

9 Förslagens konsekvenser

9.1 Inledning

Utredningen anser att nuvarande försäkringslösningar på sikt bör ersättas av en ny försäkringsstruktur. Utformningen av en sådan försäkringsstruktur kräver givetvis ytterligare överväganden och fördjupade analyser, vilket inte ryms inom ramen för denna utredning. Detta innebär också att konsekvenserna av en ny försäkringsstruktur inte kan presenteras här eftersom de inte kan överblickas i dag. Betänkandet är i den delen i huvudsak av principiell karaktär och bör i första hand ses som ett underlag för det fortsatta arbetet.

I detta betänkande föreslår utredningen sammanfattningsvis

- en fristående arbetsskadeförsäkring,
- förändringar för beräkning av arbetsskadelivränta,
- förändring av reglerna om SGI-skydd efter barns födelse och av reglerna om särskild beräkningsgrund för föräldrapenning, samt
- nya regler för anpassning av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) under skyddad tid.

I det följande redovisas konsekvenserna för dessa förslag. Inledningsvis bör dock nämnas att förslaget om en fristående arbetsskadeförsäkring inte har några omedelbara effekter. Förslaget är av principiell karaktär och innebär inte några genomgripande regelförändringar. Nuvarande tillämpning kommer därför inte att nämnvärt påverkas utöver de särskilda regelförändringar som avser retroaktiva livräntor.

De konsekvenser som i första hand är av intresse att redovisa är

- ekonomiska konsekvenser
- administrativa konsekvenser
- konsekvenser för individen
- konsekvenser för kommunerna

- konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningen skall enligt sina direktiv även redovisa vilka konsekvenser förslagen får för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, villkoren för småföretagen samt möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen bedömer att förslagen inte påverkar dessa områden. Detta berörs därför inte ytterligare.

Förändringar i socialförsäkringssystemet påverkar i regel de avtal om kompletterande ersättningar som slutits mellan arbetsmarknadens parter. De förslag som läggs här – i synnerhet förslagen om beräkning av livränta och anpassning av SGI – kan därför komma att påverka utfallet av de kollektivavtalade förmånerna. Detta får enligt utredningen i så fall lösas avtalsvägen.

Det bör påpekas att konsekvenserna av förslagen har bedömts mot bakgrund av nuvarande regler. Regeringen har emellertid föreslagit vissa förändringar som avses träda i kraft den 1 juli 2003. Ett av förslagen är att sjukpenning till arbetslösa anpassas så att ersättningen motsvarar arbetslöshetsersättningen. Om riksdagen ställer sig bakom regeringens förslag bedömer utredningen att förslaget om indexering för bl.a. arbetslösa kommer att beröra betydligt färre personer än vad som är fallet med nuvarande regler.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslaget om att den sjukpenninggrundande inkomsten omprövas och bestäms till den beräknade framtida inkomsten av förvärvsarbete när barnet fyller ett och ett halvt år kommer att innebära minskade kostnader för samtliga SGI-baserade förmåner utom för föräldrapenning. Kostnaderna för föräldrapenning kan i stället komma att öka något med förslaget om förlängd tid för särskild beräkningsgrund för föräldrapenning.

Utredningens förslag om att den sjukpenninggrundande inkomsten – för andra än anställda – i fortsättningen skall indexeras med hjälp av KPI kommer att medföra att ökningen av försäkringskostnaderna kommer att bli lägre än med nuvarande tillämpning. Effekterna av detta kan uppskattas till ca 150 miljoner kronor brutto.

Förslagen om förändringar i reglerna för beräkning av arbetsskadelivranta bedöms inte påverka försäkringskostnaderna.

9.2.1 SGI-skydd och särskild beräkningsgrund vid vård av barn

Sjukpenningsskyddet efter barnets födelse föreslås bli förlängt från nuvarande ett år till ett och halvt år. SGI-skyddet upphör när barnet fyller ett och ett halvt år. Den försäkrade får sin SGI grundad på inkomsten i det förvärvsarbete som då faktiskt utförs. Utredningen föreslår även att det efterskydd, den s.k. särskilda beräkningsgrunden, som innebär att föräldrapenningen beräknas på tidigare SGI förlängs från två till två och ett halvt år.

Nuvarande tillämpning innebär att den som inskränker sin arbetstid efter barnets ettårsdag har rätt att behålla sin tidigare SGI om nedsättningen av arbetstiden kompenseras med uttag till motsvarande andel av föräldrapenning. Detta innebär att den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning sällan kommer till användning, eftersom flertalet föräldrar lyckas behålla sin ursprungliga SGI genom att kompensera eventuell arbetstidsminskning med föräldrapenning. Förslaget till förlängning av SGI-skyddet vid vård av barn medför därför endast en marginell ökning av kostnaderna, särskilt som regelsystemet innehåller vissa inskränkningar i rätten att få sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning under ledighet för vård av barn.

Förslagen innebär således att samtliga SGI-förmåner förutom föräldrapenning kommer att beräknas på en SGI som motsvarar faktisk, beräknad arbetsinkomst när barnet fyller ett och ett halvt år. Det är därför troligt att den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning kommer att få sin avsedda betydelse.

Detta leder till lägre kostnader för sjukpenningförsäkringen men medför antagligen en viss höjning av kostnaderna för föräldrapenning. Det är svårt att uppskatta effekterna på de samlade försäkringskostnaderna. Utfallet beror bl.a. på hur föräldrarnas beteende påverkas. Såvitt utredningen erfarit tar flertalet föräldrar ut samtliga föräldrapenningdagar under barnets två första levnadsår. Det kan förmodas att detta inte i någon högre grad kommer att förändras.

Kostnaderna för föräldrapenning kan komma att öka något som en följd av förlängningen av den särskilda beräkningsgrunden. Ökningen kan dock antas bli marginell eftersom de flesta föräldrar redan i dag får en föräldrapenning som beräknats på ursprunglig SGI. Utredningen uppskattar att förslagen sammantagna innebär en minskning av försäkringskostnaderna.

9.2.2 Anpassning av SGI under skyddad tid

Utredningen föreslår en ny modell för anpassning av SGI. Den som har en anställning som kan läggas till grund för SGI får sin SGI anpassad efter den faktiska löneutvecklingen så länge anställningen består. För övriga anpassas SGI:n efter konsumentprisindex (KPI).

I två departementspromemorior¹ har effekterna av indexering analyserats. Utredningen begränsar därför sin genomgång och redovisar i huvudsak endast de nya beräkningar som gjorts och gör en uppskattning av de kostnader som förslaget innebär. Riksförsäkringsverket (RFV) har bistått utredningen med vissa uppgifter.

För att kunna bedöma hur försäkringskostnaderna påverkas av utredningens förslag måste kostnaderna för den nuvarande anpassningen av SGI bestämmas. Eftersom SGI numera endast fastställs i samband med ersättningsanspråk saknas tillförlitliga uppgifter om SGI för de försäkrade som har rätt till en sådan. Detta innebär att de siffror som redovisas mera utgör riktmärken eller uppskattningar.

För att kunna få en uppfattning om storleken av kostnaderna för den nuvarande anpassningen av SGI har RFV tagit fram uppgifter som visar förändringen av SGI för personer som uppburit sjukpenning under två på varandra följande år.² I tabell 1 redovisas förändringen av SGI mellan år 2001 och 2002 för försäkrade som varit sjukskrivna respektive år.

¹ I promemorian Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19, s. 167 ff samt bilaga 1 och 2) finns beräkningar. Även i promemorian Sjukersättning i stället för förtidspension (Ds 2000:39, s. 221 ff och 273 ff) beräknas effekterna av olika indexeringsmodeller för anpassningen av sjukersättning.

² RFV har skapat en databas för beräkning av förändringen av SGI för försäkrade som haft ett sjukfall hos försäkringskassan 2001 och/eller 2002. Med utgångspunkt från sjukfall under december månad 2001 respektive 2002 har individerna påförts SGI grundat på uppgifter över inskrivna försäkrade. Därefter har SGI summerats för alla personer som varit sjuka i december månad respektive år. Databasen visar värdeförändringen av den sammanlagda SGI-nivån för dem som hade ett sjukfall vid dessa tidpunkter.

Tabell 1 – Utveckling av SGI mellan år 2001 och 2002

SGI	År 2001 - dec.	År 2002 - dec.	Ökning (kr)	Ökning (%)
Total SGI (kr)	73 176 742 000	76 460 443 700	3 283 701 700	4,5
Antal med SGI	357 114	358 552	1 438	0,4
SGI/person (kr)	204 911	213 248	8 337	4,1
SGI - exkl. anställda	18 839 323 800	19 356 347 900	517 024 100	2,7

Av tabellen framgår att SGI ökade med 4,5 procent eller med ca 3 284 miljoner kronor, som en följd av förändringen mellan december 2001 och december 2002. Utslaget på individnivå, samtliga grupper inräknade, uppgick den genomsnittliga anpassningen av SGI till 4,1 procent. Som jämförelse ökade lönerna (inklusive löneglidning) på hela den svenska arbetsmarknaden, enligt SCB:s statistik, med 3,7 procent under motsvarande period.

I detta sammanhang bör nämnas att förändringen av SGI mellan 2001 och 2002 inte enbart gäller dem som haft ett pågående ersättningsärende under hela tidsperioden. En del av SGI-ökningen kan därför hänföras till arbetsbyten med högre lön. Det är inte heller ovanligt att den som är föräldraledig eller långtidssjukskriven missgynnas i lönehänseende. Anpassningen av SGI under skyddad tid torde därför i praktiken vara lägre än 4,1 procent.

Om man bortser från de försäkrade som hade en anställning ökade SGI endast med 2,7 procent eller med 517 miljoner kronor. Utvecklingen av SGI för personer som saknar anställning är således lägre än för dem som har en anställning.

Tabell 2 redovisar hur användningen av olika indexeringsmodeller påverkar SGI. De index som redovisas är:

- Index baserat på förändringen av prisbasbeloppet (PBB)
- KPI som mäter hur mycket prisnivån ökat under ett år
- Socialförsäkringens inkomstindex, vilket är ett mått på ökningen av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten och genomsnittlig utbetald förtidspension

- Arbetskadeförsäkringens index för anpassning av fastställd livränta (LAF i tabellen)³

Tabell 2 – Olika index påverkan på SGI

	PBB	KPI	LAF	I-Index
Utveckling av index ¹⁾	2,1 %	2,3 %	3,6 %	4,0 %
Total ökning av SGI ²⁾ (miljoner kr)	1 606	1 759	2 753	3 058
Ökning av SGI, exkl. anställda (miljoner kr)	406	445	697	774

1) Procentsatserna visar den genomsnittliga förändringen per år 1990–2000.

2) Ökningen av SGI är beräknad med utgångspunkt från den totala SGI-nivån i december år 2002.

Tabellen visar att en anpassning som knyts till förändringen av prisbasbeloppet medför den lägsta uppräkningsmedan en anpassning som knyts till utvecklingen av inkomstindex medför den högsta uppräkningsmedan.

Tabell 2 visar den genomsnittliga förändringen per år av de olika indexeringarna under perioden 1990–2000. I Tabell 3 visas som en jämförelse den årliga förändringen från 1990 och framåt. I tabellen visas löneutvecklingen i landet från 1993 och framåt, såsom den redovisas i Statistiska Centralbyråns (SCB) officiella statistik.

³ Detta index grundas på hela prisutvecklingen enligt KPI med tillägg för halva inkomstökningen enligt socialförsäkringens inkomstindex.

Tabell 3 – Indexering med utgångspunkt i löner eller priser (procent)

<i>Index-år</i>	PBB¹⁾	KPI²⁾	LÖN 1³⁾	LÖN 2⁴⁾
1990	6,4	6,6	–	–
1991	8,4	9,7	–	–
1992	1,6	10,1	–	–
1993	2,1	1,5	–	–
1994	2,3	4,7	1,9	2,9
1995	1,4	2,5	1,6	2,4
1996	1,4	2,7	2,2	3,3
1997	0,3	0,8	4,0	6,0
1998	0,3	0,8	3,0	4,5
1999	0	0,6	2,5	3,8
2000	0,6	0,3	2,3	3,4
2001	0,8	1,2	2,7	3,7
2002	2,7	2,9	2,7	4,3
2003	1,9	2,0	2,6	4,0
Snitt 90-03	2,16	3,31	–	–
Snitt 94-03	1,17	1,85	2,55	3,83

1) Före 1999 fanns inte något prisbasbelopp. För åren 1990–1998 baseras därför uppräknigen på dåvarande basbelopp. Procentsatserna visar skillnaden mellan två års basbelopp/prisbasbelopp. Procentsatsen för t.ex. 1997 visar skillnaden mellan 1996 och 1997 års basbelopp.

2) Utvecklingen av KPI mellan juni året innan indexeringsåret och juni året dessförinnan.

3) Den genomsnittliga procentuella förändringen för året innan indexeringsåret jämfört med året dessförinnan. Procentsatsen för t.ex. år 2003 visar alltså den genomsnittliga löneutvecklingen i landet mellan åren 2001 och 2002. Lönestatistiken gäller i princip hela arbetsmarknaden. Siffrorna visar löneökning enligt avtal. För åren 1993–1999 har inte utredningen fått fram några exakta siffror som visar löneutvecklingen enligt avtal. De siffror som anges för åren 1994–2000 bygger därför på en uppskattning som beräknats med utgångspunkt i hur stor andel av de totala löneökningarna som kunde hänföras till avtal för åren 2000–2002.

4) Se föregående punkt. Siffrorna inkluderar även löneökningar vid sidan av avtal, s.k. löneglidning. Tillförlitliga uppgifter om löneutvecklingen 1989–1992 saknas. Siffrorna fr.o.m. 1994 och framåt är hämtade från SCB:s och Medlingsinstitutets officiella lönestatistik.

Källa: Lagen (1962:381) om allmän försäkring, SCB, Medlingsinstitutet, RFV.

Tabellen bekräftar de uppgifter som framgår av tabell 2.

Tabell 3 visar även att Sverige åren 1993 och 1994 (år 1994 och 1995 i tabellen) hade en negativ reallöneutveckling. Från framför allt 1996 till 2000 har arbetstagarna haft en tydlig reallöneutveckling. Enligt aktuella uppgifter var prisutvecklingen, räknad som förändringen av KPI, under den senaste tolv månadersperioden (mars 2003 jämfört med mars 2002) 3,1 procent. Den totala löneutvecklingen mellan december 2002 och motsvarande månad 2001 var, enligt konjunkturlönestatistiken, 3,7 procent. Den avtalsmässiga ökningen var 2,5 procent, dvs. lägre än prisutvecklingen enligt KPI.

Utredningen föreslår att SGI anpassas efter prisförändringar mätt enligt KPI. Med utgångspunkt i SGI-nivåerna 2002 skulle värdet på SGI – med detta KPI-mått – öka med 445 miljoner kronor. Kostnadsökningen torde därmed bli lägre än den kostnadsökning som uppkommer med den nuvarande anpassningen efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde (517 miljoner kronor jämfört med 445 miljoner kronor).

Från och med mitten av år 2002 har de flesta försäkringskassor som en följd av flera avgöranden i kammarrätten förändrat sin tillämpning. En majoritet av försäkringskassorna har övergått till att anpassa SGI för arbetslösa efter olika former av genomsnittliga löneökningar. Sådana löneökningar är betydligt högre än de generella påslag som tidigare endast beaktades för arbetslösa. Av tabell 1 framgår att nuvarande anpassning för personer som saknar anställning medförde en ökning av SGI med 2,7 procent. Mot bakgrund av den förändrade tillämpningen kan det antas att den framtida ökningen kommer att bli större. Utredningen bedömer att ökningen kommer att närma sig löneutvecklingen för anställda. Utredningen bedömer därför att en ökningstakt på ca 3,2 procent är ett rimligt antagande.⁴ Utredningen gör antagandet att den nya anpassningsmodellen innebär en ökning på 2,3 procent.⁵

Utvecklingen av SGI är inte detsamma som utvecklingen av försäkringskostnaderna. Den ersättning som beräknas på SGI utgör endast 80 procent av inkomstunderlaget. RFV:s uppgifter baseras endast på sjukfall. SGI ligger till grund även för andra förmåner såsom havandeskapspenning och föräldrapenning. Utvecklingen av försäkringskostnaderna beror dessutom på antal ersatta dagar.

Det bör framhållas att RFV:s beräkningar tar sin utgångspunkt i utvecklingen mellan december 2001 och december 2002. Om

⁴ Genomsnitt av LÖN 1 och LÖN 2 enligt tabell 3

⁵ Baserat på den genomsnittliga årliga utvecklingen av KPI perioden 1990–2000, jfr tabell 2

RFV:s beräkningar i stället hade avsett utvecklingen mellan 2000 och 2001 skulle utfallet ha blivit annorlunda. Utredningens förslag medför därför i realiteten en begränsning av den kostnadsökning som blivit följden av kammarrätternas avgöranden, men högst sannolikt en något högre uppräkningsgrad än vad som gällt före 2002.

De totala försäkringsutgifterna för SGI-baserade ersättningar var ca 70 miljarder kronor för år 2002. Ca 25 procent av dessa ersättningar betalades ut till försäkrade som saknade anställning. På grundval av dessa uppgifter kan begränsningen av utgiftsökningen uppskattas till ca 150 miljoner kronor brutto.

9.2.3 Beräkning av arbetsskadelivränta

Som huvudregel föreslås att endast ett livränteunderlag skall beräknas och att detta skall ske med utgångspunkt i de förhållanden som gällde fr.o.m. den tidpunkt då livräntan första gången börjar utges. I de förhållanden som beaktas ingår också retroaktiva löneavtal. Även vid omprövning eller förlängning kommer beräkningen av livräntan att grundas på detta livränteunderlag efter uppräkningsgrad med det särskilda tal som i dag standardsäkrar en fastställd livränta. Undantag från denna huvudregel görs när en arbetsskadad har tillfälligt höga eller låga inkomster under en begränsad del av sitt yrkesverksamma liv.

Med dagens regler beräknas såväl en ny livränta som en förlängning av livräntan på grundval av ett livränteunderlag som utgör en uppskattning av vad den försäkrade skulle ha haft som oskadad vid den tidpunkt då livräntan skall utges. Därtill kommer att man vid beräkningen av retroaktiva livräntor tar hänsyn till de inkomständringar som varit och beräknar nya livränteunderlag för varje sådan inkomständring. Nuvarande tillämpning innebär att försäkringskassorna närmast hamnar i ett förhandlingsläge med arbetsgivare eller fackförening och den försäkrade. Ofta hävdas att den försäkrade skulle ha haft en löneutveckling över genomsnittet och därutöver regelbundet återkommande övertid och annan kostnadsersättning. Någon möjlighet att kontrollera uppgifternas riktighet finns dock sällan. Det är därför inte orimligt att anta att nuvarande uppräkningsgrad är i nivå med den genomsnittliga årliga löneutvecklingen i landet (3,83 procent perioden 1993–2002).

Förslaget innebär att dessa nya livränteunderlag ersätts med en indexering av det första livränteunderlaget. Med utgångspunkt i

förhållandena under perioden 1990–2000 skulle en indexering knuten till förändringen av det särskilda talet medföra en årlig anpassning med ca 3,6 procent. Därför kan utredningens förslag bedömas innebära en viss, om än marginell, minskning av försäkringskostnaderna. Förslaget om i princip endast ett livränteunderlag handlar framför allt om ett annat och enklare sätt att beräkna livränta.

Retroaktiva beslut om livränta utgör huvudregel. Många retroaktiva löneavtal inräknas därför redan i dag i livränteunderlaget. Sammantaget bedöms förslagen inte påverka försäkringskostnaderna.

9.3 Administrativa konsekvenser

Utredningens bedömning: De föreslagna förändringarna innebär både en väsentligt enklare administration för försäkringskassorna och en betydande minskning av administrationskostnaderna.

Förslagen om indexering av den sjukpenninggrundande inkomsten och livränteunderlaget underlättar dessutom för fackförbund och domstolar.

9.3.1 Inledning

Utredningen saknar aktuella uppgifter om handläggningstider för SGI-beslut. Detta innebär att beräkningen av de administrativa effekterna för försäkringskassorna måste uppskattas. Viss ledning kan hämtas från tidigare utredningar. På grund av denna osäkerhet har utredningen därför i vissa fall tvingats att avstå från uppskattningar av kostnadseffekterna.

9.3.2 SGI-skydd och särskild beräkningsgrund vid vård av barn

I Sverige föddes nära 96 000 barn under 2002. Vanligen är en förälder hemma med barnet den första tiden. Före barnets ettårsdag kontaktar handläggaren på försäkringskassan åtminstone någon av

föräldrarna för utredning av rätten till SGI-skydd efter barnets ettårsdag.

Flertalet föräldrar har dagar med föräldrapenning kvar efter barnets ettårsdag. I en sådan situation återgår många i arbete, men i mindre omfattning än förut. Arbetstidsminskningen måste kompenseras med föräldrapenning för att den försäkrade skall få behålla sin tidigare SGI även efter barnets ettårsdag. Försäkringskassorna hjälper och råder de försäkrade med detta. Detta är enligt vad utredningen erfarit ett av de mest tidskrävande momenten i försäkringskassornas SGI-handläggning.

Kvinnors uttag av föräldrapenningdagar är relativt högt fram till dess att barnet är ungefär 12 månader.⁶ Därefter minskar uttaget. Männerna tar ut flest dagar när barnen är mellan 11 och 15 månader. Det föreslagna förlängda SGI-skyddet kommer därför att innebära att betydligt fler föräldrar kommer att ha tagit ut merparten av föräldrapenningdagarna innan skyddstiden löpt ut. I sådana situationer blir någon kontakt med försäkringskassan inte aktuell. Handläggningen i samband med att barnet fyllt ett och ett halvt år kommer därmed att underlättas väsentligt. Framöver bör informationen till föräldrarna dessutom kunna bli både tydligare och mer generell utformad.

9.3.3 Anpassning av SGI under skyddad tid

År 1998 utgjorde ca 30 procent av SGI-besluten av anpassning av SGI efter löneutvecklingen.⁷ Ca 1,5 miljon beslut om SGI fattades år 2002.⁸ Med ett antagande om att 30 procent av SGI-besluten även i fortsättningen skulle gälla anpassning av SGI efter löneutvecklingen innebär det ca 450 000 beslut per år.

Nuvarande hantering fordrar omfattande utredningar och är därför administrativt betungande. En automatisering skulle medföra betydande förenklingar för försäkringskassorna. De utredningsproblem som kan kopplas till anpassning av SGI försvinner. Ärenden om anpassning av SGI är ofta föremål för domstolsprövning. Försäkringskassan måste avsätta en hel del tid till hanteringen med överprövningar. Även denna del av administrationen försvinner, både för försäkringskassorna och för domstolarna.

⁶ Uppgifter från RFV.

⁷ Promemorian Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19, bilaga 3, s. 234 ff)

⁸ Uppgifter från RFV.

Senaste tillgängliga tidmätning är från år 1990. Handläggningstiden var då 17 minuter för ett ärende om SGI-A⁹ och 36 minuter för SGI-B¹⁰. Den genomsnittliga handläggningstiden uppskattades år 1998 till 20 minuter för SGI-A och 40 minuter för beslut om SGI-B.¹¹

En rimlig uppskattning kan vara att det inte tar fullt så mycket tid i anspråk att under ett pågående ersättningsärende utreda anpassning efter löneutvecklingen för arbetslösa som det gör att besluta om SGI för egenföretagare. Med ett sådant antagande skulle ett beslut om anpassning av SGI för arbetslösa kunna uppskattas till ungefär 30 minuter.

Av det totala antalet personer som uppbär SGI-baserad ersättning kan andelen som kommer att omfattas av indexering, bl.a. arbetslösa och egenföretagare, uppskattas till ca 25 procent. Indexeringen medför därför att ca 110 000 manuella beslut bör kunna automatiseras (25 procent av 450 000 beslut). Uppskattningsvis skulle handläggningstiden kunna sänkas till 5 minuter. Regeländringen kan därför bedömas innebära en besparing på ca 25 årsarbetare.¹² Vid ett antagande om en lönekostnad per anställd på 280 000 kr innebär det en besparing på ca 7 miljoner kronor.

Indexering kan även bli aktuell i samband med att den försäkrade anmäler ett ersättningsärende. Arbetslösa som befunnit sig i skyddad tid längre tid än 365 dagar innan ersättningsperioden påbörjas, kan få sin SGI indexerad redan fr.o.m. den första dagen av ersättningsperioden.

År 1999 uppskattades andelen beslut om SGI i samband med ett ersättningsärende till ca 45 procent av det totala antalet SGI-beslut.¹³ Med ett antagande att detta gäller även i dag, innebär det ca 670 000 beslut. Uppskattningsvis ca 20 procent av dessa, dvs. 134 000 beslut, rör personer som saknar anställning och som därmed skulle omfattas av indexering. Försäkringskassan gör i dag sin utredning i tre steg. Försäkringskassan måste dels spåra den senaste arbetsinkomsten som kan läggas till grund för SGI, dels utreda de SGI-skyddade tiderna, dels utreda anpassningen till löneutveck-

⁹ SGI-A används ofta inom socialförsäkringsadministrationen som benämning på SGI för personer som har inkomst av anställning.

¹⁰ SGI-B används som benämning på SGI för personer som har inkomst av annat förvärvsarbete, dvs. egenföretagare.

¹¹ Ds 1999:19, s. 176 f

¹² 110 000 beslut x en minskad handläggningstid med 25 minuter, dividerat med en effektiv årsarbetstid på 1800 timmar.

¹³ Promemorian Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19, bilaga 3, s. 234 ff)

lingen. Det här är ett av de mest utredningskrävande momenten i försäkringskassornas SGI-handläggning. Den genomsnittliga handläggningstiden per ärende bör därför kunna uppskattas till åtminstone 40 minuter. Med ett antagande om att utredning om anpassning måste göras i ca 75 procent av de ersättningsfall som anmäls av arbetslösa innebär det ca 100 000 beslut.

Med utredningens förslag faller behovet att utreda löneutvecklingen bort. Istället gäller det att fastställa begynnelsepunkten för den skyddade perioden. Den genomsnittliga handläggningstiden i det nya systemet kan uppskattas till ca 20 minuter. Regelförändringen kan därför bedömas innebära en besparing på ca 18 årsarbetare.¹⁴ Vid ett antagande om en lönekostnad per anställd på 280 000 kr innebär det en besparing på ca 5 miljoner kronor.

Med dessa antaganden och uppskattningar skulle den totala besparingen uppgå till 43 årsarbetare eller 12 miljoner kronor. Förändringarna innebär också att belastningen på fackförbunden minskar.

9.3.4 Beräkning av arbetsskadelivränta

Att beräkna arbetsskadelivränta för förfluten tid är administrativt betungande för försäkringskassorna (se kap. 7 och bilaga 5). År 1992 beräknade RFV att den praxisförändring som ägt rum ökat den genomsnittliga handläggningstiden per ärende med 476 minuter.¹⁵ RFV:s beräkningar baserades på antagandet att tillämpningen med flera livränteunderlag innebär att man i genomsnitt behövt fastställa ca tio olika livräntor under retroaktivtiden.

Förslaget om att endast ett livränteunderlag skall beräknas (huvudregel) innebär därför en väsentligt enklare administration för försäkringskassorna. Större delen av de problem som framgår av problembeskrivningen kommer att försvinna. Detta får till följd att även genomströmningstiderna kommer att kunna kortas eftersom inkomstutredningar innebär långa väntetider på uppgifter från arbetsgivare och fackföreningar.

Utredningen föreslår att retroaktiva löneavtal som omfattar begynnelsepunkten får medräknas i livränteunderlaget. Ökning av administrationskostnaderna för detta bör inte överdrivas. Enligt

¹⁴ 100 000 beslut x en minskad handläggningstid med 20 minuter, dividerat med en effektiv årsarbetstid på 1800 timmar.

¹⁵ Framgår av RFV:s skrivelse till Socialdepartementet den 30 januari 1992 (dnr 358/92-426.3)

RFV innebär ca 95 procent av alla beslut om livränta ett retroaktivt beslut. I flertalet ärenden kommer försäkringskassan därför att ha kännedom om utfallet av retroaktiva löneavtal redan vid beslutstidpunkten.

Enligt uppgifter från RFV fattades 2002 ca 10 000 nya beslut om livränta. Vid ett antagande om att utredningens förslag även i dag skulle innebära en förkortad handläggningstid med 476 minuter per ärende leder förslaget till en besparing motsvarande kostnaden för ca 44 årsarbetare.¹⁶ Vid ett antagande om en lönekostnad per anställd på 280 000 kr innebär det en besparing på ca 12,3 miljoner kronor.

Utredningens samlade bedömning är således att förslagen innebär en väsentligt enklare administration för försäkringskassorna och en betydande minskning av administrationskostnaderna. Förändringarna innebär även här att belastningen minskar på fackförbunden.

9.4 Konsekvenser för den enskilde

Utredningens bedömning: Samtliga föreslagna ändringar leder till en ökad likformighet och rättssäkerhet. Förslagen innebär vidare att försäkringen blir tydlig och mer överskådlig och därmed enklare att förstå för enskilda.

Konsekvenserna för den enskilde av förändrade SGI-regler efter barnets ettårsdag beror på hur föräldrarna väljer att anpassa sitt uttagsmönster. En positiv effekt är att tiden för att uppbära föräldrapenning på sjukpenningnivå förlängs.

Utredningens förslag om indexering av den sjukpenninggrundande inkomsten medför att även egenföretagare tillgodoses. Personer som är arbetslösa bedöms gynnas som grupp men vissa kan komma att få en något lägre anpassning av SGI. Förslaget som rör beräkningen av retroaktiv livränta utgör framför allt ett annat sätt att beräkna livränta. Att ett nytt livränteunderlag kan fastställas vid tillfälligt låga inkomster gynnar föräldrar – främst kvinnor – som minskat sin arbetstid för att vara lediga med sina barn.

