

Till statsrådet Hans Karlsson

Sjukförsäkringens syfte är att ersätta individen för ett inkomstbortfall vid t.ex. sjukdom. Vid beräkning av bl.a. sjukpenning och föräldrapenning används sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som ersättningsunderlag. 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. Skyddsbestämmelser för SGI innebär att en person i vissa fall får behålla sin SGI trots att han eller hon inte längre har någon inkomst av arbete. SGI-systemet i allmänhet och skyddssystemet i synnerhet är komplexa med regler som är svåra att överblicka och tillämpa. Reglerna uppfattas också som orättvisa och godtyckliga.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen den 29 november 2001 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. Utredningen, som antagit namnet SGI-utredningen, skall också enligt sina direktiv se över reglerna om rätten att följa löneutveckling dels under pågående ersättningsfall, dels vid beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid. Vidare ingår i uppdraget att se över det efterskydd som finns i form av en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning.

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 ämnesråd Eva Gullfeldt, kansliråd Eivy Häggström, departementssekretare Maria Ljungkvist (tjänstledig under perioden augusti – december 2002), departementssekreterare Tim Nordin (t.o.m. december 2002) och ämnesråd Per Tillander. Som experter har för-

ordnats regelstrateg Jan Andréasson, jur. kand. Saga Fröjd, avdelningsdirektör Olle Stare och försäkringskonsult AnChristin Stenberg.

Utredningens ekonomiska beräkningar har gjorts i samarbete med företrädare för Riksförsäkringsverket.

Utredningen har som ett led i sitt utredningsarbete i december månad 2002 publicerat en delrapport *Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd. Bygga ut eller bygga om?* Syftet med delrapporten var bl.a. att stimulera till en bred och offentlig debatt kring olika strukturella och principiella lösningar. Delrapporten har remissbehandlats genom utredningens försorg och en remissammanställning har gjorts av de ca 40 remissvar som har kommit in.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *SOU 2003:50 Sjukpenninggrundande inkomst. Skydd och anpassning*. Betänkandet kommer även att finnas tillgängligt på www.sou.gov.se och www.social.regeringen.se.

Utredningen har därmed slutfört sitt arbete.

Stockholm i maj 2003

Anna Märta Stenberg

*/Dina Jacobson
Magnus Pettersson*

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	27
1 Utredningens uppdrag och arbete	37
1.1 Utredningens uppdrag.....	37
1.2 Utredningens arbetsformer.....	38
1.3 Disposition och innehåll.....	40
2 Principiella utgångspunkter för SGI-skydd	43
2.1 Principer som styr dagens SGI-skydd.....	43
2.1.1 Inledning	43
2.1.2 Principen om anknytning till förvärvslivet	45
2.1.3 Principen om att gynna ökat barnafödande	46
2.1.4 Principen om att uppmuntra livslångt lärande.....	47
2.1.5 Principen om samhällsnyttig verksamhet	48
2.2 Skälen för en ändrad försäkringsstruktur	49
2.2.1 Inledning	49
2.2.2 Möjligheterna att justera nuvarande skyddssystem är uttömda.....	50
2.2.3 Principerna är oförenliga med utredningens direktiv	51
2.2.4 Det statsfinansiella läget medger för närvarande inte någon utvidgning.....	53

3	En ny försäkringsstruktur.....	57
3.1	Inledning.....	57
3.2	Sjukförsäkringen – en inkomstbortfallsförsäkring	59
3.2.1	Delrapporten	59
3.2.2	Remissinstanserna.....	60
3.2.3	Utredningens bedömning.....	61
3.3	En fristående föräldraförsäkring	64
3.3.1	Delrapporten	64
3.3.2	Remissinstanserna.....	64
3.3.3	Utredningens bedömning.....	65
3.4	En standardförsäkring för studerande	68
3.4.1	Delrapporten	68
3.4.2	Remissinstanserna.....	69
3.4.3	Utredningens bedömning.....	70
3.5	En fristående arbetsskadeförsäkring	74
3.5.1	Delrapporten	74
3.5.2	Remissinstanserna.....	74
3.5.3	Utredningens bedömning och förslag	75
4	Skyddssystemets nuvarande effekter för vissa grupper	77
4.1	Inledning.....	77
4.2	Ersättning från trygghetsråd.....	78
4.3	Postdoktorala studier	80
4.4	Förtroendevalda med ersättning enligt kommunallagen	83
4.5	Kombination av deltidsstudier och sjukskrivning på deltid	85
5	Särskild beräkningsgrund för föräldrapenning m.m.....	91
5.1	Inledning.....	91
5.2	Förlängning av SGI-skydd och särskild beräkningsgrund m.m.	92

6	Anpassning av SGI under skyddad tid.....	97
6.1	Inledning.....	97
6.2	Problembeskrivning.....	98
6.2.1	Inledning	98
6.2.2	Ett förändrat arbetsliv	99
6.2.3	Arbetslösa och egenföretagare missgynnas.....	99
6.2.4	Retroaktiv anpassning är inte möjlig.....	100
6.2.5	Administrativa svårigheter	101
6.3	SGI indexeras efter konsumentprisindex	103
6.3.1	Inledning	103
6.3.2	Val av indexeringsmodell.....	105
6.3.3	Vilka grupper omfattas och när sker indexeringen?.....	108
6.3.4	Nuvarande regler behålls för anställda	110
6.3.5	Särskilt om retroaktiva avtal.....	112
7	Beräkning av arbetslivsskaderänta för förfluten tid.....	115
7.1	Inledning.....	115
7.2	Problembeskrivning.....	116
7.2.1	Inledning	116
7.2.2	Orättvist utfall vid beräkning av livränta	117
7.2.3	Administrativa svårigheter	118
7.3	En rättvisare och enklare beräkning av livränta	119
7.3.1	Inledning	119
7.3.2	Huvudregel – ett livränteunderlag vid beräkning av livränta	121
7.3.3	Undantag – i vissa situationer får nya livränteunderlag beräknas.....	123
7.3.4	Omprövning av livränta vid retroaktiva löneavtal	125
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	129
9	Förslagets konsekvenser	131
9.1	Inledning.....	131
9.2	Ekonomiska konsekvenser	132

9.2.1	SGI-skydd och särskild beräkningsgrund vid vård av barn.....	133
9.2.2	Anpassning av SGI under skyddad tid.....	134
9.2.3	Beräkning av arbetsskadelivränta	139
9.3	Administrativa konsekvenser	140
9.3.1	Inledning.....	140
9.3.2	SGI-skydd och särskild beräkningsgrund vid vård av barn.....	140
9.3.3	Anpassning av SGI under skyddad tid.....	141
9.3.4	Beräkning av arbetsskadelivränta	143
9.4	Konsekvenser för den enskilde.....	144
9.4.1	SGI-skydd och särskild beräkningsgrund vid vård av barn.....	145
9.4.2	Anpassning av SGI under skyddad tid.....	145
9.4.3	Beräkning av arbetsskadelivränta	147
9.5	Konsekvenser för kommunerna	148
9.5.1	Kommunernas intäkter	148
9.5.2	Kommunernas utgifter	148
9.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	149
10	Författningskommentar	151
10.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).....	151
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	153

Bilagor

Bilaga 1a Kommittédirektiv	157
Bilaga 1b Tilläggsdirektiv.....	165
Bilaga 2 Introduktion till vissa grupper	167
Bilaga 3 Introduktion till särskild beräkningsgrund m.m.	197
Bilaga 4 Introduktion till anpassning av SGI.....	201
Bilaga 5 Introduktion till beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid	227
Bilaga 6 Tidigare förslag – allmänt om SGI-skydd.....	241
Bilaga 7 Andra försäkringslösningar	249
Bilaga 8 Internationell jämförelse.....	255

Sammanfattning

Utredningens uppdrag består av fyra delar

Utredningens huvudsakliga uppdrag består av fyra delar eller områden. För det första skall utredningen göra en analys av reglerna om skyddstider för sjukpenningrundande inkomst (SGI) och – mot bakgrund av grundläggande principer för sådana regler – föreslå ändringar. För det andra skall utredningen se över det efterskydd som finns i form av en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning. För det tredje skall utredningen se över reglerna om att följa löneutvecklingen under ett pågående ersättningsfall. För det fjärde skall utredningen i detta sammanhang uppmärksamma frågan om löneutveckling i samband med beräkning av arbetskadeliivränta för förfluten tid.

Utgångspunkten för utredningens arbete är 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. Förslagen skall också 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.

När det gäller den första delen av uppdraget – skyddsbestämmelser för SGI – har utredningen presenterat och remissbehandlat en delrapport *Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd. Bygga ut eller bygga om?* I delrapporten har utredningen analyserat dagens skyddsbestämmelser och pekat på olika strukturella och principiella lösningar. Delrapporten och inkomna remissvar har ingått som underlag för utredningens fortsatta arbete när det gäller denna del av uppdraget.

Dagens SGI-skydd bör på sikt ersättas av en ny försäkringsstruktur

Principer som styr dagens SGI-skydd

Sjukförsäkringens syfte är att ersätta individen för ett inkomstbortfall vid t.ex. sjukdom. Vid beräkning av bl.a. sjukpenning används SGI som ersättningsunderlag. Har individen ingen inkomst saknas i regel förutsättningar att fastställa SGI och han eller hon omfattas inte av försäkringen. Skyddsbestämmelser för SGI utgör undantag från denna ordning. SGI-skydd innebär nämligen att en person i vissa fall får behålla sin SGI trots att han eller hon inte längre har någon inkomst av arbete.

De vanligaste skyddssituationerna är i dag – förutom sjukdom – arbetslöshet föräldraledighet och studier. I dessa fall anser alltså samhället att förvärvsavbrottet är så skyddsvårt att individen får ett SGI-skydd under avbrottet. Dessutom anses ytterligare några situationer som skyddsvärda, t.ex. bistandsarbete. Utifrån dessa skyddssituationer har utredningen identifierat fyra principer som kan anses ha motiverat dagens skyddssystem; principen om anknytning till förvärvslivet, principen om att gynna ökat barnafödande, principen om det livslånga lärandet samt principen om samhällsnyttig verksamhet. Dessa principer kan i olika grad, till synes osystematiskt, sägas ha styrt utvidgningen av de skyddsvärda grupperna.

Principen om anknytning till förvärvslivet är den princip som ursprungligen motiverade SGI-skydd. Den som starkast kan härleda sitt skydd ur denna princip är självfallet den som är i förvärvsarbete. Likaså får denna princip anses självklar när det gäller en person som har förvärvsarbete men blir sjuk eller behöver rehabilitering. Andra grupper som kan härleda sitt skydd ur denna princip är arbetslösa och personer vars dagersättningar baseras på SGI, t.ex. tillfällig föräldrapenning och dagpenning inom totalförsvaret. Vissa fall av föräldraledighet och studier inom eget yrkesområde kan också härledas ur denna princip.

SGI-skyddet vid graviditet och vård av barn kan härledas ur såväl principen om anknytning till förvärvslivet som principen om att gynna ökat barnafödande. Detta under förutsättning att föräldern är berättigad till tjänstledighet från sitt arbete. Ju förmånligare föräldraförsäkring som kopplas till motsvarande SGI-skydd desto starkare blir principen om att gynna ökat barnafödande och desto

svagare blir kopplingen till principen om anknytning till förvärvslivet.

En person som studerar inom eget yrkesområde kan härleda sitt skydd ur principen om anknytning till förvärvslivet, i vart fall så länge han eller hon är tjänstledig från sin anställning. För övriga studerande är skyddet uppbyggt kring principen om att uppmuntra det livslånga lärandet. Skyddet vid studier är i dag kopplat till studiefinansiering. För att omfattas av principen om att uppmuntra det livslånga lärandet måste den studerande kunna visa att han eller hon uppbär visst statligt stöd eller bidrag under studietiden. Det innebär att studerande som inte uppfyller detta krav inte omfattas av skydd. Givetvis under förutsättning att inte heller villkoren för studier inom eget yrkesområde är uppfyllda.

Den fjärde och sista principen som kan åberopas för vissa skyddssituationer är principen om samhällsnyttig verksamhet. Den vanligaste skyddssituationen som kan härledas ur denna princip är biståndsarbete. Biståndsarbetare får – till skillnad från övriga skyddssituationer – ett skydd när han eller hon avstår från arbete för ett annat arbete. Under uppdraget utomlands omfattas biståndsarbetaren dock inte av den svenska arbetsbaserade försäkringen. Han eller hon har i stället rätt att få tillbaka sin tidigare SGI vid hemkomsten.

Det bör påpekas att flera principer kan bli tillämpliga under en lång period av förvärvsavbrott. Som exempel kan nämnas att en person som är arbetslös kan övergå till att vårda barn för att därefter övergå till studier. De nu nämnda principerna styr själva SGI-skyddet. När det gäller vilken ersättning som skall betalas ut vid eventuell sjukdom under skyddad tid så är detta beroende av hur skyddet är utformat, dvs. om individen får behålla eller får tillbaka sitt försäkringsskydd eller om försäkringsskyddet hålls vilande. Allmänt sett gäller att sjukförsäkringen bygger på inkomstbortfallsprincipen. Denna princip styr således inte själva skyddet utan har betydelse när det gäller vilken ersättning som skall betalas ut.

Det finns flera skäl för en förändrad försäkringsstruktur

Utredningen har vid sin genomgång av dagens skyddsbestämmelser kunnat konstatera att dessa bestämmelser medför en rad negativa konsekvenser. De viktigaste orsakerna till dagens brister är att det

finns en konflikt mellan olika politikområdets mål och syften, att det har skett en utveckling från en inkomstbortfallsförsäkring mot ett försörjningsstöd, att gränsdragningar inom och utom systemet upplevs som orättvisa och godtyckliga samt att regelverket är komplext och kräver stora administrativa resurser.

Mot bakgrund av problembeskrivningen, remissvaren och övriga överväganden anser utredningen att en justering av skyddsreglerna genom ytterligare utvidgningar inte är en framkomlig väg. Systemet bör i stället konstrueras eller byggas om. Det viktigaste skälet för att förändra dagens försäkringsstruktur är enligt utredningen att möjligheterna att justera nuvarande skyddssystem är uttömda. Denna uppfattning delas också av en övervägande majoritet av remissinstanserna. Avgörande för att utredningen går vidare med en förändrad försäkringsstruktur är att det finns ett starkt stöd för detta i remissopinionen.

Ett annat viktigt skäl för att försöka ändra nuvarande försäkringsstruktur är att principerna för skyddssystemet är oförenliga med utredningens direktiv. Av direktiven framgår det å ena sidan att förslagen skall så långt det är möjligt utformas så att det underlättar ett livslångt lärande. Det är också viktigt att förslagen beaktar relevanta jämställdhetsaspekter och kan gynna ett ökat barnafödande. Å andra sidan skall de föreslagna reglerna uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa. Enligt utredningens mening är dessa krav i princip oförenliga. Om skyddssystemet skall bygga på alla fyra principerna är det viktigt att justeringarna blir konsekventa och rättvisa. Som exempel kan nämnas att det blir svårt att hävda varför det är just studiefinansieringen som skall styra huruvida studier skall betraktas som ett skyddsvärt avbrott. I konsekvensen namn bör därför en utvidgning ske av skyddsgrupperna till att omfatta även studier som inte finansieras med statliga bidrag eller studerande i studiestödsberättigande utbildningar. Först då går det att hävda att principen om livslångt lärande tillämpas fullt ut. Samma resonemang går att föra för övriga principer. Därmed ökar den skyddade kretsen, vilket inte bara medför ett än mer överskådlig system med stora administrativa svårigheter som följd utan också högre kostnader för försäkringen.

Om utredningen däremot väljer att fokusera på att förenkla dagens regler medför detta att inte alla fyra principer kan beaktas. I stället måste det göras en prioritering av de olika principerna, t.ex. att principen om anknytning till förvärvslivet har företräde framför

övriga principer. Detta kan i förlängningen medföra att vissa grupper förlorar sitt skydd. Enligt utredningen går det inte att tillgodose önskemål om förenkling som dels tillgodoser direktivens krav, dels inte medför några försämringar för dagens skyddsgrupper.

Det tredje skälet som talar för en ändrad försäkringsstruktur är att det statsfinansiella läget för närvarande inte medger någon utvidgning av skyddsgrupperna eftersom en sådan utvidgning medför ökade kostnader, inte bara för sjukförsäkringen utan också för administrationen. Under årens lopp har sjukförsäkringen regelbundet påverkats av rådande konjunktur. I goda tider har kretsen ersättningsberättigade vidgats och ersättningen varit generös. I dåliga tider har det däremot införts begränsningar i form av karensdagar och lägre ersättningsnivåer. Detta kan på sikt komma att urholka tilltron till socialförsäkringssystemet.

Utredningen anser sammantaget att det finns starka skäl för att fortsätta arbetet med att på sikt bygga om skyddssystemet och gå vidare med en ny försäkringsstruktur som innebär en sjukförsäkring som är en i princip renodlad inkomstbortfallsförsäkring, en fristående föräldraförsäkring, en standardförsäkring för studerande samt en fristående arbetsskadeförsäkring. Med skilda försäkringsstrukturer bör man i stort sett kunna eliminera behovet av att varva olika skyddsperioder och långa skyddstider i sjukförsäkringen. Med en förändrad försäkringsstruktur är det också möjligt att skapa system som tillgodoser respektive grupps behov.

Givetvis innebär en ny försäkringsstruktur ett omfattande reformarbete och medför stora ingrepp i det nuvarande socialförsäkringssystemet. Det krävs därför ytterligare utredningar, fördjupade analyser och kostnadsberäkningar. Denna process kommer att ta tid och ryms inte inom ramen för denna utredning. Utredningen lämnar därför inte några förslag till färdiga lösningar utan nöjer sig med att ytterligare utveckla sina tankar kring en förändrad försäkringsstruktur. Det fortsatta arbetet bör i stället bedrivas i olika steg där emellertid ett första steg redan nu kan tas med en fristående arbetsskadeförsäkring.

Sjukförsäkringen – en inkomstbortfallsförsäkring

Utredningen bedömer i sin delrapport att valet står mellan tre tänkbara grundlösningar för ett framtida skydd vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro; en inkomstbortfallsförsäkring, en inkomstförsäkring och ett försörjningsstöd. De flesta remissinstanser som har yttrat sig förordar en inkomstbortfallsförsäkring. Detta överensstämmer väl med de slutsatser som utredningen har kommit fram till vid sin analys.

I ett framtida system bör således sjukförsäkringen i princip vara en renodlad inkomstbortfallsförsäkring. Den bärande principen bör vara att ersättningen svarar mot det faktiska inkomstbortfallet i form av utebliven förvärvsinkomst. Enligt utredningen åstadkommer man då en högre grad av försäkringsmässighet med en nära koppling mellan avgifter och förmåner. En följd av detta är att det inte kan motiveras att ersättningen vid sjukdom blir högre än den inkomst som den enskilde förlorar.

En fristående föräldraförsäkring är mer flexibel

Utredningens förslag i delrapporten om en fristående föräldraförsäkring utan alltför många avvikelser från nuvarande regler har stöd hos många remissinstanser. Utredningen bedömer att en fristående föräldraförsäkring medför större frihet att utforma stödet till föräldrarna så att det ger dessa möjlighet att förena föräldraskap med studier och arbetsliv.

De grupper som för närvarande omfattas av föräldraförsäkringen bör även i framtiden ha motsvarande försäkringsskydd. Detta kan enligt utredningen lösas med en modell med överhoppningsbara tider i likhet med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. Det kan också övervägas om det i en sådan försäkring kan gälla en annan begränsning för den högsta ersättningen än den som gäller i övriga förmånssystem.

En standardförsäkring kan vara lösningen för studerande

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

Skapandet av en fristående standardförsäkring för studerande bör ses som en integrerad del i arbetet med att genomföra en ny försäkringsstruktur om statsmakterna tar fasta på utredningens bedömning att försäkringssystemet bör struktureras om och att det nya systemet för en sjukförsäkring skall grunda sig på inkomstbortfallsprincipen.

Avsikten med en sådan särskild standardförsäkring för studerande är att ersätta nuvarande system med vilande SGI och studietids-SGI. Även systemet med avskrivning av studielån bör ersättas genom en sådan försäkring. Också andra grupper som för närvarande saknar försäkringsskydd bör kunna få ett skydd i ett framtida försäkringssystem, t.ex. de som bedriver postdoktorala studier.

En fristående arbetsskadeförsäkring

Utredningen föreslår i sin delrapport att arbetsskadeförsäkringen skall frikopplas från SGI-systemet. Reglerna för beräkning av livränteunderlag kan därmed bättre anpassas till den inkomstförlust som skall ersättas och grundas på överväganden som vilken inkomst som bör ersättas. Remissopinionen är överlag positivt inställda till den fristående arbetsskadeförsäkringen.

Utredningen föreslår att en fristående arbetsskadeförsäkring skapas genom att livränteunderlaget bestäms till den inkomst som den försäkrade individen skulle ha haft av eget arbete om han eller hon inte hade blivit skadad. Någon begränsning till inkomster i Sverige görs inte. Detta tillgodoser att personer som flyttar mellan länderna inte diskrimineras i strid med det gemenskapsrättsliga regelsystemet. Till sådan inkomst räknas, förutom pengar, samtliga skattepliktiga förmåner som den försäkrade skulle ha haft om han eller hon inte blivit skadade. Nuvarande definition i arbetsskadeförsäkringen av inkomst av eget arbete förändras inte.

Som framgått bör denna förändring träda i kraft redan nu och utgöra ett första steg i arbetet med att förändra nuvarande försäkringsstruktur.

Föräldrars SGI-skydd och särskild beräkningsgrund förlängs

En del av utredningens uppdrag är att se över det efterskydd som finns i form av en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning. Denna speciella beräkningsmodell, som är exklusiv för föräldrapenning, genomfördes i samband med att tiden för sjukpenningsskydd vid föräldraledighet begränsades till ett år efter barnets födelse.

Nuvarande regler innebär att en förälder får behålla sin SGI under ett år. Även efter barnets ettårsdag har föräldrar möjlighet att skydda sin SGI. SGI:n sänks nämligen inte om föräldern i oavbruten följd antingen är ledig från sitt förvärvsarbete och uppstår hel föräldrapenningförmån, eller har förkortad arbetstid och uppstår föräldrapenning som minst svarar mot arbetstidens nedsättning.

Från det att barnet har fyllt ett år och fram till tvåårsdagen kan föräldrapenningen dessutom betalas ut efter en särskild beräkningsgrund. Om en förälders SGI har sänkts när barnet har fyllt ett år har föräldern rätt till föräldrapenning beräknad enligt lägsta den SGI som gällde innan sänkningen eller den högre inkomst som löneutvecklingen inom förälderns yrke medför. Den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning gäller fram till barnets tvåårsdag.

Den särskilda beräkningsgrunden skall också användas 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.

En förälder som före barnets födelse t.ex. arbetade heltid kan med nuvarande regler behålla sin heltids-SGI under flera år. Detta även i de fall föräldern stadigvarande återgått i deltidsarbete. Vid uttag av t.ex. sjukpenning och tillfällig föräldrapenning lämnas ersättning i förhållande till den tidigare heltidsförtjänsten (gällande SGI). Föräldern blir därmed överkompenserad från försäkringen eftersom inkomstförlusten endast motsvarar inkomsten från deltidsarbetet. Denna tillämpning är dessutom administrativt betungande och inte likformig över landet.

Utredningen föreslår därför att SGI-skyddet efter barnets födelse förlängs till dess barnet är ett och ett halvt år. Motsvarande ändring görs vid adoption. Efter det att barnet har uppnått ett och ett halvt års ålder skall samtliga förmåner utom föräldrapenningen beräknas efter den SGI som kan fastställas på den beräknade framtida inkomsten av förvärvsarbete. Utredningen bedömer att de föreslagna förändringarna kommer att medföra att flera föräldrar kommer att ha tagit ut merparten av sina föräldrapenningdagar inom tidsramen för det förlängda SGI-skyddet, dvs. inom ett och ett halvt år. Därmed minskar även belastningen på administrationen. Det förlängda skyddet för sjukpenning kommer också att harmoniera med bestämmelserna om rätten till ledighet i föräldraledighetslagen.

Utredningen föreslår vidare att den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning förlängs till dess barnet fyller två och ett halvt år. Följdändringar görs också för en kvinna som är gravid på nytt och vid adoption av barn. Utredningen bedömer också att detta kommer att ha flera positiva effekter för familjer som planerar ytterligare barn. Dessa ges – utan att riskera sin upparbetade föräldrapenningnivå – sex månaders längre tid att planera ytterligare barn. Enligt utredningen är förändringen i linje med samhällsutvecklingen.

Två anpassningsmodeller för SGI

Dagens regler medför flera negativa effekter

Reglerna om att följa löneutvecklingen under ett pågående ersättningsfall innebär att en försäkrad individ har rätt att – under den tid som hans eller hennes SGI är skyddad – få anpassning av sin SGI efter löneutvecklingen inom sitt yrkesområde. Detta gäller även om individen inte längre arbetar inom yrkesområdet. Anpassning av SGI efter löneutvecklingen bygger på den s.k. inkomstbortfallsprincipen såsom den för närvarande används inom sjuk- och föräldraförsäkringen. SGI får anpassas till den arbetsinkomst som individen skulle ha haft om han eller hon inte hade varit t.ex. sjuk, föräldraledig eller arbetslös. Bestämmelserna uppfattas som alltmer otidsenliga. Utredningen har identifierat flera centrala problemområden.

Arbetslivet har genomgått betydande förändringar under det senaste decenniet. En allt rörligare arbetsmarknad medför t.ex. att många individer inte har kvar en förankring i ett yrkesområde. Detta kan medföra svårigheter att anpassa en SGI efter ett yrkesområde som kanske helt har försvunnit eller är inaktuellt. Sifferlösa avtal och avtal som inte innehåller några generella löneökningar ökar också vilket medför särskilda svårigheter att anpassa SGI:n för arbetslösa. Ett annat problem är att arbetslösa och egenföretagare missgynnas med nuvarande tillämpning. Även anställda kan i vissa fall drabbas negativt av dagens regler eftersom reglerna inte medger att SGI:n anpassas före avtalets undertecknande. Slutligen medför bestämmelserna stora administrativa svårigheter för försäkringskassans handläggare.

SGI för arbetslösa och egenföretagare indexerar efter konsumentprisindex

Anpassningen av SGI efter löneutvecklingen fungerar i stort sett tillfredsställande i de ersättningsfall där individen har en längre anställning. För övriga grupper medför dagens regler flera nackdelar. Särskilt allvarligt är att vissa grupper upplever tillämpningen som orättvis, godtycklig och svårförståelig. Det är inte heller rimligt att försäkringskassorna tvingas avsätta så mycket resurser i enskilda ärenden. Nuvarande regelverk riskerar därför enligt utredningen att minska tilltron till den allmänna försäkringen. Det finns således skäl att överväga en ny anpassningsmodell för SGI för försäkrade som inte har en pågående anställning, dvs. i första hand arbetslösa och egenföretagare. Givetvis kan man ställa sig frågan om SGI överhuvudtaget bör anpassas. Anpassning har störst betydelse vid längre ersättningsperioder och sjukpenning bör ju i regel inte betalas ut för längre perioder. Utredningen har vägt för- och nackdelar med anpassning av SGI och bedömer att övervägande skäl talar för att SGI även framöver skall kunna anpassas.

När det gäller val av anpassningsmodell bedömer utredningen att det inte är en framkomlig väg att göra en justerad men i grunden bibehållen anpassning efter löneutvecklingen. I stället krävs det mer omfattande ändringar där den individuella anpassningen bör slopas till förmån för någon form av automatisk indexering. I ett indexeringssystem kan ersättningarna i princip knytas till prisutvecklingen genom en prisindexering eller till standard-

utvecklingen genom en inkomstindexering. Prisindexering innebär att ersättningen värdesäkras vilket garanterar en bibehållen köpkraft. I stället för att säkra köpkraften i förmånerna kan dessa standardanpassas genom någon form av inkomstindexering. Med standardanpassning avses att förmånerna följer den allmänna inkomstutvecklingen för förvärvsarbete. Genom standardanpassning tillförsäkras förmånstagaren del av den ekonomiska tillväxten, oavsett om denna är positiv eller negativ.

