiskussion inom socialförsäkringsområdet och ser fördelar med en mer försäkringsmässig sjukförsäkring. Anser att en diskussion om inkomstbortfallsprincipens fördelar måste baseras på ett grundligare underlag än det utredaren presenterat för att det skall vara möjligt att ta ställning.
Riksskatteverket	Anser att av de tre redovisade modellerna är det bara en inkomstbortfallsförsäkring som kan sägas uppfylla förutsättningarna för att vara en arbetsbaserad försäkring enligt socialförsäkringslagen. Erinrar vidare om att eventuell begränsning av avgiftsunderlaget för varje försäkrad till högst den försäkrade inkomsten förutsätter att avgifterna tas ut i form av egenavgifter, både för löntagare och näringsidkare. Anser också att det är naturligt om förvärvsarbete som är över 65 år och är födda 1938 eller senare kommer tillhöra sjukförsäkringen liksom de fortsatt kommer att tillhöra det allmänna pensionssystemet.
Arbetsgivareverket	Anser att försäkringsskyddet vid sjukdom bör bygga på inkomstbortfallsprincipen. Det bör finnas ett starkt samband mellan avgifter och förmåner. Avgifter bör därför inte tas ut för inkomster som inte ger rätt till ersättning, dvs. över taket. Nuvarande regler för ersättning vid sjukdom till arbetslösa bör ses över och ändras. Det är av största vikt att dessa regler bygger på inkomstbortfallsprincipen och att överkompensation undviks.

Arbetsmarknadsstyrelsen	Tycker att inkomstbortfallsprincipen är den mest tilltalade, då den även kan omfatta arbetslösa personer och därmed säkerställa deras situation.
Lunds universitet	Anser att sjukförsäkringen skall ersätta ett inkomstbortfall. Påpekar att sjukförsäkringen är en socialförsäkring. Det "sociala" innebär bl.a. att solidaritetsprincipen tillämpas, alltså att goda och dåliga risker blandas. Men man bör akta sig för att ge "social" en innebörd av "tycka synd om". Försäkringen bör, bortsett från solidaritetsprincipen, vara försäkringsmässig och inte kompensera annat än ett verkligt inkomstbortfall. Är tveksamt inställd till ett efterskydd. Erfarenheten har visat att en sådan konstruktion tenderar att steg för steg urholka det ursprungliga systemet.
Försäkringskassaförbundet	Delar uppfattningen att försäkringsskyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro bör ansluta till det inkomstbortfall som individen har. Arbetslöshetsersättning har en så nära koppling till förvärvsinkomst att den kan jämföras med förvärvsinkomst i SGI-hänseende. Det kan vidare övervägas om inte ett aktivt arbetssökande bör vara mer ekonomiskt fördelaktigt än att vara sjukskriven. Dock bör arbetslösa tillförsäkras minst samma kompensationsnivå vid sjukdom som nuvarande arbetslöshetsersättning medför. Dessutom bör i förlängningen samma nivåer inom dessa förmånslag eftersträvas.
Försäkringskassan i Sthlm	Delar utredningens uppfattning att det är inkomstbortfallsprincipen som skall gälla, såsom försäkringen var tänkt från början. Principen att beräkna ersättning utifrån annat försörjningsstöd än inkomst av arbete bör även kunna tillämpas för de arbetslösa. De som går miste om sitt stöd från arbetslöshetsförsäkringen bör få ersättning grundad på detta stöd. Ersättningen bör dock betalas ut med en lägre nivå, exempelvis 80 procent, för att inte stimulera till uttag av sjukpenning i stället för arbetslöshetsersättning.