¹⁶ 10 000 beslut x en minskad handläggningstid med 476 minuter, dividerat med en effektiv årsarbetstid på 1800 timmar.

9.4.1 SGI-skydd och särskild beräkningsgrund vid vård av barn

Förslagen till förändringar i SGI-skyddet efter barnets födelse kommer att påverka enskilda på olika sätt. De som enligt nuvarande bestämmelser skulle ha fått sin SGI sänkt i samband med barnets ettårsdag kommer att gynnas av att SGI-skyddet förlängs till ett och ett halvt år. Dessa kommer även att gynnas av att den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning förlängs till dess barnet fyller två och ett halvt år.

En förlängning av den tid som en förälder kan behålla sitt SGI-skydd ökar föräldraförsäkringens flexibilitet och föräldrars möjligheter att under denna tid allt efter eget behov kombinera arbete och föräldraledighet.

Samtidigt föreslås att föräldern inte tillåts behålla sitt SGI-skydd efter det att barnet fyllt ett och ett halvt år. SGI skall baseras på den faktiska, beräknade förvärvsinkomsten. Utredningens förslag påverkar dock inte möjligheterna att kombinera arbete som utförs i mindre omfattning med föräldrapenning. Däremot föreslås att SGI-skyddet begränsas till den tidpunkt då barnet fyller ett och ett halvt år. Föräldrar som väljer att ta ut större delen av sina föräldrapenningdagar inom ett och ett halvt år efter barnets födelse kommer i regel inte att påverkas av denna förändring. De som väljer att ta ut föräldrapenning efter det att SGI-skyddet upphört kommer inte heller att påverkas annat än vid sjukdom eller annan tillfällig och oförutsedd korttidsfrånvaro.

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. Detta förändras inte med förslagen. Om en person som minskat sin arbetstid blir långtidssjukskriven och kan styrka att han eller hon skulle ha återgått i t.ex. heltidsarbete fr.o.m. en viss tidpunkt kan SGI fr.o.m. denna tidpunkt ändras till att beräknas på heltidsarbetet.

9.4.2 Anpassning av SGI under skyddad tid

Dagens regler om anpassning av SGI efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde innebär inte en anpassning som är lika för alla. Vissa kan få SGI anpassad medan andra inte har samma

möjlighet. För arbetslösa är tillämpningen inte likformig över landet. Möjligheten till anpassning kan därför vara beroende av var man bor. Även avtalskonstruktionerna kan komma att avgöra utfallet vid anpassningen. Egenföretagare, som inte har lön i formell mening, har inte rätt att följa löneutvecklingen.

I dag kan således egenföretagare inte få SGI anpassad eftersom de inte uppstår lön. En egenföretagare som blir långtidssjukskriven eller långtidsarbetslös får därför så småningom se sitt skydd urholkat. Utredningens förslag innebär att egenföretagare framdeles ges möjlighet att få sin SGI indexerad. Samtliga egenföretagare kommer därmed att gynnas av förslaget. Det gäller såväl den som är långtidssjukskriven från sitt företag som den som avvecklat sitt företag och omfattas av skyddsbestämmelserna vid t.ex. arbetslöshet.

För arbetslösa innebär förslaget att arbetslösa som grupp gynnas. Oavsett avtalskonstruktionen kommer samtliga att kunna få sin SGI anpassad på ett sätt som garanterar en bibehållen köpkraft. I förhållande till nuvarande tillämpning gör utredningen dock bedömningen att vissa kan komma att få en något lägre uppräknings av SGI.

Vid ett antagande om att hittillsvarande ekonomiska utveckling – med reallöneökningar och stärkt köpkraft – motsvarar den framtida utvecklingen medför en indexering av SGI knuten till prisutvecklingen ökande inkomstskillnader mellan förvärvsarbetande och de som inte förvärvsarbetar. Man bör dock betänka att anpassningen av SGI för arbetslösa efter löneutvecklingen inte heller tidigare inneburit en lika hög anpassning som för dem som arbetar. Sedan länge, och åtminstone t.o.m. 2001, har endast generella löneökningar (s.k. individgaranti) kunnat beaktas för arbetslösa. Generella löneökningar understiger den genomsnittliga löneutvecklingen för förvärvsarbetande. Den tillämpning som innebär att endast generella löneökningar kan beaktas för arbetslösa bör även ha inneburit att anpassningen av SGI understigit prisutvecklingen enligt KPI. I jämförelse med tillämpningen före 2002 kan därför förslaget – i denna del – innebära en förbättring för de arbetslösa.

9.4.3 Beräkning av arbetsskadelivränta

Vid beräkning av ny livränta efter omprövning eller vid förlängning grundas den på ett livränteunderlag som utgörs av den inkomst den försäkrade skulle ha haft som frisk (nytt livränteunderlag) vid den tidpunkt då den nya livräntan skall utges. Detsamma gäller när livränta beviljas för förfluten tid. Nuvarande beräkningsmodell innebär alltså att försäkringskassan i vissa situationer utgår från de faktiska inkomstförhållandena. Försäkringskassorna hamnar i dessa fall närmast i förhandlingar med arbetsgivare eller fackförening och den försäkrade.

Utredningen föreslår att ett livränteunderlag skall beräknas med utgångspunkt i inkomstförhållandena vid den tidpunkt då livränta första gången skall börja utges. I de situationer då ny livränta efter omprövning eller vid förlängning skall beräknas, anpassas livränteunderlaget efter samma särskilda tal som i dag ligger till grund för anpassningen av en fastställd livränta. De föreslagna ändringarna innebär att livräntans storlek i fortsättningen inte kommer att påverkas av tidpunkten för försäkringskassans beslut. Livräntans storlek kommer inte heller att påverkas av om livräntan är tidsbegränsad eller beviljas tills vidare.

Som framgår i avsnitt 9.2.3 finns det anledning att anta att nuvarande modell för beräkning av livränteunderlag generellt sett är något förmånligare än den beräkningsmodell som föreslås. Om faktisk inkomst som oskadad anses understiga nivån på livränteunderlaget efter indexering kan vissa uppleva sig som underkompenserade. Även det omvända kan naturligtvis inträffa, dvs. att vissa enskilda får en högre anpassning än vad han eller hon skulle ha haft i lön som oskadad.

En indexering innebär att utgående ersättning omräknas efter ett mått som baseras på en genomsnittlig förändring. Individer, men även större grupper i samhället, kan ha en utveckling som i betydande mån avviker från den genomsnittliga utvecklingen. Detta är något som måste accepteras vid en övergång till indexering.

Det fastställda livränteunderlaget kommer att standardanpassas med ett mått som baseras på den allmänna inkomstutvecklingen. Som framgått tidigare är skillnaderna mellan den genomsnittliga löneutvecklingen i landet och nivån på föreslagen standardanpassning i allmänhet små. Fortsatt kommer det därför att finnas en stark koppling till inkomstbortfallsprincipen. Livränta kommer även i fortsättningen i princip att ersätta den inkomst den försäk-

rade hade vid skadetillfället. Genom att retoraktiva löneavtal kan medräknas i livränteunderlaget kommer dessutom livränteunderlaget från början att fastställas med en viss marginal, till den försäkrades fördel.

Utrymmet för skönsmässiga bedömningar av vilken löneutveckling som ägt rum minskar och alla försäkrade kommer i framtiden att behandlas på samma sätt i likartade situationer. Försäkringen kommer att bli tydligare och mer överskådlig och därmed enklare för enskilda att förstå.

9.5 Konsekvenser för kommunerna

Utredningens bedömning: Utredningens förslag innebär endast en marginell påverkan på kommunernas intäkter och utgifter.

9.5.1 Kommunernas intäkter

Utredningens förslag innebär sammantaget en viss, marginell minskning av statens försäkringsutgifter. Förslaget om att den sjukpenninggrundande inkomsten – för vissa grupper – skall indexeras efter prisutvecklingen bedöms innebära en viss minskning av försäkringsutgifterna. Därutöver tillkommer den minskning av kostnaderna för sjukpenning och andra korttidsersättningar som följer av förslaget om ändrade SGI-regler efter det att barnet fyllt ett och ett halvt år. Kostnadsminskningen medför minskade skatteintäkter för kommunerna genom att underlaget för ersättning minskar.

9.5.2 Kommunernas utgifter

Vid minskade försäkringsutgifter inom socialförsäkringen finns alltid en risk för en viss övervältring av kostnader till kommunerna. För försäkrade som redan tidigare har en ansträngd ekonomi kan en minskad ersättning från socialförsäkringen innebära att personen får rätt till kompletterande ersättning i form av socialbidrag från kommunen.

Utredningens förslag bedöms innebära en marginell minskning av försäkringskostnaderna. Kostnadsökningen för kommunen blir därför också marginell och kan bedömas understiga minskningen för socialförsäkringen.

9.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningens bedömning: De föreslagna förändringarna är könsneutrala eftersom de är lika för kvinnor och män.

Förändrade SGI-regler efter att barnet fyllt ett och ett halvt år innebär att fler kvinnor än män kan komma att få sin SGI sänkt, eftersom det är fler kvinnor som vårdar barn. Sänkningen av SGI:n påverkar dock inte föräldrapenningen.

Föräldrar som tillfälligt utnyttjar sin lagliga rätt att minska sin arbetstid för att vara med sina barn föreslås kunna få livränta beräknad efter ett livränteunderlag som beräknas på arbetsutbudet före arbetstidsminskningen. Förslaget gynnar i synnerhet kvinnor eftersom det oftast är kvinnor som långsiktigt använder sig av rätten till föräldraledighet.

Reglerna om SGI är i sig könsneutrala och så är också fallet med utredningens förslag. SGI anknyter emellertid till de inkomst- och arbetsförhållanden som den försäkrade har. De olika förutsättningar som gäller för män och kvinnor i förvärvslivet påverkar därför också storleken på SGI. Kvinnor och män har i genomsnitt olika höga inkomster. Förutom skillnader som har sin grund i löneskillnader är också förvärvsmönstren olika. Som ett exempel kan nämnas att andelen deltidsarbetande kvinnor är mer än fem gånger större än andelen män. De inkomstskillnader som existerar i samhället slår följaktligen igenom även inom SGI-området. Detta är ett problem, som emellertid inte kan lösas inom socialförsäkringens ram.

Rent allmänt kan nämnas att det inom socialförsäkringen finns en skillnad med avseende på kön på så sätt att vissa förmåner uppbärs i större utsträckning av det ena könet än det andra. Det gäller främst föräldrapenning, som till största delen uppbärs av kvinnor. Mot bakgrund av detta bör ett par av utredningens förslag beröras ytterligare. Det gäller

- förslaget om ändrade SGI-regler efter det att barnet uppnått ett och ett halvt års ålder.
- förslaget om att ett nytt livränteunderlag skall kunna fastställas när en livränta grundas på tillfälligt höga eller låga inkomster.

Utredningens förslag till ändrade SGI-regler efter ett barns födelse är könsneutralt på det sättet att förslaget gäller lika för både kvinnor och män.

Enligt nuvarande tillämpning kan en förälder behålla sin SGI under lång tid även i situationer när han eller hon stadigvarande börjat arbeta i mindre omfattning än tidigare. Förutsättningen är alltså att föräldern fyller upp arbetstidsminskningen med föräldrapenning. Genom utredningens förslag kommer detta SGI-skydd att upphöra.

Mot bakgrund av att pappor i större utsträckning än mammorna tar ut sin föräldrapenning vid en senare tidpunkt kan förslaget innebära att papporna relativt sett blir överrepresenterade bland föräldrar som får sin SGI sänkt. Det bör åter betonas att en sänkning av SGI inte påverkar nivån på föräldrapenningen. Risken att förlora skyddet för sjukpenning och andra korttidsförmåner kan dock för vissa möjligen minska viljan att vara föräldraledig. Utredningen anser dock inte att SGI-skyddets betydelse för pappornas benägenhet att vara föräldralediga bör överdrivas. En rad andra faktorer torde ha större betydelse.

Eftersom det är kvinnor som tar ut flest föräldrapenningdagar påverkas dessa mest av att SGI-skyddet för vård av barn upphör.

Utredningen föreslår också att i de fall en livränta grundas på tillfälligt höga eller låga inkomster skall ett nytt livränteunderlag kunna beräknas fr.o.m. den dag då inkomstförhållandena får anses ha förändrats. Föräldrar som utnyttjar sin lagliga rätt att arbeta deltid på grund av barn under åtta års ålder utgör ett exempel på försäkrade som berörs av förslaget. Sådana personer föreslås kunna få livränteunderlaget förhöjt från den tidpunkt då den lagliga rätten att arbeta deltid upphör. Livränteunderlaget kan från den tidpunkten beräknas motsvara inkomsten i ett arbete med den arbetstid som den försäkrade hade före sin föräldraledighet.

Eftersom det är vanligare att kvinnor än män utnyttjar sin lagliga rätt till föräldraledighet kommer följaktligen också förslaget att gynna kvinnor.

10 Författningskommentar

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

3 kap.

5 §

Som framgår av kap. 5 föreslås en förlängning av den SGI-skyddade tiden vid barns födelse från ett år till ett och ett halvt års ålder. Förlängningen motsvarar den lagliga rätt till ledighet som varje förälder har vid barns födelse vare sig den försäkrade uppbär föräldrapenning eller inte.

För att det inte skall råda någon tveksamhet att en förälder som saknar arbete eller som vid barnets födelse studerade också har rätt att behålla sitt sjukpenningsskydd under denna tid har kravet på att den försäkrade skall vara ledig från sitt arbete slopats. Det räcker med att föräldern avhåller sig från förvärvsarbete för att vårda barnet för att få behålla skyddet.

Det bör dock framhållas att det krävs att den försäkrade återupptar arbetet sedan skyddstiden förflutit eller ställer sig till arbetsmarknadens förfogande i samma omfattning som tidigare för att få behålla sjukpenningsskyddet. Någon förlängning genom att fylla ut resterade tid med föräldrapenning är inte avsedd.

5 c §

Bestämmelsen om löneanpassning av den sjukpenninggrundande inkomsten har slopats och ersatts av en ny bestämmelse om indexering av den sjukpenninggrundande inkomsten. Den nya bestämmelsen är intagen i en ny paragraf, 5 d §.

5 d §

Med den nya paragrafen ersätts helt den anpassning till löneutvecklingen som tillämpats för de olika sjukpenningsskyddade tiderna med en indexering. Indexeringen gäller dock inte den som har en anställning. Den som har en anställning av en sådan varaktighet att inkomsten där kan läggas till grund för sjukpenningberäkning får sin sjukpenninggrundande inkomst omräknad i samband med att den försäkrade får ett nytt löneavtal. Detta sker på samma sätt som om den försäkrade hade varit i arbete. Den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs att motsvara den lön som då bestäms för den försäkrade.

För övriga sker omräkning med förändringar i konsumentprisindex (KPI). Den omräkningen svarar för den värdesäkring som kommer att gälla för dem som omfattas av sjukpenningsskydd utan att förvärvsarbeta. Omräkningen sker första gången efter 365 dagar med sjukpenningsskydd och upprepas med 365 dagars intervall. Ny sjukpenninggrundande inkomst fastställs således då 365 dagar förflutit sedan den sjukpenninggrundande inkomsten senast fastställdes eller då sjukpenningsskyddet uppkom. För den som förvärvsarbetar och har inkomst som inte härrör från anställning fastställs den sjukpenninggrundande inkomsten dock på den inkomsten enligt de regler som gäller för denna. Det är först då den försäkrade kommer att omfattas av skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst som denna omräkningsmetod kommer till användning.

4 kap.

6 §

Paragrafens *sjätte stycke* reglerar den s.k. särskilda beräkningsgrunden. Eftersom sjukpenningsskyddet vid barns födelse har utsträckt ett halvår är det som framgår av övervägandena i kap. 5 rimligt att förlänga tiden för den särskilda beräkningsgrunden på motsvarande sätt. Föräldrapenning beräknas enligt ändringen på lägst den sjukpenninggrundande inkomst som gällde före den sänkning som skedde när barnet uppnådde ett och ett halvt år ålder. Däremot har rätten att anpassa den sjukpenninggrundande inkomsten till löneutvecklingen slopats och ersatt av den indexeringsregel som införts för värdesäkring av den sjukpenninggrundande inkomsten under skyddstiderna. Även den förlängning som gäller vid en ny graviditet

tet med avseende på föräldrapenning för även det nya barnet har anpassats till de nya tidsramarna och förlängts ett halvår.

10.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

4 kap.

5 §

Paragrafens *första stycke* innehåller den nya huvudregeln vid beräkning av det inkomstunderlag på vilket livränta skall grundas. Paragrafen anknöt tidigare till sjukpenningunderlaget i den allmänna försäkringen. Som ett första led i den nya försäkringsstruktur som redovisas i kapitel 3 föreslås att arbetsskadeförsäkringen frikopplas från sjukpenningunderlaget i den allmänna försäkringen och får egna beräkningsregler för livränteunderlaget. Ändringen innebär att livränteunderlaget kommer att grundas på en uppskattning av den årsinkomst som den försäkrade skulle ha haft om han eller hon hade varit oskadad när livräntan börjar utges. Någon uttrycklig begränsning av de inkomster som kan bli aktuella har inte kommit till uttryck. Det närmare innehållet får utvecklas efter hand i tillämpningen. Viss ledning kan hämtas från det skatterättsliga regelverket men även från skadeståndsrätten. Någon begränsning till inkomster som kan härledas till verksamhet här i landet finns inte heller, vilket väl överensstämmer med det gemenskapsrättsliga regelverket.

Som framgår av beskrivningen i kap. 7 kan livräntans storlek med nuvarande regler och tillämpning komma att variera beroende på när försäkringskassan skiljer sig från ärendet och om beslutet gäller tills vidare eller är tidsbegränsat. För att komma till rätta med detta anges i *andra stycket* att livränteunderlaget bestäms enbart på grundval av förhållandena vid livräntans begynnelsepunkt. Detta innebär att retroaktiva livräntor och livräntor som gäller framåt i tiden fastställs på samma underlag. Senare löneutveckling skall således inte kunna påverka livränteunderlaget. Den nya bestämmelsen innebär att det fastställda livränteunderlaget nivåbestäms då livräntan börjar utges. Detta medför att ett livränteunderlag som fastställts enligt första stycket inte kan ändras så länge livräntan betalas utan avbrott och även om den förlängs enligt ett nytt beslut. Detta innebär också att förnyad prövning av livränteunder-

laget inte görs när livräntan är tidsbegränsad. Avsteget från en förutsättningslös prövning avser dock enbart livränteunderlaget. Inte heller när livräntan omprövas enligt 12 § görs en förnyad prövning av underlaget. Livränteunderlaget fastställs således på grundval av förhållandena vid tidpunkten från vilken livräntan utges. 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.

Standardsäkring av ett sådant livränteunderlag regleras i ett nytt tredje stycke i 6 kap. 2 §.

Undantag från de begränsningar som utformningen av den nya beräkningsregeln innebär finns förutom i 7 § samma kapitel, även i 6 § i dess nya lydelse.

6 §

Paragrafens nya lydelse öppnar upp en möjlighet för den som vid tidpunkten för skadan och livräntebeslutet under en viss förutbestämd tid har begränsat sin arbetsinsats att få ett högre livränteunderlag fastställt från en senare tidpunkt då situationen med all sannolikhet skulle ha varit en annan. Ett krav är att det redan vid tidpunkten då livränta börjar utges kan bedömas att den försäkrade vid denna senare tidpunkt uppenbarligen skulle ha haft en väsentligen högre inkomst.

Det exempel som ligger närmast till hands gäller de föräldrar som företrädesvis under barnens förskoleår och första skolår använder sig av sin lagstadgade eller avtalade rätt att begränsa arbetstiden. Ett sådant livränteunderlag skall bestämmas i samband med det första beslutet om livränta och komma att användas först när de förutsättningar infallit som legat till grund för beslutet. Den som vid tidpunkten för när livräntan börjar utges har begränsat sin arbetstid inom ramen för sin rätt till föräldraledighet och som får ett livränteunderlag fastställt med avseende på den tid då föräldra-

ledigheten upphör, kan få sin livränta omprövad först när situationen är sådan att någon föräldraledighet inte längre kan påräknas.

Det kan också förekomma att den försäkrade har en hög inkomst vid den tidpunkt då livräntan skall börja utges men att det redan då står klart att denna inkomst har begränsad varaktighet. Detta gäller bl.a. vissa elitidrottare som under sin aktiva tid har höga inkomster men som därefter kan förväntas få mer normala inkomster. Även i sådana fall öppnar bestämmelsen möjlighet att fastställa ett annat och lägre livränteunderlag som kan gälla då den tidpunkten med all sannolikhet kommer att infalla.

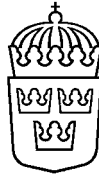
Också när det gäller ett sådant livränteunderlag regleras standardsäkringens i det nya stycket i 6 kap. 2 §.

6 kap

2 §

Tredje stycket har tillkommit som ersättning för den förutsättningslösa prövningen av livränteunderlaget som hittills gällt i samband med omprövning och förlängning av livräntan. Bestämmelsen innebär att en standardsäkring som motsvarar den som nyligen införts för livräntan även kommer att gälla för livränteunderlag som fastställts när livränta började betalas ut och som skall läggas till grund för en omprövning eller en förlängning av en livränteperiod.

Kommittédirektiv



Utredningen om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst (SGI-utredningen)

Dir.
2001:104

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2001.

Sammanfattning av uppdraget

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Behovet av en översyn

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

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

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

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

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

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

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

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

Uppdraget

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

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

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

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

Utredaren skall i förslagen särskilt uppmärksamma regelsystemets effekter för personer som

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

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

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

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

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

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar som översynen motiverar.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 december 2002.

Kommittédirektiv



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

**Dir.
2002:118**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 2002

Förlängd tid för uppdraget

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

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

Introduktion till vissa grupper

Inledning

Utredningens uppdrag är att göra en analys av reglerna om skyddstider för SGI och – mot bakgrund av grundläggande principer för sådana regler – föreslå ändringar. I direktiven anges att utredaren i förslagen särskilt skall uppmärksamma regelsystemets effekter för personer som

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

I denna bilaga redovisas relevant bakgrundsinformation.

Ersättning från trygghetsråd

Inledning

I detta avsnitt redovisas regelsystemets effekter för personer som tar emot ersättning från trygghetsråd.

Olika trygghetsråd liksom andra motsvarande stiftelser har till huvuduppgift att lämna stöd till personer som sagts upp från sin anställning på grund av arbetsbrist. Stiftelsernas verksamhet grundas på avtal mellan arbetsmarknadens parter för respektive delar av arbetsmarknaden; privata respektive offentliga verksamhetssektorer. Till skillnad mot en studerande som har studiestöd får en person som studerar med ersättning från trygghetsråden inte behålla sin tidigare SGI. Även om en sådan person i grunden är arbetslös betraktas han eller hon under studietiden som studerande och

omfattas därför inte av de regler som gäller för arbetslösa. Personen omfattas i dessa fall inte av SGI-skydd trots att trygghetsråden enligt lag är skyldiga att betala socialavgifter för de ersättningar som betalas ut och att ersättningarna är skattepliktiga för den enskilde.

Inledningsvis behandlas vilka ersättningar som kan lämnas från de olika trygghetsråden. Därefter redovisas hur dessa ersättningar behandlas i SGI-hänseende.

Aktuella bestämmelser

Ersättning från trygghetsråd/stiftelse

Omställnings- eller trygghetsavtal är kollektivavtal som har till syfte att ge arbetstagare som har sagts upp på grund av arbetsbrist stöd i omställningen till ny försörjning. Detta sker genom ett aktivt omställningsarbete som kan påbörjas vid uppsägningstillfället eller i vissa fall tidigare.

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

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

Omställningsavtal saknas för huvuddelen av det privata LO-området och för hela den kommunala arbetsmarknaden. Inom det privata tjänstemannaområdet verkar Trygghetsrådet, medan Trygghetsstiftelsen verkar inom det statliga området.

Arbetstagare som omfattas av ett omställningsavtal kan få olika former av stöd.

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 för försörjningen vid praktik, inskolning, utbildning eller vid

start av eget företag. Stödet motsvarar i regel nivån på arbetslöshetsersättningen.

Avgångsersättning (AGE) är en inkomstutbytesfyllnad och beräknas med utgångspunkt från den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Riktningen är att den arbetslöse skall få en ersättning som tillsammans med arbetslöshetsersättningen – beroende på vilket trygghetsavtal som tillämpas – motsvarar mellan 70 och 80 procent av den tidigare lönen.

Inkomsttrygghetstillägg (löneutbytesfyllnad) kan beviljas den arbetstagar som får en ny tillsvidareanställning med en lägre lön än i den förra anställningen. Ersättningen kan lämnas under en begränsad tid och motsvarar i regel skillnaden mellan lönen i respektive anställning. Förändras lönen i den nya anställningen justeras vanligen tillägget i motsvarande mån.

Trygghetsråden betalar inga sociala avgifter för avgångsersättning.¹ Ersättningen beskattas i stället med en särskild löneskatt på 24,26 procent.²

Enligt den information utredningen tagit del av är trygghetsråden emellertid skyldiga att betala sociala avgifter på de bidrag och ersättningar som inte uttryckligen belagts med särskild löneskatt. Sociala avgifter betalas därför på t.ex. studielön och bidrag vid praktik, inskolning och start av eget företag. Ersättningarna är även skattepliktiga för den enskilde.

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

Utredningen om omställningsavtal konstaterar att omställningsavtalen har positiva effekter. De som drabbas av uppsägningar får snabbt ett individ- och situationsanpassat stöd från trygghetsråden och lyckas i stor utsträckning få nya arbeten eller starta egna företag. Relativt många går vidare till längre utbildningar. Utredningen gör vidare bedömningen att de positiva effekterna av omställningsavtal

¹ 16 § socialavgiftslagen (2000:980)

² 1 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.

i stort skulle bibehållas om en större del av arbetsmarknaden täcks av omställningsavtal. Omställningsavtal på de delar av arbetsmarknaden som i dag saknar sådana skulle enligt utredningen också få positiva fördelningspolitiska effekter. Nämnda utredning har föreslagit att utbildningsstöd från trygghetsråden bör behandlas som annat studiestöd i sjukpenninghänseende.

Lagen (1962:281) om allmän försäkring (AFL)

SGI är den årliga inkomst i pengar som den försäkrade kan antas komma att tills vidare få för eget arbete i Sverige, t.ex. som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning).

Förutom lön kan t.ex. ackordsersättning, övertidsersättning och olika typer av lönetillägg betecknas som inkomst i pengar och därmed också ingå i SGI.³

Vissa andra skattepliktiga ersättningar utgör inte inkomst av eget arbete och kan därför inte räknas in i den försäkrades SGI. Hit hör bl.a. sjukpenning, föräldrapenning, vårdbidrag och pensionsförmåner. Av samma skäl kan inte heller dagpenning från arbetslöshetskassa eller aktivitetsstöd räknas in i SGI. Även vissa ersättningar som inte är skattepliktiga, såsom exempelvis olika typer av studiestöd, är inte heller sjukpenninggrundande eftersom ersättningarna inte kan betecknas som inkomst av eget arbete.

Ersättningar som anges i 1 § första stycket 1–5 och fjärde stycket lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster är inte sjukpenninggrundande.⁴ Exempel på sådana ersättningar är kollektivavtalsgrundat avgångsbidrag (AGB) från Arbetsmarknadens Försäkrings AB (AMF) och avgångsersättning (AGE) som omfattas av s.k. trygghetsavtal.

Det finns ingen särskild reglering i AFL om hur de ersättningar som är avgiftspliktiga för trygghetsråden skall betraktas i SGI-hänseende. Enligt den information utredningen erhållit betraktas dock inte ersättningen som inkomst av eget arbete. Det stöd som lämnas vid t.ex. utbildning kan därför inte läggas till grund för SGI.

I flera situationer när olika typer av försäkringsförmåner eller bidrag utbetalas kan i stället den SGI som kan fastställas på inkomster före förvärvsavbrottet vara skyddad mot sänkning.

³ Detta framgår av Riksförsäkringsverkets Vägledning (2002:4) Sjukpenninggrundande inkomst, s. 35 ff

⁴ 3 kap. 2 § första stycket AFL

Avgångsersättning som omfattas av trygghetsavtal ses alltså inte som inkomst av eget arbete och är därför inte sjukpenninggrundande.

Det finns ingen särskild skyddsreglering för försäkrade som uppbär avgångsersättning under arbetslöshet eller bedriver studier med utbildningsstöd från något trygghetsråd. För att behålla sin SGI måste därför dessa personer omfattas av någon annan skyddsbestämmelse.

Avgångsersättning kan lämnas som komplement till arbetslöshetsersättning. Det finns inget hinder mot att en person som uppbär sådan ersättning kan vara anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Nuvarande SGI-regler innebär därför inga problem för en person som är arbetslös och uppbär avgångsersättning.

Däremot uppstår det problem i de fall en person finansierar studier med utbildningsstöd från något trygghetsråd. Till skillnad mot t.ex. en studerande som har studiestöd omfattas inte den som studerar med utbildningsstöd från något trygghetsråd av SGI-skydd. Även om personen i grunden är arbetslös betraktas han eller hon under studietiden som studerande och omfattas därför inte heller av de regler som gäller för arbetslösa. Eftersom han eller hon inte heller uppbär statligt stöd i form av studiestöd gäller inte skyddsbestämmelserna vid studier. Detta gäller under förutsättning att villkoren inte är uppfyllda för studier inom eget yrkesområde. Det torde inte vara ovanligt att en person som blivit uppsagd på grund av arbetsbrist väljer att studera i riktning mot ett annat yrkesområde.