En anpassningsmodell som bygger på hel inkomstindexering, vilken skulle baseras på en sorts genomsnittlig löneutveckling i Sverige, har enligt utredningen flera nackdelar. En sådan är att nivån på anpassningen av SGI för arbetslösa skulle kunna överstiga löneutvecklingen för vissa förvärvsarbete. En annan nackdel är att det skulle kunna motverka arbetslinjen. Utredningen förordar därför att SGI anpassas med hel prisindexering.

Prisindexering kan kopplas antingen till prisbasbeloppet eller till konsumentprisindex (KPI). Beräkningsgrunderna för prisbasbeloppet har av olika skäl avvikit från KPI under 1990-talet. Om prisbasbeloppet skulle användas blir dessutom eftersläpningen som minst sex månader och som mest 18 månader. Anpassningen av SGI skulle därmed inte nödvändigtvis överensstämma med den prisutveckling som faktiskt har ägt rum under den period som avses. Enligt utredningen motsvarar KPI i högre grad den faktiska prisutvecklingen i samhället. Genom en anknytning till KPI tillförsäkras den enskilde en bibehållen köpkraft. Det skulle också medföra administrativa fördelar för försäkringskassorna. Mättet är officiellt fastställt och känt hos en bred allmänhet.

Utredningen föreslår således att anpassning av SGI knyts till prisutvecklingen enligt KPI. Till grund för indexeringen skall ligga hela prisförändringen den senaste möjliga månaden före indexeringstidpunkten och motsvarande månad året dessförinnan.

Vilka grupper är det då som skall omfattas av denna anpassningsmodell och när skall indexering ske? Till en början anser utredningen att arbetslösa bör omfattas. Gruppen arbetslösa definieras på samma sätt som i dag. Till gruppen räknas de som i grunden är helt eller delvis arbetslösa och som omfattas av SGI-skydd.

För arbetslösa bör indexeringstidpunkten normalt infalla när en SGI-grundande verksamhet upphört och den försäkrade befunnit sig i skyddad tid i 365 dagar. Därefter bör SGI:n indexeras med 365 dagars intervall i samband med ett ersättningsärende. Startdagen för den SGI-skyddade perioden blir således viktigare framdeles. I

samband med ett ersättningsärende bör försäkringskassan utreda startdag.

En annan grupp som bör omfattas av den föreslagna anpassningsmodellen är egenföretagare. Definitionen av egenföretagare bör följa nuvarande tillämpning. Indexeringstidpunkten bör normalt infalla när en ersättningsperiod pågått i 365 dagar.

En ökande grupp arbetstagare har lösligare anställningsformer. Det gäller personer som har tillfälliga eller tidsbegränsade anställningar, t.ex. tim-, prov- eller projektanställda samt vikarier. Utredningen anser att dessa personer antingen bör få sin SGI indexerad eller också anpassad efter löneutvecklingen. Om en sådan försäkrad vid tidpunkten för ersättningsperiodens första dag har en anställning som kan läggas till grund för SGI bör SGI:n ändras om inkomsten från anställningen ändras. När anställningen upphört bör SGI:n i stället indexeras. Indexeringstidpunkten bör infalla 365 dagar räknat från dagen efter det att anställningen upphört.

Nuvarande regler behålls för anställda

Anställda får i dag sin SGI anpassad till den inkomst som personen skulle ha fått om han eller hon inte hade varit föräldraledig eller sjuk. Utredningen bedömer att nuvarande regelverk i stort sett fungerar tillfredsställande för anställda. Det är relativt enkelt att fastställa vilken löneökning individen har fått. Kopplingen till faktiskt inkomstbortfall är också stark. Enligt utredningen saknas det därför skäl att låta ovanstående indexeringsmodell även omfatta anställda. En sådan ordning skulle dessutom medföra alltför stora avsteg från nuvarande princip om inkomstbortfall.

En individ som har en anställning som kan läggas till grund för SGI bör således även fortsättningsvis få sin SGI anpassad efter faktisk löneutveckling så länge han eller hon har sin anställning kvar. Upphör anställningen under pågående ersättningsperiod bör dock ersättningen i stället indexeras.

Att nuvarande regler behålls för anställda innebär att problematiken med retroaktiva löneavtal fortfarande är aktuell. Utredningen förordar inte några förändringar i denna del utan anser att de avtalslutande parterna även fortsättningsvis bör hantera denna fråga.

Utredningen föreslår således två typer av anpassningsmodeller. Den ena modellen tillämpas för egenföretagare och arbetslösa och

innebär att SGI indexeras enligt en schablon. Den andra tillämpas för anställda och innebär att SGI anpassas till faktisk löneutveckling. Två modeller skapar enligt utredningen en tydlig ansvarsfördelning mellan socialförsäkringen och avtalslutande parter på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter ges ett tydligt ansvar för att SGI skall kunna anpassas för personer med längre anställningar, inklusive de som är sjukskrivna eller föräldralediga från sin anställning. I sammanhanget är det viktigt att understryka betydelsen av att arbetsmarknadens parter ser till att föräldralediga och sjukskrivna omfattas av lönerevisioner. Socialförsäkringen ansvarar för att arbetslösa, egenföretagare och försäkrade med en lösligare anknytning till en arbetsgivare ges möjlighet till SGI-anpassning.

Utredningen bedömer att försäkringskollektivet kommer att gynnas av dessa förändringar. Personer som enligt nuvarande regler är helt eller delvis arbetslösa kommer, till skillnad från i dag, att vara garanterade en SGI-anpassning. Deras möjlighet till anpassning kommer inte längre att vara beroende av hur ett löneavtal är konstruerat. Dessutom kommer egenföretagare och i viss mån arbetslösa aktiebolagsdelägare att gynnas. För försäkrade med en pågående anställning sker inte några förändringar så länge anställningen består. Även fortsättningsvis är alltså avtalen mellan arbetsmarknadens parter avgörande för om och på vilket sätt SGI skall kunna anpassas för anställda.

Retroaktiv arbetsskadelivränta enligt en huvudregel men med visst undantag

Den fjärde och sista delen i utredningens uppdrag handlar om beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid.

Enligt nuvarande principer för beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid delas livräntetiden upp i två delar, där en del avser den retroaktiva tiden och en del framtiden. Vid beräkning av livränta för retroaktivtiden utreds hur inkomsten under den tiden utvecklats och varje inkomständring medför beräkning av ett nytt livränteunderlag. Beslut om livränta som omfattar retroaktiv tid innehåller därmed inte bara ett livränteunderlag och en livränta som varje år räknas om enligt det särskilda tal som gäller för arbetsskadelivräntor. Ett sådant beslut innehåller dessutom flera livränteunderlag och livräntor för skilda perioder under retroaktivtiden.

Genom att livränta för förfluten tid och livränta som avser framtiden beräknas på olika sätt blir storleken på livräntebeloppet – och i vissa fall även möjligheterna till livränta – beroende av när försäkringskassan fattar sitt beslut.

Det är inte bara vid beräkning av livränta för förfluten tid som det finns anledning att räkna fram nya livränteunderlag. Även vid förlängning av en tidsbegränsad livränta fastställs ett nytt livränteunderlag. Detta baseras på en uppskattning av den försäkrades inkomst som frisk eller oskadad. Utfallet beror således också på om livräntan tidsbegränsas eller beviljas tills vidare.

Sättet att beräkna livräntor för förfluten tid har utvecklats i praxis. Någon särskild bestämmelse som reglerar beräkningen av livränta för förfluten tid finns nämligen inte i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF). Utvecklingen har lett till att beslut om livränta i många fall resulterar i ett stort antal livränteunderlag. Inte heller finns det någon bestämmelse som reglerar frågan om hur livränteunderlaget skall beräknas vid omprövning eller vid förlängning av en livränta.

De problem som uppkommer med nuvarande tillämpning är av två slag. Ett problem gäller det orättvisa utfallet vid beräkning av retroaktiv arbetsskadelivränta. Livräntan kan vid i övrigt identiska förhållanden komma att lämnas med olika stora belopp till de arbetsskadade. Problemet beror på olika principer för att beräkna livränta. Ett annat problem är att nuvarande sätt att beräkna livränta medför stora svårigheter för försäkringskassans handläggare. Problemet är i huvudsak detsamma som vid anpassning av SGI efter löneutvecklingen. Uppgifter som lämnas bygger ofta på hypotetiska resonemang och lönestatistik. Någon möjlighet att kontrollera om uppgifterna är riktiga finns i regel inte. Detta medför bl.a. att det är svårt att uppnå likformighet i handläggningen av dessa ärenden.

Utredningen bedömer att det bara finns ett sätt att komma tillrätta med problemen och att skapa likformighet i tillämpningen. En och samma princip bör gälla för beräkning av livränta oavsett om det rör sig om förfluten tid eller framtid. Samma princip bör också gälla för förlängning och omprövning av livränta. Vid valet av en sådan princip för beräkning av livränta finns enligt utredningen två alternativ.

Det ena alternativet är att överföra det nuvarande sättet att beräkna retroaktiv livränta till att gälla även för livränta som skall utges framåt i tiden. Det skulle i praktiken innebära att livräntan

fick räknas om efter varje nytt löneavtal under hela livräntetiden. En sådan lösning skulle vara rättvis och likformig. Den har också starka skadeståndsrättsliga inslag. Emellertid fattas för närvarande årligen ca 10 000 beslut om livränta. Samtliga livräntor som betalas ut uppgår till ca 89 000. Av administrativa skäl är en lösning med ständiga omräkningar omöjlig. Det går därför inte att förorda ett alternativ med en utbyggd individuell löneanpassning.

Det andra alternativet – vilket utredningen bedömer som den enda framkomliga vägen för att lösa nuvarande problem – är att beräkna livränta även under retroaktivtid som om den beräkningen avsåg den framtida livräntan. Detta innebär att endast ett livränteunderlag fastställs som också gäller vid förlängning och omprövning av livränta. Det finns därvid anledning att ta ställning till om retroaktiva löneavtal som omfattar begynnelsestidpunkten skall få påverka livränteunderlaget.

Utredningen föreslår därför som huvudregel att livränteunderlaget skall fastställas från den tidpunkt då livränta första gången börjar utges och bestäms enbart på grundval av förhållandena vid den tidpunkten. Vid förlängning eller omprövning av livränta används ett och samma livränteunderlag som räknats upp med samma särskilda tal som livräntan räknas upp med.

Att endast ett livränteunderlag skall kunna fastställas för en och samma skada innebär bl.a. att det är av stor vikt att detta också speglar förhållandena vid tidpunkten. Utdragna avtalsförhandlingar kan medföra att livränta beviljas på en lägre nivå än om förhandlingarna hade varit slutförda vid tidpunkten då livränta började betalas ut. Utredningen, som har vägt för- och nackdelar med att medräkna retroaktiva löneavtal i livränteunderlaget, förordar att löneavtal som träffas med retroaktiv verkan kan medräknas i livränteunderlaget förutsatt att avtalet omfattar begynnelsestidpunkten för livräntan.

De föreslagna ändringarna om en huvudregel innebär att livräntans storlek inte blir beroende av tidpunkten för försäkringskassans beslut. En annan effekt är att nya livränteunderlag inte beräknas vid omprövning av livränta eller vid förlängning av en tidsbegränsad livränta utan räknas upp i förhållande till förändringen av det särskilda talet. Utrymmet för skönsrättsliga bedömningar minskar och de försäkrade kommer i framtiden att behandlas lika. Det blir också en enklare administration.

Utredningen är medveten om att ett system med enbart ett livränteunderlag i vissa fall kan bli stelbent och leda till stötande

resultat. En sådan regel kan nämligen ibland förstärka de effekter som redan i dag uppkommer för personer som under en begränsad period har inkomster som avviker från det normala. Som exempel kan nämnas föräldrar som utnyttjar sin rätt att arbeta deltid för vård av barn som inte har fyllt åtta år. Deras livränteunderlag beräknas i dag utifrån ett deltidsarbete. Om det inte vore möjligt att beräkna ett nytt livränteunderlag skulle livräntan för all framtid kompensera ett deltidsarbete. En annan grupp som kan nämnas är personer som har ett arbete som endast kan utföras under begränsad tid av den yrkesaktiva tiden, t.ex. elitidrottsmän.

Utredningen föreslår därför vissa undantag från den föreslagna huvudregeln. Om livränteunderlaget grundas på tillfälligt höga eller låga inkomster skall ett nytt livränteunderlag kunna beräknas och läggas till grund för beräkningen av livränta fr.o.m. den dag då inkomstförhållandena skulle ha förändrats. Bedömningen av om ett nytt livränteunderlag behöver fastställas sker med utgångspunkt i information som finns tillgänglig vid den tidpunkt då livränta första gången börjar betalas ut.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring¹

dels att 3 kap. 5 och 5 c §§ samt 4 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 3 kap. 5 d § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 5 §²

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 försäkrades inkomstförhållanden eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens 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

¹ Omtryckt 1982:120

² Senaste lydelse 2002:226

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 arbetskadeförsäkring 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 dess förrinnan 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

5. helt eller delvis avstår 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 uppnått ett år och sex månader. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av

att adoptera det, om mindre än *ett år* har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård, sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än *ett år och sex månader* 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 uppstår studier social 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 förvärvsarbete som avses i 16 kap. 15 §.

5 c §³

Vid utgången av en period då en försäkrad helt eller delvis har uppburit sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt denna lag skall den sjukpenninggrundande inkomsten motsvara den sjukpenninggrundande inkomst som den försäkrade skulle ha varit berättigad till omedelbart före en eller flera sådana perioder *eller vad som löneutvecklingen inom yrkesområdet därefter föranleder.*

Bestämmelserna i första stycket gäller endast för tid före 65 års ålder och till den del den försäkrade är arbetslös och beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot närmast föregående förvärvsarbete.

Vid utgången av en period då en försäkrad helt eller delvis har uppburit sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt denna lag skall den sjukpenninggrundande inkomsten motsvara den sjukpenninggrundande inkomst som den försäkrade skulle ha varit berättigad till omedelbart före en eller flera sådana perioder. *Därvid skall 5 d § gälla i tillämpliga delar.*

5 d §

För den som saknar anställning räknas den sjukpenninggrundande inkomsten om med den fastställda procentuella förändringen i det allmänna prisläget under den närmaste tolv månadersperioden (konsumentprisindex) när 365 dagar förflutit räknat från den dag då den sjukpenninggrundande inkomsten senast fastställdes vid ett ersättningsfall eller, om detta skett senare, då den anställning upphörde som senast föranlett eller kunnat föranleda beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. Med den tidpunkt då anställningen upphörde jämföras den tidpunkt då den försäkrade

³ Senaste lydelse 2001:489

avbröt annat förvärvsarbete än arbete som anställd.

Första stycket tillämpas även för den som har anställning men som är delvis arbetslös och omfattas av 5 § tredje stycket 3.

En sjukpenninggrundande inkomst som omräknats enligt första stycket kan för den som saknar anställning eller som uppfyller förutsättningarna i andra stycket räknas om på nytt först sedan ytterligare 365 dagar förflutit från den senaste omräkningen.

4 kap.

6 §⁴

Hel föräldrapenning utgör lägst 60 kr om dagen (lägstnivå).

Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för en sjukpenning över lägstnivån och skulle ha varit det om försäkringskassan känt till samtliga förhållanden. Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges dock alltid lägst med ett belopp för hel föräldrapenning om 150 kr (grundnivå). För en förälder som endast är försäkrad enligt 3 kap. 4 § socialförsäkringslagen (1999:799) gäller detta under förutsättning att föräldern uppfyller villkoren i första meningen.

Utöver vad som anges i andra stycket utges föräldrapenning för

– 210 dagar med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån, och för

– 90 dagar med belopp enligt lägstnivån.

Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning enligt 3 § andra stycket för

– 90 dagar med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån, och för

⁴ Senaste lydelse 2002:1136

– 90 dagar med belopp enligt lägstanivån. För varje barn utöver det andra utges föräldrapenning med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån.

När föräldrapenning enligt andra-fjärde styckena skall utges med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, skall beräkningen ske enligt 3 kap. med undantag av 5 § fjärde-sjunde styckena samt 10 a och 10 b §§.

Utan hinder av vad som föreskrivs i andra-fjärde styckena skall, om förälderns sjukpenninggrundande inkomst har sänkts enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 5, föräldrapenningen till dess barnet *fyller två år* beräknas lägst på grundval av den sjukpenninggrundande inkomst som gällde *innan sänkningen skedde eller den högre inkomst som löneutvecklingen inom yrkesområdet därefter föranleder, om föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barn.* Är kvinnan gravid på nytt innan barnet uppnått eller skulle ha uppnått *ett år och nio månaders ålder,* skall föräldrapenningen även fortsättningsvis beräknas på motsvarande sätt. Detsamma gäller vid adoption av barn som sker inom *två år och sex månader* efter det att det föregående barnet fötts eller adopterats.

Utan hinder av vad som föreskrivs i andra-fjärde styckena skall, om förälderns sjukpenninggrundande inkomst har sänkts enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 5, föräldrapenningen till dess barnet *uppnått två år och sex månader* beräknas lägst på grundval av den sjukpenninggrundande inkomst som gällde *innan sänkningen skedde, om föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barn.* Är kvinnan gravid på nytt innan barnet uppnått eller skulle ha uppnått *två år och tre månaders ålder,* skall föräldrapenningen även fortsättningsvis beräknas på motsvarande sätt. Detsamma gäller vid adoption av barn som sker inom *tre år* efter det att det föregående barnet fötts eller adopterats. *Därvid gäller bestämmelserna i 3 kap. 5 d § i tillämpliga delar.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004. För beslut som fattats före den 1 juli 2004 gäller äldre bestämmelser.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkringen (LAF)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 5 och 6 §§ samt 6 kap 2 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring⁵ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

5 §⁶

För den som är sjukpenningförsäkrad enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring utgörs livränteunderlaget av hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst enligt 3 kap. 2 § nämnda lag vid den tidpunkt från vilken livräntan skall utges eller den inkomst som då skulle ha utgjort hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst, om försäkringskassan hade känt till samtliga förhållanden.

Vid tillämpningen av första stycket gäller följande avvikelser från bestämmelserna i 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring. Vid beräkningen skall också andra skattepliktiga förmåner än pengar beaktas. Med inkomst av anställning likställs kostnadsersättning som inte enligt 8 kap. 19 eller 20 § skattebetalningslagen (1997:483) undantas vid beräkning av skatteavdrag. Semesterlön och semesterersättning skall medräknas utan den begränsning som

Livränteunderlaget utgörs av den årliga inkomst i pengar eller andra skattepliktiga förmåner som det kan antas att den försäkrade skulle komma att till vidare få för eget arbete, antingen av anställning eller av annat förvärvsarbete, om han eller hon inte hade fått sin arbetsförmåga nedsatt genom arbetsskadan.

Livränteunderlaget bestäms enbart på grundval av förhållandena vid den tidpunkt från vilken livräntan första gången skall utges, om inte annat följer av 6 och 7 §§.

⁵ Omtryckt 1993:357

⁶ Senaste lydelse 1998:678

anges i 3 kap. 2 § tredje stycket lagen om allmän försäkring. Inkomst i form av skattepliktiga förmåner skall värderas på det sätt som är föreskrivet för beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

6 §⁷

För den som inte är sjukpenningförsäkrad enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring men likväl har inkomst av förvärvsarbete utgörs livränteunderlaget av den inkomst som med tillämpning av 5 § skulle ha beräknats för honom om han varit sjukpenningförsäkrad.

Om det redan vid den tidpunkt då livränteunderlaget första gången fastställs med all sannolikhet kan antas att livränteunderlaget skulle bli väsentligen högre eller lägre om livräntan beviljades vid en senare tidpunkt får ytterligare livränteunderlag fastställas och läggas till grund för beräkning av livränta vid ett sådant senare tillfälle.

6 kap.2 §⁸

En fastställd livränta skall för varje år räknas om med ledning av ett särskilt tal. Detta tal skall visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala inkomstförändring som beräknats för inkomstindex enligt 1 kap. 5 § andra stycket lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med tillägg för den procentuella förändringen i det allmänna prisläget i juni månad två år före det år livräntan omräknas och det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det året.

Livräntan får högst omräknas till ett belopp som utgör samma andel av sju och en halv gånger det för året fastställda prisbasbeloppet som den andel av livränteunderlaget som svarar mot ned sättningen av förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete enligt 4 kap. 2 §.

⁷ Senaste lydelse 1997:566

⁸ Senaste lydelse 2002:222

Första och andra stycket skall också gälla för livränteunderlaget när en ny livränteperiod bestäms eller livräntan omprövas enligt 4 kap. 12 §. Motsvarande gäller för ett livränteunderlag som fastställts enligt 4 kap 6 §.

Denna lag träder kraft den 1 juli 2004. För beslut som fattats före den 1 juli 2004 gäller äldre bestämmelser.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Sjukförsäkringens syfte är att ersätta individen för ett inkomstbortfall vid t.ex. sjukdom. Vid beräkning av bl.a. sjukpenning används sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som ersättningsunderlag. Har individen ingen inkomst saknas i regel förutsättningar att fastställa SGI och han eller hon omfattas inte av försäkringen. Skyddsbestämmelser för SGI utgör undantag från denna ordning. SGI-skydd innebär nämligen att en person i vissa fall får behålla sin SGI trots att han eller hon inte längre har någon inkomst av arbete. De vanligaste orsakerna till att skyddsreglerna träder in är – förutom sjukdom och rehabilitering – studier, arbetslöshet och graviditet/vård av barn. En person som omfattas av SGI-skydd har som regel också rätt att under skyddad tid få sin SGI anpassad till löneutvecklingen inom sitt yrkesområde.

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. Det ställs krav på att få tillhöra den skyddade kretsen från fler grupper som i dag står utanför skyddssystemet. Vidare har utvecklingen mot en allt rörligare arbetsmarknad medfört att reglerna om löneanpassning kommit att uppfattas som alltmer otidsenliga. Som exempel kan nämnas att alltfler omfattas av s.k. sifferlösa löneavtal, vilket medför att de inte får något generellt lönetillägg att lägga till grund för löneanpassning.

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 – utifrån grundläggande principer för sådana regler – föreslå ändringar. Utredningen skall också enligt sina direktiv se över reglerna om rätten att följa löneutveckling dels under pågående ersättningsfall, dels vid beräkning av arbetsskade-

livränta för förfluten tid. Vidare ingår i uppdraget att se över det efterskydd som finns i form av en särskild beräkningsgrund för föräldrapenning.

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 och
- är förtroendevalda och har ersättning enligt kommunallagen (1991:900).

Utredningens direktiv återfinns i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Utredningens arbetsformer

Utredningens huvudsakliga uppgift var 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 sin SGI under tid då han eller hon inte förvärvsarbetar. Utredningen påbörjade sitt arbete i januari månad 2002 genom att ta del av ett omfattande material, såsom litteratur, utredningar, artiklar och rapporter på området.

Under arbetets gång kunde utredningen konstatera att vi står inför ett vägval när det gäller det framtida sjukpenningsskyddet. 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 enligt utredningen också anledning att åter diskutera vilka principer som bör vara vägledande för omfattning 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?

Som ett led i utredningsarbetet och i syfte att stimulera till en bred och offentlig debatt när det gäller detta vägval redovisade

utredningen sin analys och huvudsakliga uppdrag i en delrapport – *Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd. Bygga ut eller bygga om?* Syftet med delrapporten var främst

- 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 och
- att via remissbehandling få synpunkter och underlag för dessa strukturella och principiella lösningar.

Delrapporten skickades ut till ett 40-tal remissinstanser den 5 december 2002. En sammanställning av remissvaren finns i delrapporten som ligger som en bilaga till föreliggande slutbetänkande.

Utredningen har därefter med utgångspunkt från bl.a. sin probleminventering och remissynpunkterna arbetat vidare med de frågor som ingår i direktiven. Utredningsarbetet har under hela tiden bedrivits i nära samarbete med utredningens experter och sakkunniga. Sammanlagt har nio sammanträden och ett internat 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 organisationer. Därutöver har utredningen via brev, e-post och telefonsamtal kommit i kontakt med både enskilda individer och personer som på olika sätt berörs av nuvarande regler/problematik i sitt arbete.

För att studera internationella erfarenheter har den särskilda utredaren och utredningens sekretariat gjort studiebesök i Danmark och Norge och där tagit del av olika modeller, analyser och utredningsförslag.

1.3 Disposition och innehåll

Utredningens huvudsakliga uppdrag består av fyra delar eller områden:

- skyddstider för SGI
- särskild beräkningsgrund för föräldrapenning
- anpassning av SGI
- retroaktiv arbetsskadelivränta.

Slutbetänkandet är disponerat så att dessa områden presenteras i motsvarande ordningsföljd. Utredningen har valt att direkt redovisa sina överväganden och förslag medan bakgrundsnittet till de olika kapitlen ligger som bilagor.

När det gäller den första delen – SGI-skydd – så har utredningen i sin delrapport bl.a. analyserat och pekat på de problem som dagens skyddsbestämmelser ger upphov till. I delrapporten har också tecknats konturerna av en ny försäkringsstruktur. Utredningen väljer nu att ytterligare utveckla sina tankar kring en sådan struktur.

I kap. 2 presenteras utredningens principiella utgångspunkter för SGI-skydd. Kapitlet inleds med en redogörelse för de principer som styr dagens SGI-skydd. Därefter utvecklar utredningen sina skäl för en förändrad försäkringsstruktur. Utredningen konstaterar bl.a. att ytterligare justeringar av skyddsreglerna inte är en framkomlig väg och förordar därför att försäkringssystemet på sikt struktureras om.

I kap. 3 utvecklar utredningen närmare hur en ny försäkringsstruktur skulle kunna se ut med en sjukförsäkring som i princip bör vara en renodlad inkomstbortfallsförsäkring, en fristående föräldraförsäkring, en standardförsäkring för studerande samt en fristående arbetsskadeförsäkring. Att införa en sådan försäkringsstruktur kräver givetvis ytterligare utredningar, fördjupade analyser och kostnadsberäkningar. Det fortsatta arbetet bör bedrivas i olika steg. Utredningen förordar att ett första steg tas redan nu med en fristående arbetsskadeförsäkring. Kapitlet – som i övrigt endast består av bedömningar – avslutas därför med ett förslag om en fristående arbetsskadeförsäkring.

Utredningen lämnar således inte några förslag till justeringar inom ramen för nuvarande skyddssystem. Emellertid finns det ett stort tryck för att ta in fler grupper i den skyddade kretsen. Eventuella justeringar handlar också om politiska avvägningar. I kap. 4

redovisas därför vilka tänkbara konsekvenser som kan uppstå om dagens system utvidgas till att omfatta fler grupper. Syftet är ge underlag inför kommande ställningstaganden. Grupperna som lyfts fram i kapitlet är de som särskilt omnämns i utredningens direktiv.

Den andra delen av utredningens uppdrag – särskild beräkningsgrund för föräldrapenning – redovisas i kap. 5. I kapitlet lämnas vissa förslag när det gäller föräldrars SGI-skydd och den särskilda beräkningsgrunden.

Anpassning av SGI, som är den tredje delen i utredningens uppdrag, behandlas i kap. 6. Utredningen föreslår två typer av anpassningsmodeller. Den ena modellen tillämpas för egenföretagare och arbetslösa och innebär att SGI indexerar enligt en schablon. Den andra modellen tillämpas för anställda och innebär att SGI anpassas efter faktisk löneutveckling, dvs. nuvarande regler behålls för anställda.

Den fjärde och sista delen i utredningens uppdrag – beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid – utvecklas i kap. 7. Utredningen föreslår bl.a. att livränteunderlaget skall kunna fastställas enligt en huvudregel men att undantag i vissa fall skall kunna göras.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i kap. 8 medan konsekvensbeskrivningarna av förslagen är samlade i kap. 9.

Som påpekats finns relevant bakgrundsinformation till de olika delarna i bilagor (bil. 2–6). Som bilaga finns också en beskrivning av andra försäkringslösningar (bil. 7) och en internationell jämförelse (bil. 8).