Försäkringskassan i Skåne	Anser att inkomstbortfallsprincipen som princip skall gälla i försäkringen. Vill i det här sammanhanget framhålla betydelsen av att ersättning från ett system endast skall förbehållas dem som uppfyller de kriterier som finns för rätt till ersättning i detta system. Vidare bör dagens regler för försäkringsskydd för arbetslösa även gälla i framtiden.
Svenska kommunförbundet/ Landstingsförbundet	Har tidigare avvisat förslag till ändringar i socialförsäkringarna som innebär systemskifte och/eller ökade kostnader för deras sektorer. Vill i övrigt inte ta ställning i de delar som är av principiell art men anser att utredningens förslag till bl.a. försäkringsskyddet vid arbetslöshet förtjänar att analyseras och utredas vidare. Anser att sambandet mellan avgifter och förmåner bör förstärkas. Olika systems ersättningsnivåer och kvalifikationstider eller dylikt bör också anpassas, t.ex. mellan arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring.
LO	Anser att sjukpenningen ska fungera som en inkomstbortfallsförsäkring. Är principiellt för ändringar som gör inkomstbortfallsprincipen tydligare i sjukförsäkringen men kan inte med delrapporten som underlag slutligt ta ställning för en förändring i denna riktning. Visar det sig att situationen försämras för stora grupper med de förslag som utredningen kommer att lägga i slutbetänkandet blir det svårt att få acceptans för förslagen. Övergångslösningar kan behövas. Förlängt försäkringsskydd vid arbetslöshet och föräldraledighet framstår som rimliga avsteg från den renodlade inkomstbortfallsprincipen. Anser att taket i arbetslöshetsersättningen på sikt ska höjas till den nivå som finns i dagens SGI. På det sättet slipper man diskussion om att arbetslösa överkompenseras vid sjukdom.

Svenskt Näringsliv	Vid sjukdom under arbetslöshet bör den försäkrade få behålla arbetslöshetsersättningen som sjukersättning och få räkna sjukdomstiden som överhoppningsbar tid i arbetslöshetsersättningen. Anser vidare att det bör finnas en borte gräns för försäkringsskyddet vid arbetslöshet.
TCO	Anser att inkomstbortfallsprincipen bör vara vägledande för den ersättningsnivå som skall ge standardtrygghet. Att avgränsa ersättning till enbart inkomstbortfall vid inkomst av anställning eller motsvarande skulle däremot slå alldeles för hårt. Anser att man ska ha en bredare syn på inkomst men efterlyser mer i detalj till slutbetänkandet konsekvenser för olika grupper av olika inkomstbegrepp. Anser vidare att gruppen arbetslösa måste omfattas men att ersättningen bör spegla den ersättningsförlust de gör under sjukdomstiden. Skyddet för arbetslösa måste ses över.
SACO	Anser att försäkringsskyddet vid sjukdom skall bygga på inkomstbortfallsprincipen. Fördelen är försäkringsmässigheten. Poängterar dock att det är av största vikt att de negativa konsekvenserna av principen utreds närmare. En del av problemen skulle kunna lösas om det var samma förmånstak i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.
Försäkringsförbundet	Har inget att erinra mot att utredningen utformar sjukdomsdelen som en inkomstbortfallsförsäkring.
A-kassornas samorganisation	Anser, liksom utredningen, att principen för framtidens försäkringsskydd vid sjukdom ska utgöras av en inkomstbortfallsförsäkring. Anser vidare att det är ytterst viktigt att även arbetslösa omfattas av en inkomstbortfallsförsäkring med samma storlek på ersättningen som om de fortfarande förvärvsarbetade. Nivån på försäkringsskyddet ska inte grundas på arbetslöshetsförsäkringens bestämmelser. Inte heller villkoren för rätt till ersättning vid arbetslöshet ska vara avgörande för försäkringsskyddet vid sjukdom. Anser principiellt att socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen bör hållas åtskilda. Samma förmånstak bör dock gälla i arbetslöshetsförsäkringen som i socialförsäkringen.

Handikappförbundens samarbetsorgan	Förordar i första hand förslaget om inkomstbortfallsförsäkring eftersom detta system är bäst för majoriteten. Förutsättning är dock att övriga grupper inte drabbas negativt. Tar helt avstånd från förslaget om försörjningsstöd.
De Handikappades Riksförbund	Förordar i första hand förslaget om en inkomstbortfallsförsäkring. Detta under förutsättning att vissa grupper inte drabbas, dvs. sjuka studerande, arbetslösa samt föräldradolda.

7 En standardförsäkring för studerande

Utredningens bedömning

Enligt utredningen finns det behov av en genomtänkt försäkringslösning för den stora grupp av studerande som idag saknar skydd. Utredningen förespråkar därför en särskild lösning – en standardförsäkring – för de studerande.

Sammanfattning av remissvaren

Majoriteten av remissinstanserna som har yttrat sig över förslaget om en standardförsäkring för studerande är positivt inställda till att en sådan lösning genomförs.