De som studerar med utbildningsstöd från något trygghetsråd, och som inte omfattas av SGI-skydd vid studier inom eget yrkesområde, får inte behålla sin SGI. SGI-skyddet upphör vid den tidpunkt då tre månader förflutit sedan senaste stadigvarande arbete avbröts. Vid sjukdom som inträffar innan personen fått ett nytt arbete som kan läggas till grund för SGI kan inte någon sjukpenning lämnas. Vid föräldraledighet kommer den försäkrade då inte ha kvalificerat sig för en ersättning på sjukpenningnivå.

Enligt den information utredningen fått från företrädare från olika trygghetsråd verkar dessa bestämmelser hämmande för personer som är rädda att förlora sitt sjukpenningsskydd. I synnerhet synes detta gälla äldre personer.

Det inkomsttrygghetstillägg som kan lämnas när en arbetstagare påbörjar en ny anställning med lägre lön berör inte skyddsreglerna

och omfattas därmed inte av utredningens uppdrag. Här är det i stället frågan om huruvida tillägget kan ingå i SGI eller inte.

Postdoktorala studier

Inledning

Av direktiven framgår också att utredaren i förslagen särskilt skall uppmärksamma regelsystemets effekter för personer som får s.k. postdoktorala stipendier.

Fackföreningar, studentorganisationer, lärosäten såväl som enskilda personer har under en längre tid framhållit att de stipendier som lämnas vid postdoktorala studier ger upphov till problem i de nuvarande socialförsäkringssystem, bl.a. i frågan om SGI-skyddade tider.

I denna del beskrivs aktuella regler och här lämnas också viss bakgrundsinformation om postdoktorala studier.

Postdoktorala studier och socialförsäkringen

Vad är postdoktorala studier?

För närvarande är det ca 1 800 forskare som årligen disputerar och får doktorsexamen. Av dessa går knappt 20 procent – ca 350 – vidare i sin karriär med s.k. postdoktorala studier. Dessa studier utförs i regel utomlands och finansieras för flertalet med postdoktorala stipendier som inte beskattas. Stipendierna beviljas för ett år, med möjlighet till förlängning ytterligare högst ett år. 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.

Inom framförallt medicin men även naturvetenskap anses det näst intill obligatoriskt att åka utomlands för postdoktorala studier för att fortsätta sin forskarkarriär.

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

ken en ökning av postdoktorala satsningar. Detta är även en tydlig trend inom EU.

I Sverige finansieras postdoktorala studier främst av olika stiftelser och av den statliga forskningsfinansiären Vetenskapsrådet. Olika forskningsprogram inom EU avsätter också medel för postdoktorala studier. USA dominerar kraftigt som mottagarland följt av Storbritannien. Könsfördelningen är överlag jämn. Det råder betydande obalans mellan olika vetenskapsområden när det gäller tillgången till postdoktorala stipendier. Medicinare dominerar (ca hälften) följt av naturvetare (ca en tredjedel).

Postdoktorala studier och SGI

Stipendier för postdoktorala studier betraktas inte som inkomst av eget arbete. Stipendierna är inte avgiftspliktiga och något anställningsförhållande existerar inte. I situationer när en person saknar inkomst av eget arbete kan bli skyddsbestämmelserna om SGI bli tillämpliga.

I förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet finns närmare bestämmelser om skyddet vid studier.

Av förordningen framgår att SGI-skydd vid studier är kopplat till två olika faktorer. I den ena studiesituationen är studiefinansieringen av avgörande betydelse. I den andra – vid studier inom eget yrkesområde – är skyddet i stället kopplat till typen av studier.

SGI-skydd kopplat till studiefinansieringen gäller under tid då den försäkrade bedriver studier med

- studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395)
- vuxenstudiestöd, dvs. svux och svuxa (enligt övergångsbestämmelser t.o.m. den 30 juni 2003)
- rekryteringsbidrag enligt lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
- bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander.

Regeringsrätten har i ett avgörande från 1998⁵ slagit fast att dessa bestämmelser skall tillämpas enligt sin ordalydelse. Enligt

⁵ Jfr RÅ 1998 ref. 36

Regeringsrätten kunde därför ett stipendium från ett privat bolag inte medföra att bestämmelserna om SGI-skydd blev tillämpliga.

Den som bedriver postdoktorala studier som finansieras med stipendier omfattas således inte av nämnda SGI-skydd.

När det gäller frågan om vad som skall anses vara studier inom eget yrkesområde kan vägledning hämtas från en omfattande rättspraxis. Detta blir särskilt aktuellt för studerande som inte studerar med något statligt stöd och därför inte omfattas av skyddsbestämmelser under sina studier.

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

Vissa generella slutsatser kan dras av domstolsavgöranden. För att studierna skall betraktas som vidareutbildning inom det egna yrkesområdet måste den studerande vara etablerad inom ett yrkesområde innan studierna påbörjas. Vidare framgår det av flera avgöranden att studierna inte får vara inriktade på att ge en mer generell kompetens utan det krävs en inriktning på just det område inom vilket den försäkrade förvärvsarbetar.

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

Frågan om postdoktorala studier kan utgöra studier inom eget yrkesområde har inte prövats i högsta instans. Däremot konstaterade Kammarrätten i Stockholm i två domar⁷ att postdoktorala studier utomlands var att anse som studier inom eget yrkesområde. Innan de postdoktorala studierna påbörjades hade personerna innehaft doktorandtjänster med sedvanlig lön. Inkomsten från dessa tjänster berättigade till SGI-placering. Mot bakgrund av doktorandtjänsterna menade kammarrätten att personerna var etablerade inom ett yrkesområde. Eftersom de postdoktorala studierna hade ett direkt samband med tidigare verksamhet menade kammarrätten även att de postdoktorala studierna var att betrakta som vidareutbildning inom eget yrkesområde. Personerna ansågs ha rätt till SGI-skydd. Domarna överklagades aldrig till Regerings-

⁶ Jfr RFV Anser (1997:6)

⁷ Mål nr 2051-1996 och 3168-1996 meddelade 1999-04-21

rätten. Kammarrättsdomarna omnämns inte i RFV:s vägledning (2002:4) Sjukpenninggrundande inkomst.

Postdoktorala studier och arbetslöshetsförsäkringen

En intressant jämförelse är hur postdoktorala studier bedöms i arbetslöshetsförsäkringen. Enligt 12 § lagen (1972:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) har sökande som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde haft förvärvsarbete i viss omfattning rätt till ersättning vid arbetslöshet. När ramtiden bestäms räknas inte den tid då sökanden varit förhindrad att arbeta på grund av vissa förhållanden som anges i 16 och 17 §§ ALF; tiden är "överhoppningsbar". Av 16 § ALF framgår att tid då sökande varit förhindrad att arbeta på grund av avslutad heltidsutbildning som den sökande avslutat efter fyllda 25 år är överhoppningsbar.

Regeringsrätten har konstaterat att postdoktoral verksamhet inom landet som finansierats med stipendium från Naturvetenskapliga forskningsrådet är att anse som överhoppningsbar tid.⁸ Kammarrätten i Stockholm har därefter funnit att postdoktoral verksamhet som genomförts vid universitet i Portugal och finansierats med stipendium från det portugisiska ministeriet för vetenskap och teknologi, inte skall anses som överhoppningsbar tid.⁹ Kammarrättens dom är överklagad till Regeringsrätten.

Förtroendevalda med ersättning enligt kommunallagen

Inledning

Frågan om förtroendevalda som uppbär ersättning enligt kommunallagen under vissa förhållanden skall ha rätt att få sin tidigare SGI vilande under den tid det politiska uppdraget fullföljs tas upp i Kommundemokratikommitténs slutbetänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48). I prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet framhöll regeringen att frågan bör analyseras ytterligare.¹⁰

⁸ Mål nr 3755-2000 och 3756-2000

⁹ Mål nr 2471-2000

¹⁰ Prop. 2001/02:80, s. 89

Mot bakgrund av detta ingår det i utredningens uppdrag att uppmärksamma regelsystemets effekter för personer som är förtroendevalda och har ersättning enligt kommunallagen (1991:900).

I detta avsnitt behandlas Kommundemokratikommitténs förslag och regeringens bedömning.

Kommundemokratikommitténs förslag

Kommitténs uppdrag

Kommundemokratikommittén hade i uppdrag att föreslå åtgärder som skulle öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och stärka den kommunala representativa demokratin funktionssätt och former.

Som en del i uppdraget ingick att analysera och föreslå förbättringar i dels de förtroendevaldas arbetsförhållanden, dels formerna för det politiska arbetet. Eventuella förslag skulle syfta till att öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering, förbättra representativiteten och motverka förtida avhopp.

Kommitténs uppdrag kan ses mot bakgrund av vissa identifierade brister i den svenska demokratin. Som exempel kan nämnas att antalet förtroendevalda i kommunerna mellan åren 1951 och 1999 minskade från ca 200 000 till ca 44 000. Mellan åren 1995 och 1999 minskade antalet med 6 000. De politiska partierna har fått allt svårare att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag.¹¹

Av utredningens direktiv framgår att många förtroendevalda upplever att arbetsvillkoren såväl försvårar rekryteringen av nya förtroendevalda som bidrar till förtida avhopp från uppdragen.¹² Omsättningen bland de förtroendevalda har tidvis varit mycket stor. Den representativa demokratin förutsätter aktiva och engagerade förtroendevalda.

De förtroendevaldas ekonomiska villkor

I Kommundemokratikommitténs breda uppdrag ingick bl.a. att se över de förtroendevaldas ekonomiska villkor och föreslå hur eventuella problem på bästa sätt kunde åtgärdas.

¹¹ SOU 2001:48, s. 102 f

¹² Dir. 1999:98

Kommittén angav att utgångspunkten för en översyn av reglerna rörande ekonomiska förmåner till förtroendevalda bör vara att den förtroendevalda inte skall göra en ekonomisk förlust när han eller hon fullgör ett uppdrag. Om så är fallet utgör detta ett hinder för den enskilde att engagera sig politiskt. I förlängningen försämrar detta vissa grupperns möjligheter att engagera sig i den politiska processen. Detta innebär i sin tur problem i fråga om kommunal-demokratisk legitimitet och representativitet. Sådana hinder måste enligt kommittén i möjligaste mån undanröjas.¹³

I denna del koncentrerades kommitténs arbete till villkoren för dem som uppbär ersättning enligt 4 kap. 12 § första stycket kommunallagen (1991:900), dvs. förtroendevalda som *inte* fullgör sitt uppdrag på heltid eller en betydande del av heltid. De förtroendevalda som hör till denna grupp, där riktmärket är att uppdraget inte bedrivs i en större omfattning än 40 procent av heltid, benämns vanligen som s.k. fritidspolitiker. År 1999 fanns drygt 900 heltids- eller deltidsarvoderade politiker i kommunerna. Resten var fritidspolitiker. Den helt dominerande delen av de nästan 45 000 förtroendevalda inom kommunerna utgörs med andra ord av fritidspolitiker.¹⁴

De ekonomiska villkoren för förtroendevalda i kommuner och landsting regleras i 4 kap. 12–15 a §§ kommunallagen. I 12 §, som är av intresse i detta sammanhang, stadgas att fritidspolitiker har rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. De förtroendevalda skall även kompenseras för vissa andra ersättningar som bortfaller på grund av uppdraget. Mot bakgrund av att endast arbetsinkomst är relevant i detta sammanhang avgränsas framställningen till att i huvudsak behandla denna del.

Kommuner och landsting har alltså enligt 4 kap. 12 § i kommunallagen en skyldighet att kompensera den som på grund av uppdraget förlorar arbetsinkomst. Den förtroendevalde skall ersättas enligt individuella förutsättningar, dvs. det är den enskilde förtroendevaldes faktiska bortfall av bl.a. arbetsinkomster som i skälig omfattning skall ersättas. Med arbetsinkomst avses kontant lön eller motsvarande inkomst av rörelse eller av jordbruksfastighet. Den förtroendevalde måste kunna påvisa ett konkret inkomst-

¹³ SOU 2001:48, s. 173

¹⁴ SOU 2001:48, s. 132

bortfall för att ersättningsskyldighet skall uppstå för kommun eller landsting.¹⁵

De förtroendevalda har rätt till ersättning för inkomstbortfall i skälig omfattning. Skälighetskravet innebär att det finns en högsta och en lägsta nivå på ersättningens storlek. Det innebär även att kommunerna och landstingen ges stor frihet att anpassa ersättningssystemen till de lokala förhållandena. I denna frihet anses även ingå användning av schabloniserade ersättningar i syfte att göra systemet administrativt lätthanterligt.¹⁶

Kommundemokratikommittén identifierade vissa problem vad avsåg ersättning för förlorad arbetsinkomst.

För exempelvis egenföretagare kan problem rörande kompensation uppstå då engagemang i förtroendeuppdrag kan leda till att det egna företaget inte växer som det kanske skulle ha gjort om företagaren hade haft möjlighet att ägna sig åt verksamheten på heltid. En sådan förlust kan vara problematisk att styrka, eftersom det ju är fråga om utebliven planerad inkomst.

Ersättning för förlorad arbetsinkomst har en koppling till rätten till ledighet för politiska uppdrag enligt 4 kap. 11 § i kommunallagen. Rätten till ledighet har i första hand avsett deltagande i sammanträden. En förtroendevald har i vissa fall behövt avstått från ordinarie arbete i en större omfattning än sammanträdestiden. Den ekonomiska förlusten har därför kunnat överstiga en kompensation som i princip enbart baserats på sammanträdestiden.

Kommittén föreslog bl.a. att rätten till ledighet för förtroendeuppdrag skulle utökas.

Den utökade rätten till ledighet föreslog kommittén skulle följas av en utökad skyldighet för kommuner och landsting att kompensera den enskildes inkomstbortfall för denna tid. Detta skulle bl.a. innebära påtagliga förbättringar för skiftarbetare och personer som på annat sätt har oregelbunden arbetstid.

Kommittén föreslog sammantaget flera förbättringar gällande kompensation för inkomstförlust för förtroendevalda.

Kommittén torde emellertid inte ha ansett att förslagen, åtminstone inte med säkerhet, skulle leda till full kompensation för inkomstbortfall för samtliga grupper. Mot bakgrund av detta föreslogs att fritidspolitiker under vissa förutsättningar skulle ha rätt

¹⁵ SOU 2001:48, s. 176 f

¹⁶ SOU 2001:48, s. 177

att få sin SGI vilande. Enligt kommittén syftar förslaget om vilande SGI till att¹⁷

...skapa en garanti för att förtroendevalda inte skall förlora ekonomiskt på grund av sitt politiska åtagande. För det fall fullmäktiges bestämmelser inte medför full kompensation för inkomstbortfall innebär detta att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) sänks, vilket i sin tur kan medföra att en eventuell föräldrapenning blir lägre än vad den annars skulle vara.

I syfte att undgå denna olyckliga konsekvens bör 3 kap. 5 § lagen om allmän försäkring kompletteras med en punkt 7. Bestämmelsen reglerar så kallad SGI-skyddad tid och omfattar bland annat perioder av studier för vilka statligt stöd utgår, studier inom det egna yrkesområdet, vård av barn eller fullgörande av tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt. Den försäkrades ställning bör inte försämras då han eller hon ägnar sig åt olika samhällsnyttiga verksamheter. Den tidigare sjukpenninggrundande inkomsten bör därför inte sänkas, utan skall i stället följa löneutvecklingen på området. Den ursprungliga sjukpenninggrundande inkomsten förklaras vilande under tiden den försäkrade fullgör den samhällsnyttiga verksamheten. Under denna verksamhetstid baseras sjukpenning på aktuella inkomster som utgår. Därefter kan den vilande sjukpenninggrundande inkomsten aktiveras igen.

Regeringens bedömning

Kommundemokratikommitténs förslag har behandlats av regeringen i prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet.

Regeringens långsiktiga målsättning är att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting skall öka.¹⁸

Mot bakgrund av bl.a. detta menade regeringen – precis som Kommundemokratikommittén – att en grundläggande utgångspunkt är att ingen skall behöva förlora ekonomiskt på att äta sig kommunala förtroendeuppdrag. Det finns en risk för att de som vill äta sig ett förtroendeuppdrag avstår från detta på grund av att de befarar ett stort ekonomiskt bortfall. Regeringen menade att detta var oacceptabelt.¹⁹ Kommitténs förslag som rörde förbättringar av de förtroendevaldas ekonomiska villkor, inklusive den utökade rätten till ledighet, godtogs i huvudsak av regeringen.

Regeringen biföll emellertid inte kommitténs förslag om vilande SGI. Regeringen anförde i stället följande.²⁰

¹⁷ SOU 2001:48, s. 506 f

¹⁸ Prop. 2001/02:80, s. 81

¹⁹ Prop. 2001/02:80, s. 87

²⁰ Prop. 2001/02:80, s. 89

Kommuner och landsting skall även fortsättningsvis endast vara skyldiga att betala skäligen ersättning för de inkomster en förtroendevald förlorar när han fullgör sitt uppdrag. Denna avgränsning till skälig ersättning utgör ingen förändring mot nuvarande regler.

I normalfallet kommer ersättningen från kommunen eller landstinget att täcka den förlorade inkomsten. Den förtroendevaldes sjukpenninggrundade inkomst kommer under sådana omständigheter inte att påverkas av förtroendeuppdraget.

I de fall den kommunala ersättningen är lägre än den ersatta arbetsinkomsten kan detta dock medföra att den sjukpenninggrundade inkomsten sänks, vilket påverkar rätten till socialförsäkringsrättslig ersättning, t.ex. föräldrapenning.

Kommundemokratikommittén har föreslagit vissa förändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring i syfte att förhindra att den sjukpenninggrundade inkomsten sänks på ett sådant sätt att den förtroendevalde förlorar ersättning från föräldrapenning under tiden denna utför ett politiskt förtroendeuppdrag. Frågan om skyddstider för sjukpenninggrundade inkomst bör enligt regeringens mening ses i ett vidare sammanhang. Regeringen har därför givit en utredare i uppdrag att överväga bl.a. hur frågan om hur sjukpenninggrundade inkomst för förtroendevalda skall hanteras (dir. 2001:104).

Kombination av deltidstudier och sjukskrivning på deltid

Inledning

Utredningen skall också i förslagen särskilt uppmärksamma regelsystemets effekter för personer som på grund av nedsatt studieförmåga vill kombinera deltidstudier med sjukskrivning på deltid.

I direktiven anges vidare att utredningen – när det gäller frågan om att kombinera deltidstudier med sjukskrivning på deltid – särskilt skall uppmärksamma och ta hänsyn till effekterna av eventuella förslag i förhållande till andra studerandegrupper.

Enligt nuvarande bestämmelser är det inte alltid möjligt att kombinera deltidstudier med sjukskrivning. Från flera håll har det påtalats 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.

Flera olika regelsystem berörs. Framför allt berörs reglerna om SGI och bestämmelserna om ekonomiskt skydd vid sjukdom inom ramen för studiestödssystemet. I avsnittet behandlas dessa bestämmelser. Därutöver görs en jämförelse med hur deltidstudier behandlas inom arbetslöshetsförsäkringen.

Bestämmelserna i lagen om allmän försäkring

SGI blir vilande under studier

SGI-skydd vid studier innebär att den studerandes SGI hålls vilande under studierna. Detta framgår av 3 kap. 5 § tredje stycket 1 och fjärde stycket AFL.

I förordningen om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier eller arbetslöshet finns närmare bestämmelser om försäkringsskyddet vid studier. Här framgår att skyddet vid studier är kopplat till två olika faktorer. I den ena studiensituationen är *studiefinansieringen* av avgörande betydelse. I den andra är skyddet i stället kopplat till *typen av studier*.

SGI-skydd kopplat till studiefinansieringen gäller under tid då den försäkrade bedriver studier med

- studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395),
- vuxenstudiestöd, dvs. svux och svuxa (enligt övergångsbestämmelser t.o.m. den 30 juni 2003),
- rekryteringsbidrag enligt lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande eller
- bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander.

Eftersom svux och svuxa kommer att upphöra inom kort berörs inte dessa studiestödsformer vidare.

Vid SGI-skydd kopplat till typen av studier är en förutsättning att studierna bedrivs "inom det egna yrkesområdet". I dessa situationer har inte sättet att finansiera studierna någon betydelse. För den som är tjänstledig från sin anställning gäller SGI-skydd under hela studietiden. För den som inte är tjänstledig men ändå studerar inom eget yrkesområde gäller SGI-skydd under högst ett år.

Om den studerande skulle bli sjuk under studietiden betalas inte sjukpenning ut på grundval av en vilande SGI. Den vilande SGI:n kan aktiveras igen när studierna slutförts eller avbrutits. Försäkringskassan bedömer i regel att studierna har avbrutits om den studerande inte längre uppstår studiestöd.

Ersättningen beräknas på studietids-SGI

Bestämmelserna om SGI-skydd vid studier innebär alltså att den studerandes SGI hålls vilande under studietiden för att åter kunna aktiveras när studierna slutförts eller avbrutits.

Om den studerande skulle bli sjuk under studietiden betalas inte sjukpenning ut på grundval av denna vilande SGI. För den som studerar och arbetar under studietiden fastställs i stället en s.k. studietids-SGI. Denna fastställs enbart på grundval av den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om den studerande har en tillfällig anställning under studietiden och på grund av sjukdom behöver avstå från denna, baseras sjukpenningen i sådana fall på inkomsten från den tillfälliga anställningen.²¹

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

Studietids-SGI ligger således till grund för ersättning vid sjukdom under studietiden. Även andra ersättningar, t.ex. ersättning för tillfällig vård av barn eller närstående, beräknas efter studietids-SGI. Den vilande SGI:n kan aktiveras igen när studierna slutförts eller avbrutits.

Det finns vissa undantag från dessa huvudregler. Föräldrapenning beräknas t.ex. alltid efter vilande SGI under studietiden om denna är högre än studietids-SGI.²²

Fler grupper får vilande SGI och studietids-SGI

Modellen för studerande med vilande SGI och studietids-SGI används även för försäkrade som

- deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd²³
- genomgår grundutbildning inom totalförsvaret som är längre än 60 dagar²⁴

²¹ Detta regleras i 3 kap. 5 § fjärde stycket AFL

²² 4 kap. 6 § sjätte stycket AFL

²³ 3 kap. 5 § fjärde stycket AFL

²⁴ 3 kap. 5 § sjätte stycket AFL

Modellen tillämpas även i vissa fall när en försäkrad får livränta.²⁵
Det gäller när individen

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

Andra aktuella bestämmelser

Studiestöd enligt studiestödlagen

En studerande som blir sjuk under studietiden omfattas av ett särskilt sjukförsäkringsskydd inom ramen för studiestödssystemet. Skyddet har två syften: dels att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom, dels att sjukdomen inte skall öka skuldbördan. Sjukförsäkringsskyddet består därför av två delar: dels en rätt att under vissa förutsättningar behålla studiestödet under sjukdom, dels en skuldreducering genom avskrivning av en del av studielånet vid längre sjukfall.

I 3 kap. 27–32 §§ studiestödsförordningen (2000:655) anges att en studerande får behålla studiestödet under sjukdom om han eller hon är helt oförmögen att studera på grund av sjukdom. En studerande som t.ex. inte kan studera mer än på halvtid på grund av sjukdom kan således bara få studiemedel för den tid han eller hon studerar, dvs. för halvtidsstudier.

En studerande som på grund av sjukdom blir helt oförmögen att studera skall anmäla detta till försäkringskassan. Sjukanmälan skall göras redan första dagen oavsett om den studerande har rätt till sjukpenning eller inte. Om försäkringskassan finner att den studerande på grund av sjukdom är helt studieoförmögen skall kassan godkänna sjukperioden.

Det finns inga angivna tidsgränser för hur länge en studerande kan få behålla studiestödet under sjukdom. Om sjukperioden varar mer än 30 dagar kan studieskulden för tiden därefter avskrivas i efterhand. Det innebär alltså att studiemedel lämnas helt i form av bidrag (ca 7 400 kr/mån vid heltidsstudier) om sjukperioden är längre än en månad. Mellan ett tusen och två tusen studerande per

²⁵ Jfr Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst och 3 kap. 5 § sjätte stycket AFL

är får avskrivning av sin studieskuld därför att de varit sjuka mer än en månad.

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

Studiemedel får lämnas för deltidstudier som omfattar minst halvfart. Studiemedel till deltidstudier knyts till studieomfattning på halvfart eller trekvartsfart. Det går inte att uppbära studiemedel i en större omfattning än som svarar mot studietakten.

Fullt studiemedel lämnas bara om den studerandes inkomst under ett kalenderår inte är högre än ett visst belopp (fribelegg). Fribelegget uppgår vid heltidsstudier till 6,25 procent av prisbasbeloppet per vecka eller 250 procent för nio månaders heltidsstudier. Detta motsvarar ett fribelegg på 96 500 kr enligt 2003 års nivå. Studiemedlen skall vid heltidsstudier minskas med 50 procent av den inkomst som överstiger fribelegget. Som inkomst räknas bland annat skattepliktig ersättning från försäkringskassa – t.ex. sjukpenning och föräldrapenning – och från arbetslöshetskassa.

En studerande som har annat studiestöd, t.ex. aktivitetsstöd, för deltidstudier kan även beviljas studiemedel. Förutsättningen är att ersättningarna inte beviljas för samma tid och att de inte tillsammans blir mer än heltid. En studerande kan alltså läsa på halvtid med t.ex. aktivitetsstöd på en viss utbildning och beviljas studiemedel på halvtid för en annan utbildning som pågår samtidigt.

En studerande kan dock inte få studiemedel för en forskarutbildning om han eller hon är (eller har varit) anställd som doktorand eller har (eller har haft) utbildningsbidrag för doktorander.

Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande

Personer över 25 år som har kort tidigare utbildning och som är eller riskerar att bli arbetslösa eller som har något funktionshinder kan beviljas rekryteringsbidrag för studier enligt lagen om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande.

Rekryteringsbidrag får lämnas för varje vecka då den studerande bedriver studier på minst 20 procent av heltid. Bidraget kan lämnas under sammanlagt högst 50 veckor. För studerande som inte bedriver heltidsstudier lämnas rekryteringsbidrag med 20, 50 eller 75 procent av helt bidrag.

Rekryteringsbidraget beräknas med utgångspunkt från en procentandel av prisbasbeloppet. Bidrag kan lämnas antingen med ett generellt belopp eller också med ett högre belopp. Det generella bidragsbeloppet motsvarar vad som maximalt kan beviljas i studiebidrag och studielån. Beräknat på prisbasbeloppet för 2003 (38 600 kr) innebär det 1 694 kr per vecka vid heltidsstudier.

Det högre bidragsbeloppet får lämnas med hänsyn till den studerandes inkomst under en tolv månadersperiod närmast före den månad som studierna med rekryteringsbidrag påbörjas. För att den studerande skall ha rätt till det högre beloppet skall inkomsten ha uppgått till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gällde innan studierna började. Med prisbasbeloppet 2003 innebär detta 160 190 kr.

Även rekryteringsbidraget är inkomstprövat. Det gäller för den som läser med rekryteringsbidrag på deltid med studietakten 50 eller 75 procent av heltid och för heltidsstuderande. Ingen inkomstprövning eller reducering görs dock för dem som läser på deltid 20 procent. Bestämmelserna om inkomstprövning och fribelopp överensstämmer i princip med motsvarande regler för studiestöd.

En studerande med rekryteringsbidrag har ett liknande försäkringsskydd som inom studiemedelssystemet. Den studerande får behålla rekryteringsbidraget vid hel studieoförmåga på grund av sjukdom. Motsvarande gäller vid tillfällig vård av barn eller närstående. Vid partiell studieoförmåga får den studerande endast behålla rekryteringsbidraget för den del han eller hon kan studera.

Rekryteringsbidrag kan på samma sätt som studiemedel kombineras med annan studiefinansiering.

Utbildningsbidrag för doktorander

Utbildningsbidrag kan lämnas till forskarstuderande vid universitet och högskolor enligt förordningen om utbildningsbidrag för doktorander. Bidrag för en heltidsstuderande är för närvarande 13 650 kr i månaden. Om studierna bedrivs på deltid avpassas beloppet till studieomfattningen.

Doktorander har rätt att behålla utbildningsbidraget vid hel studieoförmåga på grund av sjukdom. Detsamma gäller vid ledighet för tillfällig vård av barn eller närstående. I dessa situationer får

dock doktoranden behålla bidraget i den omfattning han eller hon är ledig.

Av 11 § i förordningen följer att sjukpenning som beräknas på grundval av en studietids-SGI i regel inte medför någon minskning av utbildningsbidraget. Föräldrapenning som beräknas på grundval av vilande SGI innebär dock att utbildningsbidraget kan minskas.

Från och med den 1 maj 2002 gäller att doktorander kan uppbära utbildningsbidrag på deltid, dock lägst på halvtid. Syftet är att underlätta för yrkesverksamma personer som önskar kombinera sina ordinarie arbeten med studier inom forskarutbildningen. Utbildningsbidrag på deltid bör endast ges om den sökande själv så önskar.²⁶

När en doktorand uppbär partiellt utbildningsbidrag är således detta upplägg som regel självvalt i syfte att kunna kombinera utbildning med fortsatt arbete. Nuvarande regelverk medför därför inte samma problem som andra studiestöd. Vid sjukdom får doktoranden behålla utbildningsbidraget. En studietids-SGI kan fastställas på grundval av inkomsten från ordinarie arbete.

Arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd

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

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

Enligt förordningen är de arbetsmarknadspolitiska programmen

- arbetsmarknadsutbildning
- arbetspraktik
- stöd till start av näringsverksamhet
- aktivitetsgarantin
- ungdomsinsatser
- förberedande insatser
- projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning

²⁶ Prop. 2001/02:15 Den öppna högskolan, s. 84 f

En anvisning till ett program skall normalt omfatta verksamhet på heltid under längst sex månader. Om det finns särskilda skäl får dock denna tidsperiod förlängas eller avse verksamhet på deltid.