2 Principiella utgångspunkter för SGI-skydd

2.1 Principer som styr dagens SGI-skydd

Utredningens bedömning: Utifrån dagens skyddssituationer har utredningen identifierat fyra principer som i olika hög grad kan anses motivera dagens skyddssystem; principen om anknytning till förvärvslivet, principen om att gynna ökat barnafödande, principen om det livslånga lärandet och principen om samhällsnyttig verksamhet.

2.1.1 Inledning

Skyddsbestämmelserna för sjukpenninggrundande inkomst (SGI) har presenterats i utredningens delrapport.¹ Kort uttryckt innebär SGI-skydd att individens SGI skyddas mot sänkning när han eller hon gör avbrott i sitt förvärsarbete. En förutsättning för att omfattas av skyddsbestämmelserna är att förvärsavbrottet bedöms som skyddsvärt av samhället. Från början ansågs enbart kortvarig arbetslöshet som skyddsvärd. Den enskilde individen ansågs i dessa fall ha kvar sin anknytning till förvärvslivet. Utvecklingen medförde så småningom att allt fler grupper kom att omfattas av skyddsbestämmelserna vid olika förvärsavbrott. Såvitt utredningen kan bedöma har denna utveckling skett mer eller mindre osystematiskt. Skyddet har också blivit mer förmånligt till sitt innehåll. För en beskrivning av skyddssystemets framväxt hänvisas till delrapporten.²

De vanligaste skyddssituationerna är i dag arbetslöshet, föräldraledighet och studier. I dessa fall anser alltså samhället att förvärsavbrottet är så skyddsvärt att individen får ett SGI-skydd under

¹ Jfr bilaga till föreliggande slutbetänkande

² Delrapporten s. 36

avbrottet. Dessutom anses ytterligare några situationer som skyddsvärda, bl.a. biståndsarbete. Utredningen har visserligen inte funnit några närmare motiveringar i förarbeten till dagens skyddssystem. Utifrån nuvarande skyddssituationer går det dock att identifiera fyra principer som enligt utredningen kan anses motivera dagens skyddssystem:

- principen om anknytning till förvärvslivet
- principen om att gynna ökat barnafödande
- principen om det livslånga lärandet
- principen om samhällsnyttig verksamhet.

De olika principerna kan gälla intermittent under pågående SGI-skydd. Som exempel kan nämnas att en person som är arbetslös kan övergå till att vårda barn för att därefter övergå till studier. Det betyder att flera principer kan användas under en lång period av förvärvsavbrott.

I det följande presenteras dessa principer närmare samt vilka skyddssituationer som kan härledas ur respektive princip.

Först bör dock påpekas att de nu nämnda principerna i olika hög grad har motiverat dagens skyddssystem. När det gäller vilken ersättning som skall betalas ut vid eventuell sjukdom under skyddad tid så är detta beroende av hur skyddet är utformat. I dag finns det tre olika lösningar för skyddsbestämmelsernas utformning; individen får behålla sitt försäkringsskydd, försäkringsskyddet hålls vilande eller individen får tillbaka sitt försäkringsskydd i vissa situationer.³ Att försäkringsskyddet ser olika ut innebär också att det varierar mellan de skyddade grupperna hur ersättningen skall beräknas vid sjukdom. Valet av lösning hänger samman med vilken ersättning som ansetts vara motiverad för den aktuella gruppen. Allmänt sett gäller att sjukförsäkringen bygger på inkomstbortfallsprincipen. Denna princip styr således inte vilka som kan omfattas av skyddet utan har betydelse när det gäller hur ersättningen skall beräknas.

³ Delrapporten s. 40 f

2.1.2 Principen om anknytning till förvärvslivet

Principen om anknytning till förvärvslivet är den princip som ursprungligen motiverade SGI-skydd. Den som starkast kan härleda sitt skydd ur denna princip är självfallet den som är i förvärvsarbete. Likaså får denna princip anses självklar när det gäller en person som har ett förvärvsarbete men blir sjuk eller behöver rehabilitering.

Andra grupper som kan härleda sitt SGI-skydd ur denna princip är personer vars dagersättningar baserar sig på SGI, dvs. personer som har rätt till

- dagpenning inom totalförsvaret
- smittbärappenning
- närståendepenning
- havandeskapspenning
- tillfällig föräldrapenning.

Även den som är arbetslös kan härleda sitt skydd ur denna princip. Redan på 1940-talet ansågs det 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 sänkning av sjukpenningklassen. Om arbetslösheten var självfövällad fick den arbetslöse inget sjukpenningsskydd överhuvudtaget. I dag anses den arbetslöse ha kvar sin anknytning till förvärvslivet om han eller hon deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd eller står till arbetsmarknadens förfogande enligt vissa angivna krav.⁴ Längden på arbetslöshetsperioden påverkar inte heller skyddet.

Skyddssituationer som också kan härledas ur denna princip är vissa fall av föräldraledighet och studier inom eget yrkesområde. När det gäller rätten till sjukpenningsskydd vid föräldraledighet var denna ursprungligen begränsad. Fram till 1971 hade en så kallad tilläggssjukpenningplacerad kvinna rätt att efter förlossningen stå kvar i sin sjukpenningklass utan att förvärvsarbete under sex månader. I takt med utbyggnaden av föräldraförsäkringen blev också SGI-skyddet mer förmånligt och grundar sig i dag i många

⁴ Jfr delrapporten s. 55 ff

fall mer på principen om att gynna ökat barnafödande än principen om anknytning till förvärvslivet.

Studierande kunde ursprungligen endast få ett SGI-skydd vid studier inom eget yrkesområde. För att omfattas av skydd krävdes bl.a. att den enskilde var etablerad på arbetsmarknaden innan studierna påbörjades. Han eller hon omfattades också av skydd under hela tjänstledigheten, dvs. så länge det fanns anknytning till en arbetsplats eller arbetsgivare. Således kan SGI-skyddet vid dessa fall härledas ur principen om anknytning till förvärvslivet. Bestämmelsen om studier inom eget yrkesområde är visserligen fortfarande tillämplig men har gradvis förlorat i betydelse i takt med att allt fler skyddsbestämmelser kopplade till studiefinansiering införts för studerande. Numera kan SGI-skyddet vid studier i regel härledas ur principen om det livslånga lärandet.

Avslutningsvis bör också nämnas att det i dag finns vissa personer eller grupper som inte omfattas av SGI-skydd men som skulle kunna hävda rätten till skydd baserad på denna princip. Den första gruppen är personer som får ekonomiskt stöd från trygghetsråd. Den andra gruppen är vissa försäkrade som efter fullgjord forskarutbildning bedriver postdoktorala studier. Utredningen utvecklar detta resonemang i kap. 4.

2.1.3 Principen om att gynna ökat barnafödande

SGI-skyddet vid graviditet och vård av barn kan härledas ur såväl principen om anknytning till förvärvslivet som principen om att gynna ökat barnafödande.

En gravid kvinna omfattas av skyddsbestämmelserna om hon gör ett förvärvsavbrott – helt eller delvis – tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna. Här synes båda principerna vara tillämpliga för den kvinna som är tjänstledig från sitt förvärvsarbete.

Fram till barnets ettårsdag får föräldern behålla sitt skydd om han eller hon är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn. Även i dessa situationer kan skyddet härledas till både principen om anknytning till förvärvslivet och principen om att gynna ökat barnafödande, i vart fall så länge föräldern är berättigad till tjänstledighet från sitt förvärvsarbete.

Har barnet fyllt ett år får föräldern behålla sitt skydd om han eller hon antingen är

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

I det sistnämnda fallet anser utredningen att skyddet mer kan härledas ur principen om ökat barnafödande än principen om anknytning till förvärvsarbete. Ju förmånligare föräldraförsäkring som kopplas till motsvarande SGI-skydd desto starkare blir principen om att gynna ökat barnafödande och desto svagare blir kopplingen till principen om anknytning till förvärvslivet.

2.1.4 Principen om att uppmuntra livslångt lärande

En person som studerar inom eget yrkesområde kan som påpekats härleda sitt skydd ur principen om anknytning till förvärvslivet, i vart fall så länge den studerande är tjänstledig från sin anställning. För övriga studerande är skyddet uppbyggt kring principen om att uppmuntra det livslånga lärandet.

Skyddsbestämmelserna vid studier omfattar i dag – förutom studier inom eget yrkesområde – studerande som får studiestöd, vissa vuxenstudiestöd eller rekryteringsbidrag vid vuxenstudier samt särskilt utbildningsbidrag för doktorander.

Som framgår är skyddet kopplat till studiefinansiering. För att omfattas av principen om att uppmuntra det livslånga lärandet måste den studerande kunna visa att han eller hon uppbär visst statligt stöd eller bidrag under studietiden.

Om denna princip tillämpades mer generöst, t.ex. att kravet på statlig studiefinansiering mildrades, helt eller delvis, skulle skyddskretsen utökas. Om t.ex. postdoktorala studier skall kunna härleda ett SGI-skydd ur denna princip vore det rimligt att även de som studerar utan statligt stöd och/eller med stipendier omfattas av skyddet. I så fall skulle inte heller eventuella avbrott i studiefinansieringen påverka skyddet.

2.1.5 Principen om samhällsnyttig verksamhet

Den fjärde och sista principen som kan åberopas för vissa skydds-situationer är principen om samhällsnyttig verksamhet. Den vanligaste skyddssituationen som kan härledas ur denna princip är bistandsarbete.

Övriga redovisade skyddssituationer får ett skydd i samband med ett skyddsavbrott i förvärvsarbetet. Bistandsarbetaren kan däremot få ett skydd när han eller hon avstår från ett förvärvsarbete för annat arbete, dvs. bistandsarbete. Skyddet har här motiverats från statsmakterna med att bistandsarbetaren utför ett sådant angeläget arbete att det finns skäl att förbättra villkoren för denna grupp.⁵

Bistandsarbetaren anses under vissa omständigheter bosatt i Sverige under utlandsvistelsen och kan ha rätt att få bosättningsbaserade förmåner.⁶ Under uppdraget utomlands omfattas bistandsarbetaren dock inte av den svenska arbetsbaserade försäkringen. Det innebär att inkomsterna från bistandsarbetet inte ingår i underlaget för SGI:n. I stället har bistandsarbetaren rätt att få tillbaka sin gamla SGI när han eller hon kommer hem igen. Bestämmelserna om bistandsarbetare omfattar även medföljande familjemedlemmar.

Utifrån denna princip skulle även andra som ägnar sig åt samhällsnyttiga verksamheter kunna hävda en rätt till SGI-skydd. Bland sådana verksamheter kan nämnas arbete för internationellt verksamma organisationer som gör humanitära insatser såsom Läkare utan gränser och andra liknande organisationer.

En verksamhet som i dag inte omfattas av skydd är politiska förtroendeuppdrag. En statlig utredning – Kommundemokrati-kommittén – har också föreslagit att förtroendevalda som uppbär ersättning enligt kommunallagen under vissa förhållanden skall få sin tidigare SGI vilande under den tid det politiska uppdraget fullföljs.⁷ Utredningen utvecklar sina överväganden i denna fråga i kap. 4.

⁵ Prop. 1992/93:178 s. 36

⁶ 2 kap. 4 och 6 §§ socialförsäkringslagen (1999:799)

⁷ SOU 2001:48

2.2 Skälen för en ändrad försäkringsstruktur

Utredningens bedömning: Det finns tre huvudskäl för att på sikt ändra nuvarande försäkringsstruktur.

För det första är möjligheterna att justera nuvarande skyddssystem uttömda. Denna uppfattning får också ett starkt stöd bland remissinstanserna som vill fortsätta arbetet med att på sikt bygga om skyddssystemet.

För det andra är principerna för skyddssystemet oförenliga med utredningens direktiv.

För det tredje medger det statsfinansiella läget för närvarande inte någon utvidgning av skyddsgrupperna.

2.2.1 Inledning

Utredningen har vid sin genomgång av dagens skyddsbestämmelser kunnat konstatera att dessa bestämmelser medför en rad negativa konsekvenser. De viktigaste orsakerna till dagens brister är följande faktorer:

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

För en närmare utveckling av problembeskrivningen hänvisas till delrapporten.⁸

I sin delrapport konstaterade utredningen 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 utredning tog slutlig ställning skickades delrapporten ut på remiss, bl.a. för att stimulera till en bred och offentlig debatt när det gäller detta vägval.

Mot bakgrund av problembeskrivningen, remissvaren och övriga överväganden anser utredningen att en justering av skyddsreglerna genom ytterligare utvidgningar inte är en framkomlig väg. Systemet

⁸ Delrapporten s. 75 ff

bör i stället konstrueras eller byggas om. Skälen för att ändra försäkringsstrukturen är i huvudsak följande:

- Möjligheterna att justera nuvarande skyddssystem är uttömda
- Principerna för skyddssystemet är oförenliga med utredningens direktiv
- Det statsfinansiella läget medger för närvarande inte någon utvidgning.

I det följande utvecklar utredningen sina skäl för att på sikt reformera försäkringsstrukturen.

2.2.2 Möjligheterna att justera nuvarande skyddssystem är uttömda

Det viktigaste skälet för att förändra försäkringsstrukturen är enligt utredningen att möjligheterna att justera nuvarande skyddssystem är uttömda. Utredningen har övervägt att göra justeringar inom ramen för nuvarande system men bedömer att det inte är en framkomlig väg. Systemet har hittills 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 fortsatt utvidgning av de skyddsvärda grupperna riskerar att ytterligare försvaga kravet på anknytning till förvärvslivet. Sambandet mellan avgifter och förmåner skulle därmed komma att urholkas ytterligare. Trycket blir också större att i framtiden ta in ännu fler grupper. Risken är uppenbar att systemet blir än mer svärgenomträngligt och komplext. Denna uppfattning delas av en övervägande majoritet av remissinstanserna, som i likhet med utredningen vill bygga om skyddssystemet. Avgörande för att utredningen går vidare med en förändrad försäkringsstruktur är att det förefaller finnas ett starkt stöd för detta bland remissopinionen.

Delrapporten skickades till ett 40-tal remissinstanser. Många av dessa skickade i sin tur rapporten på en egen underremiss. De flesta som har svarat anser att utredningens problembeskrivning talar för en genomgripande förändring av systemet.⁹ Arbetsgivarverket anser att det inte är rimligt att ständigt utvidga skyddsgrupperna medan Centrala studiestödsnämnden påpekar att det vore olyckligt

⁹ Remissammanställning finns tillsammans med delrapporten i en bilaga till slutbetänkandet

om man stannade vid att göra justeringar inom ramen för nuvarande system. Andra instanser som instämmer i att möjligheterna att justera nuvarande system i princip är uttömda är bl.a. Länsrätten i Stockholms län, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Statskontoret, Lunds universitet, Försäkringskassaförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO). Majoriteten är också i princip positivt inställda till den föreslagna försäkringsstrukturen som presenteras i delrapporten.

Även de instanser som är tveksamma till en ny försäkringsstruktur instämmer i att reglerna har blivit för komplicerade, t.ex. Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Riksrevisionsverket och Försäkringskassan i Skåne. Dessa instanser förordar i första hand en justering av nuvarande system framför en ny försäkringsstruktur samtidigt som de påpekar att det saknas en konsekvensanalys av utredningens principiella förslag till framtida sjukpenningsskydd.

Sammanfattningsvis finns det ett brett stöd bland remissopinionen för att på sikt ändra nuvarande försäkringsstruktur. Detta gäller såväl hos statliga myndigheter som hos arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer. De flesta anser i likhet med utredningen att ytterligare justeringar i nuvarande system inte är en framkomlig väg.

2.2.3 Principerna är oförenliga med utredningens direktiv

Ett annat viktigt skäl för att försöka ändra nuvarande försäkringsstruktur är att principerna för skyddssystemet är oförenliga med utredningens direktiv. Som framgått kan dagens skyddssystem anses bygga på fyra principer; principen om anknytning till förvärvslivet, principen om att gynna ökat barnafödande, principen om det livslånga lärandet samt principen om samhällsnyttig verksamhet. Dessa principer har i olika grad, till synes osystematiskt, styrt ökningen av de skyddsvärda grupperna.

Av utredningens direktiv framgår det å ena sidan att förslagen skall så långt det är möjligt utformas så att det underlättar ett livslångt lärande. Det är också viktigt att förslagen beaktar relevanta jämställdhetsaspekter och kan gynna ett ökat barnafödande.¹⁰ Å andra sidan skall de föreslagna reglerna uppfylla den enskildes

¹⁰ Jfr utredningens direktiv i bilaga 1

behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa. Enligt utredningens mening är dessa krav i princip oförenliga.

Om utredningen beaktar samtliga principer som kan anses styra dagens skyddssystem måste skyddsgrupperna utökas kraftigt. Enligt utredningen är det nämligen svårt att motivera varför det är just formerna för studiefinansiering som skall styra huruvida studier skall betraktas som ett skyddsvärt avbrott. Detta är en orättvis gränsdragning som inte bara är svår att förklara utan också medför rättssäkerhetsproblem i de enskilda fallen. I konsekvensens namn bör därför en utvidgning ske av skyddsgrupperna till att omfatta även studier som inte finansieras med statliga bidrag eller studerande i studiestödsberättigande utbildningar. Först då går det att hävda att principen om det livslånga lärandet tillämpas fullt ut. Samma resonemang går att föra för övriga principer. Om skyddssystemet skall bygga på alla fyra principer är det viktigt att justeringarna blir konsekventa och rättvisa. Därmed ökar den skyddade kretsen. En sådan utvidgning kommer därför inte bara att medföra ett än mer överskådligt system med stora administrativa svårigheter som följd utan också högre kostnader för sjukförsäkringen. Dessutom går det inte att förena med de krav som ställs i utredningens direktiv att de föreslagna reglerna skall uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring som skall vara tydlig och överskådlig och därmed lättare att tillämpa.

Om utredningen däremot väljer att fokusera på att förenkla dagens regler medför detta att alla fyra principer inte kan beaktas. I stället måste det göras en prioritering av de olika principerna, t.ex. att principen om anknytning till förvärvslivet har företräde framför övriga principer. En sådan prioritering är rimlig med hänsyn till att sjukförsäkringen tillhör den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen.¹¹ Ett grundläggande villkor för att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen är ju att en person förvärvsarbetar i Sverige. Dessutom finansieras försäkringen av socialavgifter som tas ut på arbetsinkomster. Om principen om anknytning till förvärvslivet prioriteras kan detta komma att medföra att vissa grupper som i dag omfattas av skyddssystemet förlorar sitt skydd. I första hand är det studerande som skulle förlora sitt skydd. Därmed går det inte att hävda att reglerna underlättar ett livslångt lärande. Även andra prioriteringar är naturligtvis möjliga. Enligt utredningen är sådana

¹¹ Jfr socialförsäkringslagen (1999:799)

eventuella framtida förändringar inte möjliga att genomföra utan alternativa lösningar som tillgodoser principen om ett livslångt lärande. En sådan lösning kan vara skapandet av en standardförsäkring för studerande som inte bara skulle ersätta dagens skydd utan också omfatta fler studerandegrupper.

Svårigheten att förena de olika principerna med utredningens direktiv illustreras också av några remissvar. Riksrevisionsverket påpekar att alternativet till att "bygga ut" systemet inte nödvändigtvis behöver innebära så omfattande förändringar som att bygga om systemet. Verket efterfrågar i stället en analys av vad som är möjligt att åstadkomma genom mindre justeringar av nuvarande system. Även Försäkringskassan i Skåne anser att nuvarande regler bör förenklas. Försäkringskassan påpekar samtidigt att utgångspunkten även i framtiden bör vara att de grupper som i dag omfattas av skyddsbestämmelserna även framdeles skall ha detta skydd. Enligt utredningens mening går det inte att tillgodose dessa önskemål om en förenkling som dels tillgodoser direktivens krav, dels inte medför några försämringar för dagens skyddsgrupper. Med en förändrad försäkringsstruktur går det däremot att skapa system som tillgodoser respektive grupps behov, t.ex. en standardförsäkring för studerande som vilar främst på utbildningspolitiska grunder.

2.2.4 Det statsfinansiella läget medger för närvarande inte någon utvidgning

Det tredje skälet som talar för en ändrad försäkringsstruktur är att det statsfinansiella läget för närvarande inte medger någon utvidgning av skyddsgrupperna. Utredningen har visserligen inte några besparingskrav i sina direktiv men anser ändå att det inte går att bortse från det nuvarande statsfinansiella läget. Under årens lopp har nämligen sjukförsäkringen regelbundet påverkats av rådande konjunktur. I goda tider har kretsen ersättningsberättigade vidgats och ersättningen varit generös. I dåliga tider har det däremot införts begränsningar i form av karensdagar och lägre ersättningsnivåer. Utredningen anser att detta på sikt kan komma att urholka tilltron till socialförsäkringssystemet.

Sjukförsäkringen har under de senaste fem åren belastats av en kraftig ökning av antalet sjukskrivna. Mellan åren 1997 och 2002 har antalet fördubblats. Samtidigt har kostnaderna för sjukfrån-

varon i form av sjukpenning ökat från ca 15 miljarder till 45 miljarder kr.¹² Regeringen har därför satt upp målet att halvera antalet sjukdagar mellan år 2002 och 2008 och samtidigt minska antalet nya sjuk- och aktivitetsersättningar.¹³

I en proposition som lämnades till riksdagen under mars månad 2003 föreslår regeringen flera förändringar i sjukskrivningsprocessen.¹⁴ Enligt regeringen måste fokus i större utsträckning ligga på människors arbetsförmåga än på deras arbetsoförmåga. Därför skall bl.a. möjligheterna till deltidssjukskrivning prövas i större utsträckning.

I vårpropositionen för 2003 föreslås nya insatser inom sjukförsäkringssystemet som skall underlätta en snabb återgång i arbete, bl.a.¹⁵

- att arbetsgivarens sjuklöneperiod förlängs med 7 dagar, från 14 till 21 dagar, samtidigt som det införs ett högkostnadsskydd för mindre företag,
- att ersättningsnivån i sjukförsäkringen sänks genom att den sjukpenninggrundande inkomsten räknas ned med 3 procent,
- att sjukpenning till arbetslösa anpassas så att ersättningen motsvarar arbetslöshetsersättningen.

Utöver ökade kostnader för ohälsa har även arbetslösheten ökat, vilket bl.a. medför att regeringens sysselsättningsmål inte kommer att infrias. I vårpropositionen föreslår därför regeringen åtgärder som skall stärka arbetslöshetsförsäkringens ställning som en omställningsförsäkring.

Bland annat som en konsekvens av ökat antal sjukskrivna och en stigande arbetslöshet har regeringen skjutit fram höjningen av inkomsttaken inom sjukförsäkringen. Andra åtgärder som föreslås i vårpropositionen är att de som redan har en fullständig gymnasieutbildning inte längre skall kunna få det högre studiebidraget för vuxenstudier. Vidare minskar kommunernas ramar för rekrytering till vuxenstudier med hjälp av rekryteringsbidraget.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att det statsfinansiella läget för närvarande inte talar för en utvidgning av skyddsgrupperna eftersom en sådan utvidgning medför ökade

¹² Enligt uppgift i regeringen vårproposition för 2003 (prop. 2002/03:100)

¹³ Regeringens budgetproposition för 2003, prop. 2002/03:1 utgiftsområde 10

¹⁴ Prop. 2002/03:89 Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet

¹⁵ Prop. 2002/03:100

kostnader, inte bara för sjukförsäkringen utan också för administrationen.

Generösare regler för när man får behålla ett försäkringsskydd vid olika förvärvsavbrott är inte heller förenligt med de åtgärder som regeringen vidtagit under de senaste åren i syfte att få fler personer i arbete. Detta gäller inte bara från sjukskrivning till arbete utan också från arbetslöshet till arbete. Arbetslinjen framhålls allt oftare och framstår alltmer som central.

Utredningen anser sammantaget att det finns starka skäl för att fortsätta arbetet med att på sikt bygga om skyddssystemet och gå vidare med en ny försäkringsstruktur. I nästa kapitel utvecklas detta närmare.

3 En ny försäkringsstruktur

3.1 Inledning

Utredningens bedömning: SGI har spelat ut sin nuvarande roll som gemensam beräkningsgrund för så vitt skilda försäkringsförmåner som sjukpenning, föräldrapenning och arbetsskadelivränta. Utredningen förordar därför att försäkringssystemet på sikt struktureras om. Detta är emellertid ett omfattande arbete som kräver ytterligare utredning och överväganden, vilket inte ryms inom tidsramen för denna utredning.

Majoriteten av remissinstanserna har ställt sig positiva till utredningens förslag om skilda försäkringsstrukturer för ersättning vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro, föräldraledighet och arbets-skada. Även tanken på en särskild studerandeförsäkring har mottagits positivt. Utredningen bedömer att man med skilda försäkringsstrukturer i stort sett kan eliminera behovet av att varva olika skyddsperioder och av långa skyddstider i sjukförsäkringen. Det positiva gensvar som mött analysen i delrapporten och de översiktliga förslagen i denna ger utredningen anledning att föreslå att man går vidare med förslagen.

Utredningen kan dock redan här konstatera att förslagen kommer att innebära stora ingrepp i det nuvarande försäkringssystemet och att detta kommer att få återverkningar på det sociala skyddsnetet i stort. Det krävs därför ytterligare utredningar, fördjupade analyser och kostnadsberäkningar. Detta är en process som kommer att ta tid. Ett sådant omfattande reformarbete ryms emellertid inte inom den tidsram som gäller för denna utredning. Systemet med SGI-skyddade tider utgör också endast en del av regelsystemet inom sjukförsäkringen. I detta ingår också beräkningsgrunden och ersättningsystemet i stort. För ett samhället och väl avvägt system räcker det inte med förändringar i

endast delar av systemet. Det behövs en omfattande översyn av samtliga delar i systemet, inte minst av de beräkningsgrunder som bör gälla i de olika försäkringssystemen. Detta bör givetvis få ta tid i anspråk och en noggrann planering bör föregå de förändringar som görs.

Förslaget om en omstrukturering av försäkringssystemen hänger samman med att den gemensamma beräkningsgrunden, SGI, inte i förlängningen kan förväntas fylla sin tidigare funktion som grundbult i socialförsäkringen. Anledningarna är flera som framgår av beskrivningar i andra delar av detta betänkande och i den delrapport som utredningen tidigare lämnat. Den viktigaste anledningen är att de olika ersättningssystem, som har SGI som en gemensam beräkningsgrund, har väsentligen skilda mål och syften. En annan viktig anledning är att SGI numera inte fastställs annat än i samband med begäran om ersättning. Det innebär att det inte alltid finns ett aktuellt inkomstunderlag vilket medför stora administrativa problem för försäkringskassan. Att trots detta även i fortsättningen använda SGI som en gemensam beräkningsgrund framstår enligt utredningen som en otillfredsställande lösning.

Som redan framhållits innebär en ny försäkringsstruktur i enlighet med den föreslagna lösningen en stor omställning inom svensk socialförsäkring. I praktiken innebär det att SGI i nuvarande form, eller för den delen i ny tappning, i framtiden endast kommer till användning vid sjukdom och annan oförutsedd korttidsfrånvaro. Ersättningen vid föräldraledighet och arbetsskada bör i det framtida försäkringssystemet vara fristående från ersättningssystemet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro. Det är också möjligt att den som studerar kan komma att ingå i ett annat försäkringssystem med andra regler för beräkning av ersättning. I de följande avsnitten kommer utredningen att ytterligare utveckla sina tankar om den närmare utformningen av de nya strukturerna.

Det fortsatta arbetet bör bedrivas i olika steg. Utredningen förordar att ett första steg tas redan nu med en fristående arbets-skadeförsäkring. Utredningen återkommer till det i avsnitt 3.5. Ytterligare steg för att gå vidare med en omstrukturering kräver som tidigare framhållits noggrann planering och fördjupad analys. Särskild omsorg måste ägnas de problem som uppstår vid övergångar från ett system till ett annat. En viktig fråga är hur man löser den situation som uppstår då en försäkrad samtidigt tillhör flera försäkringssystem.

En så pass stor omläggning kommer inte att kunna genomföras utan att det blir negativa konsekvenser i vissa avseenden. Det är därför viktigt att framhålla att det kan bli nödvändigt att överväga andra alternativa strukturer. Utredningens förhoppning är emellertid att resultatet kan bli tydliga, rättvisa och hållbara försäkringslösningar.

