

Kommittédirektiv

Översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverket för sjukpenninggrundande inkomst (SGI), inkomstunderlaget för beräkning av bland annat sjukpenning och föräldrapenning. Syftet med översynen är ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade samt stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen. Dagens regelverk är inte fullt ut anpassat till aktuella förhållanden på arbetsmarknaden med en stor variation av anställnings- och uppdragsformer. Det finns också ett behov av stärkt förutsebarhet och trygghet för företagare i de delar som inte ingår i uppdraget till Utredningen tydligt, enkelt och förutsägbart – Företagares trygghetssystem (N 2020:04).

SGI-skyddet, som innebär att SGI i vissa fall inte får fastställas till ett lägre belopp för den som avbryter eller inskränker sitt arbete, behöver också bli mer förutsebart. Utredaren ska tillvarata möjligheten att utnyttja månadsvisa uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen vid fastställandet av SGI i syfte att bl.a. möjliggöra en så hög automatiseringsgrad som möjligt och minska risken för felaktiga utbetalningar.

Utredaren ska bl.a.

- utreda hur regelverket för sjukpenninggrundande inkomst ska ge ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade samt leda till stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen och minska de felaktiga utbetalningarna.

I uppdraget ingår att utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2023.

Uppdraget att se över regelverket för sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst är enligt 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som inkomst av anställning eller som inkomst av annat förvärvsarbete. Den sjukpenninggrundande inkomsten är inkomstunderlaget för beräkning av bland annat sjukpenning och föräldrapenning. För den som till exempel har en tillsvidareanställning är det ofta ganska tydligt vilken inkomst det är som hon eller han går miste om vid till exempel sjukdom. Personer med tillfälliga anställningar, företagare, kombinatörer, personer som kommer i fråga för SGI-skydd med flera kan ha svårare att förutse sitt försäkringsskydd. Det rör sig också om ändrade arbetsmönster och nya sätt att organisera arbete, exempelvis för egenanställda eller personer som utför arbete på digitala arbetsplattformar. Bristerna gällande förutsebarhet har påtalats i ett antal utredningar och rapporter. Här kan nämnas Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21), Konstnär – oavsett villkor? (SOU 2018:23) och Företagare i de sociala trygghetssystemen (SOU 2019:41).

Företagare kan vara anställda i eget aktiebolag eller egenföretagare. Med egenföretagare menas personer som har inkomst av näringsverksamhet, såsom enskilda näringsidkare. Med kombinatörer menas personer som både är egenföretagare och anställda. Utredningen tydligt, enkelt och förutsägbart – Företagares trygghetssystem (N 2020:04) ska utreda hur sjukpenninggrundande inkomst ska fastställas för egenföretagare. SGI för kombinatörer och anställda i eget aktiebolag ingår alltså inte i den utredningens uppdrag. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021 (dir. 2020:71). Utredaren ska därmed utgå från de förslag som kommer att lämnas av Utredningen tydligt, enkelt och förutsägbart – Företagares trygghetssystem (N 2020:04).

När det gäller inkomst av anställning ska utredaren ta vara på de möjligheter som införandet av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen innebär för trygghet, förutsebarhet, kvalitet och effektivitet. Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget beakta förslaget om ett nytt inkomstunderlag som normalt baseras på tidigare faktiska inkomster i betänkandet Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21). I betänkandet Ett nytt regelverk

för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37) föreslås det att arbetslöshetsförsäkringen ska baseras på uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen i stället för arbetad tid. Betänkandet bereds f.n. inom Regeringskansliet. För att öka den ekonomiska förutsebarheten för den som går mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen bör det övervägas om vissa principer kan göras gemensamma för dessa system. Det gäller exempelvis skyddsregler för beräkning av rätten till och storleken på ersättningen. Även andra möjligheter till harmonisering mellan försäkringarna, t.ex. definition av inkomster, bör övervägas. Oönskade incitament att gå mellan systemen bör också motverkas.

En annan aspekt är att diskrepansen mellan att vara försäkrad och att kunna få någon ersättning bör vara så liten som möjligt. För att SGI ska kunna fastställas krävs att personen är försäkrad för arbetsbaserade förmåner, men även bl.a. att inkomsten kommer från arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande (25 kap. 3 § SFB). Konsekvensen av det är dels att det i vissa fall inte kan fastställas en SGI för t.ex. en säsongarbetare, dels att det i dessa situationer uppstår en diskrepans mellan inbetalda skatter och avgifter och möjlighet att få tillgång till de inkomstbaserade förmånerna.

Stärkt trygghet och förutsebarhet

Den sjukpenninggrundande inkomsten brukar beskrivas som framåtblickande. Den framåtblickande aspekten innebär bland annat att SGI gäller direkt från den tidpunkt då ett arbete som uppfyller villkoren för SGI påbörjas, och man behöver inte ha arbetat någon viss tid för att en SGI ska kunna fastställas.

Samtidigt är uppgifter om inkomster i förfluten tid i många fall centrala även under nuvarande förhållanden. Ett av villkoren för att en SGI ska kunna fastställas är som nämnts att inkomsten kommer från arbete som kan antas vara under minst sex månader i en följd eller vara årligen återkommande (25 kap. 3 § SFB). Om den försäkrade inte redan har arbetat i sex månader i följd när SGI ska bestämmas, så måste det kunna *antas* att den försäkrade kommer att fortsätta arbeta (eller skulle ha fortsatt arbeta om inte ett ersättningsfall hade inträffat) så att arbetet sammanlagt varar minst sex månader i följd. Annars är inkomsterna inte sjukpenninggrundande, om det inte är fråga om årligen återkommande arbete (FKRS 2021:03, Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid Vägledning 2004:5 Version 15).