Aktivitetsstöd är en sammanfattande benämning på den ersättning som lämnas till arbetssökande som deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen.²⁷ Den som är berättigad till arbetslöshetsersättning eller är utförsäkrad får samma ersättning som skulle ha lämnats vid arbetslöshet, dock lägst 320 kr per dag. En deltagare som inte uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd med 223 kr per dag.

Aktivitetsstöd lämnas även vid frånvaro på grund av sjukdom, med undantag för den första sjukdagen (karensdag). Även vid partiell frånvaro från programmet på grund av sjukdom får deltagaren behålla sitt aktivitetsstöd. Vid tillfällig vård av barn eller närstående lämnas aktivitetsstöd i den omfattning som programdeltagaren har rätt till tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning.

I Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) föreskrifter (AMSFS 2002:4) om handläggningen av ärenden om aktivitetsstöd anges att den som samtidigt med sjukskrivning avses delta i ett program på deltid minst 3 timmar per dag skall anvisas programmet på heltid. Den anvisade lämnas då helt aktivitetsstöd och dennes SGI blir vilande under programtiden.

Arbetslöshetsförsäkringen

Individer som är öppet arbetslösa får om vissa villkor är uppfyllda behålla sitt försäkringsskydd. Vid eventuell sjukpenning lämnas enligt den SGI som kan beräknas på arbetsinkomsten före arbetslösheten. Reglerna om vilande SGI och studietids-SGI gäller således inte för öppet arbetslösa. Det går därför bra att kombinera t.ex. arbetslöshetsersättning och ersättning från sjuk- och föräldraförsäkringen. Sjukpenning och arbetslöshetsersättning lämnas var för sig för den tid individen är sjuk respektive arbetssökande.

Precis som sjuk- och föräldraförsäkringen är arbetslöshetsförsäkringen en försäkring mot inkomstbortfall. Det kan därför vara av intresse att göra en jämförelse med hur arbetslösa personer som vill kombinera arbetslöshetsersättning med deltidsstudier behandlas i arbetslöshetsförsäkringen.

²⁷ Bestämmelserna om aktivitetsstöd finns i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

I 10 § stycket 1 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (AFL) anges som utgångspunkt att ersättning inte kan lämnas till personer som deltar i utbildning. Regeringen eller AMS får dock, om särskilda skäl finns, föreskriva undantag från huvudregeln. I förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring finns närmare regleringar.

När någon studerar med någon form av studiestöd som helt eller delvis består av bidrag är utgångspunkten att ersättning inte kan lämnas.²⁸ "Någon form av studiestöd" innebär att t.ex. även studerande med rekryteringsbidrag och doktorander med utbildningsbidrag omfattas av regleringen.

Ersättning får dock lämnas till sökande som fortsätter studier på deltid med någon form av studiestöd som helt eller delvis består av bidrag som de före arbetslöshetens inträde varaktigt bedrev på deltid vid sidan av ett deltidsarbete. Detta gäller under förutsättning att personen söker och kan ta ett arbete i minst samma omfattning som tidigare.²⁹

I dessa situationer utbetalas arbetslöshetsersättning för den del individen är arbetssökande. Några ytterligare undantag vid studier med olika former av studiestöd finns inte. Möjligheterna att kombinera studier med studiestöd och arbetslöshetsersättning är således få.

I förarbeten till nuvarande arbetslöshetsförsäkring framhöll regeringen att det förhållandet att någon uppbär någon form av studiestöd som helt eller delvis består av bidrag är ett bland flera sätt att visa att han eller hon främst är studerande och inte i första hand arbetssökande. Arbetslöshetsersättning bör därför i normalfallet inte lämnas till en sådan studerande.³⁰

Vad det gäller doktorander framfördes följande i förarbeten.³¹

Arbetslöshetsersättning till forskarstuderande vällar särskilda problem. I dag måste en doktorand som blir arbetslös på heltid, avregistrera sig helt från doktorandutbildningen för att få ersättning. Oklarhet råder beträffande deltidsstudier. Utredningen anser att forskarstudier på deltidsnivå inte skall kunna förenas med arbetslöshetsersättning. Forskarutbildning är mer att jämföra med självstyrda aktiviteter som eget företagande och uppdragsverksamhet. Det är mycket svårt att kontrollera omfattningen av sådana aktiviteter. Även av långsiktiga forskningspolitiska skäl är det motiverat, att förhindra att arbetslöshetsers-

²⁸ 15 § förordningen (1997:835)

²⁹ 17 § förordningen (1997:835)

³⁰ Prop. 1996/97:107 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, s. 101

³¹ SOU 1996:150 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, s. 106 f

sättningen används som utfyllnad, när doktorandtjänster och utbildningsbidrag för doktorander inte räcker till.

I 16 § i förordningen anges ytterligare undantag som avser sökande som studerar utan någon form av studiestöd. Under förutsättning att det tidigare arbetet inte upphörde på grund av studierna lämnas ersättning bl.a. till personer som

- fortsätter studier som de före arbetslösheten bedrev på heltid jämsides med ett heltidsarbete, under förutsättning att de söker heltidsarbete, eller
- bedriver studier på deltid, under förutsättning att studierna inte hindrar dem från att söka och ta heltidsarbete samt att de intygar att de är beredda att avbryta studierna om dessa kan hindra dem från att ta arbete.

I dessa situationer behandlas den studerande fortsatt som arbetssökande och inte som studerande. Den studerande anses inte förhindrad att anta lämpligt arbete. Under studietiden kan arbetslöshetsersättning därför fortsätta att lämnas som om inte studierna hade ägt rum.

I förarbeten menade regeringen att det fanns anledning att betona att nyss nämnda rätt att studera under tiden med arbetslöshetsersättning är en ren undantagssituation. Sådana studier bör kunna avbrytas när som helst till förmån för arbete.³²

Huvudregeln i dagens ersättningssystem är alltså att arbetslöshetsersättning inte kan lämnas när den arbetslöse bedriver studier. Bakgrunden till detta ställningstagande är att den som är arbetslös skall stå till arbetsmarknadens förfogande och ägna sig åt att söka arbete. Arbetslinjen skall främjas och den arbetslöse skall kunna återgå till arbete så snart som möjligt. Det finns risk för att den som under arbetslösheten studerar inte lägger ned tillräcklig kraft på att få ett arbete. Arbetslöshetsersättning skall vara en omställningsersättning, inte en alternativ studiefinansieringsform.³³

Den restriktiva hållningen innebär att de flesta som deltidsstuderar med studiestöd inte kan uppbära arbetslöshetsersättning vid sidan om studierna. Följande exempel kan ges.

- En person arbetade stadigvarande heltid före arbetslösheten. Under arbetslöshetsperioden påbörjas studier med studiestöd

³² Pop. 1996/97:107, s. 101

³³ SOU 1996:150, s. 105

på halvfart. På den arbetslösa delen kan inte någon arbetslöshetsersättning lämnas.

- En person arbetade stadigvarande heltid före arbetslösheten. Efter att ha uppfyllt villkoren för SGI-skydd under arbetslöshet blir personen helt sjukskriven. Sjukperioden avbryts för deltidstudier med studiestöd. För resterande tid ansöker personen om arbetslöshetsersättning. Personen uppfyller emellertid inte kriterierna för arbetslöshetsersättning.

Effekten av nuvarande regler

SGI-reglerna

I de situationer som redovisats tidigare blir alltså SGI helt vilande oavsett i vilken omfattning den försäkrade utför aktiviteten.

Nuvarande bestämmelser i förordningen (2000:1418) medger t.ex. inte att SGI kan vara delvis vilande i den omfattning studierna bedrivs. För att ytterligare understryka att det är denna tolkning som gäller kan följande redovisas från bestämmelserna om studietids-SGI (3 kap. 5 § fjärde stycket AFL):

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 arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid.

Vid sjukdom kan alltså sjukpenning beräknas *enbart* på studietids-SGI. Det är inte alls möjligt att beräkna sjukpenning på vilande SGI. Följden blir således att SGI inte kan göras delvis vilande eller – om SGI varit helt vilande – aktiveras delvis. Detta gäller för samtliga grupper som omfattas av reglerna om vilande SGI och studietids-SGI.

Detta innebär att den som på grund av sjukdom endast klarar av att studera på halvtid får halvt studiestöd men inte någon sjukpenning enligt vilande SGI eftersom denna blir helt vilande och endast aktiveras när personen avbrutit sina studier helt. Däremot kan den person som vid studiernas början faktiskt arbetar vid sidan av deltidstudier vid sjukdom få en studietids-SGI beräknad. På mot-

svarande sätt fungerar tillämpningen för dem som studerar inom eget yrkesområde.

Även i andra situationer där modellen med vilande SGI och studietids-SGI tillämpas kan det, åtminstone i teorin, uppstå problem. Också försäkrade som beviljas livränta under rehabilitering får sin SGI helt vilande. Vanligtvis beviljas hel livränta under rehabilitering. Det blir därför inte aktuellt att beräkna partiell sjukpenning vid sidan av en beviljad livränta. Det finns inte heller några kända problem för försäkrade som genomgår grundutbildning inom totalförsvaret som är längre än 60 dagar. Detta torde bero på att dessa som regel genomför utbildningen på heltid.

Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program sker normalt till en verksamhet på heltid. Vid frånvaro på grund av sjukdom, även partiell sådan, får deltagaren behålla aktivitetsstödet. I dessa situationer uppstår därför inte heller några problem.

En försäkrad kan stå till arbetsmarknadens förfogande på deltid och uppbära sjukpenning för resterande tid. Så länge personen är öppet arbetslös kan halv sjukpenning beräknas på en aktiv SGI. Om den arbetslöse anvisas ett program i en omfattning som svarar mot arbetsförmågan, dvs. halvtid, uppstår emellertid samma effekter som då partiell sjukskrivning kombineras med deltidsstudier.

AMS har emellertid löst detta i föreskrifter (AMSFS 2002:4). I 9 § anges att den som samtidigt med sjukskrivning avser att delta i ett program på deltid minst 3 timmar per dag skall anvisas programmet på heltid. Den anvisade lämnas då helt aktivitetsstöd och dennes SGI blir vilande under programtiden. Dessa personer hamnar således inte i samma situation som de som vill kombinera deltidsstudier med sjukskrivning på deltid. De problem som kan uppstå är av ett annat slag. Arbetslösa som har en sjukpenning som överstiger den ersättning som lämnas under programtiden får med nuvarande tillämpning en lägre ersättning än vad som skulle ha varit fallet om SGI hade varit delvis vilande.

Som framgår tidigare i redovisningen kan doktorander fr.o.m. den 1 maj 2002 uppbära utbildningsbidrag på deltid, dock lägst på halvtid. När en doktorand uppbär partiellt utbildningsbidrag är således detta upplägg som regel självvalt i syfte att kunna kombinera utbildning med fortsatt arbete. Nuvarande regelverk medför därför inte några problem. Vid sjukdom får doktoranden behålla utbildningsbidraget. En studietids-SGI kan fastställas på grundval av inkomsten från ordinarie arbete.

Sjukförsäkringsskyddet inom studiestödssystemet

Den studerande får alltså behålla studiestödet eller rekryteringsbidraget vid hel studieoförmåga på grund av sjukdom och medges avskrivning av studieskulden vid längre sjukdomsfall. Motsvarande gäller för en doktorand med utbildningsbidrag. En studerande som t.ex. inte kan studera mer än på halvtid på grund av sjukdom kan således bara få studiemedel för den tid han eller hon studerar, dvs. för halvtidsstudier. Någon sjukpenning kan inte heller lämnas eftersom SGI är helt vilande under studietiden.

Statistik – hur många är berörda?

Befintlig statistik ger inte möjligheter att exakt beräkna hur många som i dagsläget berörs negativt av nuvarande SGI-regler.

Riksförsäkringsverket har emellertid via en enkät till försäkringskassorna försökt få en bild av problemets omfattning. Enkäten innehöll bl.a. en fråga om hur många sjukskrivna som under 2002 antingen påbörjat eller hade tänkt påbörja deltidstudier i en lägre omfattning än sjukskrivningen. Frågan visade sig vara svår att besvara. En grov uppskattning ger vid handen att det totalt i Sverige under 2002 handlade om ungefär mellan 1 500 och 3 000 personer. Svaren från försäkringskassorna indikerar att antalet som vill kombinera deltidstudier med sjukskrivning på deltid har ökat de senaste åren. Svaren indikerar även att antalet personer som skulle vara intresserade av att kombinera deltidstudier med deltidssjukskrivning vore betydligt flera om reglerna var annorlunda.

Om problemet i stället studeras med utgångspunkt från personer som bedriver studier kan följande nämnas.

Studiemedel kan beviljas för deltidstudier som omfattar minst halvtid. Deltidsstudiestödet har alltid varit av liten omfattning. Av tabellen nedan framgår det totala antalet studiestödstagare och andelen studiestödstagare på deltid på olika utbildningsnivåer under år 2002.

Tabell – antal studiestödstagare och andel deltidsstuderande år 2002

Utbildningsnivå	Antal	Andel (%)
Grundskolenivå	20 100	25
Gymnasienivå	110 300	18
Eftergymnasial nivå	311 000	4

Källa: Centrala studiestödsnämnden

Av de 53 800 studerande som fick vuxenstudiestöd (särskilt utbildningsbidrag, svux och svuxa) var det 13 procent som studerade på deltid. Även rekryteringsbidrag kan beviljas för deltidsstudier. Som lägst kan stöd beviljas för studier motsvarande 20 procent av heltid. Rekryteringsbidrag är en ganska ny studiestödsform. Det finns därför ingen aktuell statistik över deltidsstudenter med rekryteringsbidrag.

Den vanligaste orsaken till att stöd uppbärs i en lägre omfattning torde vara att studierna kombineras med förvärvsarbete. Kombinerar SGI-reglerna med en faktisk arbetsinkomst uppstår inga problem vid sjukdom. Sjukpenning kan beräknas på grundval av studietids-SGI.

Deltidsstudier behöver inte heller innebära att den studerande bedriver studier i en lägre omfattning än SGI. Inte heller för dessa medför nuvarande SGI-regler några problem.

För studenter med partiell studieoförmåga i förhållande till studietakten innebär nuvarande regler problem. Av befintlig statistik går det inte att med någon högre grad av säkerhet att utläsa hur många studenter som studerar med partiell studieoförmåga.

Frågans tidigare behandling

Tidiga förarbeten

Bestämmelserna om vilande SGI och studietids-SGI infördes år 1985 och omfattade ursprungligen vissa studerande. Därefter har flera grupper kommit att omfattas, t.ex. deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd.

Motivet bakom reglerna om vilande SGI och studietids-SGI var att förhindra både över- och underkompensation. Ersättning vid

sjukdom skulle lämnas i förhållande till inkomstbortfallet, eller i förhållande till bortfallet av den ersättning som trätt in i stället för inkomst (studiestödet).³⁴ Därefter har bestämmelserna vid ett par tillfällen förfinats ytterligare i syfte att utge korrekt kompensation i förhållande till inkomstbortfallet.³⁵

För försäkrade som studerar på heltid, eller i en omfattning som överensstämmer med det arbete som ligger till grund för SGI, fungerar nuvarande regelverk väl. För andra fungerar reglerna, såsom framgått, mindre bra. När partiell sjukdom kombineras med deltidstudier kompenseras inte den enskilde för sin nedsatta studieförmåga.

I förarbeten framgår inte på ett tydligt sätt motivet för den nuvarande lösning som innebär att SGI blir helt vilande.

Sjukförsäkringsskyddet inom studiestödssystemet trädde i kraft år 1975. I förarbeten till lagstiftningen angavs uttryckligen att sjukförsäkringsskyddet endast bör gälla studerande som är helt oförmögen att bedriva studier på grund av sjukdom. Att avräkna återbetalningspliktiga studiemedel vid partiell oförmåga ansågs "stöta på nästan oöverstigliga praktiska svårigheter".³⁶ Det framgår emellertid inte mera konkret vilka svårigheter som avsågs.

Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19)

I promemorian förslogs bl.a. att begreppet SGI skulle ersättas av begreppet beräkningsunderlag för dagersättning (BUD). Vidare skulle beräkningsunderlaget för anställda och andra som utför arbete för annans räkning bestämmas enligt tre olika beräkningsalternativ. Därutöver föreslogs att tid i studier med t.ex. studiestöd skulle vara överhoppningsbar (ungefär som nuvarande SGI-skydd) *i den omfattning* som den försäkrade studerade.

Enligt promemorian skulle förslaget lösa nuvarande problem och göra det möjligt att kombinera halv sjukpenning och studiestödsfinansierade studier på halvtid.³⁷ Promemorians förslag har inte lett till några förändringar.

³⁴ Prop. 1983/84:127 om förbättrad studiehjälp och vissa sjukförsäkringsfrågor, s. 34 ff (bil. 1)

³⁵ Se t.ex. prop. 1986/87:69 om förbättrad kompensation vid korttidssjukdom och vid tillfällig vård av barn

³⁶ Prop. 1974:14, s. 113

³⁷ Ds 1999:19, s. 127

Studiestödsutredningen (SOU 1996:90)

Studiestödsutredningen hade i uppdrag att dra upp riktlinjer för en reformering av studiestödssystemet. Uppdraget redovisades i slutbetänkandet Sammanhållet studiestöd (SOU 1996:90).

Studiestödsutredningen föreslog emellertid inte några förändringar i sjukförsäkringsskyddet för studerande.

Mot bakgrund av att gällande regler medförde vissa problem menade dock utredningen att det var befogat att göra en särskild översyn av studiestödslagens bestämmelser om rätt till studiestöd under sjukdom. Utredningen uttryckte bl.a. följande:³⁸

Inom den allmänna försäkringen kan man vid sjukdom få hel, tre fjärdedels, halv eller fjärdedels sjukpenning beroende på i vilken grad arbetsförmågan är nedsatt. Inom studerandeförsäkringen finns däremot inte någon sådan flexibilitet. För rätt till studiestöd under sjukdom måste studieoförmågan vara helt nedsatt. Enligt utredningens uppfattning är det snarast en fördel om studier kan bedrivas i viss omfattning även under en sjukperiod. Det bör därför övervägas att ge rätt till studiestöd under sjukdom även då studieoförmågan inte är helt nedsatt.

Studiestödsutredningen föreslog därför att reglerna i studiestödslagen om rätt till studiestöd under sjukdom skulle ses över. De menade att syftet med översynen borde vara att anpassa reglerna till de förändringar som genomförts inom den allmänna försäkringen.

I regeringens proposition Ett reformerat studiestödssystem (prop. 1999/2000:10, s. 122) anges att den av studiestödsutredningen aktualiserade översynen bör ingå som en del i uppföljningen av det reformerade studiestödssystemet.

I detta sammanhang kan även nämnas att regeringen i september 2002 har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en samlad analys av de studerandes ekonomiska och sociala situation under studietiden.³⁹ Utredaren skall, mot bakgrund av de studerandes skiftande sociala situation, kartlägga samspelet mellan studiestödssystemet och andra förmånssystem som socialförsäkringssystemet inklusive bostadsbidraget samt det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen och arbetslöshetsförsäkringen. Uppdraget skall vara avslutat senast den 31 december 2003.

³⁸ SOU 1996:90, s. 127

³⁹ Dir. 2002:120

Introduktion till särskild beräkningsgrund m.m.

Inledning

Denna bilaga innehåller en redovisning av nuvarande bestämmelser och tillämpning när det gäller dels SGI-skydd vid vård av barn, dels den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning.

Vård av barn som inte har fyllt ett år

En förälder får behålla sitt försäkringsskydd om han eller hon är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn. Detta gäller längst till dess barnet fyller ett år. Detta SGI-skydd framgår av 3 kap. 5 § tredje stycket 5 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

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

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

Vård av barn som har fyllt ett år

Efter barnets ettårsdag upphör nyss nämnda SGI-skydd. För tid efter barnets ettårsdag bör sjukpenning och tillfällig föräldrapenning i stället beräknas enligt den SGI som fastställts med hänsyn till den beräknade framtida inkomsten av förvärvsarbete.¹

I vissa situationer kan dock SGI-skyddet fortsätta att gälla för vård av barn även efter det att barnet har fyllt ett år. SGI:n får inte sänkas vid följande situationer efter barnets ettårsdag, nämligen om föräldern i oavbruten följd är antingen

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

Detta SGI-skydd har utvecklats i praxis.²

Om en förälders SGI har sänkts när barnet fyllt ett år har föräldern rätt till föräldrapenning beräknad enligt lägst den SGI som gällde innan sänkningen eller den högre inkomst som löneutvecklingen inom förälderns yrke medför (särskild beräkningsgrund). Den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning gäller fram till barnets tvåårsdag. Reglerna om särskild beräkningsgrund är tillämpliga även i de fall en försäkrad efter barnets ettårsdag påbörjat ett nytt stadigvarande arbete med lägre inkomst.

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

Enligt tidigare gällande regler fick en förälder som är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för att vårda sitt barn behålla sin SGI under 18 månader. Även därefter kunde man, precis som i dag, behålla SGI så länge minskningen av arbetstid täcktes upp med föräldrapenning. Dessa regler innebar att en förälder som före barnets födelse arbetade heltid fick behålla sin SGI under 18 månader och

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

² Jfr Riksförsäkringsverkets vägledning (2002:4) Sjukpenninggrundande inkomst

vanligtvis även för tid därefter. Detta gällde även om föräldern stadigvarande övergått till att arbeta deltid. Vid uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning lämnades ersättning i förhållande till den tidigare högre inkomsten (gällande SGI). Föräldern blev därmed överkompenserad från försäkringen eftersom inkomstförlusten endast motsvarade inkomsten från deltidsarbetet.

Regeringen ansåg att detta inte var rimligt. Tiden för SGI-skydd vid vård av barn förkortades därför till ett år. Andra förmåner än föräldrapenning skulle inte kunna lämnas med ett belopp som överstiger förälderns inkomstförlust när föräldern har återgått mera stadigvarande i förvärvsarbete efter barnets ettårsdag.³

Samtidigt infördes reglerna om särskild beräkningsgrund för föräldrapenning som innebar att en förälder som fått sin SGI sänkt likväl fick behålla den ursprungliga nivån för föräldrapenningen. Av förarbeten framgår att regeringen såg det som väsentligt att de föräldrar som inte hann uppfylla kvalifikationsvillkor därför att de varit helt eller delvis lediga från arbetet för att vårda barn kunde få föräldrapenning med belopp motsvarande tidigare inkomst vid ytterligare barns födelse.⁴

Trots uttalanden i förarbeten och frånvaron av lagreglering finns alltså en praxis som säger att föräldern likväl kan behålla sin SGI efter barnets ettårsdag i de fall han eller hon i oavbruten följd täcker upp arbetstidsminskningen med föräldrapenning.

Denna tillämpning efter barnets ettårsdag vållar försäkringskassorna påtagliga administrativa problem. Före barnets ettårsdag kontaktar försäkringskassan så gott som samtliga föräldrar för att utreda hur föräldern avser att arbeta efter barnets ettårsdag. Om den enskilde avser återgå i samma omfattning som tidigare, eller avser att vara helt ledig för vård av barn vållar inte hanteringen några större problem. En förälder kan maximalt ha rätt till 420 dagar. SGI-skyddet vid vård av barn gäller endast under ett år, dvs. 365 dagar. Det här innebär, tillsammans med det faktum att de flesta föräldrar som har möjlighet väljer att spara dagar med föräldrapenning, att många har kvar dagar med föräldrapenning efter barnets ettårsdag. I en sådan situation återgår många i arbete i lägre omfattning efter barnets ettårsdag och fyller upp arbetstidsminskningen med föräldrapenning. Försäkringskassorna måste då utreda arbetstidsförläggningen och tillsammans med föräldern försöka pussla ihop arbetstiden med tillräckligt uttag av för-

³ Prop. 1984/85:78, s. 80

⁴ Prop. 1984/85:78, s. 80

äldrapenning för att hon eller han skall kunna uppfylla villkoren för SGI-skydd. Särskilda problem uppstår när en förälder återgår i ett arbete med oregelbundet förlagd arbetstid, t.ex. koncentrerad arbetstid eller skiftgång.

Introduktion till anpassning av SGI

Inledning

Inom socialförsäkringsområdet omräknas nivåerna för de flesta förmånerna efter antingen pris- eller löneutvecklingen i samhället. Anpassningen sker i huvudsak med prisbasbeloppet (värdesäkring). De senaste åren har det också införts inkomstindexering (standardanpassning), t.ex. i det reformerade ålderspensionssystemet. För sjukpenning och andra dagssättningar saknas dock sådana generella anpassningsmekanismer. Här har i stället ett system för individuell anpassning efter löneutvecklingen vuxit fram.

Före 1974 fanns regler om sjukpenningklasser. Den klassplacering en person hade vid insjuknande kunde i regel inte vare sig höjas eller sänkas under pågående sjukperiod. I övrigt fanns i princip inga bestämmelser som reglerade situationer när en persons sjukpenningklass inte fick sänkas. I Riksförsäkringsverkets (RFV) vägledande cirkulärserie beskrevs emellertid vissa situationer som inte borde medföra en sänkning av en persons sjukpenningklass. I vare sig bestämmelser eller RFV:s cirkulärserie fanns stöd för att vid förvärvsavbrott anpassa sjukpenningklassen efter löneutvecklingen.

När reglerna om SGI infördes 1974 avskaffades bestämmelsen om att sjukpenningnivån inte kunde ändras under pågående sjukdom. Försäkrade som blivit sjuka medan de fortfarande hade en anställning kunde därmed få sin SGI anpassad efter löneutvecklingen under pågående sjukperiod. För dessa skulle SGI anpassas efter den inkomst som de sannolikt skulle ha uppburit som friska. För en försäkrad som insjuknade under en arbetslöshetsperiod upprätthölls initialt tidigare policy. SGI lästes fast till den arbetslöses senaste förvärvsinkomst före arbetslösheten. Någon anpassning av SGI var således inte möjlig.

Genom praxis vid slutet av 70-talet infördes emellertid möjligheten att anpassa SGI efter löneutvecklingen även för arbetslösa.

Denna praxis lades fast vid en tidpunkt då arbetsmarknaden var överhettad med en hög inflationstakt. Detta medförde att arbetslösa som var långvarigt sjukskrivna blev underkompenserade eftersom deras SGI inte ansågs kunna ändras. I dag framgår av bestämmelser att en försäkrad som omfattas av SGI-skydd som regel har rätt att få sin SGI anpassad till löneutvecklingen inom sitt yrkesområde.

I denna bilaga ges en introduktion till anpassningen av den sjukpenninggrundande inkomsten. Inledningsvis behandlas nuvarande bestämmelser och tillämpningen för olika grupper.

Utvecklingen mot en allt rörligare arbetsmarknad har medfört att reglerna om anpassning efter löneutvecklingen kommit att uppfattas som alltmer otidsenliga. De försäkrade har i många fall inte kvar en förankring inom det egna yrkesområdet. Dessutom omfattas alltfler av sifferlösa löneavtal, vilket medför att det inte finns något generellt lönetillägg som kan läggas till grund för anpassningen av SGI. Mot bakgrund av detta har tidigare utredningar förordad att nuvarande individuella anpassning ersätts av en automatiserad indexering. Dessa förslag presenteras.

En beskrivning lämnas även av olika indexeringsalternativ inom socialförsäkringsområdet. Även för- och nackdelar med andra alternativ behandlas. Jämförelse görs också med den näraliggande arbetslöshetsförsäkringen.

Anpassning av SGI är främst aktuell vid längre sjukfall. Därför redovisas även tidigare förslag om att begränsa tiden med sjukpenningförmåner till ett år.

Nuvarande bestämmelser och tillämpning

Var regleras möjligheten till anpassning av SGI?

Flertalet bestämmelser om anpassning efter löneutvecklingen finns i RFV:s föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst. För två skyddssituationer regleras möjligheten till anpassning i lagen om allmän försäkring. En situation har stöd i förarbeten, medan det för en annan saknas uttryckligt stöd.

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 arbets-

inkomst den försäkrade skulle ha haft om han eller hon inte hade varit t.ex. sjuk, föräldraledig eller arbetslös.

Av RFV:s föreskrift framgår:

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

1. som är omfattad av bestämmelserna i 3 kap. 5 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring och bestämmelserna i 2 och 3 §§ förordning (2000:1418) om tillämpning av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier och arbetslöshet,

2. som inte förvärvsarbetar av anledning som berättigar till ersättning enligt 3 kap. 7, 7 a och 7 b §§ samt 22 kap. lagen om allmän försäkring eller motsvarande ersättning enligt arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån,

3. som avbryter sitt förvärvsarbete eller minskar sin arbetstid. Detta gäller under högst tre månader i följd oavsett om avsikten är att förvärvsavbrottet eller arbetstidsförkortningen skall pågå längre tid.

Anpassning får alltså ske i följande SGI-skyddade situationer

- sjukdom och rehabilitering
- studier med studiestöd enligt studiestödslagen
- utbildningsbidrag för doktorander
- rekryteringsbidrag
- studier inom eget yrkesområde
- arbetslösa som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd
- övriga arbetssökande som står till arbetsmarknadens förfogande
- gravida som minskar sin arbetstid helt eller delvis sex månader före barnets födelse
- föräldrar som vårdar barn upp till ett års ålder
- värnpliktstjänstgöring/totalförsvarsplikt
- förvärvsavbrott eller arbetstidsminskning i tre månader

För två skyddssituationer regleras möjligheten till anpassning i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Det gäller

- arbetssökande som efter en period av sjuk- eller aktivitetsersättning har rätt att få tillbaka en tidigare SGI (gäller även

- personer vars sjukbidrag eller förtidspension minskar eller upphör)¹
- föräldrar som får sin föräldrapenning beräknad efter särskild beräkningsgrund²

För en skyddsvärd grupp finns inget uttryckligt stöd för anpassning av SGI i bestämmelser. Det gäller biståndsarbetare m.fl. som enligt 2 kap. 4 och 6 §§ socialförsäkringslagen (1999:799) anses som bosatta i Sverige under utlandsvistelsen och som vid återkomsten till Sverige får SGI beräknad till lägst det belopp som utgjorde SGI omedelbart före avresan.³ I förarbeten finns emellertid stöd för att beakta löneutvecklingen i en tidigare anställning.⁴

Även när det gäller föräldrar som efter barnets ettårsdag i oavbruten följd antingen är ledig från förvärvsarbete och uppbär hel föräldrapenning, eller har förkortad arbetstid och uppbär föräldrapenning som minst svarar mot arbetstidens nedsättning, sker en anpassning av SGI efter löneutvecklingen.