Riksförsäkringsverket	Är i princip positiv till förslaget om en standardförsäkring för studerande men anser att frågan bör analyseras ytterligare. Det är angeläget att gruppen studerande som skall vara berättigade till en sådan försäkring definieras utifrån vilken typ av utbildning som den studerande bedriver och inte hur utbildningen finansieras. Anpassning bör kunna ske till socialförsäkringslagen. Uppdelning i en inkomstbaserad ersättning kan vara positiv men kan också innebära att enskilda skjuter upp studier i syfte att få en högre ersättningsnivå. Verket är kritisk till förslaget om lägre ersättningsnivå efter ett års sjukfall och anser att förslaget om en frivillig försäkring är orealistisk.
-----------------------	---

Statskontoret	Avstår från att kommentera förslaget om en standardförsäkring för studerande eftersom den är knapphändigt beskriven.
Riksrevisionsverket	Anser att det är svårt att bedöma de administrativa och kostnadsmissiga fördelarna med en särskild studerandeförsäkring. Frågar sig också vilken aktör som skall administrera en sådan försäkring.
Arbetsgivareverket	Anser att det nuvarande försäkringsskyddet för studerande bör ses över så att alla studerande behandlas på ett likadant sätt. En något speciell grupp studerande är de arbetstagare som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist och som studerar med ersättning från trygghetsråd/stiftelse. För denna grupp bör man eftersträva en bättre överensstämmelse mellan avgifter och förmåner.
Arbetsmarknadsstyrelsen	Anser att utredningens förslag om en standardförsäkring för studerande är ett utmärkt förslag, vilket sannolikt kommer att bli betydelsefullt för vissa grupper av studerande även inom arbetsmarknadspolitikens ramar.
Jämställdhetsombudsmannen	Stöder utredarens förslag om att det skapas en ny försäkring för studerande, eftersom det finns en konflikt mellan utbildningspolitiken och sjukförsäringen. Tanken att underlätta det livslånga lärandet är också välgrundad och det stimulerar sannolikt unga studenter att förena studier med föräldraskap.
Centrala studiestödsnämnden	Delar utredningens grundläggande utgångspunkt vad gäller en standardförsäkring för studerande och vad gäller möjligheten att behålla studiestödet i en månads tid innan den allmänna ersättningen träder in. Pekar i sitt remissvar på en del frågor som bör beaktas i den vidare utredningen. Har ännu inte någon klar uppfattning om hur regelverket bör utformas i vissa av dessa frågor. Trycker på vikten av att utredningen i sitt slutbetänkande tar upp frågan om vem som ska ha rätt att behålla ett beviljat studiestöd under sjukdom och då särskilt frågan om deltidssjuk-skrivning.

Högskoleverket	Anser att det finns goda skäl att pröva alternativet med en särskild standardförsäkring för högskolestuderande. Påpekar att utbildningsbidrag för doktorander ligger på en högre nivå, varför det i ett nytt system behövs en ytterligare grundnivå avsedd för doktorander. Tillstyrker också att de som ägnar sig åt postdoktorala studier finansierade med stipendier skall omfattas av den föreslagna standardförsäkringen.
Lunds universitet	Anser att utredningens förslag i princip är en rimlig lösning. Det kan emellertid ifrågasättas om ersättning bör utgå i annan form än grundersättning. Sjukförsäkringens syfte bör ju vara att kompensera ett inkomstbortfall, inte att vara en form av inkomstförsäkring.
Karolinska institutet	Anser att den särskilda försäkringslösningen för studerande är särskilt angeläget att genomföra. Det är också mycket angeläget att studerande på postdoktoral nivå ingår i definitionen av studerande.
Försäkringskassförbundet	Påpekar att den lösning som utredningen förespråkar ter sig som komplicerad och svåröverskådlig. Nuvarande sjukförsäkring för studerande fungerar i allt väsentligt bra och bör även fortsättningsvis kunna användas – om än med vissa justeringar. I avvaktan på lagändring borde försäkringsskyddet redan nu kunna utökas till att omfatta alla som deltar i utbildningar som kan berättiga till studiestöd, utan att något stöd faktiskt betalas ut.