3.2 Sjukförsäkringen – en inkomstbortfallsförsäkring

Utredningens bedömning: Sjukförsäkringen bör i princip vara en renodlad inkomstbortfallsförsäkring. Den bärande principen bör vara att ersättningen svarar mot det faktiska inkomstbortfallet i form av utebliven förvärvsinkomst. Därvid åstadkommer man en högre grad av försäkringsmässighet med en nära koppling mellan avgifter och förmåner. Detta innebär att det inte kan motiveras att ersättningen vid sjukdom blir högre än den inkomst som den enskilde förlorar.

3.2.1 Delrapporten

Utredningen bedömer i sin delrapport att valet står mellan tre tänkbara grundlösningar för ett framtida skydd vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro:

- en inkomstbortfallsförsäkring
- en inkomstförsäkring
- ett försörjningsstöd.

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

En *inkomstförsäkring* kännetecknas av att den enskilde i regel garanteras ett sjukpenningsskydd enligt en viss nivå som ofta bestäms vid inträdet i försäkringen. Modellen kan kombineras med krav på inkomstbortfall. Nuvarande sjukförsäkring innehåller

sådana inslag men utan att de har fått en systematisk utformning. Fördelen med ett sådant försäkringsskydd är att det ger individen trygghet och möjlighet att planera sin tillvaro. Nackdelen är att det blir svårt att bedöma finansieringens storlek och att det ställer krav på upprepade justeringar i konstruktionen.

Ett *försörjningsstöd* innebär att kravet för att få ersättning inskränks 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 tillförsäkrar samtliga försäkrade en försörjning vid förvärvshinder. Nackdelen är att en sådan modell medför stora ingrepp i den försäkringsmässiga lösning som har valts för socialförsäkringarna i Sverige.

3.2.2 Remissinstanserna

De flesta remissinstanser som har yttrat sig förordar en inkomstbortfallsförsäkring. Bland de remissinstanser som oreserverat uttalat sig för en sådan modell är Riksförsäkringsverket, Statskontoret, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Försäkringskassförbundet och de båda försäkringskassorna i Stockholm och i Skåne.

Socialstyrelsen är mer tveksam och ser både för- och nackdelar med en renodlad inkomstbortfallsförsäkring. Den största nackdelen är att vissa grupper i samhället inte blir berättigade till ersättning från sjukförsäkringen utan måste förlita sig på andra lösningar vid sjukdom, t.ex. kommunernas biståndssystem. Även Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) är tveksam och anser att det skulle slå alldeles för hårt att avgränsa ersättning till enbart bortfall av inkomst från anställning eller motsvarande. TCO förordar en bredare syn på inkomst och efterlyser konsekvenser av olika inkomstbegrepp för olika grupper.

Flera remissorgan tar upp frågan om reglerna för ersättning vid sjukdom under arbetslöshet. Vissa, däribland Riksförsäkringsverket, Arbetsgivarverket, Försäkringskassförbundet, Försäkringskassan i Stockholm och Svenskt Näringsliv anser att nuvarande regler för ersättning vid sjukdom till arbetslösa bör ses över och ändras så att överkompensation undviks medan andra, som Försäkringskassan i Skåne, Svenska kommunförbundet/Landstingsför-

bundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Arbetslöshetskassornas samorganisation anser att dagens regler om sjukersättning för arbetslösa inte utan vidare kan förändras.

3.2.3 Utredningens bedömning

Utredningen kan konstatera att flertalet remissinstanser anser att en inkomstbortfallsförsäkring är att föredra vid utformningen av det framtida skyddet vid sjukdom och annan korttidsfrånvaro. Detta överensstämmer väl med de slutsatser utredningen kommit fram till vid sin analys. Sjukförsäkringen är tänkt och uppbyggd som en försäkring med en intäkts- och en utgiftssida. Avsikten är att avgifterna skall täcka de förmåner som betalas ut. Det är också av stor vikt att systemen är utformade på ett sådant sätt att de inte skapar drivkrafter att använda en förmån framför en annan.

Sjukförsäkringen i socialförsäkringen har till syfte att ge ett ekonomiskt skydd vid sjukdom och utgör därmed en riskförsäkring. Som utredningen redovisat i sin delrapport bygger sjukförsäkringen på inkomstbortfallsprincipen. Utvecklingen inom den nuvarande sjukförsäkringen har dock gått från en inkomstbortfallsförsäkring mot ett system med försörjningsstöd. Detta hänger samman med utbyggnaden av SGI-skyddade tider. Ett system med skilda försäkringslösningar ger dock nya möjligheter att renodla sjukförsäkringen utan att det medför oacceptabla förändringar för vissa grupper av försäkrade.

En sjukförsäkring som bygger på inkomstbortfallsprincipen innebär att den som inte går miste om inkomst vid sjukdomsfall inte heller får ersättning från försäkringen. Detta får givetvis också inverkan på rätten att behålla SGI eller ett sjukpenningsskydd under tid då förvärvsarbete inte utförs. Till skydd för den vars sjukdom blir ett långvarigt hinder mot förvärvsarbete finns dock andra ersättningssystem (sjukersättning) som träder istället.

Av central betydelse i nuvarande system är den sjukpenninggrundande inkomsten, SGI. Den ursprungliga funktionen med fastställelse och registrering av SGI har med tiden förlorat sin betydelse och ersättningsunderlaget fastställs numera i samband med att den försäkrade begär sådan ersättning som beräknas på SGI. Med skilda försäkringslösningar för olika ersättningsslag kommer SGI ytterligare att minska i betydelse. Detta innebär att det kanske kan vara dags att avskaffa begreppet SGI. Detta är en konstruktion som

inte har motsvarighet i andra länder inom den europeiska unionen och som bereder tillämparen stora problem i samband med tolkningen av det gemenskapsrättsliga regelverket.

Sjukförsäkringen är förvärvsbaserad och bör, bortsett från principen om solidaritet och riskspridning, vara försäkringsmässig. Den bör därför inte kompensera annat än det faktiska bortfallet av förvärvsinkomsten eller av de ersättningar som träder istället för sådan inkomst. Bland remissinstanserna har det funnits tveksamheter mot ett efterskydd. Utredningen konstaterar att nuvarande sjukförsäkring har ett generellt efterskydd på tre månader. Detta torde vara tillräckligt i det flesta fall. För att i vissa fall godta ett mer utsträckt efterskydd krävs också enligt utredningen tungt vägande skäl. Sådana skäl kan vara att den försäkrade har en fortsatt stark anknytning till arbetslivet men av olika skäl tillfälligt helt eller delvis inte arbetar. Man bör dock vara restriktiv med sådana undantag från det generella efterskyddet.

Enligt utredningens uppfattning bör sådana undantag enbart komma ifråga i ett fåtal situationer. Ett utsträckt efterskydd bör kunna godtas när den försäkrade använder sig av sin lagstadgade rätt att vara helt eller delvis ledig från sitt arbete för vård av barn under ett och ett halvt år efter dess födelse. Ett sådant efterskydd får endast betydelse i vissa situationer. Ersättning från sjukförsäkringen kan nämligen utges endast då den försäkrade inte längre kan vårda barnet.

Utredningen anser att det är viktigt att sjukpenning och annan dagersättning vid oförutsedd korttidsfrånvaro i princip endast ger ersättning för sådan förvärvsbaserad inkomst som den försäkrade faktiskt går miste om. Ett flertal remissinstanser har också tagit upp frågan om hur skyddet bör vara utformat för arbetslösa. Därvid har framförts att en inkomstbortfallsförsäkring även bör omfatta arbetslösa och att ersättningen från arbetslöshetskassan bör ligga till grund för storleken på sjukpenningen. En del av det problem som uppstår vid arbetslöshet sammanhänger med att det är olika förmånstak i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Riksförsäkringsverket har förordat 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.

Som utredningen konstaterat i delrapporten bör en inkomstbortfallsförsäkring kunna omfatta även den som är arbetslös och som förlorar sin ersättning vid sjukdom. I delrapporten framhölls

att den fråga som uppkommer närmast gäller ersättningens storlek vid sjukdom. Regeringen föreslår¹ nu att inkomstbortfallet vid sjukdom fr.o.m. den 1 juli 2003 skall motsvara det inkomstbortfall som uppstår genom att arbetslöshetsersättning inte längre betalas ut. Förslaget sammanfaller med utredningens principiella uppfattning.

Socialstyrelsen är som nämnts tveksam och ser som största nackdel att vissa grupper i samhället med en sådan försäkringslösning inte blir berättigade till ersättning från sjukförsäkringen utan måste förlita sig på andra lösningar vid sjukdom, t.ex. kommunernas biståndssystem. Socialstyrelsen framhåller att biståndssystemet inte är tänkt som en allmän inkomstgaranti utan som ett yttersta skyddsnät i särskilda situationer. Utredningen inser att förändringar i försäkringssystemet kan medföra vissa övervältringseffekter men inte heller sjukförsäkringen är tänkt att vara en allmän inkomstgaranti. Som framgår av följande avsnitt är tanken att det måste skapas särskilda lösningar för de grupper, huvudsakligen studerande, som inte längre kommer att omfattas av den nya sjukpenningförsäkringen. När det gäller arbetslösa försäkrade kvarstår fortfarande frågan hur ersättningen skall beräknas för dem som inte har någon ekonomiskt skydd vid arbetslöshet. Utredningen konstaterar att detta kräver politiska överväganden.

En ny försäkringsstruktur kan förväntas komma att leda till gränsdragningsproblem och behov av samordning. Det är viktigt att ett nytt system innehåller tydliga och enkla regler för de fall där försäkrade omfattas av flera försäkringssystem. Det bör kunna vara möjligt att förena förvärvsarbete med studier och därvid till den del förvärvsarbete utförs omfattas av den förvärvsbaserade sjukförsäkringen och till den del studier bedrivs omfattas av den skisserade försäkringslösningen för studerande.

Samma beräkningsgrund och efterskydd som för sjukpenning bör kunna gälla vid annan oförutsedd korttidsfrånvaro. Enligt utredningens uppfattning bör det gälla

- rehabiliteringspenning
- havandeskapspenning
- tillfällig föräldrapenning (utom s.k.pappadagar)
- närståendepenning
- smittbärrpenning
- dagpenning inom totalförsvaret

¹ Prop. 2002/03:100 s. 176 ff

3.3 En fristående föräldraförsäkring

Utredningens bedömning: En fristående föräldraförsäkring medför större frihet att utforma stödet till föräldrarna så att det ger dessa möjlighet att förena föräldraskap med studier och arbetsliv. De grupper som för närvarande omfattas av föräldraförsäkringen bör även i framtiden ha motsvarande försäkringskydd. Detta kan lösas genom en modell med överhoppningsbara tider i likhet med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. Det kan också övervägas om det i en sådan försäkring kan gälla en annan begränsning för den högsta ersättningen än den som gäller i övriga förmånssystem.

3.3.1 Delrapporten

En fristående föräldraförsäkring skapar större utrymme att införa regler som stimulerar till ett ökat barnafödande. 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. Kvalifikationstiden på 240 dagar kvarstår. Föräldern kan under perioden kvalificera sig för en högre nivå genom att arbeta 240 dagar med högre inkomst.

3.3.2 Remissinstanserna

Många remissinstanser stödjer tanken på en fristående föräldraförsäkring utan alltför många avvikelser från nuvarande regler med motivering att det bl.a. kan underlätta regelförändringar för just denna grupp. Instanser som kan nämnas är Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Arbetsgivarverket och Jämställdhetsombudsmannen. Riksförsäkringsverket framhåller att föräldrapenning inte utgör en renodlad försäkring mot en risk för inkomstbortfall utan snarare får betraktas som ett bidrag som har till syfte att underlätta för föräldrar att kombinera föräldraskap med arbete och studier.

Jämställdhetsombudsmannen och Höskoleverket anser att utredningen bör överväga mer generösa regler bl.a. vad gäller kvalifikationskrav. Centrala studiestödsnämnden pekar på vikten av att även studerande kan omfattas av ett rimligt ekonomiskt stöd under föräldraledigheten.

Riksförsäkringsverket ställer sig tveksamt till att skydda föräldrarnas ersättningsnivå för föräldrapenning till dess barnet fyller åtta år eller avslutar första skolåret. Verket är också tveksamt till förslaget om krav på viss tids inkomst för att få ny högre inkomst eftersom detta kan innebära en försämring för föräldrarna jämfört med i dag. TCO avvisar förslaget med motiveringen att det inte ingår i utredningens uppdrag.

Statskontoret och Riksrevisionsverket är tveksamma till fördelarna med en särskild föräldraförsäkring och efterlyser ytterligare ekonomisk analys i det fortsatta arbetet. Sveriges Förenade Studentkårer anser att utredningens förslag om en fristående föräldraförsäkring är oklar eftersom den inte beaktar studenternas livssituation genom att t.ex. uttryckligen förordas en garantiersättning för föräldrar utan någon förankring i förvärvslivet.

3.3.3 Utredningens bedömning

Många av dagens SGI-skyddade tider har tillkommit för att tillgodose de behov som uppkommit i samband med utbyggnaden av föräldraförsäkringen. Det är därför glädjande att remissinstanserna uttalar sitt stöd även för en fristående föräldraförsäkring.

Som Riksförsäkringsverket framhållit är föräldraförsäkringen snarare att betrakta som en familjeförmån, vilket också var den slutsats som EG-domstolen kom fram till i målet Kuusijärvi (mål nr C 275/96). Föräldraförsäkringen ingår också som en del i stödet till barnfamiljerna och används som ett familjepolitiskt instrument. En stor del av de förändringar som skett i skyddsreglerna för SGI har som tidigare redovisats motiverats av att de krävts för att tillförsäkra föräldralediga ett fortsatt skydd trots att kopplingen till förvärvslivet varit svag. För att få rätt till en föräldrapenning som svarar mot förvärvsinkomsten uppställer försäkringen vissa kvalifikationskrav men dessa har neutraliserats genom generösa skyddstider. Detta utgör en av anledningarna till att skapa en från SGI-systemet fristående föräldraförsäkring. Ett annat skäl är att syftet med försäkringen är väsentligen ett annat än syftet med

sjukförsäkringen. Sjukförsäkringen är en renodlad riskförsäkring medan föräldraförsäkringen har karaktären av en intjänad förmån. Med en fristående föräldraförsäkring kan behovet av att varva olika skyddsperioder undanröjas i sjukförsäkringen, men i enlighet med vad som kan bedömas vara lämpligt bibehållas i föräldraförsäkringen.

Till skillnad från vad som gäller inom sjukförsäkringen uppställer föräldraförsäkringen krav på att den försäkrade kvalificerar sig för en föräldrapenning som svarar mot förvärvsinkomsten. Dessa krav bör givetvis finnas kvar men bör anpassas till de förutsättningar som kan komma att gälla om försäkringssystemet struktureras om i enlighet med utredningens tankar. Tillhörigheten till försäkringen bör emellertid i så fall i första hand utformas med nuvarande kvalifikationsregler som förebild. Konstruktionen lämnar dock öppet för förbättringar och anpassning till ändrat beteende hos målgruppen.

För att åstadkomma en överensstämmelse med nuvarande kvalifikationsregler och skyddsregler kan man använda sig av en modell med överhoppningsbara tider i likhet med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. I likhet med föräldraförsäkringen har arbetslöshetsförsäkringen karaktären av en intjänad förmån.

Som huvudregel bör det vara ett krav att den försäkrade under minst 240 dagar i följd före barnets beräknade eller faktiska födelse har rätt till sjukpenning över lägstanivån. Avskaffar man nuvarande SGI-skyddade tider kommer det att få orimliga konsekvenser för föräldraförsäkringen, om man inte samtidigt inför ett system med överhoppningsbara tider i likhet med vad som används inom arbetslöshetsförsäkringen. Vilka situationer som skall ge rätt till överhoppning kan diskuteras. Arbetslöshetsförsäkringens regler om överhoppningsbara tider kan tas som utgångspunkt. Därutöver bör perioder med arbetslöshet ingå.

Även studerande kan i dag omfattas av ett rimligt ekonomiskt stöd under föräldraledigheten om de uppfyller förutsättningarna för rätt till vilande SGI. Det har därför hävdats att det är orimligt att det för andra som inte uppfyller dessa förutsättningar skall vara ofördelaktigt att bli förälder under studietiden. Det är också möjligt att i likhet med vad som gäller i arbetslöshetsförsäkringen även tillåta den som omfattas av en särskild försäkringslösning för studerande att kvalificera sig för föräldrapenning genom sin tillhörighet till den försäkringen. Vid studier kan man därför tänka sig att den försäkrade antingen tillåts att kvalificera sig genom den

studerandeförsäkring som föreslås eller genom att få tillgodoräkna sig studietiden som överhoppningsbar. Man kan också tänka sig en kombination av dessa alternativ.

I delrapporten föreslog utredningen att den försäkrade skulle få rätt att ta ut föräldrapenning med det ursprungliga beloppet till dess barnet fyller åtta år eller avslutar första skolåret. Riksförsäkringsverket har ställt sig tveksamt till att skydda föräldrarnas ersättningsnivå så länge och anför som skäl för detta att de flesta föräldrar har tagit ut försäkringsersättningen under barnets två första år. Utredningen anser att detta argument väger tungt, men vill ändå framhålla att föräldrarnas beteende påverkas av gällande försäkringslösningar. Med stor sannolikhet kommer man att se förändrade beteenden om förändringar genomförs i föräldraförsäkringen som en följd av de förslag som utredningen lämnar i kapitel 5 om SGI-skyddet vid barns födelse.

Utredningens förslag om att införa kvalifikationskrav även för en höjning av inkomstbaserad föräldrapenning bör ses som ett uttryck för ersättningens karaktär av intjänad rättighet. Det har uppmärksammats av remissinstanserna. Även om några påtalar 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 anses detta ändå som konsekvent och logiskt. Utredningen bedömer att förslagen till förbättringar i försäkringen får vägas mot den eventuella försämring som detta kan innebära. Väljer man att betona försäkringens karaktär av intjänad förmån är det följdriktigt att införa en sådan regel.

Som nämndes i avsnitt 3.2.3 föreslås att samma beräkningsgrund som för sjukpenning bör kunna gälla för tillfällig föräldrapenning men inte för s.k. pappa-dagar. Sådana dagar hör enligt utredningens uppfattning närmast hemma i föräldraförsäkringen. Avsikten är nämligen inte att kompensera för ett inkomstbortfall vid ett oförutsett förvärvshinder utan ersättningen utgör en förmån som disponeras efter faderns gottfinnande. Dock talar vissa skäl trots allt för att sådana dagar bör kompenseras på samma sätt som vid egen sjukdom. Ett är att antalet ersatta dagar är få och att avsikten är att ge den förälder som inte uppbär föräldrapenning möjlighet att inom försäkringens ram med ersättning för inkomstbortfall i ett inledningsskede delta i vården av barnet.

Utredningen har med detta ytterligare utvecklat sina tankar om hur en framtida föräldraförsäkring kan vara konstruerad och vilka möjligheter det ger att bättre anpassa stödet till barnfamiljerna.

Skapandet av en fristående föräldraförsäkring bör kunna utgöra ett andra led i arbetet med att skapa en ny försäkringsstruktur, där en fristående arbetsskadeförsäkring utgör det första steget.

3.4 En standardförsäkring för studerande

Utredningens bedömning: En standardförsäkring för studerande bör införas på sikt om statsmakterna tar fasta på utredningens bedömning att försäkringssystemet bör struktureras om och att det nya systemet för en sjukförsäkring skall grunda sig på inkomstbortfallsprincipen. Skapandet av en fristående standardförsäkring för studerande bör ses som en integrerad del i arbetet med att genomföra en ny försäkringsstruktur. Avsikten med en sådan särskild standardförsäkring för studerande är att ersätta nuvarande system med vilande SGI och studietids-SGI. Även systemet med avskrivning av studielån bör ersättas genom en sådan försäkring. Också andra studerandegrupper som för närvarande saknar försäkringsskydd bör kunna få ett sådant skydd i ett framtida nytt försäkringssystem.

3.4.1 Delrapporten

Om försäkringsskyddet i framtiden byggs om i enlighet med de principer som utredningen skisserar finns det ett behov av en särskild lösning – en standardlösning – 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.

Grundersättningens nivå bör motsvara det nuvarande totalbeloppet i studiemedelssystemet. Den inkomstbaserade ersättningen bör grundas på kvalifikationstid och tidigare förvärvsinkomster. Som en möjlig lösning kan beräkningsunderlaget ansluta till reglerna för beräkning av den fr.o.m. den 1 januari 2003 gällande sjukersättningen. 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.

3.4.2 Remissinstanserna

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

Arbetsgivarverket framhåller att det är viktigt att det nuvarande försäkringsskyddet för studerande ses över så att alla studerande behandlas på ett likadant sätt. Även Riksförsäkringsverket (RFV) är inne på samma linje och anser att det är angeläget att gruppen studerande som skall vara berättigade till den särskilda studerandeförsäkringen definieras utifrån vilken typ av utbildning som den studerande bedriver och inte hur utbildningen finansieras. Karolinska institutet, som också anser att den särskilda försäkringslösningen för studerande är angelägen, framhåller också vikten av att studerande på postdoktoral nivå ingår i definitionen av studerande.

Jämställdhetsombudsmannen stöder förslaget om en ny försäkring för studerande, eftersom det finns en konflikt mellan utbildningspolitiken och sjukförsäkringen. Åtgärder som underlättar det livslånga lärandet stimulerar sannolikt unga studenter att förena studier med föräldraskap.

Några remissinstanser förhåller sig avvaktande och anser att det är svårt att bedöma fördelarna med en särskild studerandeförsäkring eftersom den är knapphändig beskriven. Av samma skäl avstår Statskontoret från att kommentera förslaget om en standardförsäkring för studerande. TCO anser att förslaget om en standardförsäkring kan vara intressant men att utredningen bör lämna denna fråga eftersom en studiesocial utredning redan arbetar med försäkringsskyddet för studerande.

Försäkringskassaförbundet är kritiskt till förslaget och påpekar att den lösning som utredningen förespråkar ter sig komplicerad och svåröverskådlig. Förbundet anser att nuvarande sjukförsäkring för studerande fungerar i allt väsentligt bra och bör även fortsättningsvis kunna användas – om än med vissa justeringar. Försäkringsskyddet borde kunna utökas till att omfatta alla som deltar i utbildningar som kan berättiga till studiestöd, utan att något stöd faktiskt betalas ut.

Trygghetsrådet TRR och Trygghetsrådet TRS samt Arbetsgivarverket anser att det är rimligt att personer som studerar med stöd från trygghetsråd behandlas på samma sätt som andra studerandegrupper i enlighet med utredningens förslag. För denna grupp bör

man eftersträva en bättre överensstämmelse mellan avgifter och förmåner. Även Svenskt Näringsliv anser att försäkrade som får ekonomiskt utbildningsstöd av trygghetsråd bör på samma sätt som andra studerande med allmänt studiestöd få behålla ett försäkringsskydd.

Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) anser att utredningens förslag för studerande är ett steg i rätt riktning. SFS framhåller att det kan bli svårt 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. SFS anser att kvalifikationstiden för den inkomstbaserade ersättningen bör vara flexibel och relativt givmild och föreslår att personer som ämnar inneha en anställning i minst en månad ska kvalificera sig till sjukpenning vid anställningens första dag.

3.4.3 Utredningens bedömning

Den förändrade inriktningen för sjukförsäkringen som utredningen på sikt förordar förutsätter ett kompletterande försäkringssystem för de studerande för att tillgodose att nuvarande försäkringsskydd för studerande bibehålls. Den försäkring som här skisseras för studerande kan på sikt vara en sådan lösning. Den skall emellertid inte förväxlas med en förvärvsbaserad inkomstbortfallsförsäkring. Försäkringen avser inte att täcka ett inkomstbortfall utan avsikten är att skapa ekonomisk trygghet vid sjukdom för den som studerar. Standardförsäkringen ingår som ett led i en ny försäkringsstruktur som syftar till förenkling och tydlighet i regelsystemet och som har sin utgångspunkt i principen om det livslånga lärandet.

Nuvarande SGI-skydd omfattar främst studerande som har någon form av statligt studiestöd. Utgångspunkten för en försäkring av det här slaget bör av rättviseskäl vara att studerande i studiestödsberättigande utbildningar omfattas. Däremot bör inte arbetstagare som är tjänstlediga med lön från sina anställningar omfattas. Det kan övervägas om de som studerar med stipendier bör innefattas i gruppen, vare sig det sker under forskarutbildningen eller därefter. Detta förutsätter dock regler för samordning mellan respektive ersättningar. Avgränsningarna måste bli föremål för ytterligare analys och göras mot bakgrund av det ekonomiska utrymmet. När det gäller föräldraförsäkringen bör den som har en studerandeförsäkring kunna kvalificera sig för föräldrapenning

genom överhoppningsbar tid eller direkt genom studerandeförsäkringen.

Enligt utredningens uppfattning är det framförallt viktigt att en eventuell framtida studerandesjukförsäkring konstrueras från principen om livslångt lärande. Det kan få till följd att försäkringen bör utformas på ett annat sätt än för andra grupper.

Rätt till studiemedel förutsätter studier under minst halvtid under minst tre veckor. Som dagens regler är utformade är det möjligt att få studiemedel under sjukdom utan att före sjukperioden ha studerat någonting alls. Det är därför viktigt att uppställa vissa krav för att få omfattas av en studerandeförsäkring. Enligt utredningens uppfattning bör ett av syftena med en studerandeförsäkring vara att trygga den som har behov av ett försäkringsskydd under en längre tid. Det bör därför uppställas vissa krav på studiernas varaktighet och vissa andra kvalificeringskrav.

I delrapporten angavs att nuvarande karenstid på 30 dagar för att få avskrivning av studiemedel borde bibehållas i den nya försäkringen. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och framför allt Sveriges Förenade Studentkårer har invändningar mot en sådan karenstid och förordar en kortare karenstid. Karenstiden i studiestödet förlängdes 1995 från 14 till 30 dagar bl.a. som ett led i statsmakternas besparingsåtgärder. Om karenstiden åter förkortas skulle det naturligtvis innebära ökade kostnader. Bortsett från kostnadsaspekten anser utredningen att en månad är en lämplig karenstid åtminstone för dem som har studiestöd. En studerande får anses ha anpassat sig till en situation som innebär ekonomiska begränsningar. Ett studiehinder som varar högst en månad innebär oftast inte ett totalt avbräck i studierna och torde i flertalet fall kunna hämtas in.

Om statsmakterna överväger att framöver ändra dagens bestämmelser om sjukförsäkringsskydd för studerande bör det fortsatta utredningsarbetet av en studerandeförsäkring också omfatta reglerna för rätt till studiemedel (och rekryteringsbidrag) under sjukdom. Utredningen anser nämligen att avsikten med ett särskilt försäkringssystem för studerande bör vara att ersätta nuvarande system med vilande SGI och studietids-SGI jämte systemet med avskrivning av studielån med ett sammanhållet system.

Vad gäller reglerna för rätt till studiestöd under sjukdom är det än mera angeläget att reglerna utformas efter principen om livslångt lärande. Det kan kräva vissa förändringar av dagens regler. I dag är reglerna för rätt till ersättning ungefär de samma som i den all-

männa försäkringen, med undantag för att det inte finns någon rätt till studiestöd vid partiell studioförmåga. Det kan övervägas om reglerna inte bör förändras för att stå i bättre samklang med de utbildningspolitiska målen och övriga studiestödsregler. Reglerna bör vara enkla och möjliga att följa.

I dag finns ett dubbelt myndighetsansvar. Centrala studiestödsnämnden betalar ut studiestöd om försäkringskassan godkänt sjukperioden. Med utredningens idé om en särskild studerandeförsäkring dras en tydligare gräns mellan denna och studiestödet under sjukdom. Frågan om vilken myndighet som är lämplig att administrera en sådan försäkring, t.ex. Centrala studiestödsnämnden eller försäkringskassan, fordrar dock ytterligare analys innan ställning kan tas.