För att en försäkrads SGI skall kunna anpassas krävs vanligtvis att försäkringskassan får kännedom om att löneförhållandena förändrats. Av ordalydelsen i föreskrifterna står att SGI "får" anpassas efter löneutvecklingen etc. Försäkringskassorna har dock i vissa situationer ålagts en skyldighet att på eget initiativ utreda vilka löneförhöjningar en försäkrad skulle ha fått om han eller hon hade arbetat. Skyldigheten gäller under pågående ersättningsperioder när det gått ett år sedan SGI senast varit föremål för prövning. Justitiekanslern (JK) har också ansett att staten är skadeståndsskyldig med anledning av att en försäkringskassa inte på eget initiativ utrett om den försäkrades SGI borde ha ändrats under ett ersättningsfall sedan mer än ett år förflutit sedan SGI:n senast prövades.⁵

SGI är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete. SGI baseras alltså på en persons framtida inkomst.

För den som befunnit sig i skyddad tid innan en ersättningsperiod kan SGI fastställas på den försäkrades arbetsinkomst före förvärvsavbrottet. Försäkringskassan utreder och fastställer SGI när en försäkrad anmäler ett ersättningsärende. Försäkringskassan

¹ 3 kap. 5 c § AFL

² 4 kap. 6 § sjätte stycket AFL

³ 3 kap. 5 b § AFL

⁴ Prop. 1992/93:178 och 1992/93:SFU17

⁵ JK beslut 1995-09-12, dnr 1575-94-43

utredes då även om en tidigare arbetsinkomst kan anpassas efter löneutvecklingen inom yrkesområdet.

Vid ändrade inkomstförhållanden gäller en ny SGI från den dag då anledningen till ändringen uppkommit.⁶ Anledning till ändring är den dag inkomstförhållandena ändrades.

I domar som rört livränta har slagits fast att dagen för ett löneavtals undertecknande är den dag anledningen till ändringen uppkommit. Det här innebär att löneavtal som får till följd att lönen höjs retroaktivt påverkar SGI tidigast fr.o.m. dagen för avtalets undertecknande.⁷

Någon retroaktiv ersättning kan således inte betalas ut i de fall avtalet gäller fr.o.m. en tidigare dag än den dag avtalet undertecknats. I RFV:s allmänna råd (RAR 2002:2) anges emellertid att SGI i undantagsfall kan räknas upp innan ett avtal undertecknats. Om den nya lönen har börjat betalas ut kan SGI anpassas fr.o.m. den första dagen i utbetalningsmånaden.

Inom vissa områden är det vanligt med flera avtalsnivåer, exempelvis på central respektive lokal nivå. Varje tillfälle då avtal undertecknas kan innebära en ändring av SGI. Det här innebär att SGI kan behöva justeras flera gånger under en ersättningsperiod.

Tillämpningen för olika kategorier försäkrade

Tolkningen av bestämmelserna om anpassning av SGI har förtydligats genom praxis och genom anvisningar från RFV. I RFV:s vägledning (2002:4) och allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst finns nuvarande rekommendationer om hur SGI bör anpassas efter löneutvecklingen.

Här framgår att SGI anpassas på olika sätt för anställda och arbetslösa. Skillnader finns också inom respektive grupp. För aktiebolagsdelägare som betecknas som anställd i bolaget hanteras t.ex. anpassningen på ett särskilt sätt.

En försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning, i regel inkomst av näringsverksamhet, brukar benämnas *egenföretagare* i socialförsäkringssammanhang. En egenföretagare kan inte alls få SGI anpassad eftersom SGI baseras på skatterättslig nettointäkt och inte på lön (RAR 2002:2). Detta gäller även om

⁶ 3 kap. 5 § andra stycket AFL

⁷ Ref. FÖD 1990:26

egenföretagaren avvecklat sitt företag och omfattas av SGI-skydd vid t.ex. arbetslöshet.

För personer med en sjukpenninggrundande inkomst beräknad på inkomster från en *pågående anställning* bör SGI anpassas efter den försäkrades faktiska löneutveckling som framgår av avtal mellan den försäkrade, dennes arbetsgivare och aktuellt fackförbund (RAR 2002:2). I dessa fall kan försäkringskassan beakta både generella och individuella löneökningar som kan kopplas till den anställde. Generella löneökningar omfattar alla inom ett avtalsområde (t.ex. att alla garanteras 200 kr/månad i löneökning). Med individuella löneökningar avses de lönepåslag som är direkt kopplade till den enskilde.

En *aktiebolagsdelägare* som arbetar i bolaget och uppbär lön betecknas som arbetstagare i förhållande till bolaget. Inom socialförsäkringen omfattas aktiebolagsdelägare av samma regler som övriga anställda. Ofta kan det vara svårt att bedöma vad en aktiebolagsdelägare skulle ha tjänat vid fortsatt arbete i bolaget. Enligt RFV:s allmänna råd kan SGI anpassas efter löneutvecklingen genom en skälighetsbedömning med ledning av de tre senaste årens taxerade löneuttag (RAR 2002:2).

Även *arbetslösa* personer kan få en skyddad SGI anpassad efter löneutvecklingen inom yrkesområdet. En sådan bedömning är ofta svår att göra eftersom den som är arbetslös inte längre har någon direkt koppling till en anställning och ett yrkesområde. RFV:s och domstolarnas uppfattning har sedan länge varit att endast generell löneutveckling kan komma ifråga för arbetslösa.

Domar från kammarrätten visar att synen på SGI-anpassning för arbetslösa numera är splittrad. Det finns skilda uppfattningar hos domstolarna om SGI skall anpassas efter generella löneökningar eller efter genomsnittliga lönepåslag inom yrkesområdet. I syfte att få denna fråga slutligt prövad överklagade RFV två domar till regeringsrätten då kammarrätten bedömt att SGI borde anpassas efter genomsnittlig löneutveckling. RFV anförde i yttrande till regeringsrätten att endast generella löneökningar kan beaktas för arbetslösa när SGI anpassas efter löneutvecklingen. Regeringsrätten beslutade att inte bevilja prövningstillstånd. Kammarrättens avgöranden står därför fast.

Höjning av SGI utöver löneutvecklingen

AFL ger inte något uttryckligt stöd för att under ett pågående ersättningsärende höja SGI utöver löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde, men domstolarna har i vissa fall bedömt det möjligt.

En anställning som avtalats före sjukdom, men som inte kunnat tillträdas på grund av sjukdomen, kan föranleda att SGI får höjas under pågående sjukperiod.⁸

En under pågående ersättningsperiod avtalad utökning av arbetstiden har dessutom i några fall bedömts kunna läggas till grund för en höjning av SGI.⁹

Enligt vad utredningen fått kännedom om kan även egenföretagare i vissa fall få sin SGI ändrad under pågående ersättningsperiod. En SGI som beslutas vid ersättningsperiodens början baseras på de inkomstuppgifter som då finns tillgängliga. Om egenföretagaren senare inkommer med nya uppgifter som avser inkomster intjänade före ersättningsperioden kan SGI höjas om uppgifterna kan anses visa att gällande SGI är för låg.

Tidigare förslag om anpassning av SGI

Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen – IBIS

I sitt betänkande Förman efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst (SOU 1997:85) föreslog utredningen förändringar i bestämmelserna om löneuppräknings av SGI:n. Under pågående sjukfall skulle SGI för den som har en anställning räknas upp med den enskilde försäkrades avtalade löneförhöjning. Detta skulle gälla under sjukperiodens första år. I övrigt skulle SGI räknas upp med prisbasbeloppet när sjukfallet pågått minst ett år. Föräldrapenningen skulle räknas upp enbart med förändringar i prisbasbeloppet.

⁸ Ref. FÖD 1985:29 och 1985:33

⁹ FÖD mål nr 1381-1988 och 2437-1991

Remissinstanserna om IBIS förslag

Utredningens förslag om att SGI skulle räknas upp med basbeloppet i stället för löneuppräknings väckte dock motstånd bland remissinstanserna. Flertalet instanser ansåg det inkonsekvent med olika regler för sjukpenning och föräldrapenning.

RFV ansåg att reglerna för SGI-uppräknings bör vara enkla och gälla lika för samtliga förmånsslag. En konsekvens av utredningens förslag skulle bli att en person som samtidigt uppbar halv sjukpenning och halv föräldrapenning skulle kunna få olika hög ersättning beroende på vilken löneuppräkningsmodell som tillämpades. En sådan konsekvens var inte acceptabel enligt verkets mening. En basbeloppsuppräknings skulle enligt *RFV* medföra administrativa förenklingar och besparingar för försäkringskassorna. För den försäkrade skulle det bli en "säkrare" och mer förutsebar förändring vilket skulle bidra till större likformighet i tillämpningen. Ett alternativ till basbeloppsanknytning kunde enligt verket vara att räkna upp SGI med ett index som motsvarade den genomsnittliga timlöneökningen i landet.

Statskontoret var inte övertygat om att förslaget var könsneutralt och ansåg att förslaget borde ha belysts med avseende på jämställdhetsaspekterna.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) instämde i utredningens förslag. Enligt *AMS* speglade förslaget synsättet på dagens arbetsmarknad där överflyttningar mellan olika yrken och branscher blev allt vanligare. Att bibehålla löneuppräknings för ett visst yrke för den som under långa perioder inte varit sysselsatt i yrket var inte att förorda.

Försäkringskassaförbundet (FKF) ansåg att det föreföll inkonsekvent att ersättningen i ett föräldrapenningfall endast skulle räknas upp då ersättningsfallet pågått över ett år och då endast med basbeloppsförändringen. Denna inkonsekvens blir uppenbar i de fall en föräldraledig skulle bli berättigad till halv sjukpenning och därmed ha halv föräldrapenning. *FKF* ifrågasatte även om förslaget kunde anses vara könsneutralt.

Svenska Kommunförbundet framförde synpunkter liknande *FKF*:s.

Landstingsförbundet föreslog att även rehabiliteringsersättning borde löneuppräknas under det första året.

Landsorganisationen i Sverige (LO) såg kritiskt på förslaget om slopad löneanpassning. Att gå från principen om att den sjuk-

penninggrundande inkomsten följer löneutvecklingen skulle enligt LO leda till att den ekonomiska klyftan mellan långtidssjuka och friska ökar. LO ansåg vidare att utredningens förslag att inte löneanpassa inkomster för dem som omfattas av alternativregeln förstärkte skillnaderna i ekonomiska villkor mellan personer som har en trygg anställning och de som inte har det.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) ansåg att SGI skulle räknas upp med ett reallöneindex för alla. Att räkna upp SGI med löneförhöjningar menade TCO var praktiskt svårt för många tjänstemän då deras löner oftast bestäms individuellt. En uppräkning med ett reallöneindex skulle förenkla den praktiska hanteringen. För de med enbart korta anställningar var utredningens förslag rent diskriminerande enligt TCO.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) fann att det skäl till förändringen som utredningen anförde – att det inte längre är möjligt att ta hänsyn till löneutvecklingen inom ett yrkesområde på en föränderlig arbetsmarknad – var relevant. SACO menade dock att det var bättre om uppräkningsen gjordes med pensiongrundande inkomst, inte med basbeloppet. SACO tillstyrkte förslaget att SGI skulle kunna räknas upp med nya avtal för pågående sjukfall men ansåg att tidpunkten för uppräkningsen borde omfatta retroaktiv tid. Det måste finnas tidsmässig balans mellan inbetald avgift och rätt till förmån. Retroaktiv ersättning borde därmed utges fr.o.m. de datum som anges i ett nytt avtal.

Synskadades Riksförbund ansåg att långvarig sjukdom inte skulle ge sämre ersättning för den enskilde.

Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19)

IBIS-utredningens förslag medförde inga förändringar i SGI-systemet. Beredningsarbetet fortsatte i stället i en arbetsgrupp inom Socialdepartementet. Arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag i en promemoria – Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19).

Arbetsgruppen menade att bestämmelserna om anpassning av SGI till löneutveckling borde ersättas av en generell indexering av beräkningsunderlaget. En omräkning borde ske en gång per år, förslagsvis den 1 januari. Beroende på längden på innevarande ersättningsperiod kunde omräkningsfaktorn anpassas i motsvaran-

de mån, detta i syfte att undvika överkompensation. Något konkret förslag till indexering presenterades dock inte i promemorian. I stället hänvisades till kommande förslag i samband med arbetet med en reformerad förtidspension.

Inte heller detta arbete ledde till några konkreta förslag om förändringar av anpassningen av SGI. Däremot ledde arbetet till förändringar av anpassningen av andra förmåner, vilket redovisas i kommande avsnitt.

Remissinstanserna om indexering

Trots att arbetsgruppen inte presenterade ett konkret förslag hade flera remissinstanser synpunkter i frågan.

RFV avstyrkte arbetsgruppens förslag om indexering, i vart fall för ersättningsperioder som pågår kortare tid än ett år. En indexering baserad på när ersättningsperioden inträffat kunde enligt *RFV* ge såväl över- som underkompensation beroende på hur avtalssituationen var för den enskilde vid ersättningsperiodens början. Däremot ansåg verket att nuvarande regler om löneuppräknning borde slopas.

Handikappombudsmannen avstyrkte förslaget om indexering eftersom detta innebar en besparing.

FKF ansåg att det vore värdefullt om samma indexeringsmetod tillämpades inom hela socialförsäkringsområdet. Indexering ansågs innebära en förenkling under förutsättning att ett teknikstöd finns i bruk.

Försäkringsanställdas förbund påpekade att indexering skulle vara till nackdel för förvärvsaktiva men en förbättring för arbetslösa och företagare. Förbundet uttryckte tveksamhet till förslaget och föreslog att beräkningsunderlaget enligt huvudregeln räknades upp med löneanpassning medan underlaget för övriga räknades upp genom löneindexering.

LO var kritisk till förslaget att slopa kopplingen mellan beräkningsunderlag och den löneutveckling som samtidigt sker för personer som är friska och i arbete. Det skulle få bl.a. märkliga konsekvenser för en deltidssjuk person som får ett bättre betalt arbete under pågående sjukskrivningsperiod. Enligt *LO* stred också indexering mot tanken att ersättningen skall svara bättre mot inkomstbortfallet.

Landstingsförbundet föreslog att motsvarande regel infördes i arbetslöshetsförsäkringen.

Privattjänstemannakartellen (PTK) ansåg att indexeringen måste tillförsäkra de långtidssjukskrivna bibehållen köpkraft under sjukskrivningsperioden.

Svenska arbetsgivarföreningen (SAF)/Sveriges Industriförbund tillstyrkte förslaget om indexreglering av beräkningsunderlag.

SACO ansåg att en försäkrad som hade en anställning och en pågående ersättningsperiod skulle kunna anmäla löneökningen till försäkringskassan och då få ett nytt underlag beräknat från tidpunkten för lönerevisionen. En sådan lösning ansågs angelägen i synnerhet för kvinnor med föräldrapenning.

TCO poängterade att indexering av beräkningsunderlag borde göras med reallöneindexering för att långtidssjukskrivna skulle kunna behålla köpkraften.

Nuvarande indexering inom socialförsäkringssystemet

Socialförsäkringssystemet är sedan länge uppbyggt på en anpassning till prisutvecklingen. Anpassningen av flertalet ersättningsnivåer – som gäller både taket för förmånen samt den faktiska förmånen som utbetalas till individen – sker i huvudsak med prisbasbeloppet. Under 1990-talet har det dock skett en förskjutning i synen på prisutvecklingen som vägledande för anpassning av socialförsäkringsförmåner. I samband med det reformerade ålderspensionssystemet har det införts en anpassning till ett nydefinierat inkomstbasbelopp och ett nytt inkomstindex. Den 1 januari 2003 infördes också en inkomstindexering av livränta i arbetsskadeförsäkringen.

Det reformerade ålderspensionssystemet

I ålderspensionssystemet räknas pensionsbehållningen, de utbetalda pensionerna och inkomsttaket årligen om med hänsyn till förändringen i ett index benämnt inkomstindex. Detta index skall i huvudsak spegla förändringen i den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten. De inkomster som avses är pensionsgrundande inkomster efter avdrag för allmänna pensionsavgifter inklusive den del av inkomsterna som överstiger inkomsttaket samt

inkomster i form av sjuk- eller aktivitetsersättning. Inkomstindexet omfattar således merparten av inkomsterna för personer i förvärvsaktiv ålder.

Indexering av livränta

Arbetskadeförsäkringen är en försäkring mot förlust av framtida försörjningsförmåga. Genom en livränta ersätts i princip den inkomst den försäkrade hade vid skadetillfället. En fastställd arbetskadelifvränta var t.o.m. 2002 knuten till prisbasbeloppet och omräknades när detta förändrades. Bestämmelserna har varit oförändrade sedan lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring (LAF) trädde i kraft den 1 juli 1977.

Under de senaste åren har en hel del kritik riktats mot arbetskadeförsäkringen, bl.a. mot konsekvenserna av prisindexeringen. Att livränta från arbetskadeförsäkringen varit värdesäkrad, men inte standardsäkrad, har nämligen enligt kritikerna inneburit att personer med livränta inte får del av de yrkesaktivas eventuella standardförbättring. Speciellt kännbart har detta varit för personer som har fått ersättningen beviljad vid unga år och därefter haft livränta som utgjort en stor del av den huvudsakliga försörjningen.

I prop. 2001/02:81 Vissa arbetskadefrågor m.m. föreslog regeringen bl.a. att arbetskadelifvränta i form av egenlivränta årligen skall räknas om med ett tal som motsvarar hälften av inkomstindexets reala förändringar. Tillägg skall göras för prisförändringen mellan juni året före indexeringsåret och juni året dessförinnan. Ersättningen skall dock aldrig uppgå till ett högre belopp än 7,5 prisbasbelopp.

Enligt regeringen kan inkomstbortfallsprincipen inte anses gälla fullt ut om försäkringen endast ersätter den inkomst som den försäkrade skulle ha haft vid en tidpunkt i direkt anslutning till att arbetsförmågan helt eller delvis gick förlorad. I stället bör utgångspunkten vara att försäkringen även ersätter den förväntade framtida inkomstutvecklingen som den försäkrade skulle ha kommit att få del av i en tillväxtekonomi. Vid indexeringen av arbetskadelifvränta bör därför enligt regeringen även den allmänna inkomstutvecklingen beaktas och inte bara prisutvecklingen. Regeringen uttryckte även att en standardanpassning kan vara mera angelägen om ersättning skall utbetalas under en lång tid än om ersättningsperioden är relativt kort.

Riksdagen ställde sig bakom förslaget och ändringen trädde i kraft den 1 januari 2003.

Anpassning av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

En annan intressant jämförelse är om det finns en motsvarande anpassning/indexering av ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, avsedd att försäkra mot inkomstbortfall till en skälig nivå vid tillfällig och ofrivillig arbetslöshet. Ersättningen – som lämnas dels som ett grundbelopp, dels som en inkomstrelaterad ersättning – utbetalas i form av ett dagbelopp under högst fem dagar per vecka. Grundbeloppet betalas ut till den som uppfyllt arbets- eller studerandevillkoret men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som ännu inte har uppfyllt medlemsvillkoret på 12 månader. Den inkomstrelaterade ersättningen lämnas till den som förutom arbetsvillkoret uppfyllt ett medlemsvillkor.

Anpassning av högsta och lägsta dagpenningnivå

Reglerna för fastställandet av den högsta och lägsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen har skiftat över tiden. Före 1990 beslutade riksdagen, på förslag av regeringen, om nivåerna.

Mellan åren 1990 och 1993 fanns en i lagen reglerad koppling mellan nivån på högsta dagpenningen och löneutvecklingen för vuxna arbetare inom egentlig industri. Denna indexeringsmodell frångicks emellertid 1993. Främsta anledningen var att modellen var krånglig att tillämpa. Utvecklingen av arbetslivet med bl.a. decentraliserad lönesättning försvårade också tillämpningen.

Sedan 1993 har regeringen riksdagens bemyndigande att bestämma högsta och lägsta nivån på dagpenningnivåerna. Detta görs årligen i en förordning. Beloppen bestäms utifrån det samhälls-ekonomiska utrymmet. Normalt sett sker det en höjning men det finns exempel på 1990-talet när nivåerna har sänkts. För närvarande (fr.o.m. den 1 juli 2002) är grundbeloppet 320 kr/dag och den högsta ersättningen under de första 100 dagarna 730 kr och därefter 680 kr. Ersättningen innebär att alla med högsta ersättningsgrundande inkomst på ca 20 100 kr per månad får ca 80 procent under de första 100 dagarna.

Frågan om indexering av högsta och lägsta dagpenningnivå har från och till dykt upp i debatten. I betänkandet En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (1996/97:AU13) ansåg riksdagens arbetsmarknadsutskott att det vore värdefullt att få frågan om införandet av en indexering av såväl högsta som lägsta nivån på dagpenningbeloppet belyst. Mot bakgrund av detta beslutade regeringen varen 1998 att tillsätta en arbetsgrupp inom regeringskansliet för att belysa frågan om införandet av en indexering av dagpenningnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen, m.m.

I rapporten Indexering av högsta och lägsta dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:10) behandlade arbetsgruppen möjligheterna att införa indexering. Gruppen konstaterade att arbetslöshetsförsäkringen för en stor del av lönetagarkollektivet förlorat sin roll som inkomstbortfallsförsäkring och mera fått karaktären av en grundtrygghetsförsörjning. Arbetsgruppen menade att om ambitionen var att upprätthålla en inkomstbortfallsförsäkring borde golv och tak framdeles räknas upp i högre grad för att bibehålla sitt reala värde.

Enligt då gällande principer skulle varaktiga regeländringar som medförde ökade statsutgifter finansieras med regelförändringar som gav varaktiga besparingar. Arbetsgruppen fann det svårt hitta förslag som innebar kostnadsbesparingar. En indexering – som skulle medföra ökade utgifter – kunde därför inte förordas. Dessutom kunde en automatisk indexering innebära en begränsning av regeringens möjlighet att beakta även andra faktorer, såsom det allmänna ekonomiska eller statsfinansiella läget vid fastställande av nivåerna. Arbetsgruppen menade därför att frågan om indexering borde utredas i ett större sammanhang.

Arbetsgruppen föreslog i stället bl.a. följande:

- Nivån för högsta och lägsta dagpenning samt grundbelopp fastställs, precis som tidigare, genom diskretionära beslut av regeringen.
- Regeringen skall ta ställning till och fastställa nivån för högsta och lägsta dagpenning samt grundbeloppet varje år i samband med budgetarbetet. Underlag till ställningstagandet skall utarbetas inom regeringskansliet.
- Grunden för en eventuell uppräknings skall utgöras av en bedömning av vad som kan anses vara en skälig nivå samt löneutvecklingen inom ekonomin. Uppskattningar av löneutvecklingen skall baseras på tillgänglig lönestatistik från Statistiska

Centralbyrån. Regeringen skall i sitt ställningstagande även beakta det allmänna ekonomiska och statsfinansiella läget samt besluta om eventuell finansiering. Beslutet skall träda i kraft den första måndagen i januari kommande år.

Förslagen i departementspromemorian har inte medfört några förändringar.

Anpassning av arbetslöshetsersättningen under pågående ersättningsperiod

I samband med ansökan fastställs arbetslöshetsersättningens storlek. Den inkomstrelaterade ersättningen lämnas med ett dagbelopp som baseras på tidigare förvärvsinkomster. Som underlag för beräkningen av dagbeloppet räknas lön och andra normalt förekommande ersättningar som beskattas som inkomst av tjänst. Inkomsten omräknas i regel efter senaste gällande avtal. Uppräkning sker endast om det arbete som läggs till grund för ersättningen på grund av överhoppningsbar tid ligger längre tillbaka i tiden än tolv månader.

Utöver denna anpassning, och den uppräkning av golv och tak som bestäms av regeringen, sker det också en viss anpassning mellan den högsta och lägsta nivån under pågående ersättningsfall. Enligt nuvarande bestämmelser skall nämligen ersättningen omprövas efter avslutade löneförhandlingar inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Bestämmelserna innebär således att arbetslösa som uppbär inkomstrelaterad dagpenning under den högsta dagpenningen har en viss följsamhet till löneutvecklingen i ekonomin baserad på de avtal som slutits inom respektive arbetslöshetskassas avtalsområde.

Enligt AMS föreskrifter får inte uppräkningsen ske retroaktivt och inte heller genomföras förrän samtliga avtal inom en arbetslöshetskassas verksamhetsområde är klara. En genomsnittlig procentuell höjning beräknas och läggs till grund för uppräkningsen. Löneutveckling vid sidan om avtalet, s.k. löneglidning, skall inte ingå. Någon motsvarande uppräkning sker däremot inte för de personer som uppbär högsta eller lägsta dagpenning och inte heller för dem som uppbär grundbeloppet.

En jämförelse med SGI-anpassningen

När inkomstunderlaget fastställs inom arbetslöshetsförsäkringen sker en anpassning av äldre inkomster. Det gäller i de fall det arbete som grundar rätt till inkomstrelaterad ersättning, på grund av överhoppningsbar tid, ligger längre tillbaka i tiden än tolv månader. Inkomsten räknas upp efter senaste gällande avtal. Här finns klara likheter med hanteringen av SGI inom sjuk- och föräldraförsäkringen. Det finns emellertid även en tydlig skillnad. Inom arbetslöshetsförsäkringen finns en tidsgräns. Om det är mindre än tolv månader sedan den sökande uppbar den arbetsinkomst som läggs till grund för inkomstunderlaget sker ingen anpassning. Löneavtal som träffas därefter kan således inte beaktas. Vid anpassning av SGI finns ingen sådan reglerad tidsgräns. Det finns därför inget hinder mot att anpassa SGI efter ett nytt löneavtal som träffas kort tid efter det att den försäkrade blev arbetslös.

Anpassningen inom både arbetslöshetsförsäkringen och sjuk- och föräldraförsäkringen sker som regel tidigast fr.o.m. den dag ett nytt löneavtal undertecknas. I detta avseende hanteras frågan likartat. I ingetdera av trygghetssystemen finns någon möjlighet att höja ersättningen retroaktivt fr.o.m. den dag ett nytt löneavtal gäller.

När SGI anpassas efter löneutvecklingen för arbetslösa har endast generell löneutveckling ansetts kunna beaktas. Ersättningen från arbetslöshetskassorna anpassas efter den högre genomsnittliga löneutvecklingen inom ett avtalsområde. Detta innebär att anpassningen av SGI för arbetslösa i regel är betydligt lägre än arbetslöshetskassornas uppräkningsnivå. I sammanhanget kan konstateras att arbetslöshetsförsäkringens högstanivå är lägre än inkomsttaket i sjuk- och föräldraförsäkringen. Den lägre högstanivån inom arbetslöshetsförsäkringen begränsar den kostnadsökning som följer av en hög uppräkningsnivå.

Sjukpenning – en korttidsersättning

Den svenska sjukförsäkringen har till skillnad från vad som gäller i många andra länder – t.ex. Norge och Finland – ingen tidsbegränsning av sjukpenningförmånerna. Från och till har det dock framförts förslag om att en sådan begränsning införs. I samband med 1992 års rehabiliteringsreform föreslog Rehabiliterings-

beredningen att det skulle införas en sådan begränsning i lag (SOU 1988:41). I prop. 1990/91:141 om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m. uttalades att inriktningen borde vara att sjukpenning i regel inte skall lämnas för en längre period än ett år. Någon lagbestämmelse infördes dock inte.

Åren efter det att rehabiliteringsreformen trädde i kraft sjönk sjukfrånvaron successivt från 1980-talets mycket höga nivåer. Ett trendbrott inträffade 1997 och sjukfrånvaron började åter stiga. Antalet sjukskrivna längre än 365 dagar har mellan åren 1997 och 2002 ökat med 75 000 till 126 000. I takt med stigande sjukfrånvaro har det åter framförts förslag om en tidsbegränsning av sjukpenningförmåner.

I slutbetänkandet Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5) föreslås att utbetalning av sjukpenningförmåner begränsas till 365 dagar. Har den försäkrade inom en ramtid om 450 dagar fått sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjuklön för sammanlagt 365 dagar får sjukpenning inte längre lämnas. Endast om det finns särskilda skäl för det, skall sjukpenning kunna lämnas för längre tid. Särskilda skäl kan enligt utredningen föreligga

- om den försäkrade snart kan återgå till arbete,
- om arbetslivsinriktad rehabilitering snart kan ske och rehabiliteringspenning kan lämnas, eller
- om försäkringskassan snart skall fatta beslut om aktivitetsersättning/sjukersättning (f.d. sjukbidrag/förtidspension).

Regeringen behandlade denna fråga i prop. 2002/03:89 Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet. Regeringen föreslår inget förbud mot att sjukpenning lämnas längre tid än ett år. Däremot föreslås att försäkringskassan senast ett år efter sjukanmälningsdagen skall ha utrett om det finns förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning i stället för sjukpenning. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

Prisindexering

Metoden att knyta ersättningen till en individuell uppskattning av den försäkrades inkomstutveckling kan ställas mot att på ett mer schablonmässigt sätt räkna om samtliga utgående ersättningar i förhållande till den ekonomiska utvecklingen. I ett indexeringssystem

kan ersättningarna i princip knytas till prisutvecklingen genom en prisindexering eller till standardutvecklingen genom en inkomstindexering.