Försäkringskassan i Sthlm	Instämmer i förslaget om standardförsäkring för studerande. Anser att även de som studerar utan studiestöd bör omfattas, åtminstone av den inkomstbaserade delen. Detsamma bör gälla för postdoktorala studier, doktorander utan utbildningsbidrag samt vid studier med stöd från trygghetsråd/stiftelse. För de som studerar utan studiestöd bör dock finnas krav på att utbildningen är studiestödsberättigad.
Försäkringskassan i Skåne	Anser att det är ett bra förslag med ett nytt sammanhållet försäkringssystem för de olika studerandegrupperna samt att ersättning från sjukförsäringen knyts till hur fast förankrad den enskilde studerande är i förvärvslivet. Det måste dock bli klara regler vid avgränsning av den grupp som har en stabil förankring i förvärvslivet i förhållande till den som har en tillfällig eller kort förvärvsinsats före studierna.
Svenska kommunförbundet/-Landstingsförbundet	Anser att utredningens förslag till försäkringsskyddet vid studier förtjänar att analyseras och utredas vidare.
LO	Anser att det finns behov av en speciallösning för studerandes ekonomiska skydd vid sjukdom. Utredningens skiss på förslag till en standardförsäkring verkar vara en rimlig utgångspunkt att arbeta vidare med.
Svenskt Näringsliv	Vid sjukdom under studier bör försäkringsersättning efter viss karenstid utges på motsvarande nivå som studiebidrag och studielån. Om studenten har en upparbetad SGI, behövs det samordning av sjukpenningersättning och den särskilda sjukersättningen för studerande. Ersättning i samband med sjukdom under studier bör inte förbruka tid för uppbärande av studiestöd och studielån. Försäkrade som får ekonomiskt utbildningsstöd av trygghetsråd bör på samma sätt som andra studerande med allmänt studiestöd få bibehålla ett vilande försäkringsskydd.

TCO	Anser att förslaget om en standardförsäkring kan vara intressant. Men eftersom den studiesociala utredningen redan arbetar med försäkringsskyddet för studerande bör denna utredning lämna frågan. Däremot finns behov av förslag till principer om skyddstider för studerande och studietider.
SACO	Tillstyrker utredningens förslag om att det behövs en särskild försäkringslösning för studerande. Beräkningsunderlaget bör bygga på motsvarigheten till nuvarande SGI eftersom de som skulle omfattas av den inkomstbaserade ersättningen är studerande med fast förankring på arbetsmarknaden. För övriga studeranden kan grundersättningen motsvara nuvarande totalbelopp i studiemedlen. I beredningen bör dock övervägas en kortare karens än 30 dagar. Påpekar att frågan inte är löst för heltidsstuderande som blir deltidssjukskrivna.
Försäkringsförbundet	Tillstyrker att utredningen ytterligare analyserar formerna för en standardförsäkring för studerande. Påpekar att inte heller de privata försäkringsbolagen kan med den nuvarande lagstiftningen finna tillfredsställande lösningar på de studerandes försäkringsbehov.
Handikappförbundens samarbetsorgan	Anser att ett enhetligt system för studerande är att föredra.
De Handikappades Riksförbund	Stöder grundtanken i förslaget till en studerandeförsäkring. Utredningen har dock inte berört kopplingen mellan den nya studerandeförsäkringen och vilande sjukersättning. Detta måste utredas så att det inte blir glapp i lagstiftningen.
Trygghetsrådet TRR	Anser att det är rimligt att personer som studerar med stöd från trygghetsråd behandlas lika med andra studerandegrupper i enlighet med utredningens förslag.

Trygghetsrådet TRS	Anser att den skisserade ersättningsmodellen, så lång den är beskriven, tillgodoser de principiella behov av försäkringslösning som krävs för att vara ett konstruktivt inslag i ett stödssystem som verkar enligt den s.k. arbetslinjen, dvs. stimulerar lösningar för den enskilde som är inriktade mot möjlighet till fortsatt och långsiktig egen försörjning.
Sveriges Förenade Studentkårer	Anser att utredningens förslag för studerande är på rätt väg. Frågan är dock hur svårt det blir att avgränsa den grupp som har en stabil förankring i förvärvslivet från den som har en kortare eller tillfällig förvärvsinsats bakom sig när studierna påbörjas. Kvalifikationstiden för den inkomstbaserade ersättningen bör vara flexibel och relativ givmild. Föreslår att personer som ämnar inneha en anställning i minst en månad ska kvalificera sig till sjukpenning vid anställningens första dag. Anser vidare att studenter bör erhålla en garantiersättning som motsvarar exakt den nivå som studenten har valt att mottaga i studiemedel. Karenstiden om 30 dagar bör slopas och studenter bör behandlas på samma sätt som arbetstagare, dvs. med en enda karensdag. Åtminstone bör karenstiden sänkas till 14 dagar.