Vid utformningen av en studerandesjukförsäkring kan det finnas anledning att närmare diskutera begreppet studieoförmåga och på vilket sätt det skiljer sig från arbetsoförmåga. Bland annat är det inte lika lätt att knyta studieoförmåga till tidsbegrepp och möjligheterna att kontrollera är mindre. För anställda kan man mäta och kontrollera att man helt eller delvis avhåller sig från arbete. En sådan kontroll är svårare att göra på studerande eftersom deltagande i undervisning endast är en del av studierna.

Även frågor om rehabilitering för studerande bör uppmärksammas. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete och ställningstagande från statsmakterna. Betydligt mindre uppmärksamhet har ägnats åt frågor om rehabilitering av studerande som blir långtidssjuka och behöver rehabilitering för att komma tillbaka i studier.

Det är angeläget att se över och förstärka rehabiliteringsinsatserna för studerande. Det är då viktigt att särskilt betona utbildningsanordnarnas ansvar. Försäkringskassornas insatser kan också behöva förstärkas. Försäkringskassans möjligheter att spela en aktiv roll i rehabiliteringsarbetet bör underlättas om kassan även har ansvaret för utbetalning av den ekonomiska ersättningen framför allt vid längre sjukfall.

Utredningen avser inte att här närmare gå in på ersättnings storlek eller de beräkningsregler som angetts i delrapporten. Det bör dock framhållas att RFV är kritisk till förslaget om lägre ersättningsnivå efter ett års sjukfall och anser att förslaget om en frivillig försäkring är orealistisk. Förslaget om sänkningen av ersättningsnivån för den inkomstbaserade ersättning efter ett års ersättning betingades av att denna ersättningsnivå svarar mot sjuk-

ersättningsnivån. Utredningen anser att det är motiverat att anpassa ersättningen efter de regler som gäller inom den förvärvsbaserade sjukförsäkringen. Det får också anses vara rimligt att anta att studierna i de flesta fall inte kommer att fullföljas om sjukdomen visar sig vara så långvarig som ett år. Däremot anser utredningen att det inte verkar vara en framkomlig väg att utveckla en frivillig sjukförsäkring i allmän regi.

Som bl.a. RFV framfört i sitt remissyttrande måste man klargöra vad som skall gälla när försäkrade rör sig mellan olika system och när de kombinerar ersättning från olika system, t.ex. arbete och studier eller föräldraledighet och studier.

Tankarna om en standardförsäkring för studerande har mötts av ett positivt gensvar. Av reaktionerna att döma skulle en sådan försäkring kunna fylla ett stort behov och göra det möjligt för gruppen studerande att få en likvärdig behandling. Samtidigt blir det möjligt att rätta till de problem som nuvarande system innebär i olika situationer, t.ex. deltidsproblematiken som utredningen återkommer till i kapitel 4.

Som framgått lämnar utredningen nu inga förslag som påverkar det sjukförsäkringsskydd som studerande har i dag. Däremot har utredningen, mot bakgrund av det stöd som remissinstanserna lämnat, valt att presentera ett utkast till ett förändrat framtida försäkringsskydd för studerande utifrån utredningens samlade bedömning att det inte är möjligt att justera eller bygga ut det nuvarande systemet för SGI-skydd. För att det skall vara möjligt att skapa en ny försäkringsstruktur som utredningen tänker sig, fordras att ett speciellt försäkringssystem skapas för de studerande. Det har inte varit möjligt att presentera en samlad försäkringslösning inom ramen för denna utredning. Således behövs ytterligare avvägningar och analyser av försäkringens utformning. Inte minst behöver kostnadsberäkningar göras för att kunna bedöma nödvändiga avgränsningar.

Utredningen har tagit del av de direktiv som den i september 2002 tillsatta studiesociala utredningen fått (dir. 2002:120). Studiesociala utredningen har i uppdrag att göra en samlad analys av den ekonomiska och sociala situationen för studerande på olika utbildningsnivåer. Det bör vara möjligt att inom ramen för den utredningen fortsätta det arbete som nu påbörjats avseende studerandekollektivet och deras sjukförsäkringsskydd.

3.5 En fristående arbetsskadeförsäkring

Utredningens förslag: En fristående arbetsskadeförsäkring skapas genom att livränteunderlaget bestäms till den inkomst som den försäkrade individen skulle ha haft av eget arbete om han eller hon inte hade blivit skadad. Någon begränsning till inkomster i Sverige görs inte. Detta tillgodoser att personer som flyttar mellan länderna inte diskrimineras i strid med det gemenskapsrättsliga regelsystemet. Till sådan inkomst räknas, förutom pengar, samtliga skattepliktiga förmåner som den försäkrade skulle ha haft om han eller hon inte hade blivit skadad. Nuvarande definition i arbetsskadeförsäkringen av inkomst av eget arbete förändras inte.

3.5.1 Delrapporten

Arbetsskadeförsäkringen 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.

3.5.2 Remissinstanserna

Remissopinionen är överlag positivt inställd till en fristående arbetsskadeförsäkring, bl.a. kan nämnas Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Försäkringskassaförbundet, Försäkringskassorna i Stockholm och i Skåne och SACO. LO 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. Även TCO kan tänka sig en fristående arbetsskadeförsäkring såvida det inte innebär någon försämring jämfört med dagens regler.

Riksrevisionsverket är tveksamt till om förslaget om en särskild arbetsskadeförsäkring innebär några administrativa fördelar jämfört med dagens system. Såväl Statskontoret som Svenskt Näringsliv förespråkar andra försäkringslösningar. Svenskt Näringsliv anser att ersättningsansvaret för olycksfallen bör brytas ut ur den offentliga försäkringen och Statskontoret förordar en förnyad

prövning av möjligheterna att omvandla arbetsskadeförsäkringen till en avtalsförsäkring.

3.5.3 Utredningens bedömning och förslag

Till skillnad från tidigare avsnitt i detta kapitel innehåller detta avsnitt ett förslag som redan nu kan genomföras utan alltför stora ingrepp i regelverket. Arbetsskadeförsäkringen står sedan tidigare på egna ben. Även om beräkningsgrunden för livränta är densamma som för sjukpenning görs redan i dag betydande avsteg från denna när livränteunderlaget skall bestämmas.

Arbetsskadeförsäkringen är en renodlat förvärvsbaserad försäkring. De begränsningar med avseende på skattepliktiga förmåner och semesterersättning som gäller vid beräkning av SGI gäller inte här. Även andra avvikelser förekommer. Livränta utges ofta över lång tid och det kan därför finnas anledning att göra andra överväganden än vid bestämmande av sjukpenningunderlag.

I kapitel 7 återkommer utredningen med ytterligare förslag till ändringar i arbetsskadeförsäkringen. Dessa förslag sammanhänger med den del av utredningens uppdrag som gäller beräkningen av arbetsskadelivränta under förfluten tid. I viss mån berör de föreslagna ändringarna samma lagrum. Utredningen har trots detta valt att redovisa respektive förslag i olika delar av betänkandet för att på det sättet skapa tydlighet beträffande motiven för respektive ändringar.

Kopplingen till SGI-systemet finns i beräkningsreglerna för livränteunderlaget. Reglerna innehåller dock som nämnts en hel del avvikelser från de bestämmelser som styr beräkningen av SGI. En förändring som medför en självständig beräkningsregel kräver således inte några stora ingrepp i försäkringen. Försäkringen står redan i dag på i stort sett egna ben och utgör i princip ett självständigt och avskilt försäkringssystem.

I en fristående arbetsskadeförsäkring bestäms livränteunderlaget till den årliga inkomst som den försäkrade individen skulle ha haft av eget arbete som oskadad. Någon begränsning till inkomster i Sverige görs inte. Detta tillgodoser att personer som flyttar mellan länderna inte diskrimineras i strid med det gemenskapsrättsliga regelsystemet. Till sådan ersättningsgrundande inkomst räknas, förutom pengar, samtliga skattepliktiga förmåner som den försäkrade skulle ha haft om han eller hon inte hade blivit skadad.

Riksrevisionsverket har uttryckt sin tveksamhet inför förslaget och ifrågasatt om en särskild arbetsskadeförsäkring innebär några administrativa fördelar jämfört med dagens system. Utredningen har i delrapporten bedömt att anknytningen till SGI i vissa fall medför hinder mot att bestämma livränteunderlaget till den inkomst som den försäkrade skulle ha haft som oskadad. Därtill kommer att förslaget om skilda försäkringsstrukturer vilar på behovet att komma tillrätta med SGI-skyddade tider och att detta förslag inte kommer att kunna genomföras om inte anknytningen till nuvarande SGI slopas i de olika försäkringarna. Utredningen anser att detta utgör skäl nog för att skapa en fristående bestämmelse för beräkning av ersättningsunderlaget för arbetsskadelivränta.

Förändringarna bör kunna genomföras omgående.

4 Skyddssystemets nuvarande effekter för vissa grupper

4.1 Inledning

Utredningen har i kap. 2 redovisat tre starka skäl för att på sikt ändra nuvarande försäkringsstruktur. Det viktigaste skälet är att möjligheterna att justera nuvarande skyddssystem är uttömda. Denna uppfattning delas också av en övervägande majoritet av remissinstanserna som i likhet med utredningen vill bygga om skyddssystemet. Ett annat viktigt skäl för att försöka ändra nuvarande försäkringsstruktur är att principerna för skyddssystemet är oförenliga med utredningens direktiv. Det går inte att beakta samtliga principer som styr dagens SGI-skydd utan att skyddsgrupperna utökas kraftigt samtidigt som systemet blir än mer oöverskådligt med stora administrativa svårigheter som följd. Utredningen förordar därför att försäkringssystemet på sikt struktureras om. I föregående kapitel har utredningen ytterligare utvecklat sina tankar om den närmare utformningen av de nya strukturerna.

Ett så omfattande reformarbete som att konstruera en ny försäkringsstruktur kommer emellertid att innebära en stor omställning inom svensk socialförsäkring. En förändring av det här slaget kommer därför att ta tid och kräva ytterligare utredningar, fördjupade analyser och kostnadsberäkningar. I avvaktan på ett sådant arbete anser utredningen att det inte är en framkomlig väg att göra justeringar i det nuvarande systemet. Utredningen är dock medveten om att det finns ett stort tryck att ta in fler grupper i den skyddade kretsen, vilket inte minst framkommit i remissbehandlingen och i utredningens kontakter med olika organisationer och enskilda individer. Dagens system uppfattas som både orättvist och godtyckligt. Varje utvidgning eller justering – hur angelägen den än synes vara – kommer emellertid enligt utredningen att medföra nya rättvise- och gränsdragningsproblem gentemot grupper som hamnar utanför.

Utredningen är mot denna bakgrund inte beredd att nu lämna några förslag till justeringar i skyddssystemet. Emellertid handlar eventuella justeringar till sist om politiska avvägningar. I detta kapitel redovisas därför vilka konsekvenserna blir med justeringar av det nuvarande skyddssystemet för vissa grupper. Syftet är således inte att komma med förslag utan att ge underlag inför kommande ställningstaganden.

De grupper som lyfts fram här är sådana som särskilt omnämns i utredningens direktiv. Utredningen skall nämligen i förslagen särskilt uppmärksamma regelsystemets effekter för personer som

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

För de första tre grupperna rör det sig i första hand om huruvida de bör omfattas av SGI-skydd eller inte. För den fjärde gruppen – de som kombinerar deltidstudier med sjukskrivning på deltid – handlar det snarare om skyddets utformning och möjligheterna till ersättning vid sjukdom. En utförlig introduktion till regelverkets effekter för dessa grupper finns i bilaga 2.

Utredningen vill påpeka att det utöver de nu angivna grupperna finns flera andra som kan ha – mer eller mindre – berättigande krav på att ingå i den skyddade kretsen. Som exempel kan nämnas studerande utan statligt studiestöd och doktorander som inte får statligt bidrag. Det är också viktigt att poängtera att varje eventuell utvidgning bör bygga på en klart definierad princip. Som framgått i kap. 2 saknas det en gemensam grund för dagens SGI-skydd. De principer som utredningen har kunnat definiera är inte heller rangordnade. Det är därför viktigt att ha klart för sig inte bara vilken princip utvidgningen bygger på utan också hur den definieras.

4.2 Ersättning från trygghetsråd

Utredningens bedömning: Det finns flera och väl motiverade skäl för att utvidga den nuvarande skyddskretsen till att även omfatta personer som uppbär ekonomiskt stöd från trygghetsråd för studier, praktik, start av eget företag eller annan jämför-

bar aktivitet. En eventuell utvidgning bör bygga på principen om anknytning till förvärvslivet.

Vad som talar emot en utvidgning är de generella invändningar som finns mot utvidgningar över huvudtaget, dvs. administrativa och ekonomiska skäl.

Arbetstagare som omfattas av omställningsavtal kan få olika former av stöd från trygghetsråd/stiftelse, t.ex. avgångsersättning och omställningsstöd. Avgångsersättning är en inkomstutfyllnad och beräknas i regel med utgångspunkt från den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Omställningsstöd handlar om personlig rådgivning och vägledning mot ett nytt arbete eller mot start av en egen verksamhet. Ekonomiskt stöd kan också ges i form av studielön eller månadsbidrag till försörjningen vid praktik, utbildning eller vid start av eget företag.

Trygghetsrådet TRR, Trygghetsstiftelsen och Trygghetsrådet TRS fattade år 2002 totalt ca 1 940 nya beslut om ekonomiskt stöd för studier, start av eget företag, praktik och omskolning. Månadsbidrag/studielön vid studier var den vanligaste stödformen. Ca 1 620 personer nybeviljades ett sådant stöd. Nämnda trygghetsråd hanterar 89 procent av alla arbetstagare som omfattas av trygghetsavtal.

En person som uppbär avgångsersättning under arbetslöshet omfattas enligt nuvarande bestämmelser av SGI-skydd på samma sätt som övriga arbetslösa. Den som däremot studerar med utbildningsstöd från trygghetsråd – och inte uppfyller villkoren för studier inom eget yrkesområde – omfattas inte av SGI-skydd. Frågan uppkommer om skyddskretsen skall utvidgas till att även omfatta dessa situationer.

Syftet med stöd från trygghetsavtal är att underlätta omställning från ett arbete till ett annat. Avtalen kan därmed sägas utgöra ett komplement till de offentliga arbetsmarknadsåtgärderna. Det finns således en stark koppling till arbetslinjen. En statlig utredning har också konstaterat att omställningsavtalen har flera positiva samhällsekonomiska effekter.¹ Utredningen bedömer att dessa personer är arbetslösa, men på grund av studierna kan de inte uppfylla villkoren för SGI-skydd under arbetslöshet. Dessa personer har alltså i regel en nära anknytning till förvärvslivet. Mot denna

¹ Jfr betänkandet Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda (SOU 2002:59)

bakgrund kan det finnas skäl att utvidga skyddskretsen med dessa grupper med hänsyn till principen om anknytning till förvärvslivet.

Det som också kan tala för en utvidgning är att det därmed uppstår ett samband mellan avgift och förmån. Trygghetsråden är nämligen i dag skyldiga att betala socialavgifter för det stöd som betalas ut under t.ex. studier och stödet är även skattepliktigt för den enskilde. I samband med remissbehandlingen av utredningens delrapport påpekade också flera remissinstanser att dagens ordning var både orättvis och otillfredsställande. Som exempel kan nämnas att Riksskatteverket anser att det bör vara naturligt att mottagaren av ett omställningsstöd omfattas av sjukförsäkringen.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det kan finnas flera och välgrundande skäl för att utvidga den nuvarande skyddskretsen till att även omfatta personer som uppstår ekonomiskt stöd från trygghetsråd för studier, praktik, start av eget företag eller annan jämförbar aktivitet.

Det som kan tala emot en utvidgning är de generella invändningar som enligt utredningen finns mot utvidgningar överhuvudtaget, dvs. administrativa och ekonomiska skäl.

4.3 Postdoktorala studier

Utredningens bedömning: Det finns skäl som talar för att skyddsbestämmelserna bör utvidgas till att omfatta personer som bedriver postdoktorala studier. I många fall bedrivs studierna med anknytning till förvärvslivet. Utöver principen om anknytning till förvärvslivet kan det också hävdas att en utvidgning kan motiveras med principen om det livslånga lärandet.

De skäl som talar emot en utvidgning är – utöver administrativa svårigheter och ökade försäkringskostnader – att lösningen inte tar hänsyn till rättvise- och gränsdragningsproblematiken för de stora grupper som inte skulle omfattas av en utvidgning.

För närvarande disputerar ca 1 800 forskare årligen 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 stipendier som

inte beskattas. Behörig att få stipendium är en person som avlagt doktorsexamen. Syftet med postdoktorala studier är att forskare skall få möjlighet att förkovra sig vid en vetenskaplig institution på annan ort för att därigenom få nya – vanligen internationella – forskningserfarenheter.

Stipendier för postdoktorala studier betraktas inte som inkomst av eget arbete och något anställningsförhållande existerar inte. Allmänt sett har stipendier en synnerligen svag ställning inom socialförsäkringen. Stipendier för utbildnings- och forskningsändamål är avgiftsbefriade hos källan (stipendiegivaren) och även hos mottagaren (stipendiaten). Stipendiebeloppen genererar alltså inte i något led intäkter till socialförsäkringssystemet. Därmed utgör inte stipendium grund för anspråk på t.ex. sjukpenning eller pensionsersättning.

Postdoktorala studier kan omfattas av SGI-skydd om de bedöms som studier inom eget yrkesområde. Vägledning kan här hämtas från en omfattande rättspraxis.² Frågan om postdoktorala studier kan utgöra studier inom eget yrkesområde har dock inte prövats i högsta instans. Enligt två avgörande från Kammarrätten i Stockholm har postdoktorala studier utomlands ansetts som studier inom eget yrkesområde.³ Domarna har emellertid såvitt utredningen erfarit inte medfört att försäkringskassorna generellt ändrat sin tillämpning. Enligt kassornas bedömning anses postdoktorala studier i regel inte utgöra studier inom eget yrkesområde. Rättsläget är således oklart.

Dagens skyddsbestämmelser medför sammantaget att personer som bedriver postdoktorala studier riskerar att förlora sin SGI. Kammarrättsdomarna indikerar visserligen att postdoktorala studier redan i dag i många fall torde kunna bedömas som studier inom eget yrkesområde. Om någon är ledig från sin anställning för postdoktorala studier inom det egna yrkesområdet gäller SGI-skydd under hela studietiden. Är personen inte ledig från någon anställning för postdoktorala studier inom det egna yrkesområdet gäller SGI-skydd i högst ett år.

Mot bakgrund av att frågan inte har prövats i högsta instans, och att senare skrivelser påtalar fortsatta problem, synes emellertid vissa oklarheter finnas i tillämpningen. Fråga uppkommer därmed om det kan finnas förutsättningar att utvidga skyddskretsen till att

² Jfr Riksförsäkringsverkets rättslägesanalys (RFV Anser 1997:6)

³ Mål nr 2051-1996 och 3168-1996

även omfatta postdoktorala studier och reglera detta i lagstiftningen.

Det som talar för en utvidgning i dessa fall är att postdoktorala studier får anses bedrivas med anknytning till förvärvslivet. Detta visar bl.a. de nämnda kammarrättsdomarna. Syftet är att forskare efter sin forskarutbildning skall få möjlighet att förkovra sig för att sedan återvända till Sverige med internationella forskningserfarenheter. Utredningen har erfarit att det inom framförallt medicin men även naturvetenskap anses nästintill obligatoriskt att lämna landet för postdoktorala studier för att fortsätta en forskarkarriär. Utöver principen om anknytning till förvärvslivet går det också att hävda att en utvidgning kan ske i enlighet med principen om det livslånga lärandet.

Enligt utredningen finns det emellertid skäl som kan tala emot en utvidgning, utöver vad som tidigare anförts om administrativa svårigheter och ökade försäkringskostnader. Studier med stipendier bedrivs inte enbart inom det postdoktorala området. En omfattande flora av stipendier, både inom det statliga och icke-statliga området, finns att söka för t.ex. högskolestudier inom och utom Sverige. Som exempel kan nämnas de ca 150 000 personer som studerar vid högskolor och universitet utan statligt studiestöd. Vissa av dessa finansierar sina studier med stipendier och omfattas inte heller av några skyddsbestämmelser, såvida de inte uppfyller kriterierna för studier inom eget yrkesområde. Antalet disputerade forskare som går vidare med stipendiefinansierade postdoktorala studier uppgår för närvarande till ca 350 personer per år. Om skyddskretsen utvidgades till att enbart omfatta postdoktorala studier skulle dessa få ett specifikt författningsreglerat SGI-skydd medan andra, betydligt större grupper, skulle vara fortsatt skyddslösa.

Beroende på hur studerande definieras kan skyddstider för postdoktorala studier få sin lösning i den tidigare nämnda standardförsäkringen för studerande, som på sikt kan komma att införas som en del av ny försäkringsstruktur.

4.4 Förtroendevalda med ersättning enligt kommunallagen

Utredningens bedömning: Förtroendevalda utför en samhällsnyttig verksamhet och det kan därför finnas skäl att överväga en utvidgning av skyddskretsen med hänsyn till principen om samhällsnyttig verksamhet.

Det som talar emot en utvidgning är att det kan medföra att skydd inte bara kan motiveras vid förvärvsavbrott utan också vid ett arbete med lägre inkomst. Utformningen av SGI-skyddet skulle därmed vidgas och komma att avvika från huvudprincipen för dagens skyddsbestämmelser. Konsekvensen kan bli nya gränsdragnings- och rättviseproblem. Mot utvidgning kan också finnas generella invändningar i form av ökade kostnader och administrativa svårigheter.

Ersättning från förtroendeuppdrag ses enligt lagen om allmän försäkring som inkomst av eget arbete.⁴ De förtroendevaldas ersättningar och arvoden ingår därmed i underlaget för deras SGI. Om den kommunala ersättningen är lägre än den ersatta arbetsinkomsten kan detta medföra att den förtroendevaldes SGI sänks, vilket i sin tur påverkar nivån på t.ex. sjukpenning och föräldrapenning.

Kommundemokratikommittén föreslår att den inkomst som den förtroendevalde uppbar innan uppdraget påbörjades skall hållas vilande under den tid uppdraget fullgörs. Sjukpenning skall beräknas efter den förtroendevaldes totala aktuella inkomst under den period som uppdraget pågår. Detta även i de fall den kommunala ersättningen är lägre än den ersatta arbetsinkomsten. Föräldrapenning skall emellertid beräknas efter den vilande SGI:n om denna är högre. Skyddsregeln blir tillämplig endast i det fall någon får lägre inkomst på grund av förtroendeuppdraget och dessutom måste avstå från uppdraget för vård av barn. Skyddsregeln blir även tillämplig på det sättet att den vilande SGI:n – om denna är högre – aktiveras när förtroendeuppdraget avslutats.⁵

Den övergripande utgångspunkten för skyddsbestämmelserna om SGI är som framgått att den försäkrades ställning inte bör försämrats när han eller hon ägnar sig åt aktiviteter som regeringen

⁴ 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring

⁵ SOU 2001:48, s. 506 f

av olika skäl bedömt som skyddsvärda. Förtroendevalda får anses utföra en samhällsnyttig verksamhet. Av detta skäl kan det finnas anledning att överväga en utvidgning av skyddskretsen med hänsyn till principen om samhällsnyttig verksamhet.

Utredningen bedömer emellertid att det också kan finnas flera skäl som talar mot en utvidgning i dessa fall. Den viktigaste invändningen är att en eventuell utvidgning skulle kunna komma att avvika från huvudprincipen för skyddsbestämmelserna. Utformningen av dagens skyddsbestämmelser innebär att det går att hävda att en huvudprincip för att skyddsbestämmelserna överhuvudtaget skall kunna komma i fråga är att den försäkrade individen helt eller delvis saknar inkomst av arbete. Skyddssituationerna inträder när en individ avstår från förvärvsarbete för någon annan aktivitet än arbete i Sverige. Föräldraledighet, studier och arbetslöshet är exempel på situationer när SGI är skyddad mot sänkning.

För närvarande kan endast en grupp som avstår från förvärvsarbete för annat arbete omfattas av SGI-skydd, nämligen biståndsarbetare. Biståndsarbetare anses som bosatta i Sverige under utlandsvistelsen och har rätt att få tillbaka sin SGI vid återkomsten till Sverige.⁶ Biståndsarbetaren omfattas dock inte av den svenska arbetsbaserade försäkringen under uppdraget utomlands. Det innebär att inkomsterna utomlands inte ingår i underlaget för SGI. Vid sjukdom under utlandsvistelsen betalas inte heller sjukpenning ut. För den som arbetar i Sverige, t.ex. i ett nytt arbete med lägre inkomst, finns inget motsvarande SGI-skydd.

En utvidgning av skyddskretsen till förtroendevalda med ersättning enligt kommunallagen skulle därför kunna medföra att ett SGI-skydd inte bara inträder vid förvärvsavbrott utan också vid ett arbete med lägre inkomst. Därmed har SGI-skyddets utformning fått en ny vidare innebörd. En utvidgning kan också medföra att förtroendevalda får ett bättre skydd än andra försäkrade som avstår från sitt ordinarie arbete för att utföra "samhällsnyttig" verksamhet. Därmed kan det uppstå nya gränsdragnings- och rättviseproblem. Även här kan man hävda generella invändningar i form av administrativa svårigheter och ökade försäkringskostnader.

Utredningen noterar att problemet främst får anses vara att den förtroendevalde inte ges tillräcklig kompensation av kommun eller landsting. Det kan därför finnas skäl att förorda att frågan i första

⁶ 2 kap. 4 och 6 §§ socialförsäkringslagen

hand bör lösas där och inte genom en utvidgning av skyddsreglerna.

4.5 Kombination av deltidstudier och sjukskrivning på deltid

Utredningens bedömning: Reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i lagen om allmän försäkring och reglerna om sjukförsäkringsskydd inom studiemedelssystemet är konstruerade för personer som antingen är sjuka eller studerar. Kombinationer är inte möjliga vilket medför flera negativa konsekvenser.

Det är i första hand två grupper som hamnar mellan systemen. Den första gruppen är personer som är sjukskrivna och antingen anställda eller arbetslösa men vill förena fortsatt sjukskrivning på deltid med deltidstudier. Problemen för denna grupp kan lösas genom att reglerna i lagen om allmän försäkring ändras. Det finns både för- och nackdelar med en sådan ändring.

Den andra gruppen är personer som t.ex. studerar på heltid men blir halvt sjukskrivna och vill och kan studera på halvtid. För denna grupp sammanhänger problemen närmast med utformningen av reglerna för rätt till studiestöd vid sjukdom och bör kunna lösas inom detta system.

Den fjärde av de grupper som nämns i utredningens direktiv är personer som vill kombinera deltidstudier med sjukskrivning på deltid. Till skillnad från övriga grupper som behandlas i detta kapitel handlar det här inte om en utvidgning av skyddskretsen utan snarare om skyddets utformning och möjligheten till ersättning vid sjukdom.

SGI-reglerna och reglerna om sjukförsäkringsskydd inom studiemedelssystemet är konstruerade för personer som antingen är sjuka eller studerar. Kombinationer är inte möjliga. Utredningen har erfarit att dessa regler medför flera negativa konsekvenser. Som exempel kan nämnas att den som på grund av sjukdom endast klarar av att studera på halvtid får halvt studiestöd men inte någon sjukpenning enligt den vilande SGI:n eftersom denna endast aktiveras när personen avbryter sina studier helt. Motiven till denna utformning framgår inte på ett tydligt sätt av lagens förarbeten.

Såväl sjukförsäkringssystemet som det nya studiemedelssystemet är i övrigt flexibelt utformade och erbjuder personer som omfattas av systemen goda möjligheter att på skilda sätt kombinera olika trygghets- och förmånssystem samtidigt.

Utredningen förordar inte nu några omedelbara förändringar när det gäller denna problematik. Skälet är främst att utredningen bedömer att det på sikt blir nödvändigt att genomföra förändringar av försäkringsstrukturen. Då blir det även aktuellt att se över reglerna i studiestödssystemet om rätt till studiestöd under sjukdom i samband med utvecklingen av utredningens alternativ om en standardförsäkring för studerande eller någon annan sammanhållen lösning av försäkringsskyddet för denna grupp. I det följande resoneras i stället översiktligt kring problematiken och vilka lösningar eller justeringar som kan vara möjliga inom ramen för nuvarande system. Syftet är – liksom för övriga avsnitt i detta kapitel – att ge underlag inför kommande ställningstaganden. För en närmare beskrivning av dagens bestämmelser hänvisas till bilaga 2.