Här beskrivs endast prisindexering. I nästa avsnitt behandlas inkomstindexering.

Inledningsvis beskrivs kort prisindexeringens generella egenskaper. Därefter berörs olika möjliga prisindexeringsmodeller.

Allmänt om prisindexering

Prisindexering innebär att ersättningen *värdesäkras* vilket medför oförändrad köpkraft.

Sverige har i ett längre perspektiv haft en stadig ökning av reallöner och köpkraft. Detta hindrar inte att det under vissa perioder har inträffat eller kan komma att inträffa markanta sänkningar av reallönerna. Samtidigt är det relativt ovanligt att förvärvsarbetande, i vart fall de som har en anställning, får vidkännas nominella sänkningar av sina inkomster.

Vid reallöneökningar innebär värdesäkring att personer som omfattas av SGI-skydd inte skulle få ta del av någon standardförbättring. Vid negativ reallöneutveckling skulle det omvända gälla. Personer som befinner sig i skyddade perioder skulle gynnas framför dem som förvärvsarbetar.

En prisindexering är vid positiv reallöneutveckling mindre kostsamt för försäkringen än ett system med hel inkomstindexering.

Vid ett antagande om att hittillsvarande ekonomiska utveckling – med reallöneökningar och stärkt köpkraft – motsvarar den framtida utvecklingen medför prisindexering av SGI ökande inkomstskillnader mellan förvärvsarbetande och de som inte förvärvsarbetar.

Nuvarande anpassning av SGI beaktar inte alls prisutvecklingen.

Prisbasbelopp och konsumentprisindex

Prisindexering kan kopplas antingen till *prisbasbeloppet* eller till *konsumentprisindex (KPI)*.

Statistiska centralbyrån (SCB) beräknar årligen på uppdrag av regeringen prisbasbeloppet enligt bestämmelserna i lagen om allmän försäkring. SCB föreslår regeringen ett prisbasbelopp för nästkommande år i mitten av juli varje år. Nivån bestäms utifrån

förändringen i konsumentprisindex (KPI) mellan juni föregående år och juni innevarande år. Regeringen fastställer sedan nivån tidigt under hösten. Ett nytt prisbasbelopp gäller fr.o.m. den 1 januari varje år.

KPI är ett levnadskostnadsindex som avser att visa hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig för hela den privata inhemska konsumtionen. De priser som mäts är de som konsumenterna faktiskt betalar för en viss varukorg. KPI är det mest använda måttet för prisutveckling och används bl.a. som inflationsmått och vid avtalsreglering. KPI fastställs av SCB.

Genom kopplingen till KPI försäkras alltså prisbasbeloppet mot förändringar i levnadsnivån. Beräkningsgrunderna för prisbasbeloppet har dock 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.

Att anknyta anpassningen till prisbasbeloppet eller till KPI innebär administrativa fördelar för försäkringskassorna. Måtten är officiellt fastställda och kända hos en bred allmänhet. KPI får anses vara en än mer lättolkad variabel än prisbasbeloppet. Detta eftersom prisbasbeloppet av olika orsaker kan avvika från KPI. KPI motsvarar därför i högre grad den faktiska prisutvecklingen i samhället. Genom en anknytning till KPI tillförsäkras den enskilde en bibehållen köpkraft.

Om prisbasbeloppet används blir eftersläpningen som minst 6 månader och som mest 18 månader. En anpassning av SGI med prisbasbeloppet skulle därmed inte nödvändigtvis överensstämja med den prisutveckling som faktiskt ägt rum.

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 möjliga KPI-tal* som finns att tillgå vid indexeringsstidpunkten. Båda modellerna har för och nackdelar.

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

KPI som löpande visar tolv 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.

Inflationsmålet – en normbaserad indexering

Ytterligare ett alternativ är att räkna upp SGI efter en normbaserad modell som begränsar uppräkningsgraden efter vad som kan anses vara samhällsekonomiskt hållbart ur olika aspekter. En sådan möjlig modell skulle vara att anpassa SGI med prisutvecklingen dock högst 2 procent, vilket motsvarar riksbankens inflationsmål. Fördelarna med en modell av detta slag är att den tydliggör en norm för vad som kan anses vara en acceptabel utveckling i ekonomin. Effekterna på statsutgifterna skulle bli begränsade och vara lätta att förutse. Vad som bl.a. talar emot modellen är att den inte ger full värdesäkring vid prisökningar som överstiger inflationsmålet.

Inkomstindexering

Ett alternativ till prisindexering är att i stället *standardanpassa* SGI genom en koppling till någon form av inkomstindexering baserad på den allmänna inkomstutvecklingen i samhället.

Inledningsvis kommer inkomstindexeringens generella egenskaper att behandlas. Därefter berörs olika möjliga mått på inkomstutvecklingen.

Allmänt om inkomstindexering

I stället för att säkra köpkraften i förmånerna kan dessa alltså standardanpassas genom någon form av inkomstindexering. Med standardanpassning avses här att förmånerna följer den allmänna inkomstutvecklingen för förvärvsarbete. Genom standardanpassning tillförsäkras förmånstagaren del av den ekonomiska tillväxten, oavsett om denna är positiv eller negativ.

Ett system med inkomstindexering kan utformas enligt två skilda modeller. Enligt den ena tillämpas ett rent inkomstindex i stället för ett prisindex, dvs. justering sker enbart med hänsyn till den nominella utvecklingen av förvärvsinkomster i samhället. Den

andra lösningen innebär att ett inkomstindex används som ett komplement till ett prisindex. Enligt denna metod räknar man först fram ett jämförelsetal baserat på förändringarna i det allmänna prisläget som sedan justeras uppåt eller nedåt med hänsyn till inkomstutvecklingen. I detta fall måste således måttet på inkomstutvecklingen uttryckas i reala termer, dvs. med bortseende från den förändring som motsvarar prisutvecklingen.

Nuvarande anpassning av SGI efter löneutvecklingen inom yrkesområdet innebär en anknytning till den nominella standardutvecklingen, dock i princip endast till den uppskattade standardutvecklingen för den enskilde och inte till någon mer allmän utveckling. Reallöneutvecklingen beaktas inte alls.

En automatisk standardsäkring förutsätter ett mått på den allmänna standardutvecklingen, dvs. någon form av levnadsstandard eller inkomstindex. Ett antal grundläggande krav bör ställas på en sådan indexkonstruktion. Indexet bör kunna tillämpas i praktiken, vilket innebär att den utveckling som man vill illustrera genom indexet skall vara möjlig att fastställa genom mätningar. Det får inte uppstå alltför lång eftersläpning i tid mellan mättidpunkten och den tidpunkt då indexet skall tillämpas. Det bör råda en bred enighet om att indexet verkligen ger en rättvisande bild av det som man vill mäta. Slutligen måste indexets konstruktion vara sådan att inte systemets finansiella stabilitet hotas.

Ett principiellt problem är att ett index alltid bygger på den historiska utvecklingen och inte på prognoser om framtida utveckling. Det innebär att justering av förmånerna alltid kommer att ske med en viss "eftersläpning" i förhållande till löneutvecklingen. I ett långsiktigt perspektiv torde detta dock ha relativt begränsad betydelse för den enskilde försäkrade. Utifrån inkomstbortfallsprincipen är det dock önskvärt att de inkomster som läggs till grund för beräkningen av ett inkomstindex ansluter så nära i tiden som möjligt till tidpunkten för omräkning av ersättningen. Detta torde vara extra betydelsefullt vid anpassning av ersättningar som är avsedda att utbetalas under kortare tid.

Ett annat problem är att en inkomstindexering av utgående ersättning alltid innebär omräkning i förhållande till en genomsnittlig förändring av förvärvsinkomsterna. Individer, men även större grupper i samhället, har ofta en utveckling som i betydande grad avviker från den genomsnittliga utvecklingen. En övergång till inkomstindexering får således en utjämnande effekt. Detta är något som måste accepteras vid en övergång till inkomstindexering.

En hel inkomstindexering innebär att SGI anpassas efter den allmänna utvecklingen i den svenska ekonomin. Personer som inte förvärvsarbetar får alltså samma genomsnittliga utveckling som de förvärvsarbetande.

Ett alternativ med hel inkomstindexering har en del nackdelar. Försäkrade som saknar förvärvsarbete kan få en bättre ekonomisk utveckling personer som förvärvsarbetar. En alltför generös anpassning riskerar att försvaga arbetslinjen inom sjukförsäkringen. En hel inkomstindexering medför, enligt uppgifter från Riksförsäkringsverket, kostnadsökningar i jämförelse med nuvarande anpassning av SGI.

Socialförsäkringens inkomstindex

I det nya ålderspensionssystemet räknas pensionsbehållningen, de utbetalda pensionerna och inkomsttaket årligen om med hänsyn till förändringen i ett för ändamålet nyskapat index benämnt *inkomstindex*. Vid beräkningen av intjänandetaket i ålderspensionssystemet används ett likaledes nyskapat inkomstbasbelopp. Inkomstbasbeloppet fastställs av regeringen och skall årligen räknas om med den relativa förändringen i inkomstindex.

Socialförsäkringens inkomstindex skall i huvudsak spegla förändringen i den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten. De inkomster som avses är pensionsgrundande inkomster efter avdrag för allmänna pensionsavgifter inklusive den del av inkomsterna som överstiger inkomsttaket samt inkomster i form av förtidspension. Inkomstindexet omfattar således merparten av inkomsterna för personer i förvärvsaktiv ålder. Inkomstindex mäter den genomsnittliga reala förändringen i inkomsterna under en treårsperiod; därtill läggs prisutvecklingen för det senaste året. Detta innebär att inkomststoppgifter avseende exempelvis åren 1998–2001 används vid beräkningen av inkomstindex för 2002.

Från och med den 1 januari 2003 används inkomstindex även vid anpassningen av arbetsskadelivränta. Livränta räknas numera om med ett tal som motsvarar hälften av detta inkomstindex reala förändringar. Tillägg görs för priset förändringen mellan juni året före indexeringsåret och juni året dessförinnan. I prop. 2001/02:81 Vissa arbetsskadefrågor m.m. anförde regeringen att viss restriktivitet bör tillämpas när en metod för inkomstindexering övervägs.

Detta dels av kostandsskäl, dels med hänsyn till de ersättningsberättigades olika ekonomiska förutsättningar.

Förändringen innebär att de ersättningsberättigade vid tillväxt får del av den allmänna standardutvecklingen motsvarande hälften av den genomsnittliga reala standardhöjningen för de yrkesaktiva. På motsvarande sätt blir standardsänkningen vid negativ tillväxt endast hälften så stor för de ersättningsberättigade. En viss följsamhet med den allmänna inkomstutvecklingen uppnås således. Samtidigt begränsas kostnadsutvecklingen genom att endast halva reala löneförändringen slår igenom.

Det finns fördelar med att använda inkomstindex även vid anpassning av SGI. Inkomstindexet omfattar merparten av inkomsterna för personer i förvärvsaktiv ålder och kan därför anses som ett fullt tillfredställande mått på den allmänna inkomstutvecklingen. Dessutom finns det påtagliga administrativa fördelar med att använda ett mått som redan tagits fram och tillämpas inom socialförsäkringen. Kostnaderna för fortsatt IT-utveckling torde kunna bli lägre än om ett helt nytt mått skulle införas.

Det finns emellertid även nackdelar. Inkomstindex speglar i princip den genomsnittliga utvecklingen av pensionsgrundande inkomster. Inkomster som är pensionsgrundande är inte alltid sjukpenninggrundande. Den främsta nackdelen är emellertid att inkomstindexet baseras på inkomstutvecklingen under flera föregående år. Det får till följd att stigande löner ett år slår igenom på ersättningsnivåerna med en tidsmässig förskjutning. Om anpassningen av SGI skulle knytas till detta inkomstindex kan konsekvensen bli en minskad ersättning i reala termer i ett läge när realinkomsterna för förvärvsarbetande ökar. Samma problem torde finnas om anpassningen anknyts till det nyskapade inkomstbasbeloppet, eftersom detta räknas om med den relativa förändringen i inkomstindex.

Inkomstindex är således avpassat för ersättningar som i huvudsak lämnas under en längre tid. SGI skall ligga till grund för ersättningar som betalas ut under kortare tid.

Inkomstindexering byggd på lönestatistik

Ett alternativ till socialförsäkringens inkomstindex är att använda ett mått över löneutvecklingen för alla anställda i Sverige.

Det är naturligt att söka efter ett sådant mått i den svenska officiella lönestatistik som produceras av SCB. SCB producerar bl.a. årlig strukturlönestatistik och månatlig konjunkturlönestatistik.

Strukturlönestatistiken baseras i huvudsak på den förhandlingsstatistik som arbetsmarknadens parter tar fram. Statistiken skall på årsbasis täcka hela den privata och offentliga sektorn. Syftet med statistiken är att belysa lönenivå, lönestruktur, lönespridning och löneutveckling för arbetare och tjänstemän fördelat på ålder, kön, näringsgren, yrke och utbildning. Statistiken kan indelas i fyra huvudområden; primärkommunal sektor, landstingskommunal sektor, statlig sektor samt privat sektor.

Strukturlönestatistiken bygger till stor del på förhandlingsstatistik vilket kan vara problematiskt då statistiken från de olika avtalsområdena är utformade utifrån olika syften, behov och förutsättningar. Jämförbarheten mellan olika sektorer brister därmed beroende på olika populationsavgränsningar, variabelinnehåll, lönebegrepp och mättidpunkter.

För 2001 publicerades statistiken i maj 2002. I Lönestatistisk årsbok, som ges ut av SCB en gång per år, redovisas de omräkningar som genomförs för att bl.a. kunna göra jämförelser mellan olika sektorer. Årsboken publiceras som regel i december året efter det år som statistiken avser.

Här redovisas även ett löneindex för hela ekonomin som bygger på strukturlönestatistiken. Detta är emellertid inte ett officiellt index och är behäftat med vissa brister och osäkerheter som en sammanvägning innebär till följd av olikheter i lönemått, mätmetoder, mätperioder, definitioner etc.

Konjunkturlönestatistiken syftar till att ge en indikation om löneutvecklingen och tjäna som underlag för olika konjunkturanalyser. Statistiken, som är preliminär, publiceras månadsvis med ett par månaders eftersläpning. Ett problem med den kortperiodiska lönestatistiken är att avtalsperioderna varierar mellan olika områden. Detta medför att nya avtal på vissa områden kan komma med och andra inte. Vidare kan retroaktiva lönebetalningar komma att utbetalas vid ett senare tillfälle. En uppmätt löneförändring en enskild månad är således behäftad med stor osäkerhet.

Konjunkturlönestatistiken har den förtjänsten att den publiceras med tämligen kort eftersläpning. Här finns likheter med redovisningen av KPI. För att öka tillförlitligheten skulle flera månaders lönestatistik behöva vägas samman.

Anpassning med hjälp av den officiella lönestatistiken har den svagheter att den inte omfattar inkomstutvecklingen för vissa grupper t.ex. en andel av de egna företagen respektive uppdragstagarna. Det kan även upprepas att det i dagsläget inte finns något fastställt officiellt löneindex för hela ekonomin.

Inkomstindexering uppdelad på yrkesområden

Indexering kan uppdelas på olika yrkesgrupper. Nackdelen med en sådan indexeringsmodell är att den skulle kräva en tämligen detaljerad författningsreglering. Ett uppdelat indexeringssystem skulle medföra administrativa problem. Dessutom ställer ett sådant system höga krav på teknisktödet. En indexering på yrkesområdenivå skulle innebära gränsdragningsproblem och medföra behov av upprepade justeringar. Fördelen är att vissa försäkrade ges en anpassning som närmare svarar mot den inkomst som skulle ha betalats ut vid fortsatt arbete.

När och hur kan indexering ske?

Vid valet av indexeringsmodell finns det flera olika alternativ. Även sättet att indexera kan göras enligt olika modeller.

En modell skulle kunna vara att en gång per år vid en för alla försäkrade gemensam tidpunkt – exempelvis den 1 januari – räkna upp SGI med en och samma omräkningsfaktor. En sådan lösning skulle innebära att man vid omräkningen av SGI inte behöver ta hänsyn till hur länge en person befunnit sig i skyddad tid. En sådan modell är den tekniskt enklaste lösningen. Den är även enkel för försäkringskassan att administrera. Detta alternativ kan betecknas som modell A.

Om man emellertid antar att löneförändringar fördelar sig relativt jämt under året leder detta samtidigt till antagandet att en stor del av de löneökningar som kommit de försäkrade till del faktiskt redan beaktats vid fastställandet av SGI när ersättningsärendet uppkom. Det kan då hävdas att överkompensation upp-

kommer om SGI omräknas med fulla förändringen i index eftersom förändringen speglar utvecklingen under hela året.

Genom att göra omräkningen av SGI proportionell i förhållande till när under året som den försäkrades ersättningsperiod påbörjades kan detta undvikas. Den som befunnit sig i en skyddad period under tre månader vid omräkningstidpunkten – t.ex. den 1 januari – skulle då få tillgodoräkna sig tre tolfte delar av den aktuella indexförändringen. Detta alternativ kan betecknas som modell B.

SGI får anpassas under skyddad tid. Ett tredje alternativ är därför att ha en flytande tidpunkt för uppräkningskoppling till hur länge en person befunnit sig i skyddad tid. Anpassningen kan t.ex. genomföras när en person befunnit sig i skyddad tid under 365 dagar och göras med hela omräkningsfaktorn. Detta alternativ kan betecknas som modell C.

Nackdelen med modell A är att SGI även vid kortare ersättningsperioder, t.ex. ärenden om tillfällig föräldrapenning, skulle anpassas fullt ut. Ersättningsperioder som infaller kort tid efter att en persons anställning upphört kan också innebära att SGI anpassas fullt ut. Att låsa anpassningen till en fast tidpunkt innebär problem med överkompensation. Därtill kan detta skapa ekonomiska incitament att uppbära ersättning över anpassningstidpunkten.

Modell B reser frågor kring omräkningsfaktorn. På vilket sätt skall anpassningen påverkas av längden på den skyddade perioden? Skall omräkningsfaktorn uppdelas i dagar, veckor eller månader? Modell B kan, precis som modell A, innebära att alla försäkrade som har ersättningsärenden över ett årsskifte – även de som endast uppburit ersättning några dagar – får en anpassning av SGI.

En viktig poäng med indexering är att så långt det är möjligt automatisera ärendehantering. Nackdelen med modell C är att den kräver en månatlig uppdatering av systemet. Fördelen är att SGI hela tiden anpassas efter ett aktuellt anpassningsmått.

Introduktion till beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid

Inledning

I denna bilaga ges en introduktion till bestämmelser om beräkning av arbetsskadelivränta för förfluten tid. Inledningsvis beskrivs nuvarande bestämmelser och tillämpningen av dessa vid beräkning av livränta. Därefter redovisas frågans tidigare behandling och utveckling i rättstillämpningen. Mot bakgrund av att arbetsskadeförsäkringen vilar på skadeståndsrättslig grund innehåller bilagan även en kort genomgång av skadeståndsrätten. Även avtalslösningar mellan arbetsmarknadens parter berörs.

Nuvarande bestämmelser

En försäkrad som till följd av arbetsskada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel har, om nedsättningen är varaktig eller kan antas bestå under minst ett år, rätt till ersättning i form av livränta för den inkomstförlust som uppkommer. Detta framgår av 4 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF).

Enligt de ursprungliga förarbetena bör arbetsskadeförsäkringen vara en renodlad försäkring för inkomstbortfall. Livräntans storlek skall i princip utgöra skillnaden mellan den inkomst den försäkrade skulle ha uppnått om skadan inte inträffat, och den inkomst den skadade trots skadan kan antas få.¹

För den som är sjukpenningförsäkrad enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) är livränteunderlaget hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst (SGI) vid den tidpunkt när livränta skall betalas ut eller den inkomst som då skulle ha utgjort hans eller hennes SGI om försäkringskassan hade känt till samtliga förhållanden. Detta framgår av 4 kap. 5 § LAF. För den som inte är

¹ Prop. 1975/76:197 med förslag till lag om arbetsskadeförsäkring

sjukpenningförsäkrad men har inkomst av förvärvsarbete beräknas livränteunderlaget på samma sätt som om han eller hon hade varit sjukpenningförsäkrad.² Som utgångspunkt för att beräkna en livränta används således den inkomst den skadade skulle ha haft om inte skadan hade inträffat. Den inkomsten utgör livränteunderlaget.

Beräkningen av livränteunderlaget avviker något från bestämmelserna om beräkning av SGI. Vid beräkningen av livränteunderlaget skall också andra skattepliktiga förmåner än pengar tas med. Med andra skattepliktiga förmåner menas kostnadsersättning som inte undantas vid beräkning av skatteavdrag. Semesterlön och semesterersättning medräknas i livränteunderlaget utan de begränsningar som anges i AFL. Inkomst av skattepliktiga förmåner skall värderas på det sätt som är föreskrivet för beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundande ålderspension.³

Vid beräkning av livränteunderlag bortses från inkomster som överstiger 7,5 gånger det prisbasbelopp som fastställts för det år då livräntan skall börja utges.⁴

Livränta lämnas med så stor andel av livränteunderlaget som svarar mot nedsättningen av den skadades förmåga att skaffa sig inkomst genom förvärvsarbete.⁵ En sålunda fastställd livränta skall räknas om för varje år med ledning av ett särskilt tal. Detta tal skall visa den årliga procentuella förändringen av halva den reala inkomstförändring som har beräknats för inkomstindex enligt 1 kap. 5 § andra stycket lagen om inkomstgrundande ålderspension. Vid omräkningen görs 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.⁶

Någon särskild bestämmelse som reglerar beräkningen av livränta för förfluten tid finns inte i LAF. Enligt praxis skall man beakta varje nytt löneavtal som blir känt och börjar gälla under den period som den retroaktiva livräntan omfattar. Löneförhöjningarna läggs till grund för bestämmande av livränteunderlag från avtalstidpunkten eller i förekommande fall fr.o.m. en senare tidpunkt för inkomständringen. Förutsättningen är att ett avtal om löneförhöjning träffats innan försäkringskassan skilt sig från ärendet. En

² 4 kap. 6 § LAF

³ 4 kap. 5 § LAF

⁴ 4 kap. 11 § LAF

⁵ 4 kap. 2 § LAF

⁶ 6 kap. 2 § LAF

inkomständering till följd av ett retroaktivt verkande löneavtal kan beaktas först fr.o.m. den dag avtalet är undertecknat och inte fr.o.m. den första dag avtalet avser.⁷

Enligt 6 kap. 6 § LAF skall ansökan om ersättning i form av livränta göras inom sex år. En retroaktiv livränta kan alltså beviljas som längst för sex år tillbaka räknat från den dag ansökan om ersättning kom in.

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. Livränta som gäller förfluten tid får dock inte minskas eller dras in.⁸

Livräntan kan minskas eller dras in om det har skett en ökning av väsentlig betydelse av den inkomst en försäkrad har som skadad. Det innebär att om försörjningsförmågan har förbättrats till följd av löneutveckling, utökad arbetstid eller på annat sätt skall livräntan omprövas.⁹ Vid minskning eller indragning av livräntan bör det finnas skäl att anta att inkomstökningen skall bli bestående.¹⁰ Som en riktpunkt gäller att omprövning skall ske om inkomständeringen uppgår till minst 1/20 av den årliga inkomsten av förvärsarbete som den skadade skulle ha uppnått om han eller hon inte blivit skadad.¹¹

En förutsättning för höjning av livränta är att inkomstminskningen beror på arbetsskadan. Inkomstminskningen kan t.ex. bero på att skadan har förvärrats och ytterligare minskat den skadades arbetsförmåga. Om inkomstminskningen beror på arbetsmarknadsmässiga faktorer eller faktorer som inte skulle ha drabbat den försäkrade som frisk får bedömningen av om livräntan skall höjas ske på samma grunder som vid beviljandet av livränta.¹²

Om löneutvecklingen sker i annan takt än förändringarna av prisbasbeloppet kommer den inkomst som den skadade kan få med hjälp av sin återstående arbetsförmåga att förändras i annan takt än den inkomst som har lagts till grund för livräntan. En sådan förändring kan inte ligga till grund för omprövning.¹³ Motsvarande

⁷ Ref. försäkringsöverdomstolen (FÖD) 1990:26

⁸ 4 kap. 12 § LAF

⁹ Prop. 2001/02:81 Vissa arbetsskadefrågor m.m., s. 77

¹⁰ Prop. 1975/76:197, s. 100

¹¹ Prop. 2001/02:81, s. 77

¹² Prop. 1975/76:197, s. 100

¹³ Prop. 1975/76:197, s. 100

torde gälla när löneutvecklingen sker i en annan takt än utvecklingen av det särskilda tal som används för omräkningen av en fastställd livränta fr.o.m. den 1 januari 2003.

Av LAF följer att när man skall bedöma om det har skett en ändring av betydelse i de förhållanden som låg till grund för beslutet om livränta måste en särskild beräkning av inkomständringen göras. Vid denna beräkning görs en jämförelse mellan den nya inkomsten efter skadan och den inkomst som låg till grund för livräntebeslutet uppräknad med hänsyn till normal löneutveckling.¹⁴ Om inkomständringen är så stor att förutsättningarna för omprövning är uppfyllda skall en ny livränta beräknas. Vid beräkning av ny livränta bör det göras 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.¹⁵

Livränta kan inte alltid fastställas definitivt. Ibland kan det vara svårt att avgöra den framtida nedsättningen av förvärvsförmågan när livräntan skall fastställas. I sådana osäkra fall bör försäkringskassan tidsbegränsa livräntan och följa den kommande utvecklingen.¹⁶ När en tidsbegränsad livränta upphör måste den försäkrade lämna in en ny ansökan om han eller hon vill ha sin rätt till fortsatt livränta prövad. Då görs en ny fullständig sakprövning av den försäkrades rätt till fortsatt livränta. En tidsbegränsad livränta kan även omprövas under perioden.

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 uppburit, vid den tidpunkt från vilken fortsatt livränta beviljas, om skadan inte hade inträffat.¹⁷ Man beräknar således en fiktiv SGI baserad på en uppskattning av den inkomst den skadade skulle ha haft som oskadad.

När en försäkrad på grund av en arbetsskada inte kan påbörja en anställning som har avtalats eller utlovats före skadan tas ändå hänsyn till inkomsten i det avtalade eller utlovade arbetet vid fastställande av livränteunderlaget.¹⁸ Förväntade inkomständringar påverkar livränteunderlaget enligt samma regler som gäller för beräkning

¹⁴ FÖD mål nr 1646-1983

¹⁵ FÖD mål nr 1646-1983 och FÖD mål nr 161-1983

¹⁶ Prop. 1975/76:197, s. 74

¹⁷ FÖD mål nr 1617-1983 och RegR mål nr 10070-1995

¹⁸ Ref. FÖD 1985:29,1985:33 och 1987:36

av SGI. De inkomständeringar som godtas för SGI godtas också för livränteunderlagets storlek.

För försäkrad som är deltidsarbetande på grund av vård av barn då arbetsskadan inträffade fastställs livränteunderlaget med utgångspunkt i den inkomst den försäkrade skulle ha haft vid den tidpunkt från vilken livränta beviljas om skadan inte hade inträffat.¹⁹

Frågans tidigare behandling

Förarbeten och rättsutvecklingen

LAF trädde i kraft den 1 juli 1977. Följande förarbeten behandlade de frågor som är aktuella här:

- Yrkesskadeförsäkringskommitténs huvudbetänkande Ersättning vid arbetsskada (SOU 1975:84).
- Prop. 1975/76:197 med förslag till lag om arbetsskadeförsäkring.

Det är framför allt 4 kap. 5 och 12 §§ LAF som varit föremål för tolkningar av domstolarna. I 5 § regleras att för den som är sjukpenningförsäkrad enligt AFL är livränteunderlaget i regel hans eller hennes SGI vid den tidpunkt från vilken livräntan skall utges. Före den 1 januari 2003 föreskrev 6 kap. 2 § LAF att en fastställd livränta skulle anknytas till prisbasbeloppet och omräknas vid förändring av detta. Av lagen har det emellertid aldrig framgått hur livränteunderlaget skall hanteras vid beräkning av livränta för förfluten tid, vid omprövning enligt 4 kap. 12 § LAF, eller vid förlängning av en tidsbegränsad livränta. Frågan är om livränteunderlaget skall räknas upp med prisbasbeloppet eller om underlaget skall anpassas efter faktiska inkomstförhållanden i dessa situationer.

Uttalanden i förarbeten går inte att tolka på ett entydigt och ostridigt sätt. Oklarheterna har lett till flera principiellt viktiga avgöranden i försäkringsöverdomstolen (FÖD) under 1980-talet och inledningen av 1990-talet. För att ytterligare understryka tolkningssvårigheterna kan nämnas att många, både ledamöter och domare, i ett flertal av dessa mål uttryckt skiljaktig uppfattning.

Yrkesskadeförsäkringskommittén konstaterade att, för att ett system för omprövning av livräntor enligt 4 kap 12 § LAF skall kunna

¹⁹ RÅ 2001 ref. 54

uppnå full effektivitet, bör det bygga på en metod som innebär att livränteunderlaget är knutet till löneutvecklingen. Kommittén avstod emellertid, med hänsyn till den pågående pensionskommitténs arbete, från att lägga fram ett förslag om standardsäkring av arbetsskadeförmånerna. I stället föreslogs att livränteunderlaget i samband med omprövning skulle räknas om efter basbeloppsutvecklingen.²⁰

Kommitténs förslag är tydligt. Vad som däremot inte är lika tydligt är huruvida departementschefen anslöt sig till förslaget eller inte. Departementschefen besvarade nämligen inte på ett entydigt sätt kommitténs förslag om att livränteunderlaget i samband med omprövning skulle räknas om efter utvecklingen av basbeloppet. Kommitténs förslag åtföljdes inte heller av någon lagtext.

