

Förord

Den 15 maj 1998 beslutade riksdagen om riktlinjer för en reformering av reglerna om ersättning vid varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga (prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension m.m., SfU11). I propositionen beskrivs den planerade fortsatta beredningen av frågan om en reformering av hela beräkningssystemet för ersättning vid medicinskt grundad arbetsoförmåga. Arbetet berör i huvudsak fyra delområden: nuvarande förtidspension, nuvarande sjukbidrag, stimulans till återgång i arbetslivet och ett i övrigt aktivt samt beräkning av sjukpenning, dvs sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Beräkning av och kvalifikationsregler för SGI är av stor betydelse för ersättningen till den som blir långvarigt eller varaktigt arbetsoförmögen på grund av sjukdom. Sjukpenning utges i vissa fall under lång tid och kan i förekommande fall också ligga till grund för beräkning av förtidspension. Den grundar även rätt till ålderspension. SGI ligger också till grund för beräkning av föräldrapenning och andra dag ersättningar. SGI-besluten har således en central betydelse för såväl den enskildes ersättning i skilda sammanhang som utgifterna för de offentliga försäkringssystemen.

Den sjukpenninggrundande inkomsten har varit föremål för flera utredningar de senaste åren. Riksförsäkringsverket (RFV) föreslog ändringar i en rapport (RFV Anser 1992:4) Översyn av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Sjuk- och arbetsskadekommittén behandlade också sjukpenningfrågan i betänkandet En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113). En särskild utredare fick under hösten 1996 bl.a. i uppdrag att se över kvalifikationsvillkoren för och beräkningen av SGI. Uppdraget gällde att se över reglerna för beräkningsunderlaget samt föreslå grundläggande principer för vilka kvalifikationsvillkor som skall gälla för SGI samt grundläggande principer för rätten att behålla SGI under tid som förvärvsarbetet inte utförs. I betänkandet Förmån efter inkomst (SOU 1997:85) föreslog utredningen, som tagit namnet Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (IBIS), att SGI skulle bestämmas endera enligt en huvudregel eller enligt en alternativregel. Huvudregeln omfattade försäkrade med fasta anställ-

ningsförhållanden och innebar att SGI skulle beräknas på grundval av inkomsten i anställningen. För den som inte omfattades av huvudregeln föreslog utredningen att SGI skulle beräknas på historiskt inkomstunderlag med beaktande av överhoppningsbara tider. Utredningens förslag redovisas närmare i avsnitt 2.3.

Betänkandet har remissbehandlats. Vissa remissinstanser framhöll att det fanns många ännu olösta frågor. Mot denna bakgrund har SGI-frågorna varit föremål för fortsatt beredning. Beredningsarbetet har bedrivits i ett projekt inom Socialdepartementet och resulterat i denna promemoria med förslag till ett nytt beräkningsunderlag för dag ersättning, dvs sjukpenning, föräldrapenning m.m.

Rätten till sjukpenning och rätten till förtidspension vilar i hög grad på samma principer. Den inkomstrelaterade ersättningen är också gemensamt finansierad. Detta innebär att det kan bli aktuellt att i viss mån välja gemensamma lösningar vad beträffar beräkningsunderlagen. Det kommande förslaget om ersättning vid varaktig arbetsförmåga kan därför komma att påverka den slutliga utformningen av ett nytt beräkningsunderlag för dag ersättning.

Förslag om regler för vilande förtidspension redovisas i en separat promemoria under våren 1999.

Förslag om ersättning vid varaktig arbetsförmåga – nuvarande förtidspension – samt det som skall ersätta dagens sjukbidrag kommer att redovisas i en senare promemoria.

Stockholm i maj 1999

Kajsa Wikström
Projektledare

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Förkortningar</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	13
<i>Författningsförslag</i>	21
<i>1 Inledning</i>	57
<i>2 Bakgrund</i>	61
2.1 Nuvarande regler.....	61
2.2 Tidigare översyn av SGI-reglerna.....	63
2.2.1 Förslag från Riksförsäkringsverket.....	64
2.2.2 Sjuk- och arbetsskadekommittén	66
2.2.3 Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen – IBIS.....	67
2.3 Förslag från IBIS.....	68
2.4 Remissbehandlingen	70
2.5 Statistik	72
2.5.1 Anställda	72
2.5.2 Små och stora företag	72
2.5.3 Sjukpenninggrundande inkomst år 1996	73
<i>3 Allmänna överväganden</i>	75
3.1 Inkomstbortfallsprincipen och problemen i nuvarande system.....	75
3.2 Utgångspunkter för ett nytt beräkningssystem	78
3.3 Olika beräkningsunderlag för olika grupper av försäkrade	79