Om reglerna bör ändras finns det enligt utredningen i princip två övergripande alternativ. Antingen ändras reglerna om vilande SGI och studietids-SGI i lagen om allmän försäkring eller också ändras reglerna om sjukförsäkringsskydd inom studiemedelssystemet och liknande system. Naturligtvis går det även att överväga förändringar inom båda systemen.

Utredningen har i första hand identifierat två grupper som synes ha behov av att förena partiell sjukskrivning med partiella studier och som hamnar mellan de två systemen. Den första gruppen är personer som har en anställning eller står till arbetsmarknadens förfogande och som är sjukskrivna men vill förena en fortsatt sjukskrivning på deltid med deltidsstudier. Den andra gruppen är personer som t.ex. studerar på heltid men blir halvt sjukskrivna och vill – och kan – studera på halvtid.

Problemen för den första gruppen kan lösas genom att reglerna om SGI ändras på ett sätt som gör det möjligt att låta SGI bli vilande endast i den omfattning som den försäkrade studerar. Vidare kan reglerna om studietids-SGI ändras på ett sätt som innebär att en sådan fastställs enbart när studierna har samma omfattning som det arbete som ligger till grund för SGI:n. Utredningen bedömer att det kan finnas flera skäl som talar för en sådan förändring av regelverket. Som exempel kan nämnas att regeringen har uttalat att fokus i större utsträckning måste ligga på människors arbetsförmåga än på deras arbetsoförmåga. Därför skall bl.a.

möjligheterna till deltidssjukskrivning prövas i större utsträckning.⁷ En förändring som skulle göra det möjligt att kombinera deltidsstudier med sjukskrivning skulle vara i linje med detta synsätt.

Ett annat motiv för att göra regelverket mer flexibelt kan vara att detta underlättar rehabiliteringsarbetet. Den enskildes eget ansvar för sitt tillfrisknande och sin rehabilitering betonas i olika sammanhang. En ökad flexibilitet utgör ett stöd för den som gör ansträngningar att bryta en långvarig sjukskrivning eftersom studier ofta kan vara en väg tillbaka till arbetslivet. Det har också påtalats av bl.a. Riksförsäkringsverket som anger att nuvarande regler innebär problem, i synnerhet ur rehabiliteringssynpunkt. Skrivelser har inkommit till regeringen från bl.a. flera försäkringskassor och kuratorer vid Komvux med begäran om lagändring. Också flera remissinstanser har efterfräгат en lösning på problemen.

Det kan också framstå som stötande att den som anstränger sig att för att återkomma i arbete och för detta påtar sig ett visst kostnadsansvar inte kan få någon ersättning från sjukförsäkringen. Trots att arbetsförmågan bedöms som nedsatt på grund av sjukdom kan inte någon ersättning lämnas. Sjukförsäkringen bygger på inkomstbortfallsprincipen. Det kan därför hävdas att nuvarande regelverk innebär att en försäkrad underkompenseras.

Som synes kan det finnas flera skäl att ändra reglerna i lagen om försäkring. Utredningen konstaterar emellertid att det även finns skäl som talar emot en ändring av dagens regler. Den främsta invändningen är att möjligheterna att rehabilitera den försäkrade, i motsats till vad som vanligen anförs, kan försämrats. Det kan nämligen finnas en risk för att man på detta sätt underlättar rehabilitering i de fall den försäkrade accepterar att göra det på minst halvtid men inte på heltid. Det kan därvid uppstå många och svåra avgränsningsfrågor när det gäller prövning av arbetsförmågan och den fortsatta rehabiliteringen om man stannar för att lösa denna fråga utan en noggrann genomlysning av hela problemkomplexet. Genom rehabiliteringsreformen 1992 genomfördes stora förändringar som kom att begränsa omfattningen av de rehabiliteringsåtgärder som kan ske med stöd av sjukförsäkringen. Begränsningarna gällde inte bara omfattningen i tid utan även de åtgärder som kunde vidtas. Särskilt begränsades möjligheterna till studier på högskolenivå. Frågan om en sådan regelförändring som förutsätts här bör därför sättas in i sitt sammanhang.

⁷ Enligt förslag i prop. 2002/03:89 Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet

Det bör vidare uppmärksammas att en regelförändring som möjliggör en övergång från hel sjukskrivning till partiell för den som inte kan arbeta på grund av sjukdom avviker från synen på deltidstudier inom arbetslöshetsförsäkringen (jfr bilaga 2). Därtill kommer svårigheterna att kontrollera rätten till den fortsatta sjukpenningen. Det kan komma att krävas kontrollmekanismer som bevakar att omfattningen av studierna inte blir större än som förutsätts vid den arbetsförmåga som angetts.

Ett annat skäl som kan tala mot en förändring av dagens regler är att det inte enbart är studerande som har vilande SGI (jfr bilaga 2). Förändringar i dessa regler kan därför komma att få återverkningar när det gäller andra grupper trots att det för dessa inte finns några tydliga problem med nuvarande regler. Enligt nuvarande bestämmelser är SGI skyddad mot sänkning oavsett i vilken omfattning en person studerar. Studerar t.ex. någon som tidigare arbetat heltid endast på halvtid med studiestöd behöver alltså inte personen omfattas av SGI-skydd på den andra halvan. I så måtto är nuvarande skyddsbestämmelser vid studier förmånliga för den enskilde. Om SGI skulle kunna göras endast delvis vilande blir konsekvensen att personen för resterande tid – för att skydda sin SGI – måste omfattas av något annat skydd, t.ex. vid sjukdom eller arbetslöshet. Detta innebär en skärpning av skyddsbestämmelserna. I detta sammanhang bör nämnas att nivåerna inom den allmänna försäkringen inte överensstämmer med nivåerna för studiefinansiering. Rekryteringsbidrag kan t.ex. beviljas med 20 procent av heltidsomfattning. Med nuvarande nivåer inom den allmänna försäkringen torde det – vid bedömningen av om en person omfattas av SGI-skydd – i vissa fall krävas förändringar i skyddsbestämmelserna. I annat fall kan förhållanden som den enskilde inte själv kan råda över innebära att SGI sänks.

Som framgått kan det finnas både för- och nackdelar med att förändra regelverket för den första gruppen, dvs. sjukskrivna som har en anställning eller är arbetslösa. När det gäller den andra gruppen – studerande som blir sjukskrivna – bedömer utredningen att problemen närmast sammanhänger med utformningen av reglerna för rätt till studiestöd vid sjukdom. Problemen kan i dessa fall t.ex. lösas genom att studerande får rätt till studiestöd även vid partiell studieoförmåga. Det kan övervägas att införa en rätt till studiestöd om studieförmågan är nedsatt med minst hälften. För en studerande skulle det innebära att studiemedel utbetalas med fullt heltidsbelopp, men att kraven på studieresultat för fortsatta studie-

medel halveras och att endast halva tiden räknas in vid beräkning av den längsta tid under vilken man kan få studiestöd. Vid längre sjukperioder kan hälften av studielånet avskrivas för tiden efter den 30:e sjukdagen.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att en särskild studentförsäkring på sikt – helt eller delvis – skulle kunna lösa problemen för dessa grupper. Fram till dess är det som framgått redan i dag möjligt att, utifrån politiska avvägningar, genomföra vissa justeringar för deltidsstuderande antingen i sjukförsäkringsskyddet inom studiestödssystemet eller i SGI-reglerna i lagen om allmän försäkring.

5 Särskild beräkningsgrund för föräldrapenning m.m.

5.1 Inledning

I direktiven anges att utredningens översyn även skall innefatta den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning. Denna beräkningsmodell är exklusiv för föräldraförsäkringen. En introduktion till nuvarande bestämmelser om föräldrars SGI-skydd och den särskilda beräkningsgrunden finns i bilaga 3.

Nuvarande regler innebär i korthet att en förälder får behålla sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under ett år. Även efter barnets ettårsdag har föräldrar möjlighet att skydda sin SGI. SGI:n sänks inte om föräldern i oavbruten följd antingen är ledig från sitt förvärvsarbete och uppbär hel föräldrapenningförmån eller har förkortad arbetstid och uppbär föräldrapenning som minst svarar mot arbetstidens nedsättning.

En förälder som före barnets födelse arbetade heltid kan därmed behålla en SGI beräknad på inkomsten i detta arbete under flera år. Detta gäller även i de fall föräldern stadigvarande återgått i deltidsarbete. Vid uttag av t.ex. sjukpenning och tillfällig föräldrapenning lämnas ersättning som svarar mot inkomsten i det tidigare arbetet (gällande SGI). Föräldern blir därmed överkompenserad efter när inkomstförlusten endast motsvarar inkomsten från deltidsarbetet. Utredningen av SGI-skyddet är dessutom enligt uppgift den del i försäkringskassornas SGI-hantering som tillhör de mera betungande. Därtill kommer att tillämpningen inte heller är likformig över landet.

5.2 Förlängning av SGI-skydd och särskild beräkningsgrund m.m.

Utredningens förslag: SGI-skyddet efter barnets födelse förlängs med ett halvår. Motsvarande ändring görs vid adoption av barn. SGI-skyddet vid vård av barn skall också gälla föräldrar som saknar ett arbete.

Efter det att barnet uppnått ett och ett halvt års ålder skall samtliga förmåner utom föräldrapenning beräknas efter den SGI som kan fastställas på den beräknade framtida inkomsten av förvärvsarbete.

Den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning förlängs till dess barnet uppnått två och ett halvt års ålder. Följdändringar görs för situationer när en kvinna är gravid på nytt och vid adoption av barn.

I förarbeten till den nuvarande lagstiftningen framhöll regeringen att det inte är rimligt att en förälder som efter barnets ettårsdag mera stadigvarande minskat sin arbetstid kan få andra förmåner än föräldrapenning beräknad efter en SGI som baseras på ett arbete i större omfattning än det som faktiskt utfördes.¹

Nuvarande tillämpning efter barnets ettårsdag har således avlägsnat sig från vad som ursprungligen var avsett. Den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning efter barnets ettårsdag saknar därför numera praktisk betydelse. Utredningen anser sammantaget att det finns skäl att se över nuvarande regler.

Föräldrar är vanligtvis lediga för vård av barn under den längre tid som föräldraledighetslagen medger och strävar därför att med hjälp av uttag av föräldrapenning täcka upp tiden för ledigheten och därmed bibehålla sjukpenningsskyddet även efter ettårsdagen. Detta medför att försäkringskassorna får ägna stora resurser åt att administrera sådana uttag.

Riksförsäkringsverket (RFV) har i sitt remissvar på utredningens delrapport tagit upp frågan om de problem som uppkommer i samband med prövningen av SGI-skyddet för föräldralediga efter barnets ettårsdag. RFV anser att den frågan är prioriterad och bör lösas så snart det är möjligt. Enligt RFV skulle problemen till

¹ Prop. 1984/85:78 Förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen s. 80.

största delen lösas om SGI-skyddet förlängs till dess att barnet fyller två och ett halvt år.

Enligt utredningens uppfattning har RFV främst praktiska skäl för sitt förslag. De flesta föräldrar har enligt nuvarande uttagsmönster tagit ut nästan alla av föräldrapenningdagar när barnet uppnått två och ett halvt års ålder. RFV anser att man genom att utöka skyddstiden i stort sett eliminerar föräldrarnas möjligheter men också behov av att utöka skyddstiden genom uttag av föräldrapenning. Därigenom uppnår man också lättnader för försäkringskassorna i deras arbete med SGI-utredningar. Utredningen befarar att en sådan förändring kan medföra att föräldrarna förändrar sitt uttagsmönster och vinnlägger sig om att spara sina dagar längre för att kunna använda dem efter det att barnet uppnått två och ett halvt års ålder. Problemen som uppkommer när man varvar arbete med föräldrapenninguttag skulle då återkomma. Detta reser förmodligen nya krav på ytterligare förlängning av SGI-skyddet. Enligt utredningens mening är det bättre att knyta SGI-skyddet till en tidsperiod som ansluter till en allmän rätt till ledighet vid barns födelse.

Utredningen föreslår att SGI-skyddet för vård av barn anpassas till bestämmelserna i 5 § föräldraledighetslagen (1995:584) om hel föräldraledighet utan krav på att föräldrapenning tas ut. I föräldraledighetslagen anges att en förälder har rätt till hel ledighet för vård av barn fram till dess barnet är ett och halvt år. En förändring som innebär ett återinförande av den tidigare rätten att behålla SGI-skyddet fram till dess att barnet uppnått ett och halvt års ålder ligger därför nära till hands.

Reglerna om SGI-skydd i lagen om allmän försäkring bör inte heller stå i strid med arbetsrättens regler om hel föräldraledighet. Förslaget ansluter också till de grundläggande principer som utredningen anser bör gälla för rätten att behålla ett sjukpenningsskydd trots att förvärvsarbete inte utförs. Föräldraledighetslagen ingår som en väsentlig del i dagens arbetsrättsliga regelverk och utgör ett betydelsefullt instrument i arbetet för jämställdhet i arbetslivet. En föräldraledig person får också anses ha kvar samma anknytning till förvärvslivet som tidigare under den tid som regleras i föräldraledighetslagen, vilket motiverar en anpassning av SGI-skyddet till samma tid.

Förslaget omfattar även dem som inte har förvärvsarbete. Således bör även studerande omfattas av detta SGI-skydd. Alla föräldrar garanteras därmed en likvärdig behandling i skyddshänseende efter

barnets födelse. Motsvarande förändring görs när det gäller adaption av barn. Detta innebär att SGI inte får sänkas om mindre än ett och ett halvt år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård.

Nuvarande tillämpning uppställer inte något krav på att föräldrarna faktiskt tar ut föräldrapenning för att omfattas av SGI-skydd. Någon förändring i denna del är inte avsedd.

När reglerna om SGI-skydd t.o.m. barnets ettårsdag infördes var det vanligt att en förälder tog ut merparten av dagarna i en direkt följd efter barnets födelse. Numera sker uttaget efter ett något förändrat mönster. Flera föräldrar sparar föräldrapenningdagar till senare tidpunkter och alternerar mellan arbete och vård av barn. Den svenska föräldraförsäkringen är och bör vara flexibel i syfte att ge familjer med olika villkor möjlighet till tid med barnen efter var och ens behov. Den femte förmånsnivå motsvarande en åttondels förmån som infördes den 1 januari 2002 syftade bl.a. till att ytterligare öka flexibiliteten inom föräldraförsäkringen.²

En förlängning av den tid då en förälder kan behålla sitt SGI-skydd ökar föräldraförsäkringens flexibilitet och föräldrars möjligheter att allt efter det egna behovet kombinera arbete och föräldraledighet. Förändringen innebär även att flera föräldrar kommer att ha tagit ut merparten av sina föräldrapenningdagar inom tidsramen för SGI-skyddet. Flera kommer att ha återgått i förvärvsarbete, vilket kommer att underlätta för försäkringskassornas administration. Förslagen medför ändringar i 3 kap. 5 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

I samband med att tiden för sjukpenningsskyddet vid föräldraledighet begränsades till ett år efter barnets födelse infördes den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning. Samtidigt fick föräldrarna rätt att disponera över uttaget av föräldrapenningen fram till dess barnet fyllde åtta år eller avslutade första skolåret. Syftet var att främja flexibiliteten i föräldraförsäkringen och bereda föräldrarna möjlighet att anpassa uttaget av föräldrapenning efter var och ens behov. Som framgår ovan föreslår utredningen alltså att SGI inte sänks under den tid som en förälder helt eller delvis vårdar barn, dock längst till dess barnet fyller ett och ett halvt år. För tid därefter bör samtliga SGI-förmåner – förutom föräldrapenning – beräknas enligt den SGI som fastställs på grundval av den beräknade framtida inkomsten av förvärvsarbete.

² Prop. 2000/01:44 Föräldraförsäkring och föräldraledighet s. 26 f.

Någon anledning att med denna förlängning avskaffa den särskilda beräkningsgrunden uppkommer inte. Denna speciella beräkningsgrund för föräldrapenning bör dock förlängas i motsvarande mån och gälla till dess barnet passerat två och ett halvt år. Föräldrarna garanteras således en bibehållen rätt till föräldrapenning enligt den ursprungliga högre nivån under två och ett halvt år även om någon av dem övergår till att arbeta deltid eller att helt vara hemma med barnet.

På samma sätt som gäller idag bör föräldrapenningen även fortsättningsvis beräknas efter den särskilda beräkningsgrunden om kvinnan är gravid på nytt innan barnet uppnått eller skulle ha uppnått två år och tre månaders ålder. Detsamma bör gälla vid adaption av barn som sker inom tre år efter det att det föregående barnet fötts eller adopterats.

Förändringarna innebär alltså att även tidsgränsen för den särskilda beräkningsgrunden förskjuts från två år till två och ett halvt år. Motsvarande anpassningar görs i de situationer som omnämnts i föregående stycke. Förändringarna är delvis en följd av förlängningen av SGI-skyddet för vård av barn. Det finns emellertid även andra skäl.

Den förlängda tidsperioden innebär att småbarnsföräldrar får utsträckt tid att förena familjebildning med arbete och studier utan att riskera rätten till tidigare föräldrapenningsnivå och att på nytt behöva kvalificera sig för högre föräldrapenning. Enligt utredningens mening ligger förändringen i linje med samhällsutvecklingen.

På annan plats i detta betänkande har alternativet med en fristående föräldraförsäkring behandlats. Den förlängda tidsperioden innebär inget avsteg från de tankar som utvecklats där utan kan utgöra ett steg i riktning mot en sådan fristående föräldraförsäkring.

Förändringarna innebär ett lagtekniskt förmånligare föräldrapenningskydd samtidigt som beräkning av annan ersättning som baseras på SGI närmare ansluter till faktiskt inkomstbortfall. Förslagen innebär ändringar i 4 kap. 6 § sista stycket AFL.

Enligt nuvarande praxis kan SGI ändras under pågående sjukperiod om det kan anses styrkt att den försäkrade, om han eller hon inte hade varit sjuk, hade arbetat i en annan, större omfattning. Någon ändring av denna praxis om ändring av SGI föreslås inte.

Förslagets konsekvenser redovisas i kap. 9.

6 Anpassning av SGI under skyddad tid

6.1 Inledning

Utredningen skall enligt sina direktiv se över reglerna om att följa löneutvecklingen under ett pågående ersättningsfall. Reglerna innebär i korthet att den försäkrade individen har rätt att – under den tid som hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är skyddad – få sin SGI anpassad efter löneutvecklingen inom sitt yrkesområde. Detta gäller även om den försäkrade inte längre arbetar inom yrkesområdet. Situationer när anpassning får ske regleras i huvudsak i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst. För några skydds-situationer regleras denna möjlighet i lag eller har stöd i förarbetena. Anpassning av SGI efter löneutvecklingen bygger på den s.k. inkomstbortfallsprincipen såsom den för närvarande används inom sjuk- och föräldraförsäkringen. SGI får anpassas till den arbetsin-komst som individen skulle ha haft om han eller hon inte hade varit t.ex. sjuk, föräldraledig eller arbetslös. Utvecklingen mot en allt rörligare arbetsmarknad har bl.a. medfört att dessa regler kommit att uppfattas som alltmer otidsenliga. Bestämmelserna medför stora administrativa svårigheter för handläggarna på försäkringskassan och upplevs också som orättvisa av framförallt egenföretagare och arbetslösa.

I det följande presenteras en problembeskrivning innan utredningen utvecklar sina överväganden och förslag. En introduktion till dagens bestämmelser finns i bilaga 4.

6.2 Problembeskrivning

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) får anpassas efter löneutvecklingen inom individens yrkesområde uppfattas som alltmer otidsenliga.

Arbetslivet har genomgått betydande förändringar, vilket bl.a. medför att många individer inte har kvar förankringen i sitt yrkesområde. Lönen bestäms i allt högre grad på lokal nivå. Den är individuell och differentierad. Sifferlösa avtal och avtal som inte innehåller några generella löneökningar ökar.

SGI:n anpassas på olika sätt beroende på om den försäkrade individen är anställd, egenföretagare eller arbetslös. Detta upplevs som orättvist av framförallt egenföretagare och arbetslösa eftersom de i regel missgynnas.

Även anställda kan i vissa fall drabbas eftersom dagens regler inte medger att SGI:n anpassas före avtalets undertecknande. Sjuka och föräldralediga kan därmed gå miste om retroaktiv ersättning om de inte kompenseras särskilt av arbetsgivaren.

Dagens regler medför stora administrativa svårigheter för försäkringskassans handläggare. Utredningarna är tidskrävande, bl.a. för att det är svårt att uppskatta en fiktiv löneutveckling för en person som kanske under en längre period har saknat arbete och inte heller har anknytning till något yrkesområde.

6.2.1 Inledning

Möjligheterna att anpassa SGI efter löneutvecklingen inom den enskilde individens yrkesområde lades fast vid en tidpunkt då de flesta försäkrade hade en anknytning till ett yrkesområde. Det var inte heller några större problem att få information om hur mycket en person skulle ha fått vid olika löneförhandlingar. Löneutrymmet i form av generella tillägg bestämdes på central nivå mellan fackförningarnas och arbetsgivarnas centralorganisationer. Individuell lönesättning var ovanlig. Utvecklingen har därefter medfört att bestämmelserna i många fall uppfattas som otidsenliga. I sin problembeskrivning har utredningen identifierat följande centrala problemområden:

- ett förändrat arbetsliv
- arbetslösa och egenföretagare missgynnas
- retroaktiv anpassning är inte möjlig
- administrativa svårigheter.

6.2.2 Ett förändrat arbetsliv

Arbetslivet har genomgått betydande förändringar under det senaste decenniet. Teknikutveckling, arbetslöshet, lösligare anställningsformer och nya former för arbetsorganisering m.m. har medfört att gamla mönster på arbetsmarknaden stöps om och formeras på nytt. En allt rörligare arbetsmarknad medför också att många individer inte har kvar en förankring i ett yrkesområde. Detta kan medföra svårigheter att anpassa en SGI efter ett yrkesområde som kanske helt har försvunnit eller är inaktuellt.

Inom de fackliga organisationerna har det vidare skett en decentralisering från central nivå till förbunds nivå. Lönen bestäms i allt högre grad på lokal nivå. Den är individuell och differentierad. Sifferlösa avtal och avtal som inte innehåller några generella löneökningar ökar vilket medför särskilda svårigheter att anpassa SGI:n för arbetslösa.

6.2.3 Arbetslösa och egenföretagare missgynnas

SGI anpassas på olika sätt beroende på om den försäkrade individen är anställd, egenföretagare eller arbetslös.¹ Detta medför att vissa grupper upplever tillämpningen som orättvis, godtycklig och svår-förståelig.

En person som är anställd får i regel sin SGI anpassad efter sin faktiska löneutveckling som framgår av avtal mellan individen, arbetsgivaren och aktuellt fackförbund. I dessa fall kan försäkringskassan beakta både generella och individuella löneökningar. Generella löneökningar omfattar alla inom ett avtalsområde – t.ex. att alla garanteras en ökning på 200 kr per månad (individgaranti). Individuella löneökningar avser sådana lönepåslag som är direkt kopplade till individen.

En försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning – dvs. egenföretagare – kan inte få sin SGI anpassad

¹ Jfr RFV:s vägledning (2002:4) och allmänna råd (RAR 2002:2) och bilaga 4

eftersom hans eller hennes SGI baseras på en skatterättslig nettointäkt och inte på lön. Detta gäller även om egenföretagaren avvecklat sitt företag och omfattas av SGI-skydd vid t.ex. arbetslöshet. En aktiebolagsdelägare som arbetar i bolaget och uppbär lön kan däremot få sin SGI anpassad efter en skälighetsbedömning med ledning av de tre senaste årens taxerade löneuttag. En sådan person behandlas som en arbetstagare i förhållande till bolaget.

Arbetslösa kan under vissa omständigheter få en skyddad SGI anpassad efter löneutvecklingen inom yrkesområdet. Enligt Riksförsäkringsverkets (RFV) uppfattning kan endast generell löneutveckling påverka arbetslösas SGI. Domstolspraxis är däremot splittrad. Regeringsrätten har inte prövat frågan men det finns flera fall från kammarrätten.² Vissa avgöranden bedömer i likhet med RFV att SGI:n skall anpassas efter generella löneökningar. Finns inga individgarantier kan SGI inte alls anpassas för den som är arbetslös. Andra avgöranden bedömer att anpassning skall ske efter en sorts genomsnittlig löneutveckling. Den ökande förekomsten av sifferlösa avtal och avtal som saknar individgarantier, vilket är särskilt vanligt bland tjänstemän och akademiker, gör att det går att ifrågasätta den tillämpning som säger att endast generella lönetillägg kan beaktas för arbetslösa. Domstolarnas olika uppfattningar om hur SGI skall anpassas för arbetslösa har skapat oklarheter i tillämpningen. Enligt vad utredningen har erfarit tillämpar också försäkringskassorna reglerna på olika sätt.

6.2.4 Retroaktiv anpassning är inte möjlig

Dagens bestämmelser om anpassning av SGI efter löneutveckling fungerar utan större problem i de ersättningsfall där individen har en anställning. SGI anpassas då till den nivå som framgår av ett nytt undertecknat löneavtal, dvs. till faktisk löneutveckling. Det finns emellertid vissa problem även för anställda. Enligt dagens regler får nämligen SGI:n anpassas först fr.o.m. den dag ett nytt löneavtal undertecknas och inte fr.o.m. den dag ett nytt avtal gäller. Inom sjuk- och föräldraförsäkringen är det alltså inte möjligt att betala ut ersättning retroaktivt från den tidpunkt avtalet gäller. Om inte arbetsgivaren betalar ut en retroaktiv ersättning till den sjuk- eller föräldralediga missgynnas denne i förhållande till en kollega som är kvar i arbete och som får en sådan retroaktiv ersättning.

² Jfr bilaga 4

Dessa förhållanden har kritiserats från flera håll, inte minst av de fackliga organisationerna. De har bl.a. framhållit att sjukförsäkringsavgiften tas ut på löneutbetalningar för hela den retroaktiva tiden. Även socialförsäkringsutskottet anser att regeringen bör överväga en ändring under förutsättning att det är administrativt möjligt.³

I sammanhanget kan också påpekas att det finns ytterligare ett problem för anställda i samband med längre ersättningsfall. Utredningen har nämligen erfarit att föräldralediga eller långvarigt sjukskrivna kan missgynnas vid lönerevisionerna. I vissa fall omfattas personen överhuvudtaget inte av någon lönerevision förrän han eller hon återgått i arbete. Detta medför att SGI:n endast kan anpassas något eller inte alls. Problemet synes öka med ersättningsperiodens längd och ju mindre sannolikheten är att individen återgår i arbete hos arbetsgivaren.

6.2.5 Administrativa svårigheter

Den nu beskrivna utvecklingen av bl.a. arbetslivet innebär en ökande arbetsbelastning för försäkringskassorna i samband med ärenden om SGI-anpassning. Det är särskilt Anpassning av SGI för försäkrade som saknar anställning som medför problem. Ofta är det mycket svårt att uppskatta en fiktiv löneutveckling för en person som kanske under en längre tid har saknat arbete och inte längre har någon anknytning till något yrkesområde. Handläggaren måste ibland gå flera år bakåt i tiden för att spåra den senaste arbetsinkomst som skall ligga till grund för en SGI. Sedan måste detta yrkesområde kopplas till ett avtalsområde. Därefter måste uppgifter om ett löneavtal rymmer någon generell löneutveckling hämtas in från aktuellt fackförbund.