I ett avgörande ansåg FÖD att man vid omprövning av livränta bör fastställa ett nytt livränteunderlag baserat på den inkomst den försäkrade vid omprövningstillfället skulle ha haft som oskadad.²¹ I ett liknande mål om beräkning av livränteunderlaget vid omprövning av en livränta som beviljats tills vidare skulle samma beräkningsprinciper tillämpas.²² I ett avgörande som gällde prövning av rätten till fortsatt livränta efter det att en tidsbegränsad livränta löpt ut skulle inkomstberäkningen göras på samma sätt.²³ En jämförelse gjordes således mellan vad den skadade vid omprövningstillfället skulle ha haft i inkomst som frisk och den inkomst som han eller hon trots skadan kunde få.

Domarna fick till konsekvens att en sorts standardsäkring av livräntan mot bakgrund av löneutvecklingen numera alltid kunde göras vid omprövning och vid förlängning av en tidsbegränsad livränta, men inte i övrigt, t.ex. inte för den som fått hel livränta beviljad utan tidsbegränsning redan från början.

Denna tillämpning gäller än i dag. Vid beräkning av ny livränta görs en jämförelse mellan vad den försäkrade vid omprövningstillfället skulle ha haft i inkomst som frisk (nytt livränteunderlag) och den inkomst han eller hon faktiskt har trots skadan.

Därefter följde två rättsfall som slog fast följande principer:

1. När livränta enligt LAF beviljas retroaktivt för tidsperioder med klart åtskilda variationer av inkomstförlusten, skall livräntan beviljas för varje tidsperiod för sig (ref. FÖD 1989:15).

²⁰ SOU 1975:84, s. 122 ff och 130 f

²¹ FÖD mål nr 1646-1983

²² FÖD mål nr 453-1984

²³ FÖD mål nr 1617-1983

2. Om retroaktivt verkande löneavtal föreligger vid tidpunkten för försäkringskassans slutliga ställningstagande i fråga om livränteunderlaget enligt 4 kap. 5 § LAF skall avtalet beaktas fr.o.m. dagen för dess tillkomst (avtalets undertecknande) men inte för tid dessförinnan (ref. FÖD 1990:26). Detta mål rörde ett retroaktivt verkande löneavtal som omfattade den tidpunkt när livränta började utges.

Tidigare hade försäkringskassorna vid beslut om retroaktiv livränta fastställt endast ett livränteunderlag och en livränta från den tidpunkt livräntan började utges. Den fastställda livräntan omräknades efter förändringen i basbeloppet. Inkomstförändringar som en följd av senare kända löneavtal beaktades inte.

Den påföljande rättutvecklingen ledde till att varje löneavtal, dvs. inte enbart den typ av avtal som behandlas i FÖD 1990:26, som blir känt och börjar gälla under den period som den retroaktiva livräntan omfattar beaktas.²⁴

Alla avgöranden från den högsta instansen har dock inte alltid varit enhälliga. I en avvikande mening hävdades det att utgången i FÖD 1990:26 stod i strid med lagtexten. Avgörandet ansågs ha "öppnat en av lagstiftaren tillsluten dörr". Identiska förhållanden hos olika arbetsskadade medför enligt rättsutvecklingen "stundom livränta, stundom avslag", vilket inte kunde anses vara lagstiftarens mening. Rättsutvecklingen har medfört betydande merarbete för försäkringskassorna. Även vid beslut om livränta för förfluten tid kom i och med detta livräntan i praktiken standardsäkras.

Samtliga beskrivna principerna gäller än i dag.

Lagändringarna under år 1993

Rättsutvecklingen innebar att beräkningen av livränta kunde utfalla olika beroende på om beslutet avsåg livränta för förfluten tid eller inte. Utfallet kunde även bli olika om livräntan tidsbegränsades eller beviljades tills vidare.

Riksförsäkringsverket (RFV) begärde i skrivelse till Socialdepartementet den 30 januari 1992 en lagändring för att lösa detta problem. RFV:s skrivelse remissbehandlades. Samtliga remissinstanser utom en tillstyrkte förslagen.

²⁴ Se FÖD mål nr 2464-1989, 1402-1986 och 2782-1990

RFV:s förslag föranledde ändringar i 4 kap. 5 och 12 §§ LAF den 1 januari 1993.²⁵

Lagändringarna innebar att endast ett livränteunderlag i princip behövde beräknas. Detta gällde oavsett om det rörde sig om en tidsbegränsad livränta eller omprövning av en livränta som beviljades tills vidare. Retroaktiva livräntor och framtida livräntor skulle fastställas efter samma principer. Precis som tidigare skulle en fastställd livränta räknas om efter förändringar i basbeloppet.

En annan förändring rörde beräkningen av livränta vid retroaktiva löneavtal. Tidigare regler medförde att utdragna avtalsförhandlingar kunde innebära att livränta beviljades på en lägre nivå än om förhandlingarna hade varit slutförda när livränta började utges. Regeringen ansåg att detta förhållande var orimligt. Löneavtal som träffades med retroaktiv verkan sedan livränta börjat utges skulle innebära en höjning av livränteunderlaget. Detta förutsatte att löneavtalet omfattade begynnelsestidpunkten för livräntan och att den försäkrade ansökte hos försäkringskassan om omprövning inom två år från det beslutet meddelades.

Regelförändringarna som innebar att i princip endast ett livränteunderlag behövde fastställas innebar oklarheter vid förlängningen av tidsbegränsade livräntor. Därför föreslog regeringen i prop. 1992/93:178 om vissa socialförsäkringsfrågor ett förtydligande i 6 kap. 2 § LAF. Syftet var att klargöra att om en tidsbegränsad livränta börjar utges för en ny tidsperiod skulle den nya livräntan omräknas i förhållande till det basbelopp som gällde när livräntan första gången började utges. Detta skulle gälla även när en löpande livränta omprövades.

Vid behandling i socialförsäkringsutskottet (bet. 1992/93:SfU17) konstaterades att de ändrade reglerna (prop. 1992/93:30 och bet. 1992/93:SfU8) hade lett till såväl över- som underkompensation. Utskottet ansåg inte att den föreslagna förändringen i 6 kap. 2 § skulle lösa de problem som fanns. Enligt utskottets mening krävdes en ingående analys av hur reglerna skulle utformas. Utskottet ansåg att regeringen på nytt fick överväga hur ett rättvist och samtidigt administrativt enkelt system för beräkning av arbetsskadelivräntor skulle utformas. Utskottet föreslog i avvaktan på detta en återgång till de regler som gällde före den 1 januari 1993. Dessa regler gäller fortfarande.

²⁵ Prop. 1992/93:30 om ändring av begreppet arbetsskada och bet. 1992/93:SfU8

Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19)

I departementspromemorian föreslogs att retroaktiv livränta och livränta som utgick framåt i tiden skulle fastställas efter samma principer. Tidpunkten fr.o.m. vilken livränta beviljades borde vara avgörande för livräntans storlek i stället för beslutstidpunkten. Retroaktiva löneavtal föreslogs kunna beaktas fr.o.m. dagen för dessas tillkomst (avtalets undertecknande) men inte för tid dessförinnan.

Livränta, som beviljas retroaktivt för tidsperioder med klart åtskilda variationer av inkomstförlusten, kunde enligt rådande tillämpning beviljas för varje tidsperiod för sig. Tillämpningen grundades på de principer som ligger till grund för bestämmelserna om omprövning, dvs. att ändring har skett i de förhållanden som ligger till grund för beslutet om att livränta skall utges. Någon ändring i detta avseende avsågs inte med förslagen i promemorian. Förslagen syftade enbart till att åstadkomma överensstämmelse mellan retroaktiva och löpande livräntor.

I de fall livräntan ändras vid omprövning eller den fortsatta rätten prövas vid utgången av en tidsbegränsad livränta, skulle livränteunderlaget och livräntan enligt promemorian bestämmas efter de förhållanden som då råder. Enligt gällande tillämpning innebar det att det för den nya livräntan fastställdes ett nytt livränteunderlag, som speglar den inkomst som den försäkrade vid tidpunkten för omprövningen skulle ha haft, om han eller hon hade varit oskadad. Inte heller i detta avseende avsågs någon förändring med förslaget.

I denna sistnämnda del avvek således förslaget i promemorian från förslaget i prop. 1992/93:30. Förslaget i departementspromemorian innebar inte någon lösning på de skillnader som kan uppstå om livräntan gäller tills vidare eller är tidsbegränsad.

Remissinstanserna hade få kommentarer. En remissinstans ifrågasatte dock om den åsyftade förändringen var önskvärd. Enligt skadeståndsrättsliga principer är förhållandena vid beslutstidpunkten – och inte förhållandena vid den tidpunkt från vilken ersättning skall utges – avgörande för vilken ersättning som skall lämnas såväl för förfluten tid som för framtiden. För förfluten tid lämnas normalt ersättning motsvarande den inkomstförlust som faktiskt uppkommit före beslutstidpunkten. För framtiden utbetalas normalt ersättning för den inkomstförlust som kan förväntas med hänsyn till vad som är känt vid beslutstillfället. Vid beslutstidpunkten finns tillgång till facit i fråga om storleken på inkomstförlusten under

förfluten tid. Mot bakgrund av detta ifrågasatte remissinstansen att livränta för förfluten tid skulle bestämmas på annat sätt än vad de faktiska förhållandena utvisade.

Förslag från Riksförsäkringsverket

Regeringen beslutade i oktober 2000 att ge Riksförsäkringsverket (RFV) i uppdrag att analysera arbetsskadeförsäkringens effekter och ge förslag till förändringar. Uppdraget redovisades i mars 2001 genom rapporten *Arbetsskadeförsäkringen – ändamål och funktion* (RFV Anser 2001:3).

RFV ansåg att livränteunderlaget skulle fastställas en gång för alla vid den tidpunkt då livränta första gången börjar utges. I denna del överensstämde RFV:s förslag med vad som föreslogs i prop. 1992/93:30. RFV:s förslag innebar också att även livränteunderlaget skulle omräknas efter prisbasbeloppet.

RFV berörde inte alls frågan om retroaktiva löneavtal som färdigstälts efter att försäkringskassan skiljt sig från ärendet, och som omfattar begynnelsestidpunkten för livräntan.

RFV:s förslag innebar således att det livränteunderlag som bestäms fr.o.m. den tidpunkt då livräntan först börjar utges borde ligga till grund för den fortsatta livränteberäkningen. Detta skulle gälla oavsett när beslut om livränta fattades, när försäkringskassan skiljde sig från ärendet eller om livräntan var tidsbegränsad eller beviljades tills vidare. Livränteunderlaget skulle därefter knytas till prisbasbeloppet och i fortsättningen beräknas på samma sätt oavsett tidpunkten för beslutet.

RFV ansåg att frågan om över- eller underkompensation i detta förslag delvis berodde på löne- respektive prisbasbeloppsutvecklingen. RFV menade emellertid att förslaget uppfyllde tidigare krav från socialförsäkringsutskottet (bet. 1992/93:SfU 17) om ett rättvist och administrativt enkelt system för beräkning av arbetsskadelivräntor.

Enligt RFV innebar förslaget att försäkringskassorna skulle få en väsentligt enklare administration. Även genomströmningstiderna skulle kortas betydligt eftersom inkomstutredningen innebar långa väntetider på uppgifter från arbetsgivare och fackföreningar. Förslaget skulle inte innebära några ökade försäkringskostnader. I stället ansågs förslaget sammantaget leda till en besparing på grund av minskade administrationskostnader.

Av de remissinstanser som yttrade sig var många positiva till förslaget under förutsättning att livräntorna tilläts följs löneutvecklingen i stället för prisbasbeloppsförändringen. Standardanpassning förordades i stället för värdesäkring. En remissinstans avvisade emellertid förslaget med hänvisning till att skadeståndsrättsliga regler skulle tillämpas.

Regeringen behandlade RFV:s förslag i propositionen Vissa arbets-skadefrågor m.m. (prop. 2001/2002:81). Här framgår bl.a. följande:

Det är enligt regeringens uppfattning orimligt att livräntans storlek skall vara beroende av när försäkringskassan skiljer sig från ärendet eller om livränta beviljas tills vidare eller tidsbegränsas. Skillnader i ersättningsnivå mellan försäkrade skall inte bero på sådana faktorer. Problemen med skillnader i beräkningsunderlagen, men även den administrativa belastning som gällande ordning för beräkning av livränteunderlaget för med sig, motiverar en översyn av systemet. Frågan om beräkning av livränteunderlag för förfluten tid bör därför utredas. Detta kan lämpligen ske samtidigt med utredning om översyn av reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst. Direktiv för utredning av dessa frågor har beslutats i särskild ordning (dir. 2001:104).

Arbetskadeförsäkringen och skadeståndsrätten

Ofta hävdas att skadeståndsrättsliga principer gäller i arbetskadeförsäkringen. Av denna anledning finns det anledning att kort beröra reglerna inom skadeståndsrätten i förhållande till arbetskadeförsäkringen.

I centrum för skadeståndsrätten står skadeståndslagen (1972:207) (SkL). Av lagen framgår att ersättning vid personskada kan lämnas i form av skadestånd. Skadestånd är en ersättning som skall sätta den skadelidande i samma ekonomiska ställning som om skadan inte inträffat.

Inom skadeståndsrätten är ansvar för vållande (culpa) en central princip. En förutsättning för skadestånd är således att någon kan ses som vållande. Omvänt kan skadestånd jämkas om den skadelidande själv varit medvållande till skadan. Skadestånd kan även jämkas om skyldigheten att utge skadestånd är oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden.

Den som tillfogats personskada kan få ersättning för sjukvårdskostnader och andra utgifter, inkomstförlust, ideell skada (sveda och värk samt lyte och men) samt andra särskilda olägenheter.

Av 5 kap. 1 § andra stycket SkL framgår att skadestånd för inkomstförlust motsvarar skillnaden mellan den inkomst som den skadelidande skulle ha kunnat uppbära om inte skadan inträffat, och den inkomst som den skadelidande trots skadan har uppnått eller kan beräknas komma att uppnå. Ersättningen delas i normala fall upp i två poster, en som avser förfluten tid i förhållande till tidpunkten för skadestandsprövningen och en som avser framtiden.

Skadestånd för inkomstförlust för förfluten tid kan i regel fastställas på grundval av den faktiska förlust som har visat sig vid den tidpunkt då skadeståndet bestäms.²⁶ Den faktiska förlusten bör inte frångås utan att det finns starka skäl för det.²⁷

Skadestånd för framtida inkomstförlust grundas på antaganden om den skadelidandes möjligheter att utnyttja sin kvarvarande arbetsförmåga. Den framtida förlusten beräknas i anslutning till skadans ekonomiska verkningar i det enskilda fallet. Vid en sådan individuell bedömning beaktas en rad omständigheter som kan inverka på den skadelidandes möjligheter att arbeta, t.ex. ålder, bosättning, utbildning, tidigare yrke, förväntad löneutveckling eller befordran, rehabiliteringsmöjligheter och arbetsmarknadssituation.²⁸

Ersättning för inkomstförlust kan lämnas i form av antingen livränta eller engångsbelopp eller genom en kombination av de båda. När skadestånd utbetalas som ett engångsbelopp bortses från framtida penningvärdesförändringar. Hänsyn tas inte heller till den allmänna standardhöjningen i samhället. Om skadestånd lämnas i form av livränta sker en värdesäkring genom anknytning till prisbasbeloppet.²⁹

I syfte att främst nå en så rättvisande kompensation som möjligt finns regler om omprövning av tidigare bestämd ersättning för inkomstförlust. Mot bakgrund av att ett villkor för omprövning är att en väsentlig ändring har inträffat kompenseras sådana mindre inkomstförändringar som man alltid har att räkna med genom att ersättningen från början fastställs med viss marginal till den skadelidandes fördel.³⁰

²⁶ Se förarbeten till skadeståndslagen – prop. 1975:12, s. 103 och 150

²⁷ Nytt juridiskt arkiv (1991), s. 662

²⁸ Prop. 1975:12, s. 103 och 150 och 5 kap. 1 § andra stycket 3 skadeståndslagen

²⁹ Prop. 1975:12, s. 103 och 150

³⁰ Prop. 1975:12, s. 170 och Nytt juridiskt arkiv (1992), s. 642

Arbetskadeförsäkringen som är obligatorisk omfattar alla som förvärvsarbetar. Hela den förvärvsarbetande befolkningen är anslutna och får ett och samma försäkringsskydd. Även om alla omfattas är det emellertid inte så att denna försäkringslösning tillgodoser alla de ersättningskrav som en försäkrad kan ställa om skadan ersättes i enlighet med skadeståndsrätten.

Det försäkringsskydd som arbetskadeförsäkringen ger kompletteras för flertalet anställda med kollektivt avtalade försäkringslösningar. Inom den privata sektorn finns trygghetsförsäkring vid arbetskada (TFA). För de statligt anställda finns motsvarande lösning i form av avtalet om ersättning vid personskada (PSA). De avtalsenliga ersättningarna fyller på och kompletterar den ersättning som betalas från den offentliga försäkringen.

Ett syfte med trygghetsförsäkringarna är att den som drabbats av personskada i arbetet skall kunna få ersättning enligt skadeståndsrättsliga normer för sådana anspråk som inte ersätts genom arbetskadeförsäkringen utan att behöva bevisa att arbetsgivaren eller någon annan vållat skadan (s.k. no-fault-försäkringar). TFA och PSA har störst betydelse när det gäller ersättning för ideell skada, dvs. sveda och värk, lyte och men samt för olägenheter i övrigt. TFA och PSA har även stor betydelse genom att ersättning kan lämnas för inkomstförluster över arbetskadeförsäkringens inkomsttak på 7,5 prisbasbelopp.

Finansieringen av arbetskadeförsäkringen bygger på solidaritet mellan medlemmarna i försäkringskollektivet. Proportionella avgifter tas ut utan hänsyn till den risk den enskilde löper. Riskspridning och omfördelning är centrala principer. Kriterierna för ersättningsrätten är enklare att fastställa än i skadeståndsrätten. De administrativa kostnaderna för systemet är därför lägre.

I en offentlig obligatorisk försäkring är det viktigt för såväl medborgarna som administrationen att bestämmelserna är lätta att förstå och tillämpa. Socialförsäkringens produkter är därför ofta standardiserade. En sådan försäkring måste kunna leva upp till högt ställda anspråk på trygghet, rättvisa och effektivitet. Höga krav på likabehandling och rättssäkerhet måste också tillgodoses.

Arbetskadeförsäkringen skall, inom ramen för vad som kan anses socialt och samhällsekonomiskt motiverat, erbjuda ett försäkringsskydd som i princip försätter den arbetskadade i samma ekonomiska situation som om skadan inte hade inträffat. I denna principiella inriktning sammanfaller arbetskadeförsäkringen med skadeståndsrätten.

Arbetskadeförsäkringen gäller dock oavsett om någon vållat skadan eller inte. Den tar i regel inte hänsyn till om den enskilde är medvällande eller till skadevällarens betalningsförmåga. Beviskraven är lägre inom arbetskadeförsäkringen. En försäkrad har rätt till ersättning för inkomstbortfall först om nedsättningen av arbetsförmågan överstiger en viss minsta gräns. Vidare får den skadelidande – som en följd av inkomsttaket – inte ersättning för mer än en viss del av inkomstförlusten.

Arbetskadeförsäkringen ger inte heller gottgörelse för skadeföljder av annan än ekonomisk natur. Ideell skada, dvs. sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenhet i övrigt till följd av skadan, faller alltså utanför. Arbetskadeförsäkringen är schabloniserad i högre grad än skadeståndsrätten. Livränteunderlag för studerande och andra yngre försäkrade utgör exempel på en sådana schabloner.

Tidigare förslag – allmänt om SGI-skydd

Inledning

Under 1990-talet har SGI-systemet vid flera tillfällen varit föremål för utredning och översyn. Anledningen har varit brister i det nuvarande systemet och önskemål om dels genomgripande modernisering av systemet, dels rationalisering av hanteringen vid fastställelse av SGI.

I denna promemoria presenteras förslagen från de senaste utredningarna samt remissinstansernas synpunkter på dessa förslag.

Denna bilaga redovisar förslag som i huvudsak handlar om SGI-skydd. I de bilagor som tecknar bakgrunden till de särskilda frågor som utredningen tar upp återges detaljförslag som rör respektive fråga.

Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen – IBIS

Den särskilde utredaren skulle enligt sina direktiv bl.a. föreslå

- grundläggande principer för vilka kvalifikationsvillkor som skulle gälla för SGI
- grundläggande principer som borde gälla för rätten att behålla SGI under tid då förvärvsarbete inte utfördes.

Utredaren skulle i detta sammanhang särskilt beakta reglerna i samband med arbetslöshet, studieledighet och föräldraledighet.

I sitt betänkande Förman efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst (SOU 1997:85) föreslog utredningen att systemet med s.k. SGI-skyddade tider utmönstrades. I stället föreslogs regler för bestämmande av SGI som byggde på att tidigare inkomster skulle beaktas för den som vid bedömnings-

tidpunkten inte hade någon inkomst eller endast en delvis aktuell inkomst. Därvid skulle bortses från tillfälliga avbrott i förvärvsarbetet, s.k. överhoppningsbara tider.

Utredningen ansåg vidare att det i lagen endast borde anges att man vid beräkningen av SGI enligt den föreslagna alternativregeln fick bortse från tid då den försäkrade varit förindrad att förvärvsarbete enligt närmare bestämmelser meddelade av regeringen. Även Riksförsäkringsverket borde få rätt att meddela verkställighetsföreskrifter om tillämpningen. På så sätt fanns det enligt utredningen större möjlighet att på ett samlat sätt styra tillämpningen, samtidigt som denna snabbare kunde anpassas till utvecklingen i arbetslivet.

Utredningens förslag innebar bl.a. att:

- Försäkrade med tillfälligt höga inkomster under studier och som på grund av inkomstprövningsreglerna inte kunde få studiemedel fick en överhoppningsbar tid, om studierna var sådana att de i sig berättigade till studiemedel.
- Tillfälligt förvärvsavbrott begränsades till tre månader
- Överhoppningsbara tiden före barnets födelse förkortades till tre månader.
- Tid med föräldrapenning ingick i den tid som var överhoppningsbar.

Genom att införa överhoppningsbara tider fanns det enligt utredningen möjlighet för dem som inte har någon aktuell inkomst att få sin SGI bestämd efter de tidigare inkomster han eller hon haft. Den som har arbetat och haft inkomster under sammanlagt tolv månader skulle kunna få en ersättning baserad på dessa månaders faktiska inkomst även om han eller hon omedelbart före bedömnings-tidpunkten inte arbetat av skäl som gav rätt att räkna överhoppningsbar tid. Den som började arbeta kunde också enligt utredningen på detta sätt efter hand kvalificera sig för en högre ersättning. Hur snabbt detta kunde ske för den enskilde försäkrade berodde på i vilken omfattning han eller hon faktiskt hade möjlighet att få arbete och i vilken omfattning den försäkrade kunde tillgodoräkna sig överhoppningsbara tider. Avbrottstider utan inkomst påverkade också ersättningens storlek.

Remissinstanserna om överhoppningsbara tider

Vid remissbehandlingen var det endast några instanser som yttrade sig särskilt om utredningens förslag om att överhoppningsbara tider skulle ersätta SGI-skyddad tid. De som yttrade sig var dock i huvudsak positiva till förslaget.

Riksförsäkringsverket (RFV) ansåg att det i lag borde framgå vilken typ av hinder för förvärvsarbete som kunde godtas. RFV kunde dock tänka sig att i föreskrifter närmare precisera de situationer och omständigheter vid vilka en viss typ av undantag kunde tänkas bli aktuella. RFV tillstyrkte förslaget om att begränsa det tillfälliga förvärvsavbrottet till tre månader men avstyrkte motsvarande förslag för gravida kvinnor. Verket var också positivt inställt till utredningens förslag om att tid med föräldrapenning skulle ingå i överhoppningsbar tid.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ansåg att utredningens förslag om överhoppningsbara tider var väl motiverat och instämde i det samma. Genom att införa överhoppningsbar tid i alternativregeln för bestämmande av SGI gavs den som inte hade någon aktuell inkomst möjlighet att få sin SGI bestämd efter tidigare inkomster.

Försäkringskassaförbundet (FKF) varnade för att den överhoppningsbara tiden kunde vålla administrativa problem. Långa perioder med studier och föräldraledighet kunde medföra att tid med förvärvsarbete som skulle ingå i bedömningsunderlaget låg långt tillbaka i tiden. Det skulle då kunna uppstå problem för den försäkrade att styrka arbetad tid och inkomster. FKF påpekade också att det kunde bli svårt att förutse alla gränsdragningsproblem och komplicerade situationer. Trots dessa invändningar tillstyrkte förbundet förslaget.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) motsatte sig förslaget att den överhoppningsbara tiden före ett barns födelse förkortades till tre månader.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) tillstyrkte utredningens förslag att ersätta systemet med SGI-skyddade tider med s.k. överhoppningsbar tid i de fall alternativregeln skulle tillämpas. SACO delade även utredningens uppfattning att man i lagtext inte skulle precisera vad som skulle räknas som sådan tid. Detta ansågs innebära en större anpassning till förändringar på arbetsmarknaden. SACO delade vidare utredningens uppfattning att det inte skulle sättas någon bortre tidsgräns för den över-

hoppningsbara tiden. Likaså delade SACO uppfattningen om att tiden med föräldraledighet skulle räknas in i överhoppningsbar tid.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation föreslog att det utöver begreppet överhoppningsbar tid också skulle införas s.k. jämställd tid vid beräkning av SGI. Detta ansågs kunna begränsa behovet av att gå mycket långt tillbaka i tiden för att skaffa fram underlag för SGI-beräkningen.

Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19)

IBIS-utredningens förslag medförde inga förändringar av SGI-systemet. Det fortsatta beredningsarbetet skedde i stället i en arbetsgrupp inom Socialdepartementet. Arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag i en promemoria – Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19).

Arbetsgruppen föreslog bl.a. att begreppet sjukpenninggrundande inkomst skulle ersättas av begreppet beräkningsunderlag för dag ersättning (BUD). Vidare skulle beräkningsunderlaget för anställda och andra som utförde arbete för annans räkning bestämmas enligt tre olika beräkningsalternativ.

Systemet med SGI-skyddade tider skulle enligt arbetsgruppen ersättas med den föreslagna beräkningsregeln 3 som innebar att beräkningsunderlaget bestämdes på grundval av de inkomster som den enskilde haft under de sex månader som låg omedelbart före bedömningstidpunkten. Vissa transfereringar som träder i stället för inkomst, t.ex. sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning, skulle betraktas som inkomst.

För att ge de försäkrade ett fortsatt försäkringsskydd under vissa tider utan inkomst eller med inkomst som inte svarade mot inkomstbortfallet borde det enligt arbetsgruppen vara möjligt att göra vissa tider överhoppningsbara. Det skulle i första hand gälla perioder då den försäkrade

- uppbar studiehjälp eller studiemedel enligt studiestödslagen (1973:349) eller bidrag enligt förordning (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander,
- var inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgick arbetsmarknadsutbildning
- fullgjorde grundutbildning som var längre än 60 dagar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

- var föremål för rehabilitering och under den tiden uppbar livränta enligt LAF.

Reglerna om överhoppningsbara tider skulle enligt arbetsgruppen tillämpas endast när det var till fördel för den försäkrade.

Enligt arbetsgruppen var det otillfredsställande att försäkrade behandlas olika beroende på vilket sätt studierna finansierades. För att försäkrade som studerat utan att uppbära studiehjälp, studiemedel eller utbildningsbidrag till doktorander skulle kunna erhålla ett tillfredsställande försäkringsskydd borde fortsättningsvis även tid då den försäkrade bedrev studier i en omfattning som berättigade till nämnda ersättningar vara överhoppningsbara.

Remissinstanserna om överhoppningsbara tider

Promemorian remissbehandlades och fick blandade reaktioner från remissinstanserna. När det gäller arbetsgruppens förslag om överhoppningsbara tider kan följande remissynpunkter noteras.

Riksförsäkringsverket (RFV) tillstyrkte förslaget med överhoppningsbara tider även om det innebar ett avsteg från att använda aktuell inkomst. Verket påpekade att det annars skulle innebära att den försäkrade riskerade att förlora sitt försäkringsskydd under tider som samhället har ansett vara skyddsvärda. RFV tillstyrkte även att beräkningsunderlag för dag ersättning under t.ex. studieperiod beräknades enligt utredningens förslag. Utredningens förslag om att regeln om överhoppningsbar tid fick användas om det är till fördel för den försäkrade var enligt verket visserligen en förbättring i förhållande till dagens regler. Regeln medförde dock en ökad utredningsinsats för försäkringskassorna i de fall båda alternativen måste utredas innan man kunde bedöma vilket alternativ som gav bäst kompensation för den försäkrade. RFV ansåg också att fakultativa regler i möjligaste mån borde undvikas.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) tillstyrkte förslaget att även studietid utan studiestöd skulle vara överhoppningsbar, men avstyrkte förslaget att särskilt utbildningsbidrag skulle ingå i beräkningsunderlaget. Tid med särskilt utbildningsbidrag borde i stället vara överhoppningsbar. Enligt CSN var skillnaden mellan försäkrade med olika studiestöd olycklig och de tre studiestöden borde i stället föras till samma kategori. Närmast låg då till hands

att även räkna tid med särskilt utbildningsbidrag som överhoppningsbar tid.

Privattjänstemannakartellen (PTK) avvisade förslaget om att inkomst som har trätt i stället för förvärvsinkomst skulle kunna ligga till grund för beräkningsunderlaget eftersom dessa inkomster inte speglar den försäkrades tidigare inkomst utan begränsas av t.ex. taket för arbetslöshetsersättning och karensdagar. I stället borde den bakomliggande inkomsten ligga till grund för beräkningsunderlaget.