3.4	Indexering av beräkningsunderlaget eller anknytning till löneutvecklingen	81
3.5	Försäkringsbegreppet	82
3.6	Beräkningsunderlag för dag ersättning	83
3.6.1	Nödvändiga följdändringar	84
4	<i>Vissa grundläggande begrepp</i>	85
4.1	Bedömningstidpunkt	85
4.2	Begreppet ersättningsperiod	86
5	<i>Beräkningsunderlag för dag ersättning för anställda och andra som utför arbete för annans räkning</i>	89
5.1	Inledning	89
5.2	Alternativ 1	89
5.2.1	Personkretsen	90
5.2.2	Anställningstiden	91
5.2.3	Inkomstberäkning	92
5.3	Alternativ 2	94
5.3.1	Inkomstberäkning	95
5.4	Alternativ 3	95
5.4.1	Inkomst av förvärvsarbete	96
5.4.2	Inkomst som träder i stället för förvärvsinkomst	98
5.4.3	Beräkning av inkomst som träder istället för förvärvsinkomst	100
5.4.4	Ramtid	100
5.5	Överhoppningsbar tid	102
6	<i>Beräkningsunderlag för dag ersättning för företagare</i>	107
6.1	Inledning	107
6.2	Riksförsäkringsverkets förslag om försäkringssystem för företagare	108
6.3	Olika former av näringsverksamhet	109
6.4	Allmänt om lagstiftningen om fåmansföretag	109
6.5	Egenföretagare	113
6.6	Företagsledare i fåmansföretag	115
6.7	Företagare som startar verksamhet	119
6.8	Sjuklön och karenstid	121
6.9	Indexering	122
7	<i>Gemensamma bestämmelser</i>	123
7.1	Sammanläggning av beräkningsunderlag	123

7.2	Beräkningsunderlag under bl.a. utbildning och totalförsvarspliktjänstgöring	125
7.3	Omräkning av beräkningsunderlaget i vissa fall under pågående ersättningsperiod.....	128
7.4	Indexering av beräkningsunderlaget ersätter löneanpassning.....	129
7.4.1	Från individuell löneuppräknings till indexering	130
7.4.2	Utgående ersättning i förhållande till prisernas och lönerna variation över tiden.....	131
7.4.3	Indexering det år ersättningsperioden inletts	132
7.4.4	Valet av indexeringsmetod förutsätter ytterligare analys	132
7.5	Utrednings- och bevisfrågor	134
8	<i>Rätt till dagersättning i vissa fall</i>	135
8.1	Bakgrund.....	135
8.2	Förslag	136
9	<i>Nya beräkningsregler i föräldraförsäkringen m.m.</i>	139
9.1	Nuvarande regler.....	139
9.1.1	Föräldrapenning	139
9.1.2	Tillfällig föräldrapenning	141
9.2	Kvalifikationskrav för föräldrapenning över garantinivån de första 180 dagarna.....	141
9.2.1	Inledning	141
9.2.2	Föräldrar som har anställning som omfattar minst sex månader den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse (alternativ 1).....	143
9.2.3	Föräldrar som har kortare anställning än sex månader den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse (alternativ 2).....	144
9.2.4	Föräldrar som saknar anställning den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse (alternativ 3) eller som bedriver näringsverksamhet.	146
9.3	Beräkning av föräldrapenning över garantinivån	147
9.3.1	Beräkning under de första 180 dagarna	148
9.3.2	Beräkning efter de första 180 dagarna	150
9.3.3	Begreppet ersättningsperiod	150
9.3.4	Beräkning av föräldrapenning i vissa fall	151

9.4	Försäkringsskydd vid sjukdom	155
9.5	Indexering i föräldraförsäkringen	156
9.6	Övriga dagersättningar	157
10	<i>Beräkningsunderlag för livränta från arbetsskadeförsäkringen</i>	159
10.1	Nuvarande regler.....	159
10.2	Livränta enligt LAF	160
10.3	Sjukpenning enligt LAF.....	162
11	<i>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser</i>	165
12	<i>Förslagets konsekvenser</i>	167
12.1	Inledning	167
12.2	Ekonomiska konsekvenser.....	167
12.2.1	Inledning	167
12.2.2	Utfallet inom sjukförsäkringen	170
12.2.3	Utfallet inom föräldraförsäkringen	174
12.3	Administrativa konsekvenser.....	175
12.3.1	Handläggning.....	175
12.3.2	Kostnadsberäkning.....	180
12.3.3	Utbildning, information m.m.	180
12.4	Konsekvenser för kommunerna	181
12.4.1	Inledning	181
12.4.2	Kommunernas intäkter.....	181
12.4.3	Kommunernas utgifter	181
12.5	Konsekvenser för den enskilde	183
12.5.1	Inledning	183
12.5.2	Slopad förhandsregistrering.....	183
12.5.3	Allmänt om ersättningsens storlek	184
12.5.4	SGI-skyddade tider ersätts av transfereringar.....	185
12.5.5	Tidigare inkomster läggs till grund för beräkningsunderlaget i vissa fall	185
12.5.6	Företagare	186
12.5.7	Slopad löneuppräknings	187
12.5.8	Förändrade krav på den försäkrade.....	188
12.5.9	Föräldraförsäkringen.....	188
12.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	189
12.6.1	Inledning	189
12.6.2	Föräldraförsäkringen.....	190
12.6.3	Sjukpenning under de första fjorton dagarna	190