De felaktiga utbetalningarna av sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som orsakats av felaktigt fastställd SGI har uppskattats till totalt 600–1 800 miljoner kronor per år, där ungefär hälften var för mycket och hälften för lite. För att minska de felaktiga utbetalningarna rekommenderade Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, som genomförde studierna, att SGI bör fastställas baserat på historiska inkomster (SOU 2019:59).

Det står klart att det krävs ökad trygghet och förutsebarhet för många försäkrade när det gäller vad den försäkrade inkomsten är. Regelverket bör ge mer ledning för handläggningen än under nuvarande förhållanden. Regelverket bör också bli lättare att tillämpa i den meningen att de förhållanden som ett beslut bygger på är lätta att kontrollera. Därigenom kan kvalitet och effektivitet i handläggningen stärkas. I sammanhanget bör det analyseras vilka delar av regelverket som är lämpliga att reglera i lag och vad som bör ligga på regeringen eller någon förvaltningsmyndighet att bestämma. Samtidigt måste syftet med de förmåner som beräknas på SGI beaktas. Inkomstbortfallsprincipen ska fortsatt gälla. Det ekonomiska skyddet med ett reformerat regelverk ska huvudsakligen motsvara det ekonomiska skyddet med nuvarande regelverk.

Utredaren ska därför

- utreda hur regelverket för sjukpenninggrundande inkomst ska ge ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade samt stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen,
- utreda möjligheten att utnyttja månadsvisa uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen vid fastställandet av SGI för att bland annat möjliggöra en så hög automatiseringsgrad som möjligt och minska de felaktiga utbetalningarna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett mer förutsebart SGI-skydd

SGI-skydd innebär att SGI i vissa fall inte får fastställas till ett lägre belopp för den som avbryter eller inskränker sitt arbete. Bestämmelserna om SGI-skydd är komplicerade och det är svårt att förutse försäkringsskyddet. Det finns också ett behov av att se över om fler situationer behöver omfattas av SGI-skydd.

För att som arbetslös skydda sin SGI krävs att man aktivt söker arbete. Sedan den 1 november 2018 har en försäkrad person, efter en period med sjukpenning, 25 arbetsdagar på sig att anmäla sig hos Arbetsförmedlingen. Under detta rådrom skyddas den försäkrades SGI. Riksrevisionen (RiR 2020:12) och nationella samordnaren för en välfungerande sjukskrivningsprocess (SOU 2020:24) har påpekat att individer kan riskera att förlora sin SGI trots att man anmält sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Skälet till detta är att individen kan missa den viktiga informationen om att man behöver vara aktivt arbetssökande för att skydda sin SGI när man är in-skriven hos Arbetsförmedlingen. Möjligheten för personer som nekas sjukpenning att bättre förutse försäkringsskyddet bör därför särskilt övervägas.

Ett problem för konstnärer när det gäller den sociala tryggheten är situationen efter stipendietidens slut om de t.ex. blir sjuka under eller precis efter en tid med statligt stipendium. Regeringen bedömde i skrivelsen Politik för konstnärers villkor (skr. 2020/21:109) att denna fråga bör ses över för att minska sårbarheten och öka tryggheten för konstnärer.

Inspektionen för socialförsäkringen har i rapporten Placerade barn och socialförsäkringen (2021:6) rekommenderat regeringen att utreda möjligheten att skydda familjehemsförälders sjukpenninggrundande inkomst under den tid då familjehemsföräldern får ersättning för förlorad arbetsinkomst för att ta hand om ett placerat barn.

Det finns ett behov av att fortsätta utreda vissa av de förslag som lämnades i betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:05). Det gäller försäkringstillhörighet och SGI-skydd för anställda som sänds ut av sin arbetsgivare för att arbeta i ett annat land och medföljande.

Utredaren ska därför

- analysera möjligheterna att förenkla SGI-skyddet och göra det mer förutsebart samtidigt som skyddet i de situationer som i dag omfattas i allt väsentligt kvarstår,
- analysera behovet av att utöka SGI-skyddet till exempel för personer som nekas sjukpenning, för mottagare av konstnärspolitiska stipendier, för familjehemsföräldrar, för utsända och för medföljande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Analysera behovet av anpassningar i övriga bestämmelser

Förslag som gäller SGI i 25 och 26 kap. socialförsäkringsbalken måste utformas i beaktande av syftena med de förmåner i socialförsäkringsbalken som beräknas på SGI. Förändringar i SGI kan dock innebära ett behov av anpassning i de aktuella förmånerna, liksom i socialförsäkringsbalkens bestämmelser i övrigt.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av anpassningar i socialförsäkringsbalkens övriga bestämmelser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar som ska göras samt de finansieringsförslag som ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska utredaren särskilt bedöma förslagets konsekvenser för det jämställdhetspolitiska målet och relevanta delmål, främst ekonomisk jämställdhet. När så är relevant ska könsuppdelad statistik redovisas och analyseras. Utredaren ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), EU eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ. Konsekvenser för Försäkringskassans administration och möjligheten till effektiv kontroll ska redovisas. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, ha en dialog med och inhämta upplysningar från Försäkringskassan och Skatteverket. Utredningen ska samråda med Utredningen tydligt, enkelt och förutsägbart – Företagares trygghetssystem (N 2020:04).

Utredaren ska hämta in synpunkter och upplysningar från övriga berörda myndigheter och organisationer, t.ex. arbetsmarknadens parter. Utredaren ska också hålla sig informerad om och ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms befogade.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2023.

(Socialdepartementet)