Även *Sveriges Läkarförbund* påpekade att utredningens förslag om att räkna om arbetslöshetsersättning och låta den ingå i beräkningsunderlaget var negativt för de individer som har inkomst mellan taken i arbetslöshets- respektive sjukförsäkringen.

Riksförsäkringsverkets förstudie – Processen sjukpenninggrundande inkomst

Inte heller arbetsgruppens förslag ledde till några förändringar av SGI-systemet. Under hösten 2001 gjordes en förstudie i RFV:s regi – Processen sjukpenninggrundande inkomst.

Förstudien syftade till att dels ta fram ett underlag för rationalisering av SGI-handläggningen inom socialförsäkringsadministrationen, dels utreda behovet av fortsatta analyser för att ändra lagar och förordningar.

Slutsatserna i förstudien grundades på besök och samtal genomförda under oktober och november 2001 med åtta lokal-kontor i hela Sverige. Sammanlagt har ca 50 handläggare intervjuats och det är deras uppskattningar som ligger till grund för de kvantitativa data som analyserna grundas på.

Av förstudien framgår bl.a. följande:

- Närmare 1,5 miljoner beslut om sjukpenninggrundande inkomst fattas årligen av försäkringskassan. Uppskattningsvis 400 årsarbetare är sysselsatta med handläggning, av vilka 300 tas i anspråk för fördjupade SGI-utredningar.
- Bland de 25 procent som kräver 75 procent av handläggningstiden är gruppen arbetslösa och egenföretagare kraftigt överrepresenterade. Den enskilt största orsaken till detta är regelverkets utformning och komplexitet. Exempel på detta är utredning av SGI-skyddet liksom löneuppräknings av SGI för arbetslösa.

- Den grupp som är minst krävande och genererar minst utredning är gruppen anställda. De ärenden som ändå kräver utredning är i huvudsak förknippade med situationer där den försäkrade antingen har flera parallella arbetsgivare eller där det rör sig om lösare former av anställning av typen projektanställningar eller olika former av beslut.

I förstudien föreslås en rad åtgärder inom socialförsäkringsadministrationen. De stora rationaliseringsvinsterna är dock enligt förstudien kopplade till förändringar av regelverket. I förstudien ställs följande utredningsfrågor:

- Hur skall den försäkrades ansvar utformas med avseende på utredningsplikten för SGI-skyddad tid?
- Hur skall en regel som begränsar utredningskravet för SGI-skydd bakåt i tiden utformas?
- Hur skall en modell utformas så att arbetslösas ersättningsunderlag likställs, skall ersättningen administreras av arbetslöshetskassorna och under hur lång period skall detta ske?
- Hur skall en enkel modell för beräkning av SGI för egenföretagare utformas för att skapa en fungerande modell under det så kallade uppbyggnadsskedet samt under den fortsatta verksamheten?
- Hur skall en enkel modell utformas för dem som arbetar regelbundet utan fast anställning och med flera arbetsgivare?
- Hur kan reglerna för anställda i fåmansföretag ändras så att de bättre speglar det inkomstbortfall den försäkrade har?
- Hur skall problemet lösas med deltidstudierande som blir sjuka och som inte idag kan få ersättning på annan nivå än ”studietids-SGI” lösas?
- Hur skall ett IT-stöd skapas med regelstyrning, rutiner och modeller för utredning av SGI inom ramen för ÄHS-projektet.

Andra försäkringslösningar

Inledning

Det försäkringsskydd som finns inom ramen för lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) kan i dag kompletteras på en rad olika sätt, t.ex. genom kollektivavtalad försäkring, genom gruppförsäkring eller genom individuellt tecknad försäkring. Utredningen skall enligt sina direktiv redovisa de försäkringar som täcker anställda inom olika avtalsområden och som kan anses ha samband med reglerna om skyddstider.

Alla som arbetar i Sverige omfattas av de arbetsbaserade förmånerna.¹ Därmed är man också försäkrad enligt en rad olika lagar som bl.a. omfattar sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och föräldraförsäkringen. En person som är anställd och blir sjuk får under de första 14 dagarna sjuklön från sin arbetsgivare. Därefter har han eller hon rätt till sjukpenning om förutsättningarna är uppfyllda för att fastställa en sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Sjukpenningen är 80 procent av lönen upp till en årslön på 7,5 prisbasbelopp.²

En anställd kan därutöver ha rätt till kollektivavtalad sjuklön från arbetsgivaren. De kollektivavtalade försäkringarna kompletterar det lagstadgade försäkringsskyddet. Förutsättningen är att arbetsgivaren har tecknat ett sådant kollektivavtal. Ett kollektivavtal är ett skriftligt avtal som reglerar villkoren på arbetsmarknaden och som träffas mellan en facklig organisation och en enskild arbetsgivare eller ett arbetsgivarförbund. Den allmänna sjukförsäkringen och avtalsförsäkringen omfattar stora delar av Sveriges befolkning.

Såsom tidigare framgått i slutbetänkandet lämnar utredningen inte några förslag som kan anses ha samband med andra försäkringslösningar. Det saknas således skäl att närmare gå in på hur dessa påverkas. Utredningen väljer därför att i denna bilaga ge en

¹ Jfr socialförsäkringslagen (1999:799)

² Kvalifikationsvillkoren för SGI framgår av 3 kap. AFL

översiktlig redovisning av nuvarande ersättningsregler för de fyra största avtalsområden på arbetsmarknaden.

Försäkringsskyddet inom avtalsförsäkringarna kan påverka utnyttjandet av den allmänna försäkringen. I lagstiftningen finns därför en minskningsregel som reglerar det totala försäkringsskyddet. Denna regel presenteras avslutningsvis i bilagan.

Ersättningsregler inom de största avtalsområden

Reglerna om rätt till ersättning från kompletterande skydd enligt kollektivavtal bygger på samma principer inom alla avtalsområden. Vissa skillnader finns dock när det gäller nivåerna. För att få rätt till ersättning måste den anställda i regel ha varit anställd en viss tid, dvs. det finns krav på en kvalifikationstid. Därefter gäller försäkringen så länge arbetstagaren är anställd, s.k. försäkringsgrundande anställningstid. Vid längre frånvaro, som inte beror på sjukdom eller vård av barn, kan den försäkringsgrundande anställningstiden upphöra. Avtalsförsäkringarna har också bestämmelser om efterskydd som innebär att det i regel finns en allmän efterskyddstid som gäller under viss tid efter att den försäkringsgrundande anställningstiden upphört. För den som är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande eller är föräldraledig kan den allmänna efterskyddstiden förlängas. Det finns dock begränsningar för denna förlängning, t.ex. längst två år inom det avtalsområde som gäller för privatanställda arbetare.

Ersättningsreglerna vid sjukdom inom avtalsförsäkringarna bygger på den anställdes sjukpenning. Ersättning börjar betalas ut fr.o.m. dag 15 i ett sjukfall och lämnas som längst t.o.m. dag 360. Som påpekats finns det vissa skillnader när det gäller ersättningsnivåerna. Utredningen har valt att göra en jämförelse bland de fyra största avtalsområden:

- privatanställda arbetare/Svenskt Näringsliv - LO
- privatanställda tjänstemän/Svenskt Näringsliv - PTK
- statligt anställda/staten
- anställda hos kommun och landsting/Kommun- och Landstingsområdet.

Redovisningen avser endast den ersättning som enligt avtalsförsäkringarna lämnas under tid med sjukpenning, dvs. inte den

ersättning som betalas ut under tid med sjukersättning/aktivitetsersättning (f.d. sjukbidrag/förtidspension)

Privatanställda arbetare/Svenskt Näringsliv – LO

Dag 15–90

Dagersättning lämnas med motsvarande 12,5 procent av den försäkrades sjukpenning, dvs. ca 10 procent av lönen upp till 7,5 prisbasbelopp. Ingen ersättning lämnas över 7,5 prisbasbelopp.

Dag 91–360

Samma ersättning som ovan. Efter den 360:e dagen lämnas ingen dagersättning.

Privatanställda tjänstemän/Svenskt Näringsliv – PTK

Dag 15–90

Ersättning betalas ut med 10 procent av lönen upp till 7,5 prisbasbelopp och med 90 procent på lönedelar över 7,5 prisbasbelopp.

Dag 91–360

Ersättning betalas under tid med sjukpenning med 65 procent av lönen över 7,5 prisbasbelopp.

Statligt anställda/staten

Dag 15–90

Ersättning betalas under tid med sjukpenning med 10 procent av lönen upp till 7,5 prisbasbelopp och med 90 procent för lön som överstiger 7,5 prisbasbelopp.

Dag 91–360

Ersättning betalas ut med 80 procent av den lön som överstiger 7,5 prisbasbelopp.

Anställda hos kommun och landsting/Kommun- och Landstingsområdet*Dag 15–90*

Ersättning betalas ut med 10 procent av lönen upp till 7,5 prisbasbelopp och med 90 procent av den lön som överstiger 7,5 prisbasbelopp.

Dag 91–360

Ersättning lämnas med 10 procent av lönen upp till 7,5 prisbasbelopp och med 80 procent av den lön som överstiger 7,5 prisbasbelopp.

Minskingsregeln i lagen om allmän försäkring

Försäkringsskyddet inom avtalsförsäkringarna kan som påpekats påverka utnyttjandet av den allmänna försäkringen. I lagstiftningen förekommer därför en minskningsregel som reglerar det totala försäkringsskyddet och som innebär att ersättningen från den allmänna försäkringen minskas i de fall den försäkrade erhåller ersättning från arbetsgivaren eller från avtalsförsäkring som överstiger en viss nivå.

I 3 kap. 4 a § AFL anges följande:

Om den försäkrade av arbetsgivaren erhåller lön under sjukdom för samma tid som sjukpenningen avser, skall sjukpenning minskas med det belopp som lönen under sjukdom överstiger 10 procent av vad den försäkrade skulle ha fått i lön om han varit i arbete. Till den del lönen under sjukdom utges i förhållande till lön i arbete som för år räknat överstiger den högsta sjukpenninggrundande inkomst som kan beräknas enligt 2 § skall minskning dock endast ske med belopp som överstiger 90 procent av lönen i arbete.

Minskingsregeln tillämpas så att avräkning sker krona mot krona och den kompensation som överstiger den i lagen angivna skall i första hand avräknas mot sjukpenning för samma tid. Avräkning får av praktiska skäl även göras mot sjukpenning som avser annan tid.

Avslutningsvis bör påpekas att regeringen har föreslagit att arbetsgivarens sjuklöneperiod förlängs fr.o.m. den 1 juli 2003 med sju dagar, från 14 till 21 dagar.³ Detta kan medföra förändringar i avtalsförsäkringarnas ersättningsnivåer.

³ Jfr regeringens vårproposition för 2003 (prop. 2002/03:100)

Internationell jämförelse

Inledning

I utredningens uppdrag ingår att redovisa de internationella erfarenheter och idéer som finns inom området. Utredningen kan konstatera att en sådan genomgång har intresse främst när det gäller efter vilka principer sjukförsäkringssystemen i närområdet är utformade.

Av särskilt intresse är socialförsäkringssystemen inom de länder med vilka Sverige har de tätaste kontakterna, dvs. länder inom Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Det finns där stora skillnader mellan respektive sjukförsäkringar. De nationella socialförsäkringssystemen har vuxit fram över tiden och skillnaderna i utformningen har sina historiska och traditionella förklaringar. EU har inte heller ambitionen att harmonisera de olika systemen i unionen utan strävar efter att underlätta övergången från ett system till ett annat.

Grovt sett kan man bland de obligatoriska sjukförsäkringssystemen inom gemenskapen och EES urskilja tre modeller:

- Inkomst- eller avgiftsrelaterade ersättningssystem med eller utan sjuklöneperiod
- Sjuklönesystem
- Schabloniserade ersättningssystem med fasta belopp

I det följande kommer de obligatoriska sjukförsäkringssystemen inom EU och EES som vilar på principen om inkomstrelaterad ersättning att beskrivas. Flertalet länder inom unionen och EES har sådana ersättningssystem. En skiljelinje går mellan system som omfattar främst anställda eller motsvarande och sådana som omfattar alla förvärvsverksamma. De senare finns främst i våra nordiska grannländer. Den följande redovisningen följer denna indelning. Det bör dock framhållas att någon motsvarighet till det

svenska systemet med sjukpenninggrundande inkomst och de skyddstider som är kopplade till denna inte finns i jämförbara sjukförsäkringslösningar i andra länder i Europa.

Irland och Island har skattefinansierade system med fasta ersättningar för alla aktivt sysselsatta som inte får sjuklön. Storbritannien har ett system med lagstadgad sjuklön och ett avgiftsfinansierat system med fasta ersättningar. Nederländerna ensamt har ett renodlat sjuklönesystem. Spanien och Grekland har byggt sina system på avgifter och har avgiftsrelaterade ersättningssystem. Dessa system kommer dock inte att behandlas i denna framställning.

Obligatoriska socialförsäkringssystem för alla förvärvsverksamma med inkomstrelaterade förmåner med eller utan sjuklöneperiod

Danmark

Sjukförsäkringen administreras och finansieras av kommunerna.

Alla avlönade arbetstagare och egenföretagare inklusive medhjälpande makar är förmänstagare. Kollektivavtal ger rätt till fortsatt betalning av sjuklön för vissa arbetstagare. I dessa fall har arbetsgivare rätt att uppbära den försäkrades sjukpenning (sygedagpenge). Sjuklönen omfattar annars två veckor. Sjukpenning beräknas på grundval av timlönen och antalet arbetstimmar med avdrag för avgift till arbetsmarknadsfonden och har ett ersättningstak. För rätt till sjuklön krävs arbete om 74 timmar under en åttaveckorsperiod omedelbart före sjukfallet. För sjukpenning krävs arbete om minst 120 timmar under 13 veckor omedelbart före sjukfallet, avslutad yrkesutbildning om minst 18 månader och praktikarbete som en del i yrkesutbildning, arbetslöshet med rätt till arbetslöshetsersättning eller liknande ersättningar (arbetsmarknadsåtgärder). Egenföretagare skall ha varit yrkesmässigt verksamma i en viss omfattning under minst sex månader inom den senaste tolv månadersperioden, varav en månad omedelbart före sjukfallet. Det finns också möjlighet att teckna frivillig försäkring för egenföretagare och medhjälpande makar.

Ersättningstiden är 52 veckor under 18 månader. De två första veckorna av en sjukperiod är inte medräknade (täckta av arbetsgivaren). Under vissa omständigheter kan förmåner betalas ut under längre tid, t.ex. då en rehabilitering påbörjats, när kommunen bör-

jar utreda rätten till förtidspension eller vid arbetsskada. När den sjukes arbetsförmåga verkar möjlig att återställa kan sjukpenning betalas ut för en längre period upp till 26 veckor för att testa arbetsförmågan. Vid partiell arbetsförmåga utges partiell ersättning.

Arbetslösa och de som uppbär olika former av arbetsmarknadsstöd får samma belopp vid sjukdom som de annars skulle ha haft.

Ersättning kan vid egen sjukdom betalas ut till förälder om ett barn under 14 års ålder drabbas av svår sjukdom.

Liechtenstein

Ansvar för tillsynen av denna privat administrerade sjukförsäkring ligger på Amt für Volkswirtschaft som lyder under ministern för sociala frågor.

Systemet omfattar anställda över 15 år till dess de får rätt till full ålderspension. Det finns också en frivillig försäkring för personer över 15 år som inte omfattas av obligatorisk försäkring. Den obligatoriska försäkringen omfattar inte den som varit anställd mindre än åtta arbetstimmar i veckan hos en arbetsgivare eller anställd för maximalt tre månader.

Det finns inga krav på arbetsvillkor eller kvalificeringsperiod. Karenstiden är två dagar men den anställde och arbetsgivaren kan komma överens om att förlänga karensen. Efter avtal mellan anställd och arbetsgivare kan karenstiden utökas till högst 360 dagar då lön istället utbetalas.

Minst 80 procent av lönen betalas till den försäkrade inräknat regelbundet återkommande lönetillägg vid hel arbetsförmåga. Det finns ett tak för beräkningsunderlaget. Ersättning betalas ut under 720 dagar inom en period om 900 dagar i följd.

Arbetslösa kan byta ut sin försäkring mot en som innebär att ersättning börjar utges efter 31 dagar. Under de först 30 sjukdagarna får de istället arbetslöshetsersättning.

Norge

Sjukförsäkringen ger arbetstagare full kompensation för inkomstförlust och bibehållen lön under en viss period. Egenföretagare har dock inte rätt till full kompensation.

Försäkringen administreras av den statliga försäkringstjänsten med Rikstrygdeverket som central förvaltningsmyndighet. Under verket finns 19 länskontor och 480 lokala kontor. Endast arbetslöshetsförsäkring och yrkesinriktad rehabilitering administreras i en annan ordning.

Försäkringen omfattar anställda, uppdragstagare och egenföretagare. För arbetstagare gäller ingen karenstid. För uppdragstagare och egenföretagare är den fjorton dagar. För dessa grupper finns det möjlighet att teckna ett försäkringstillägg för att täcka inkomstbortfallet under karenstiden.

Arbetsgivaren betalar sjukersättning (sykepenger) upp till 16 kalenderdagar. Om arbetsgivaren fortsätter att betala lön utöver den perioden betalas sjukpenningen till arbetsgivaren. Ersättningen ger full inkomstkomensation fr.o.m. den första dagen för arbetstagare, full ersättning i förhållande till inkomstunderlaget fr.o.m. femtonde dagen för uppdragstagare och 65 procent fr.o.m. den femtonde dagen för egenföretagare. Ett frivilligt tillägg för att täcka hela inkomstbortfallet kan tecknas av egenföretagarna.

Det gäller ett generellt tak för den årliga inkomsten. Ersättning utges 260 dagar (52 veckor) för arbetstagare och 250 dagar för uppdragstagare samt egenföretagare. Vid arbetslöshet utgör arbetslöshetsersättning (dagpenger under arbetslöshet) inkomstunderlag för sjukpenning (sykepenger).

Dagpenning betalas också ut vid frånvaro på grund av bl. a. vård av barn på i stort sett samma grunder som ger rätt till tillfällig föräldrapenning i Sverige. Vård av anhörig i hemmet under livets slutskede berättigar till ersättning under högst 20 dagar. Storleken på ersättningen är i samtliga fall desamma som vid egen sjukdom.

Finland

Finland har ett obligatoriskt sjukförsäkringssystem baserat på bosättning med såväl inkomstrelaterade förmåner som behovsprövade förmåner.

Social- och hälsoministeriet är ansvarigt för socialförsäkringen i Finland. Sjukförsäkringen administreras av Folkpensionsanstalten (Kansaneläkelaitos, Kela), som också administrerar familjeförmåner, arbetslöshetsförsäkring, grundpension samt bostadsbidrag.

Försäkringssystemet omfattar alla bosatta mellan 16 och 64 års ålder och uppställer inga krav på arbetsvillkor eller kvalifikations-

tid. Däremot finns en karenstid på nio dagar (exklusive söndagar) efter insjuknandedagen.

Finland har ingen lagreglerad sjuklön. Dagpenning beror på årsinkomsten. Ersättningsnivån minskar med vissa intervall. För samma sjukdom begränsas ersättningen till 300 dagar (exklusive söndagar) under en tvåårsperiod.

Obligatoriska socialförsäkringssystem för anställda med inkomstrelaterade förmåner med eller utan sjuklöneperiod

Belgien

I Belgien har administrationen av sjukförsäkringen delegerats till särskilda organisationer i så kallade "ömsesidiga" eller försäkringsorgan ("organisme assureur - O.A."). Det finns sju ömsesidiga organ som försäkrar hela befolkningen i landet för hälsovård och arbetsoförmåga. O.A. har således en officiell ställning men har för sina kunder också utvecklat kompletterande försäkring, som skiftar från organ till organ. Institut National Maladie - Invalidité (I.N.A.M.I.) kontrollerar att de olika O.A. utför sitt offentliga uppdrag på ett likformigt sätt.

Alla arbetare med arbetsavtal och andra jämställda grupper är förmånstagare. För rätt till ersättning krävs 120 dagar med arbete eller tillgodoräkningsbara perioder som arbetslöshet, semester etc. under en ramtid på 6 månader samt bevis på inbetalning av den lägsta avgiften. Det skall föreligga ett totalt arbetsavbrott och detta skall vara föranlett av en nedsättning av förvärvsförmågan med minst 66 procent. Ersättning utges inte om förmåner utges enligt ett annat försäkringssystem såsom exempelvis arbetsskadeförsäkring.

Arbetare får sjuklön med 100 procent av inkomsten under de första sju dagarna och med 60 procent de följande sju dagarna tillsammans med ett inkomstillägg. Under ytterligare 15 dagar betalas enbart ett inkomstillägg ut. Tjänstemän har sjuklön med 100 procent av inkomsten under en månad. Ersättningen från försäkringen börjar betalas ut när sjuklöneperioden är över. Detta innebär två veckor för arbetare och en månad för tjänstemän.

Huvudregeln är att ersättning från försäkringen uppgår till 60 procent av inkomsten. Efter den 31:a dagen av arbetsoförmåga utgör ersättningen 55 procent av inkomsten för sammanboende

mottagare. Ersättningen är begränsad till ett år (perioden för "primär arbetsförmåga"). För dem som är arbetslösa överstiger ersättning vid primär arbetsförmåga under de första sex månaderna av sjukperioden inte arbetslöshetsersättningen.

Frankrike

I Frankrike finns mer än hundra system av varierande betydelse. De kan delas in i fyra stora grupper; ett generellt system som täcker i stort sett alla anställda liksom vissa andra angivna kategorier såsom studerande, förmänstagare etc., andra system med speciella förmåner riktade till vissa grupper, ett för lantbrukare och ytterligare andra system för egenföretagare utanför kretsen lantbrukare.

Alla utom försäkringssystemet för lantbrukare står under det ministerium som svarar för socialförsäkring (f.n. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité). På regional nivå svarar Direction régionales des affaires sanitaires et sociales, DRASS, för tillsynen av andra än lantbrukarförsäkringen. För tillsynen av denna svarar en annan regional organisation. Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, CNAMTS, svarar för ersättning vid sjukdom, moderskap, invaliditet och dödsfall samt för arbetsskador. På regional och lokal nivå finns Caisse regionale d'assurance maladie, CRAM, och Caisse primaire d'assurance maladie, CPAM. Systemet omfattar alla arbetstagare och likställda.

För att få ersättning skall den försäkrade ha betalat en lägsta avgift baserad på ett antal minimiinkomster (salaire minimum interprofessionnel de croissance, SMIC).

Ersättning för förlorad inkomst utöver sjukpenningförmånerna (indemnités journalières de maladie) är beroende av kollektivavtal eller månadslöneavtal. Ersättningen motsvarar ca hälften av dagsinkomsten men är högre för den som har stor försörjningsbörd.

Ersättning utges normalt tolv månader (360 dagar) under tre år i följd, men till slutet av den 36:e månaden för "långvarig sjukdom". Inga speciella villkor gäller för arbetslösa.

Italien

Italien har en obligatorisk socialförsäkring med inkomstrelaterade ersättningar för arbetare och med sjuklön för tjänstemän.

Arbetsmarknadsdepartementet (Ministerio del Lavoro e della Previdenza Sociale) har ansvaret för de privatanställda. Offentligt anställda får fortsatta löneförmåner under sjukdom och moderskap.

Inget arbetsvillkor eller kvalifikationstid krävs för rätt till ersättning. Tjänstemän får inte sjukpenning vid sjukdom men får istället lagenlig sjuklön under minst tre månader.

Arbetsgivaren är enligt lag skyldig att betala lön för minst tre månader. Sjukpenning motsvarar ca 50 procent av inkomsten. Efter tre veckor blir ersättningen två tredjedelar av inkomsten. Vid sjukhusvård minskas ersättningen till två femtedelar av beloppet för försäkrade som saknar försörjningsbörd.

Luxemburg

Den sociala tryggheten är uppdelad i sju grenar, varav sjuk- och föräldraförsäkringen är en. När det gäller sjukförsäkringen ansvarar de förenade sjukförsäkringsfonderna (Union des caisses de maladie) för allt som inte uttryckligen har delegerats till en enskild fond. De enskilda fonderna svarar för olika yrkeskategorier. Union des caisses de maladie svarar också för långtidsersättningar. För beslut om omfattning och tidsaspekten svarar ett särskilt organ under Socialförsäkringsdepartementet (Ministère de la Sécurité Sociale)

Alla förvärvsaktiva personer och pensionärer i avlönat arbete omfattas. Undantagna är personer med tillfälliga anställningar och personer som inte är regelbundet yrkesverksamma. I de fallen får arbetsperioden inte överstiga tre månader per kalenderperiod.

Något arbetsvillkor uppställs inte. Inte heller finns det krav på annan kvalifikationstid.

Någon karenstid gäller inte. Vid sjukdom får privatanställda tjänstemän fortsatt lön från arbetsgivaren under den månaden sjukdomen inträffar och de följande tre månaderna. Ingen sjuklön utges till arbetare. Ersättningen motsvarar den fulla lönen som den försäkrade skulle ha fått om han eller hon hade fortsatt att arbeta. Ersättningen betalas ut under maximalt 52 veckor. Förmånen upphör om förtidspension (pension d'invalidité) beviljas. Arbetslösa

fortsätter att uppbära arbetslöshetsersättning (indemnité de chômage).

Portugal

I Portugal gäller ett obligatoriskt socialförsäkringssystem för arbetstagare men ett frivilligt försäkringssystem för egenföretagare med förmåner relaterade till registrerad förtjänst.

Det portugisiska systemet för social trygghet är en självständig organisation. Arbetstagare och egenföretagare täcks av ett allmänt obligatoriskt system. Detta allmänna system täcker inte statligt anställda eller advokater utan dessa har sina egna system. Instituto da Solidariedade e segurança social ansvarar för administrationen av sjukpenningförsäkringen. Samma organisation svarar för alla andra delar av det sociala trygghetssystemet utom arbetsskador. En ny ramlag trädde ikraft i februari 2000 med en ny struktur för socialförsäkringssystemet. I denna delas systemet in i tre delar, socialt stöd, familjestöd och inkomstförsäkring. De två första täcker hela befolkningen och det tredje enbart anställda och egenföretagare.

Systemet omfattar alla försäkrade arbetstagare. För rätt till ersättning krävs sex månaders medlemskap med registrerad lön och tolv dagars registrerad lön under fyra månader före insjuknandet.

Vid varje sjukdomsperiod gäller tre dagars karens. Någon sjuklön är inte föreskriven. Sjukpenning betalas ut med 65 procent av den genomsnittliga daglönen under sex månader omedelbart före de två månader då sjukfallet började, med 70 procent av denna genomsnittliga lön efter en oavbruten period med arbetsoförmåga på mer än 365 dagar. Ersättning utges under maximalt 1 095 dagar.

Tyskland

Sjukförsäkringen administreras av ca 540 försäkringsorgan, både lokala (Ortskrankenkassen) och nationella (Ersatzkassen). Dessa kassor är öppna för alla oavsett yrke och anställning. Vid sidan om dessa finns särskilda yrkes- eller företagskassor. Hälsoministeriet är ansvarigt för tillsynen.

Tyskland har ett obligatoriskt socialförsäkringssystem med inkomstrelaterade ersättningar för arbetstagare och likställda upp till en viss inkomstnivå. För dem som har en årsinkomst över

denna nivå finns det i stället möjlighet att teckna en frivillig försäkring. För statstjänstemän gäller särskilda regler. Det finns inte något arbetsvillkor eller krav på kvalifikationstid. Sjuklön utges under sex veckor. Sjukpenningen (Krankengeld) ger 70 procent av normallönen men inte mer än 90 procent av nettolönen och är för samma sjukdom begränsad till 78 veckor över en treårsperiod. Normallönen (Regelentgelt) utgörs av lön och annan inkomst i arbetet, vanligen under de tre sista månaderna.

Sjukpenning betalas ut under maximalt 10 arbetsdagar om ett barn under 12 år är sjukt och kräver övervakning, omvårdnad eller hjälp av den försäkrade. För ensamstående förälder gäller 20 arbetsdagar. Maximalt utbetalas 25 arbetsdagar per år till varje försäkrad eller 50 dagar för ensamstående förälder.

Österrike

Socialförsäkringen hanteras av 28 försäkringsorgan som är självständiga men lagreglerade. Vissa organ administrerar en eller flera försäkringsgrenar. Det finns 24 sjukförsäkringsorgan. Den lagreglerade försäkringen beror på yrkestillhörighet. Det går inte heller att välja mellan försäkringsorganen. Av historiska skäl finns det en regional och skrämmässig indelning i socialförsäkringen. Alla försäkringsorgan ingår i Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger som företräder ett allmänt socialförsäkringsintresse, även utåt.

Alla arbetstagare som har anställning, arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och deltagare i yrkesinriktad rehabilitering omfattas. Undantagna är de vars inkomster understiger en viss miniminivå men en särskild frivillig försäkring är möjlig att teckna. Någon kvalifikationstid uppställs inte.

Tre dagars karens gäller och ersättning betalas ut först fr.o.m. anmälningsdagen om arbetsförmågan inte rapporterats inom en vecka.

Arbetare och andra avlönade får fortsatt lön under sex till tolv veckor beroende på arbetstiden. Efter sjuklöneperioden har de rätt till halva lönen under en period om fyra veckor till. Under sjuklöneperioden betalas ingen sjukpenning ut under tid med full sjuklön och halv sjukpenning under tid med halv lön.

Sjukförmåner (Krankengeld) utgör 50 procent av bruttolönen. Fr.o.m. dag 43 i sjukdomsfallet utgör den 60 procent. Ersättnings-

nivån har ett tak och den lagstadgade minimitiden för ersättning 52 veckor. Enligt reglerna för försäkringsfonden kan tiden utsträckas till 78 veckor.