Utredningen har fått vetskap om att det inte är ovanligt att vissa fackförbund lämnar inkomstuppgifter som bygger på lönestatistik i stället för uppgifter om generella lönetillägg. En sådan statistik kan visa den genomsnittliga löneutvecklingen enligt avtal inom den enskildes yrkesområde. Uppgifterna kan även inkludera s.k. löneglidning, dvs. höjningar vid sidan om löneavtal. Flera försäkringskassor har vittnat om svårigheten att få ut rätt uppgifter från fackförbunden. Detta innebär att SGI i stället för att grundas på den försäkrades inkomstförlust kan baseras på uppgifter som fack-

³ Bet. 2001/02:SfU1

förbunden bedömer som skäligen. Försäkringskassorna hamnar i dessa fall närmast i ett förhandlingsläge med fackförbunden och den försäkrade individen.

Slutligen måste tidpunkten för ett eller flera löneavtals under-tecknande fastställas. Mot bakgrund av dels att flera år kan ha för-flutit sedan ett avtal undertecknades, dels att löneutvecklingen kan vara bestämd av flera avtal på olika nivåer, är detta moment särskilt arbetskrävande när det gäller arbetslösa. I vissa fall kan det t.o.m. vara svårt att få fram ett datum. Handläggaren kan då få använda sig av schablonmässiga uppskattningar.

SGI-anpassning för anställda aktiebolagsdelägare tar också mycket tid i anspråk. Det är problematiskt att fastslå vilken löneut-veckling som är aktuell för en aktiebolagsdelägare som har ett ensamt eller i vart fall avgörande inflytande över löneuttaget. Även i ersättningsfall där den försäkrade har en anställning kan det ibland krävas extra utredningsresurser, t.ex. för att utreda tidpunkten för ett eller flera avtals undertecknande.

Sammantaget kan utredningen konstatera att försäkringskas-sorna tvingas avsätta oproportionerligt stora administrativa resur-ser både inför och efter ett beslut i sådana ärenden. Utredningarna är tidskrävande och handläggaren kan ofta hamna i diskussioner med enskilda, fackförbund och i vissa fall även tidigare arbetsgivare. Enligt uppgifter från en förstudie av Riksförsäkringsverket är ca 400 årsarbetare sysselsatta med SGI-handläggning. Av dessa används minst 300 i samband med fördjupade SGI-utredningar. Dessa fördjupade utredningarna avser ca 25 procent av den totala voly-men SGI-ärenden. Utredningar om arbetslösa och egenföretagares SGI dominerar bland dessa ärenden. Bland de arbetslösa dominerar utredning av SGI-skyddade tider och löneutveckling.⁴

⁴ RFV:s förstudie SGI-processen genomfördes år 2001

6.3 SGI indexeras efter konsumentprisindex

Utredningens förslag: Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) skall indexeras efter förändringen av konsumentprisindex (KPI). Till grund för indexeringen skall ligga hela prisförändringen den senaste möjliga månaden före indexeringstidpunkten och motsvarande månad året dessförinnan.

Indexering omfattar försäkrade som har inkomst av annat förvärvsarbete (egenföretagare) eller är helt eller delvis arbetslösa.

För egenföretagare infaller indexeringstidpunkten normalt när en ersättningsperiod pågått i 365 dagar. För arbetslösa infaller indexeringstidpunkten när en SGI-grundande verksamhet upphört och den försäkrade befunnit sig i skyddad tid under 365 dagar. Därefter indexeras SGI:n var 365:e dag under förutsättning att ett ersättningsärende pågår.

Även en förälder som får föräldrapenning efter en särskild beräkningsgrund omfattas av indexering.

Personer som har en anställning som kan läggas till grund för SGI får även i fortsättningen sin SGI anpassad efter faktisk löneutveckling så länge personen har sin anställning kvar. Anpassning sker när ett nytt undertecknat avtal visar att den försäkrade fått en löneförhöjning. Upphör anställningen under pågående ersättningsperiod indexeras i stället ersättningen. Första indexeringen sker efter 365 dagar räknat från dagen efter den sista anställningsdagen.

6.3.1 Inledning

Anpassningen av SGI efter löneutvecklingen fungerar i stort sett tillfredsställande i de ersättningsfall där individen har en längre anställning. För övriga grupper medför dagens regler flera nackdelar. Särskilt allvarligt är att vissa grupper upplever tillämpningen som orättvis, godtycklig och svårförståelig. Det är inte heller rimligt att försäkringskassorna tvingas avsätta så mycket resurser i enskilda ärenden. Nuvarande regelverk riskerar därför enligt utredningen tilltron till den allmänna försäkringen. Det finns således skäl att överväga en ny anpassningsmodell för SGI för försäkrade som inte har en pågående anställning, dvs. i första hand arbetslösa och egenföretagare. Givetvis kan man ställa sig frågan om SGI

överhuvudtaget bör anpassas. Anpassning har störst betydelse vid längre ersättningsperioder och sjukpenning bör ju i regel inte betalas ut för längre perioder.⁵ Utredningen har vägt för- och nackdelar med anpassning av SGI och bedömer att övervägande skäl talar för att SGI även framöver behöver skall kunna anpassas. Erfarenhetsmässigt har såväl prisnivån i samhället som de förvärvsarbetsandes inkomster förändrats över tiden. Långsiktigt har det i Sverige skett en stadig ökning av köpkraften eller reallönerna. Det har ansetts nödvändigt att bygga in mekanismer som innebär att ersättningar från socialförsäkringen på något sätt anpassas efter den ekonomiska utvecklingen i samhället. Alternativet vore att låta dessa ersättningar förbli nominellt oförändrade.

Framför allt mot bakgrund av de långa sjukperioderna, men även mot bakgrund av att SGI ligger till grund även för föräldrapenning som inte sällan tas ut under en längre tid, är det svårt att se att en sådan lösning skulle kunna vara hållbar på sikt – i synnerhet om utvecklingen av priser och löner även i framtiden påtagligt avviker från nominellt oförändrade ersättningar. På sikt skulle detta innebära att de som under en längre tid uppbär ersättning från sjuk- och föräldraförsäkringen skulle få sina ersättningar kraftigt urholkade. Utredningen bedömer därför inte att det är en framkomlig väg att slopa varje form av anpassning av SGI under skyddad tid.

Enligt utredningens direktiv är utgångspunkten 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 tillämpa. Administrationen av försäkringen bör också vara enkel och undantag bör så långt det är möjligt undvikas. En ny modell bör därför uppfylla dessa krav. Utredningen anser vidare att en framtida anpassningsmodell även bör omfatta följande krav, nämligen

- att utvecklingen av försäkringsutgifterna beaktas,
- att försäkringsmässigheten och principen om faktiskt inkomstbortfall upprätthålls eller förstärks,
- att arbetslinjen inom sjukförsäkringen upprätthålls eller förstärks.

Utredningen bedömer att ovanstående krav inte kan uppfyllas inom ramen för en justerad men i grunden bibehållen anpassning efter löneutvecklingen. I stället krävs det en mer omfattande änd-

⁵ Enligt synsätt som bl.a. framkommer i prop. 1990/91:141 och SOU 2002:5

ring där den individuella anpassningen slopas till förmån för någon form av automatisk indexerings. I ett indexeringsystem kan ersättningsarna i princip knytas till prisutvecklingen genom en prisindexering eller till standardutvecklingen genom en inkomstindexering. Prisindexering innebär att ersättningen värdesäkras vilket garanterar en bibehållen köpkraft. I stället för att säkra köpkraften i förmånerna kan dessa standardanpassas genom någon form av inkomstindexering. Med standardanpassning avses att förmånerna följer den allmänna inkomstutvecklingen för förvärvsarbete. Genom standardanpassning tillförsäkras förmånstagaren del av den ekonomiska tillväxten, oavsett om denna är positiv eller negativ.

I det följande presenterar utredningen sitt val av indexeringsmodell samt utvecklar sina överväganden och förslag.

6.3.2 Val av indexeringsmodell

Vid valet av vilken indexeringsmodell som skall ersätta det nuvarande regelverket för bl.a. arbetslösa och egenföretagare har utredningen övervägt olika alternativ. I bilaga 4 presenteras olika indexeringsmodeller och de för- och nackdelar som följer av olika indexeringsalternativ. Här nöjer sig utredningen med att konstatera att valet har stått mellan en prisindexering och en inkomstindexering.

En anpassningsmodell som bygger på hel inkomstindexering, vilken skulle baseras på en sorts genomsnittlig löneutveckling i Sverige, har enligt utredningen flera nackdelar. En sådan är att nivån på anpassningen av SGI för arbetslösa skulle överstiga löneutvecklingen för vissa förvärvsarbete. Inom socialförsäkringen, och även i samhället i stort, uppmuntras arbetslinjen. En alltför hög anpassning av SGI för arbetslösa kan både försvåra rehabiliteringsmöjligheterna och leda till överströmningsproblem från arbetslöshetsförsäkringen till sjukförsäkringen. Det högre ersättningstaket inom sjukförsäkringen innebär redan i dag att det kan finnas ekonomiska incitament att uppbära sjukpenning i stället för att aktivt söka arbete. En högre anpassning av SGI, tillsammans med den av regeringen aviserade höjningen av inkomsttaket till 10 prisbasbelopp, skulle ytterligare förstärka dessa incitament. Dessutom skulle det medföra ökade försäkringskostnader.

SGI-systemet har kritiserats från flera håll under 1990-talet för att ha för låga kvalifikationskrav. Endast en avsikt att förvärvsar-

beta kan berättiga till SGI. De låga kvalifikationsvillkoren kan medföra att en person relativt enkelt kan få tillträde till sjukförsäkringen och sedan – via de generösa skyddsbestämmelserna – förbli där 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.

Kopplingen mellan avgifter och förmåner har vidare försvagats i takt med utvecklingen av skyddsbestämmelserna. Sambandet varierar beroende på dels hur länge personen arbetar före skyddstillfället, dels hur länge han eller hon befunnit sig i skyddad tid. För vissa grupper kan den del av försäkringsersättningen från sjukförsäkringen som överstiger ersättningen vid arbetslöshet snarare ses som ett bidrag än en ersättning för inkomstbortfall. Tanken är inte heller att sjukpenning skall uppbäras under längre tidsperioder än ett år. I förarbetena till nuvarande indexering av arbetsskadelivranta uttryckte regeringen att det för vissa personer kan vara viktigare att inkomsterna är värdesäkrade än att dessa följer de yrkesaktivas standardutveckling. Det kan t.ex. vara mer angeläget att ersättningen anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen om den skall betalas ut under en lång tid än om ersättningsperioden är relativt kort.⁶

Utredningen bedömer sammantaget att man inom ramen för nuvarande försäkringsstruktur bör använda en viss restriktivitet vid valet av indexeringsmodell. Hel inkomstindexering kan därför inte förordas. Någon form av partiell realinkomstindexering skulle visserligen kunna vara ett alternativ. Det saknas emellertid för närvarande ett fullgott officiellt mått över den allmänna inkomstutvecklingen i landet. Socialförsäkringens inkomstindex är enligt utredningens bedömning inte heller ett tillfredsställande index för anpassning av korttidsförmåner. Mot denna bakgrund förordar utredningen att SGI anpassas genom hel prisindexering.

Prisindexering kan kopplas antingen till prisbasbeloppet eller till konsumentprisindex (KPI). För en utförligare beskrivning av dessa hänvisas till bilaga 4. Beräkningsgrunderna för prisbasbeloppet har av olika skäl avvikit från KPI under 1990-talet. Under åren 1995 och 1997 räknades exempelvis prisbasbeloppet upp med endast 60 procent av KPI. Prisbasbeloppet för 1998 räknades upp med 80 procent av KPI. Om prisbasbeloppet skulle användas vore eftersläpningen som minst 6 månader och som mest 18 månader.

⁶ Prop. 2001/02:81, s. 66

Anpassningen av SGI skulle därmed inte nödvändigtvis överensstämma med den prisutveckling som faktiskt ägt rum under den period som avses. KPI motsvarar i högre grad den faktiska prisutvecklingen i samhället. Genom en anknytning till KPI tillförsäkras den enskilde en bibehållen köpkraft.

Utredningen anser därför att Anpassningen av SGI bör knytas till prisutvecklingen enligt KPI. Att knyta Anpassningen till KPI innebär också administrativa fördelar för försäkringskassorna. Måttet är officiellt fastställt och känt hos en bred allmänhet.

En Anpassning knuten till KPI kan ske på i huvudsak två olika sätt. Antingen används ett och samma KPI-tal, t.ex. utvecklingen av priser mellan juni året före indexeringsåret och juni året dessförinnan, under ett helt kalenderår. Denna modell används i dag vid Anpassning av arbetsskadelivränta. Eller också används senast fastställda KPI-tal vid indexeringstidpunkten. Båda modellerna har för och nackdelar.

Det kan finnas administrativa fördelar med att använda ett och samma KPI-tal för ett helt kalenderår. Dessutom skulle enskilda enkelt kunna förutse utfallet från försäkringen. I likhet med prisbasbeloppet skulle emellertid eftersläpningen bli som mest ca 1,5 år.

KPI som löpande visar 12-månadersförändringar publiceras med endast en knapp månads eftersläpning. Om Anpassningen av SGI knyts till senast fastställd KPI skulle Anpassningen i princip överensstämma med den faktiska prisutvecklingen under perioden. Denna modell kräver dock kontinuerliga tekniska justeringar i försäkringskassornas ärendehanteringssystem.

Utredningen bedömer sammantaget att Anpassningen av SGI bör knytas till senast fastställda KPI, räknat från indexeringstidpunkten. SGI-Anpassningen kommer därmed i princip att överensstämma med den faktiska prisutveckling som ägt rum under samma tidsperiod.

Indexering kopplad till KPI innebär att SGI, vid negativ prisutveckling, skulle kunna komma att sänkas. Utredningen menar emellertid att förbudet mot sänkning av SGI även bör gälla i dessa situationer.

6.3.3 Vilka grupper omfattas och när sker indexeringen?

Vilka grupper är det då som skall omfattas av ovanstående anpassningsmodell och när skall indexeringen ske? När det gäller sättet att indexera konstaterar utredningen i bilaga 4 att det kan göras enligt tre olika modeller. Utredningen förordar vad som benämns som modell C.

Till en början anser utredningen att arbetslösa bör omfattas. Gruppen arbetslösa definieras på samma sätt som i dag. Till gruppen räknas de som i grunden är helt eller delvis arbetslösa och som omfattas av SGI-skydd.

För arbetslösa bör indexeringstidpunkten normalt infalla när en SGI-grundande verksamhet upphört och den försäkrade befunnit sig i skyddad tid i 365 dagar. Därefter bör SGI:n indexeras var 365:e dag under förutsättning att ett ersättningsärende pågår. Startdagen för den SGI-skyddade perioden blir således viktigare framdeles. I samband med ett ersättningsärende bör försäkringskassan utreda startdag.

En person kan ha arbetat heltid tidigare men övergått till arbete i lägre omfattning. Omfattas personen av SGI-skydd till den del som han eller hon inte arbetar beräknas för närvarande ersättningen på grundval av den skyddade heltids-SGI:n. Den försäkrade kvalificerar sig för en ny SGI först när han eller hon har fått ett nytt heltidsarbete. Dessa principer bör gälla även fortsättningsvis. I dag anpassas SGI efter den tillämpningsmodell som gäller för försäkrade som är helt eller delvis arbetslösa. Framdeles bör den skyddade SGI:n indexeras efter hela prisutvecklingen.

En annan grupp som bör omfattas av den föreslagna anpassningsmodellen är egenföretagare. Definition av egenföretagare bör följa nuvarande tillämpning. Egenföretagare omfattas inte av lagen av sjuklön. Indexeringstidpunkten bör därför normalt infalla när en ersättningsperiod pågått i 365 dagar. Eventuell karensdag räknas som första dagen i en ersättningsperiod. Med ersättningsperiod avses perioder med ersättning från försäkringskassan.

En egenföretagare kan under pågående ersättningsperiod komma in med nya uppgifter om inkomster som tjänats in före ersättningsperioden. Dessa uppgifter kan medföra att SGI:n höjs. Någon ändring i denna del avses inte. Om en ny SGI beslutas under pågående ersättningsperiod bör indexeringen ske 365 dagar efter den dag den nya SGI:n blivit gällande.

En ökande grupp arbetstagare har lösligare anställningsformer. Det gäller personer som har tillfälliga eller tidsbegränsade anställningar, t.ex. tim-, prov- eller projektanställda samt vikarier. I slutet av 2002 hade ca 544 000 personer tidsbegränsade anställningar.⁷ Vid anställningens början avtalas vanligen en lön som personen behåller till dess anställningen upphör eller förlängs via ett nytt anställningsavtal. Utredningen anser att dessa personer antingen bör få sin SGI indexerad eller också anpassad efter löneutvecklingen. Om en sådan försäkrad vid ersättningsperiodens första dag har en anställning som kan läggas till grund för SGI bör SGI:n ändras om inkomsten från anställningen ändras. När anställningen upphört bör SGI:n i stället indexeras. Indexeringstidpunkten bör infalla efter 365 dagar räknat från dagen efter det att anställningen upphört. Om SGI kan fastställas på en äldre inkomst och personen därefter omfattas av skyddsbestämmelserna, bör indexeringen ske med 365 dagars intervall räknat från dagen efter den dag då senaste SGI-grundande anställning upphörde.

Om en person kommer in med ett nytt anställningsavtal som visar att en tidsbegränsad anställning har förlängts eller övergått i en fast anställning – och lönen därigenom förändrats – bör precis som enligt nuvarande tillämpning en ny SGI kunna beräknas på grundval av dessa uppgifter.

Utredningen har övervägt om även aktiebolagsdelägare bör omfattas av reglerna om indexering. Aktiebolagsdelägare betecknas som anställda i förhållande till bolaget. Dessa personer är enligt lagen (1991:1047) om sjuklön berättigade till sjuklön. Inom socialförsäkringen omfattas de av samma regler som andra försäkrade med inkomst av anställning. Trots de problem som finns med nuvarande tillämpning är inte utredningen beredd att förorda några förändringar. Enligt utredningens uppfattning är det här primärt en fråga om hur SGI skall beräknas för denna grupp. I promemorian Beräkningsunderlag för dagersättning m.m. (Ds 1999:19, s. 115) föreslogs att beräkningsunderlaget för en anställd som är företagsledare i ett fåmansaktiebolag skulle bestämmas på ungefär samma sätt som försäkrade med inkomst av annat förvärvsarbete. Aktiebolagsdelägare som blivit arbetslösa kommer emellertid att omfattas av samma regler om indexering av SGI som andra personer som blivit arbetslösa. I denna del bedöms förslaget innebära en viss förbättring.

⁷ Enligt uppgifter från SCB

Regelförändringarna bör avse samtliga förmåner där SGI utgör beräkningsunderlag. Förslaget innebär därför att indexering även bör ske för den som har rätt att få tillbaka sin SGI efter en period med sjuk- och aktivitetsersättning.⁸ Detsamma gäller biståndsarbetare m.fl. som vid återkomst till Sverige efter utlandsvistelse har rätt att få tillbaka lägst den SGI som han eller hon var berättigad till före utlandsresan.⁹ Även en förälder som fått sin SGI sänkt när barnet uppnått ett och ett halvt år, men får sin föräldrapenning beräknad efter den SGI som gällde innan sänkningen, bör omfattas av indexering.¹⁰ Indexeringen bör normalt ske efter 365 dagar räknat från den dag SGI-skyddet vid vård av barn upphörde. För föräldralediga som i grunden är arbetslösa kan SGI ha indexerats redan tidigare. I dessa fall bör indexeringstidpunkten infalla efter 365 dagar räknat från senaste indexering.

6.3.4 Nuvarande regler behålls för anställda

Som påpekats fungerar nuvarande regelverk i stort sett tillfredsställande för anställda. Det är relativt enkelt att fastslå vilken löneökning individen har fått. Anställda får i dag sin SGI anpassad till den inkomst som personen skulle ha fått om han eller hon inte hade varit föräldraledig eller sjuk. Kopplingen till faktiskt inkomstbortfall är stark. Har en löneökning avtalats påverkas den anställdes SGI. Försäkrade som inte kan styrka någon sådan avtalad löneförhöjning kan däremot inte få sin SGI anpassad. Även andra förändringar av SGI under ett pågående ersättningsfall bygger på denna princip. Om en person t.ex. avtalar om utökad anställningsgrad och det får anses styrkt att han eller hon skulle ha fått en högre inkomst vid förvärvsarbete kan SGI höjas.

Enligt utredningen saknas det därför skäl att låta den föreslagna indexeringsmodellen även omfatta anställda. En sådan ordning skulle medföra alltför stora avsteg från nuvarande princip om inkomstbortfall. En individ som har en anställning som kan läggas till grund för SGI bör således även fortsättningsvis få sin SGI anpassad efter faktisk löneutveckling så länge han eller hon har sin anställning kvar. Upphör anställningen under pågående ersättningsperiod bör

⁸ Enligt bestämmelser i 3 kap. 5 c § lagen om allmän försäkring

⁹ 3 kap. 5 b § lagen om allmän försäkring

¹⁰ 4 kap. 6 § sjätte stycket lagen om allmän försäkring

ersättningen i stället indexeras. Första indexering bör ske efter 365 dagar räknat fr.o.m. dagen efter sista anställningsdagen.

Det förekommer alltså att försäkrade under pågående ersättningsperiod ändrar anställningsförhållande, t.ex. från deltid till heltid. Någon förändring av vad som gäller enligt nuvarande praxis föreslås inte.

Utredningen föreslår således två typer av anpassningsmodeller. Den ena modellen tillämpas för egenföretagare och arbetslösa och innebär att SGI indexeras enligt en schablon. Den andra tillämpas för anställda och innebär att SGI anpassas till faktisk löneutveckling. Två modeller skapar enligt utredningen en tydlig ansvarsfördelning mellan socialförsäkringen och avtalsslutande parter på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter ges ett tydligt ansvar för att SGI skall kunna anpassas för personer med längre anställningar, inklusive dem som är sjukskrivna eller föräldralediga från sin anställning. I sammanhanget är det viktigt att understryka betydelsen av att arbetsmarknadens parter ser till att föräldralediga och sjukskrivna omfattas av lönerevisioner. Socialförsäkringen ansvarar för att arbetslösa, egenföretagare och försäkrade med en lösligare anknytning till en arbetsgivare ges möjlighet till SGI-anpassning.

Utredningen bedömer att försäkringskollektivet kommer att gynnas av dessa förändringar. Personer som enligt nuvarande regler är helt eller delvis arbetslösa kommer, till skillnad från i dag, att vara garanterade en SGI-anpassning. Deras möjlighet till anpassning kommer inte längre att vara beroende av hur ett löneavtal är konstruerat. Dessutom kommer egenföretagare och i viss mån arbetslösa aktiebolagsdelägare att gynnas. För försäkrade med en pågående anställning sker inte några förändringar så länge anställningen består. Även fortsättningsvis är alltså avtalen mellan arbetsmarknadens parter avgörande för om och på vilket sätt SGI skall kunna anpassas.

Förändringarna bör också medföra påtagliga administrativa förändringar för försäkringskassorna. Det blir vidare enklare för enskilda att förutse utfallet från försäkringen. En indexering innebär att alla försäkrade, oavsett var de bor i landet, kommer att behandlas lika.

6.3.5 Särskilt om retroaktiva avtal

Att nuvarande regler behålls för anställda innebär att problematiken med retroaktiva löneavtal fortfarande är aktuell. Som påpekats inledningsvis i detta kapitel är tidpunkten för ett löneavtals under-tecknande den tidigaste dag fr.o.m. vilken SGI kan ändras. Inom sjuk- och föräldraförsäkringen är det därför inte möjligt att betala ut ersättning retroaktivt från den tidpunkt avtalet gäller. I utredningens direktiv uttrycks visserligen inte särskilt att denna fråga bör ses över. Med hänsyn till de önskemål som framförts av de fackliga organisationerna och med beaktande av socialförsäkringsutskottets uttalande väljer utredningen ändå att beröra frågan.¹¹

SGI är en persons framtida inkomst. En ny SGI kan enligt lagen om allmän försäkring fastställas fr.o.m. den dag "anledning till ändring" uppkommer. Anledning till ändring är den dag inkomstförhållanden ändras. Innan ett nytt avtal är undertecknat går det ju inte att säga att de framtida inkomstförhållandena har ändrats. Problematiken med retroaktiva löneavtal är inte ny. Redan under 1980-talet var frågan föremål för en grundlig genomgång i en statlig utredning.¹² Någon ändring föreslogs inte då eftersom det ansågs bli både komplicerat, svårt att administrera och medföra ökade försäkringsutgifter. För ytterligare information hänvisas till bilaga 4.

Frågan är om det i dag finns förutsättningar att föreslå en sådan ändring. Utredningen bedömer visserligen att det rent administrativt går att hantera en sådan ordning. I dag finns ett helt annat teknikstöd. Trots teknikstödet kommer dock en sådan ändring att komplicera och fördyra administrationen. Vidare måste det övervägas någon form av begränsningsregler. SGI ligger ju till grund för ett antal förmåner. Under en retroaktivtid kan en försäkrad ha beviljats tillfällig föräldrapenning vid flera tillfällen eller haft kortare sjukperioder. Beräkning av ett tillägg skulle i så fall behöva göras särskilt för varje ersättningsperiod. Kortare ersättningsperioder skulle därför behöva undantas.

En ny ordning kommer inte bara att medföra en mer komplicerad och kostnadskrävande administration. Förändringarna kommer också att medföra en tämligen kraftig ökning av försäkringskostnaderna. Utredningen ställer sig också frågan om detta är ett problem som bör hanteras inom socialförsäkringen. Problemet

¹¹ I sitt betänkande 2001/02:SfU framför utskottet att regeringen bör överväga en ändring om det är administrativt möjligt

¹² Jfr SOU 1983:48 Egenföretagares sjukpenning m.m.

uppstår ju endast om avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter drar ut på tiden.

Mot bakgrund av utredningens direktiv, där det anges att administrationen av försäkringen skall vara enkel, går det inte att förorda några förändringar för beräkningen av SGI vid retroaktiva löneavtal. Vid denna bedömning har utredningen även vägt in ökade försäkringskostnader. De avtalsslutande parterna bör därför även fortsättningsvis hantera denna fråga. Avtalen skulle t.ex. kunna utformas så att eventuella retroaktiva ersättningar tillfaller även personer som varit frånvarande på grund av sjukdom eller föräldraledighet under någon del av den retroaktiva tiden. Utredningen har erfarit att vissa fackförbund redan i dag tar ett sådant ansvar.¹³

¹³ Jfr ALFA (allmänt löne- förmånsavtal, cirkulär 2002:A 5) ramavtal för anställda vid statliga myndigheter

7 Beräkning av arbetslivsskadelivränta för förfluten tid

7.1 Inledning

I föregående kapitel har utredningen lämnat förslag till regler om rätten att följa löneutvecklingen under pågående ersättningsfall. Enligt sina direktiv skall utredningen i detta sammanhang även uppmärksamma frågan om löneutveckling vid beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid.

Enligt nuvarande principer för beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid delas livräntetiden upp i två delar, där en del avser den retroaktiva tiden och en del framtiden. Vid beräkning av livränta för retroaktivtiden utreds hur inkomsten under den tiden utvecklats och varje inkomständering medför beräkning av ett nytt livränteunderlag. Beslut om livränta som omfattar retroaktiv tid innehåller därmed inte bara ett livränteunderlag och en livränta som varje år räknas om enligt det särskilda tal som gäller för arbetsskadelivräntor. Ett sådant beslut innehåller dessutom flera livränteunderlag och livräntor för skilda perioder under retroaktivtiden.

Genom att livränta för förfluten tid och livränta som avser framtiden beräknas på olika sätt blir storleken på livräntebeloppet – och i vissa fall även möjligheterna till livränta – beroende av när försäkringskassan fattar sitt beslut.

Det är inte bara vid beräkning av livränta för förfluten tid som det finns anledning att räkna fram nya livränteunderlag. Även vid förlängning av tidsbegränsade livräntor fastställs ett nytt livränteunderlag. Detta baseras på en uppskattning av den försäkrades inkomst som frisk eller oskadad. Utfallet beror således också på om livräntan tidsbegränsas eller beviljas tills vidare.

I det följande presenteras en problembeskrivning innan utredningen utvecklar sina överväganden och förslag. En närmare beskrivning av hur arbetsskadelivränta beräknas ges i bilaga 5.

7.2 Problembeskrivning

Utredningens bedömning: De problem som uppkommer med nuvarande tillämpning är av två slag.

Ett problem är att utfallet vid beräkningen av arbetsskadelivränta kan bli orättvist. Med nuvarande tillämpning kan livräntan vid i övrigt identiska förhållanden komma att lämnas med olika stora belopp till de arbetsskadade. Problemet beror på olika principer för att beräkna livränta.

Ett annat problem är att nuvarande sätt att beräkna livränta medför stora administrativa svårigheter för försäkringskassans handläggare. Problemen är i huvudsak desamma som vid anpassning av SGI efter löneutvecklingen. Uppgifter som lämnas bygger ofta på hypotetiska resonemang och lönestatistik. Någon möjlighet att kontrollera uppgifternas riktighet finns i regel inte. Det är svårt att uppnå likformighet. När livränta beviljas för förfluten tid måste nya livränteunderlag och livräntor beräknas för varje nytt löneavtal. Varje ändring skall samordnas med eventuell sjukersättning eller aktivitetsersättning.

7.2.1 Inledning

Sättet att beräkna livräntor för förfluten tid har utvecklats i praxis. Någon särskild bestämmelse som reglerar beräkningen av livränta för förfluten tid finns nämligen inte i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF). Utvecklingen har lett till att beslut om livränta i många fall resulterar i ett stort antal livränteunderlag. Inte heller finns det någon bestämmelse som reglerar frågan om hur livränteunderlaget skall beräknas vid omprövning eller vid förlängning av en tidsbegränsad livränta. Hur tillämpningen har vuxit fram och vilka försök som under årens lopp gjorts för att komma tillrätta med de problem som denna tillämpning fört med sig beskrivs närmare i bilaga 5.

De problem som uppkommer med nuvarande tillämpning är av två slag. De avser

- utfallet av beräkning av arbetsskadelivränta och
- administrativa svårigheter.

7.2.2 Orättvist utfall vid beräkning av livränta

Ett beslut om livränta från en viss tidpunkt kan som sagt resultera i att livräntans storlek varierar beroende på när försäkringskassan fattar beslut om livränta och om beslutet gäller tills vidare eller är tidsbegränsat.

Varje nytt löneavtal som blir känt och börjar gälla under den period som den retroaktiva livräntan omfattar skall enligt praxis beaktas. Löneförhöjningarna läggs till grund för bestämmande av livränteunderlag tidigast fr.o.m. avtalstidpunkten.

Beslut om livränta skall omprövas om ändring av betydelse har skett i de förhållanden som var avgörande för beslutet eller om den försäkrades möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete väsentligen har förbättrats. Det innebär att livräntan kan höjas eller sänkas om inkomsten ändras. Om inkomständringen är så stor att förutsättningarna för omprövning är uppfyllda skall en ny livränta beräknas. Vid beräkning av ny livränta görs en jämförelse mellan vad den försäkrade vid omprövningstillfället skulle ha haft i inkomst som frisk och den inkomst han eller hon faktiskt har trots skadan. Även vid höjning av en livränta kan det bli fråga om retroaktiv tid och därmed flera livränteunderlag.

När livränta har beviljats för en begränsad tid och därefter skall beviljas för en ny period grundas inte denna på det tidigare bestämda livränteunderlaget. I sådana fall fastställs livränteunderlaget med utgångspunkt i den inkomst den försäkrade skulle ha haft vid den tidpunkt från vilken fortsatt livränta beviljas. Man beräknar således en fiktiv SGI baserad på en uppskattning av den inkomst den skadade skulle ha haft som oskadad.

Vid i övrigt identiska förhållanden kan livränta därför komma att lämnas med olika stora belopp till de arbetsskadade. Problemet beror på olika principer för att beräkna livränta. I extrema fall kan det komma att innebära att en person beviljas livränta medan en annan inte alls får rätt till någon livränta. Om det i det enskilda fallet blir till förmån eller nackdel för den försäkrade beror på relationen mellan den löneutveckling som ägt rum och utvecklingen av det prisbasbelopp (fr.o.m. den 1 januari 2003 ett särskilt tal) som ligger till grund för anpassningen av den löpande livräntan.

Fram till den 1 januari 2003 var fastställd livränta knuten till prisbasbeloppet och omräknades vid förändringar av detta. Prisbasbeloppet fastställs för varje år. Livräntan värdesäkrades således i förhållande till prisutvecklingen. Långsiktigt har det i Sverige skett

en stadig ökning av köpkraften eller reallönerna. Löneutvecklingen har således överstigit prisutvecklingen. Konsekvensen har blivit att individer som antingen beviljats tidsbegränsad livränta eller livränta för förfluten tid i allmänhet har gynnats. Dessa har fått nya livränteunderlag fastställda grundade på löneutvecklingen. Personer som har beviljats livränta tills vidare har generellt sett missgynnats eftersom livräntan räknats om efter den lägre prisutvecklingen.

Från och med den 1 januari 2003 sker uppräkningsen av en fastställd livränta efter en väsentligen annorlunda modell. Den årliga uppräkningsen är numera kopplad till den allmänna inkomstutvecklingen. Uppräkningsen kommer i regel att vara högre än tidigare. Detta medför att de skillnader som följt av olika beräkningssätt generellt kommer att vara mindre framdeles. Förändringen innebär emellertid inte att problemen har upphört. Det kan fortfarande uppstå omotiverade skillnader.

7.2.3 Administrativa svårigheter

Vid upprepade tillfällen har det påtalats att nuvarande tillämpning är administrativt betungande. De problem som uppkommer är i stor utsträckning desamma som vid anpassning av SGI efter löneutvecklingen. Uppgifter måste hämtas från tidigare arbetsgivare om personer som kanske inte har varit i arbete på flera år. De uppgifter som lämnas bygger ofta på hypotetiska resonemang eftersom individuell lönesättning numera gäller inom de flesta områden. I de fall där arbetsgivaren inte finns kvar måste uppgifter hämtas från respektive fackförbund. Uppgifterna därifrån bygger i regel på lönestatistik. Detta innebär att livräntan i stället för att grundas på den försäkrades inkomstförlust kan komma att baseras på avvägningar som av arbetsgivaren eller förbundet bedöms som skäliga. Någon möjlighet att kontrollera uppgifternas riktighet finns nästan aldrig. Det är därför svårt att åstadkomma en likformig tillämpning.

Varje nytt löneavtal som blir känt och börjar gälla under den period som den retroaktiva livräntan omfattar innebär beräkningar av nya livränteunderlag och livräntor. Varje ändring skall samordnas med eventuell sjukersättning eller aktivitetsersättning vilket även detta innebär ett omfattande administrativt arbete.

7.3 En rättvisare och enklare beräkning av livränta

Utredningens förslag: Livränteunderlaget fastställs från den tidpunkt då livränta första gången börjar utges och bestäms enbart på grundval av förhållandena vid den tidpunkten. Vid förlängning eller omprövning av livränta används ett och samma livränteunderlag som räknats upp med samma särskilda tal som livräntan räknas upp med.

Om livränteunderlaget grundas på tillfälligt höga eller låga inkomster skall ett nytt livränteunderlag kunna beräknas och läggas till grund för beräkningen av livränta fr.o.m. den dag då inkomstförhållandena skulle ha förändrats. Bedömningen av om ett nytt livränteunderlag behöver fastställas sker med utgångspunkt i information som finns tillgänglig vid den tidpunkt då livränta första gången börjar utges.

Löneavtal som träffas med retroaktiv verkan kan medräknas i livränteunderlaget förutsatt att avtalet omfattar begynnelse-tidpunkten för livräntan.

7.3.1 Inledning

Enligt nuvarande tillämpning kan livräntan utfalla olika beroende på om den tidsbegränsas eller beviljas tills vidare. Utfallet kan även bli olika beroende på om beslutet avser förfluten tid eller framtid samt när försäkringskassan fattar beslut. Enligt utredningens mening bör inte skillnader i ersättningsnivå mellan försäkrade bero på sådana faktorer.

Som framgått är dessutom hanteringen administrativt betungande och komplicerad. Tillämpningen brister i likformighet.

Mot bakgrund av dessa brister anser utredningen att reglerna bör förändras. Utredningen anser att förändrade regler bör leda till

- att storleken på livräntan inte bör vara beroende av när försäkringskassan skiljer sig från ärendet eller om livränta beviljas tills vidare eller tidsbegränsas,
- att systemet för beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid blir rättvist,
- att det blir en förenklad administrativ hantering.

Vid remissbehandlingen av tidigare förslag till förändringar har det bl.a. hävdats att en kortare handläggningstid hos försäkringskassorna och rätt bedömningar från början skulle medföra att retroaktiva beräkningar nästan aldrig skulle behöva göras. De problem som följer av olika beräkningsprinciper skulle därmed nästan helt kunna försvinna. Det sätt på vilket försäkringskassorna handlägger arbetsskadelivräntor har naturligtvis betydelse för utfallet. Utfallet påverkas bl.a. av handläggningstiderna och bedömningen av skadans varaktighet. Men det är andra faktorer som har större betydelse. Sävitt utredningen kan bedöma är den vanligaste situationen att rätt till livränta eller skäl för omprövning av en sådan har uppkommit långt innan den skadade kommer in med sin ansökan. Den största gruppen omfattar dem som även ansöker om sjuk- eller aktivitetsersättning. Här blir det i princip aldrig fråga om något annat än retroaktiva beslut. Enligt uppgifter från RFV utgör andelen retroaktiva beslut – oavsett eventuella handläggningsrutiner – ungefär 95 procent av samtliga beslut. Behovet av retroaktiva beräkningar är därför inte i någon högre grad föranlett av faktorer som kan härledas till försäkringskassans handläggning. Retroaktiva arbetsskadelivräntor kan således även fortsättningsvis bedömas utgöra merparten av besluten.

Utredningen bedömer i stället att det bara finns ett sätt att komma till rätta med problemen och att skapa likformighet i tillämpningen. En och samma princip bör gälla för beräkning av livränta oavsett om det rör sig om förfluten tid eller framtid. Samma princip bör också gälla för förlängning och omprövning av livränta. Vid valet av en sådan princip för beräkning av livränta finns enligt utredningen två alternativ.

Det ena alternativet är att överföra det nuvarande sättet att beräkna retroaktiv livränta till att gälla även för livränta som skall utges framåt i tiden. Det skulle i praktiken innebära att livräntan fick räknas om efter varje nytt löneavtal under hela livräntetiden. En sådan lösning skulle vara rättvis och likformig. Den har också starka skadeståndsrättsliga inslag. Emellertid fattas för närvarande årligen ca 10 000 beslut om livränta. Samtliga livräntor som betalas ut uppgår till ca 89 000. Av administrativa skäl är en lösning med ständiga omräkningar omöjlig. Det går därför inte att förorda ett alternativ med en utbyggd individuell löneanpassning.

Det andra alternativet – vilket utredningen bedömer som den enda framkomliga vägen för att lösa nuvarande problem – är att beräkna livränta även under retroaktivtid som om den beräkningen

avsåg den framtida livräntan. Detta innebär att endast ett livränteunderlag fastställs som också gäller vid förlängning och omprövning av livränta. Det finns därvid anledning att ta ställning till om retroaktiva löneavtal som omfattar begynnelsestidpunkten skall få påverka livränteunderlaget.

Utredningen är medveten om att ett system med enbart ett livränteunderlag kan bli stelbent och leda till stötande resultat. Det kan därför finnas anledning att resonera kring eventuella undantag från huvudregeln.

7.3.2 Huvudregel – ett livränteunderlag vid beräkning av livränta

Enligt nuvarande tillämpning görs vid beräkning av ny livränta en jämförelse mellan vad den försäkrade skulle ha haft i inkomst som frisk (nytt livränteunderlag) och den inkomst han eller hon faktiskt har trots skadan. En sådan jämförelse görs även i de fall livräntan ändras vid omprövning eller den fortsatta rätten prövas vid utgången av en tidsbegränsad livränta. Detsamma gäller i de fall livränta beviljas för förfluten tid.

Ett beslut om livränta kan som beskrivits tidigare resultera i att livräntans storlek varierar beroende på när försäkringskassan fattar beslut och om beslutet gäller tills vidare eller är tidsbegränsat.

Utgångspunkten för utredningens förslag är

- att samma principer skall gälla för beräkningen av livränta oavsett tiden för beslutet och
- att endast ett livränteunderlag skall fastställas för en och samma skada.

Utredningen har stannat för att föreslå att det livränteunderlag som fastställs att gälla fr.o.m. den tidpunkt från vilken livränta först skall utges också skall ligga till grund för den fortsatta livränteberäkningen. Detta bör gälla oavsett vid vilken tidpunkt som livränta beslutas och också gälla vid omprövning eller förlängning av livränta.

I de situationer där livränta enligt nuvarande tillämpning beräknas med utgångspunkt i den inkomst den skadade skulle ha haft som oskadad, bör i fortsättningen i stället användas det först fastställda livränteunderlaget. Vid en omprövning bör istället detta livränteunderlag jämföras med den skadades faktiska inkomst trots

skadan. Detta innebär att livränteunderlaget inte omprövas. En ny livränta bör grundas på samma livränteunderlag som den tidigare. Detta utgör ett avsteg från den förutsättningslösa prövning som hittills skett och som inte bara omfattat rätten till livränta utan också livränteunderlaget.

Också regelförändringen år 1993 innebar att endast ett livränteunderlag fastställdes.¹ Livränteunderlaget skulle inte kunna bestämmas på nytt för samma skada. Det saknades dock regler för hur livränteunderlaget skulle räknas upp när det blev fråga om förlängning av en tidsbegränsad livränta eller i samband med en omprövning. De nya reglerna medförde därför problem med under- och överkompensation.² Problemen berodde dels på skillnader mellan löne- och prisutveckling, dels på att livränteunderlaget vid omprövning eller förlängning av en tidsbegränsad livränta inte värdesäkrades eller anpassades efter löneutvecklingen i samhället.

Det är därför av vikt att det införs regler för uppräknings också av livränteunderlaget. Om livränta som beviljats tills vidare omprövas, eller en ny livränta fastställs efter det att en tidsbegränsad livränta upphört, måste också livränteunderlaget standardanpassas. Anpassningen görs genom att livränteunderlaget räknas om med samma särskilda tal som i dag gäller för omräkning av livränta. Anpassningen bör anslutas till nuvarande principer om indexering av en fastställd livränta.

Skillnaderna mellan faktisk löneutveckling och nivån på den standardanpassning som föreslås är i allmänhet mindre än mellan faktisk löneutveckling och prisutveckling. Indexering innebär emellertid alltid en viss schablonisering eftersom indexet speglar en genomsnittlig utveckling. Individer och grupper av individer kan ha en utveckling som avviker från den genomsnittliga utvecklingen. Mot bakgrund av att även livränteunderlaget anpassas – och att standardanpassning föreslås som indexeringsmodell – kommer de problem med över- eller underkompensation som tidigare förslag medfört att i princip upphöra.

Vid remissbehandlingen av tidigare förslag till förändringar har det bl.a. hävdats att det skadeståndsrättsliga inslaget i arbetsskadeförsäkringen skulle lägga hinder i vägen för det föreslagna sättet att beräkna livränta (jfr bilaga 5). Utredningen konstaterar dock att arbetsskadeförsäkringen är ett offentligt åtagande och staten sätter villkoren för detta. Arbetskadeförsäkringen vilar på skadestands-

¹ Prop. 1992/93:30 och bet. 1992/93:SfU8, jfr bilaga 5

² Prop. 1992/93:178 och bet. 1992/93:SfU17, jfr bilaga 5

rättslig grund men detta innebär inte att ersättningen bestäms enligt skadeståndsrättsliga principer. En närmare beskrivning av skillnaderna mellan skadeståndsrätten och arbetsskadeförsäkringen finns i bilaga 5.

De föreslagna ändringarna innebär

- att livräntans storlek inte blir beroende av tidpunkten för försäkringskassans beslut, och
- att livränteunderlaget inte omprövas vare sig vid förlängning av en tidsbegränsad livränta eller vid omprövning av en löpande livränta, utan räknas upp i förhållande till förändringen av det särskilda talet.

Förslaget uppfyller enligt utredningen de krav på ett rättvist och administrativt enkelt system för beräkning av arbetsskadelivräntor som i olika sammanhang har uppställts.³ Vidare minskar utrymmet för skönsmässiga bedömningar och de försäkrade kommer i framtiden att behandlas lika. För försäkringskassorna innebär det en väsentligt enklare administration. Genomströmningstiderna kan kortas betydligt eftersom dessa bl.a. sammanhänger med långa väntetider i samband med inkomstutredningar med arbetsgivare och fackförbund.

Förslaget medför enligt utredningens uppfattning inte ökade försäkringskostnader. Däremot kan man räkna med minskade administrationskostnader. Förslaget medför ändringar i 4 kap. 5 § LAF.

Ett undantag från denna huvudregel behandlas i följande avsnitt. Det kan också nämnas att det finns särskilda regler för den som skadar sig i unga år eller under utbildningstid. Beräkningsunderlaget för dessa regleras i 4 kap. 9–10 §§ LAF. Någon förändring av dessa regler föreslås inte.

7.3.3 Undantag – i vissa situationer får nya livränteunderlag beräknas

Livränteunderlaget beräknas på den försäkrades inkomst som oskadad. Livränta lämnas för skillnaden mellan inkomst före skadan och den inkomst den försäkrade kan antas få trots skadan. Utgångspunkten är alltså den att om den försäkrade inte hade ska-

³ Se t.ex. bet. 1992/93:SfU17, jfr bilaga 5

dats skulle han eller hon ha arbetat kvar inom i huvudsak det yrke och med den inkomst som livränteunderlaget är beräknat på. Därtill kommer antagandet att den försäkrade skulle ha haft möjlighet att få sådana inkomster under hela den tid livränta lämnas. För vissa grupper får sådana antaganden orimliga konsekvenser även med det nuvarande sättet att beräkna livränta. Beroende på inkomstsituationen vid den tidpunkt då livränta första gången börjar lämnas kan en försäkrad – på ett oacceptabelt sätt – antingen gynnas eller missgynnas.

Enligt den föreslagna huvudregeln får endast ett livränteunderlag beräknas för en och samma skada. En sådan regel kan komma att förstärka de effekter som redan idag uppkommer för personer som under en begränsad period i livet har inkomster som avviker från det som är normalt. I det följande redogör utredningen för de situationer som avses och lämnar ett förslag som ger möjlighet att komma till rätta med dessa effekter.

För föräldrar som utnyttjar sin rätt att arbeta deltid för vård av barn under åtta års ålder beräknas livränteunderlaget idag utifrån inkomsten av deltidsarbete. Om det inte skulle vara möjligt att beräkna ett nytt livränteunderlag skulle livräntan för all framtid kompensera ett deltidsarbete. Livräntan beräknas idag med antagandet att föräldern skulle fortsätta arbeta deltid resten av livet förutsatt att livräntan beviljas tills vidare. Statistiska uppgifter tyder på att det i första hand är kvinnor som arbetar deltid under en längre eller kortare period av sitt arbetsliv och som därvid får en lägre inkomst.⁴ Mycket talar således för att den som utnyttjar sin rätt att arbeta deltid på grund av vård av barn under åtta års ålder bör kunna få livränteunderlaget förhöjt vid en senare tidpunkt, vanligen när den lagliga rätten att arbeta deltid upphör.

Utredningen föreslår därför att den som helt eller delvis förlorar sin försörjningsförmåga på grund av arbetsskada, under en period av sitt liv när han eller hon har lägre inkomst på grund av deltidsarbete till följd av ledighet för vård av barn eller liknande skäl, bör kunna få sin framtida livränta omprövad. Omprövningen bör ske vid den tidpunkt då den skadade med all sannolikhet skulle ha gått upp i arbetstid. Ytterligare livränteunderlag bör därför kunna fastställas att gälla fr.o.m. denna senare tidpunkt. Livränteunderlaget

⁴ Enligt statistisk årsbok 1999 (tabell 198 och 202) hade kvinnor under 1997 en genomsnittlig arbetstid på 27,29 timmar per vecka medan männens genomsnittliga arbetstid uppgick till 35,26 timmar per vecka. Medelinkomsten för män var under samma år 190 000 kronor och för kvinnor 130 000 kronor

beräknas från den tidpunkten motsvara inkomsten i ett arbete med samma arbetstid som den skadade hade före sin ledighet. För den som arbetar deltid av andra skäl bör livränteunderlaget däremot även i fortsättningen vara oförändrat.

En annan grupp är de personer som har ett arbete som endast kan utföras under en begränsad tid av den yrkesaktiva tiden. Elitidrottsmän utgör exempel på en sådan yrkeskategori som kan ha höga inkomster under ett begränsat antal år. Enligt den nuvarande tillämpningen tidsbegränsas ofta livräntan. Omprövning sker när perioden löper ut. I dessa situationer bedöms i dag den fortsatta rätten till livränta med utgångspunkt i en bedömning av den inkomst den skadade skulle ha haft som oskadad vid den tidpunkten. Eftersom idrottskarriären är begränsad i tid bedöms livränteunderlaget med utgångspunkt i den inkomst som den skadade skulle ha uppburit därefter.

Undantagsregleringen bör således avse sådana situationer där det redan vid den tidpunkt då livränta första gången börjar utges med all sannolikhet kan bedömas att förvärvsinkomsten skulle ha varit en annan vid en senare tidpunkt. Kan det redan vid denna tidpunkt med all sannolikhet bedömas att den försäkrade skulle ha haft en annan inkomst vid detta senare tillfälle får ett nytt livränteunderlag bestämmas fr.o.m. denna tidpunkt. Även ett sådant livränteunderlag räknas om med det särskilda tal som gäller för livräntan.

7.3.4 Omprövning av livränta vid retroaktiva löneavtal

Utredningen föreslår alltså som huvudregel att endast ett livränteunderlag skall kunna fastställas för en och samma skada. Det är då av stor vikt att detta underlag också speglar förhållandena vid den tidpunkten. Utdragna avtalsförhandlingar kan medföra att livränta beviljas på en lägre nivå än om förhandlingarna hade varit slutförda vid tidpunkten då livräntan började utges. Regeringen har tidigare ansett att detta är orimligt.⁵

Utredningen har vägt för- och nackdelar med att medräkna retoraktiva löneavtal i livränteunderlaget.

Regeringens kommentar kan ses mot bakgrund av att en fastställd livränta vid tidpunkten anpassades efter den årliga förändringen i basbeloppet. Utvecklingen av basbeloppet har generellt sett understigit löneutvecklingen. Ju fler avtalade löneökningar

⁵ Prop. 1992/93:30, jfr bilaga 5

som kunde inräknas desto högre livränteunderlag medförde detta. Numera anpassas livräntan efter halva reala inkomstutvecklingen med tillägg för hela prisutvecklingen. Denna förändring minskar värdet av att beakta retroaktiva löneavtal. Ett annat skäl som talar emot är att en förändring skulle medföra en viss ökning av både administrationskostnaderna och försäkringskostnaderna.

De skäl som talar emot bör emellertid vägas mot andra aspekter. Livränta kan utgöra en väsentlig andel av en försäkrads inkomster. En fastställd livränta kan också beviljas i unga år och utges under lång tid. Det är därför extra viktigt att livränteunderlaget inte fastställs för lågt från början. Detta talar för att ersättningen redan från början, precis som inom skadeståndsrätten, fastställs med viss marginal till den arbetsskadades fördel. Mot bakgrund av att de flesta livräntor beviljas retroaktivt, och att retroaktiva löneavtal därför redan idag påverkar livräntan, bör inte heller de administrativa svårigheterna och ökningen av försäkringskostnaderna överdrivas. I många ärenden kommer försäkringskassan precis som i dag att ha kännedom om utfallet av ett retroaktivt löneavtal redan vid beslutstidpunkten.

Utredningen anser därför att mycket talar för att retroaktiva löneavtal som omfattar begynnelsestidpunkten bör beaktas vid bestämmandet av livränteunderlaget. Utdragna avtalsförhandlingar bör med hänsyn till livräntas syfte och karaktär inte tillåtas drabba den skadade. Det innebär att även ett retroaktivt löneavtal kan beaktas om retroaktivtiden omfattar den dag då livräntan första gången börjar utges. Utdragna avtalsförhandlingar kommer därmed inte att medföra att livränta beviljas efter en lägre inkomst än om avtalsförhandlingarna hade varit slutförda när livränta börjar utges. Utredningen bedömer att det inte är nödvändigt att reglera detta eftersom utredningens förslag i avsnitt 3.5 inte innehåller de begränsningar som den tidigare kopplingen till SGI-beräkningen innebar.

I de fall ett retroaktivt löneavtal som omfattar begynnelsestidpunkten för livräntan har slutits efter det att försäkringskassan fattat sitt beslut, får kassan på begäran av den enskilde ompröva livränteunderlaget. Mot bakgrund av att det tillkommit uppgifter som inte varit kända för kassan vid beslutet kan kassan med tillämpning av sedvanliga omprövningsregler ändra livränteunderlaget så att den inkomst som gäller för den försäkrade vid livräntans begynnelsestidpunkt också utgör livränteunderlaget.

Detta förslag tillgodoser kravet på att livränteunderlaget speglar de faktiska inkomster som den försäkrade har vid den tidpunkt då livräntan skall börja utges. Detta följer av den nya lydelsen i 4 kap 5 § LAF.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna förändringarna träder i kraft den 1 juli 2004.

Reglerna om SGI-skydd vid barnets födelse tillämpas på barn som är födda den 1 juli 2003 eller senare. I övrigt tillämpas de föreslagna bestämmelserna på beslut om sjukpenninggrundande inkomst som fattas från och med den 1 juli 2004.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis

- att SGI-skyddet efter barnets födelse och den särskilda beräkningsgrunden förlängs (kap. 5.2)
- att det införs bestämmelser om att indexera den sjukpenninggrundande inkomsten för försäkrade som saknar anställning (kap. 6.3)
- att det skapas en fristående arbetsskadeförsäkring och nya regler för beräkning av arbetsskadelivränta (kap. 3.5 och 7.3).

Utredningen anser att det är angeläget att de föreslagna förändringar kan träda ikraft så snart som möjligt. Detta bedöms kunna ske tidigast den 1 juli 2004. Utredningen anser därför att reglerna bör träda ikraft vid den tidpunkten.

De nya reglerna bör i princip gälla fullt ut fr.o.m. dagen för ikraftträdandet. Det innebär ingen omedelbar förändring för dem som redan uppbär ersättning. När det gäller förändringarna av reglerna om SGI-skydd vid barnets födelse kommer dessa regler tillämpas på barn som är födda den 1 juli 2003 eller senare. Utredningen bedömer att det därmed inte uppstår några gränsdragningsproblem eftersom dessa barn kommer att fylla ett år när reglerna träder i kraft och deras föräldrar kommer då att omfattas av det förlängda SGI-skyddet. I övrigt bör de nya bestämmelserna

tillämpas på beslut om sjukpenninggrundande inkomst som fattas från och med den 1 juli 2004.

De nya reglerna för anpassning av sjukpenninggrundande inkomst kommer att få omedelbart genomslag. Således bör dagens system med anpassning av sjukpenningunderlaget till löneutvecklingen inte behållas efter ikraftträdandet för personer som saknar anställning. Detta system bör som framgått ersättas av en uppräkningsmetod med hänsyn till förändringar i konsumentprisindex. Beslut som fattats före ikraftträdandet bör däremot prövas mot de äldre bestämmelserna. Detta bör också gälla i fråga om livräntebeslut som fattats före ändringen.

Livränteunderlaget kommer med de nya bestämmelserna som huvudregel att fastställas på grundval av förhållandena vid den tidpunkt då rätten till livränta uppkommer och därefter endast bli föremål för uppräkningsmetod med ett särskilt tal. Omräkningsregeln för livränteunderlag kommer att tillämpas även på livränteunderlag som fastställts med stöd av äldre bestämmelser.

När det gäller övergångsbestämmelser så behövs sådana beträffande samtliga ändringar för de beslut som blir föremål för överklagande eller omprövning. Övergångsbestämmelser behövs också när det gäller livränteunderlagen för de livräntor som beviljats före ikraftträdandet men som omprövas eller förlängs därefter.