12.7	Internationella konsekvenser	191
13	<i>Författningskommentar</i>	193
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	193
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	200
Bilaga 1	Utgående ersättning från sjukförsäkringen i förhållande till prisernas och lönernas variation över tiden	203
Bilaga 2	Beräkningar av de ekonomiska effekterna.....	225
Bilaga 3	Sammanställning över SGI-beslut år 1998	233

Förkortningar

AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
ALF	Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
AKU	Arbetskraftsundersökningar
BUD	Beräkningsunderlag för dag ersättning
dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
EU	Europeiska unionen
FKF	Försäkringskasseförbundet
IBIS	Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen
ILO	Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organisation)
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
KL	Kommunalskattelag (1928:370)
KPI	Konsumentprisindex
LAF	Lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
LO	Landsorganisationen i Sverige
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
PGI	Pensionsgrundande inkomst
prop.	Proposition
PRV	Patent- och registreringsverket
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
rskr.	Riksdagens skrivelse
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAK	Sjuk- och arbetsskadekommittén
SCB	Statistiska centralbyrån
SfU	Socialförsäkringsutskottet

SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SjLL	Lag (1991:1047) om sjuklön
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TFP	Tillfällig föräldrapenning
USP	Utredningen om socialförsäkringens personkrets

Sammanfattning

Bakgrund

Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) har varit föremål för flera utredningar under senare år. Utgångspunkten har i samtliga fall varit att beräkningsunderlaget så långt möjligt skall vara relaterat till faktiskt inkomstbortfall.

Hösten 1996 gavs en särskild utredare i uppdrag att bl.a. se över kvalifikationsvillkoren för och beräkningen av SGI. Utredningen föreslog i betänkandet *Förmån efter inkomst* (SOU 1997:85) att SGI skulle bestämmas endera enligt en huvudregel för försäkrade med fasta anställningsförhållanden eller enligt en alternativregel på historiskt inkomstunderlag med beaktande av överhoppningsbara tider för övriga försäkrade med inkomst av anställning. SGI-frågorna har därefter varit föremål för fortsatt beredning inom Socialdepartementet.

I denna promemoria redovisas förslag beträffande beräkningsunderlag för sjukpenning och annan dagersättning.

Allmänt

SGI utgör inte bara grund för sjukpenningberäkning utan utgör också underlag för en rad andra dagersättningar. I denna promemoria föreslås av den anledningen att begreppet sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ersätts av begreppet *beräkningsunderlag för dagersättning (BUD)*.

Bestämmelser om förhandsregistrering av SGI saknar i dag större praktisk betydelse. Enligt förslaget avskaffas förhandsregistreringen därför helt. Genom att förhandsregistreringen föreslås bli slopad, kommer det att bli möjligt att på ett bättre sätt än med dagens regler anpassa ersättningen till den inkomstförlust som kan beräknas uppstå under en ersättningsperiod. Beräkningsunderlag föreslås därför bli bestämt endast när en försäkrad gör anspråk på dagersättning och beslutet bör normalt gälla enbart för den aktuella ersättningsperioden. Första dagen i ersättningsperioden utgör därvid i regel *bedömningstidpunkten*.

På samma sätt som gäller för närvarande bör endast inkomst i pengar ingå i beräkningsunderlaget. Vidare föreslås inte någon ändring

beträffande det s.k. taket, dvs. belopp som överstiger sju och en halv gånger prisbasbeloppet bör inte beaktas vid bestämmande av beräkningsunderlag. Även i det nya systemet föreslås att beräkningsunderlaget skall räknas om då den försäkrade beviljas pensionsförmåner och liknande. Reglerna för omräkning liksom bestämmelserna om särskilt beräkningsunderlag under tid för bl.a. studier och tjänstgöring inom totalförsvaret föreslås också bli oförändrade i princip. Även dagens regel om utlandsinkomster bör behållas i sak. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen medför att Europeiska gemenskapens regler om social trygghet torde kunna bli aktuella att tillämpa i Sverige i vissa fall när beräkningsunderlag för dag ersättning skall bestämmas.

Beräkningsalternativ för anställda och andra som utför arbete för annans räkning

För anställda och andra som utför arbete för annans räkning föreslås att beräkningsunderlaget skall bestämmas enligt tre olika beräkningsalternativ. Den som vid bedömningstidpunkten har minst sex månaders anställningstid framför sig bör få tillgodoräknas ett beräkningsunderlag som motsvarar den årsinkomsten i anställningen (*alternativ 1*). Detta beräkningsunderlag bör gälla hela ersättningsperioden. Den som har kortare kvarstående anställningstid bör även den få tillgodoräkna sig ett beräkningsunderlag som svarar mot den beräknade årsinkomsten i anställningen, men bara för så lång tid som anställningen består (*alternativ 2*). Om ersättningsfallet pågår sedan anställningen upphört bör beräkningsunderlaget räknas om. Det nya underlaget bestäms då enligt de principer som gäller för försäkrade som vid bedömningstidpunkten saknar anställning, t.ex. arbetslösa eller uppdragstagare.

För dessa försäkrade föreslås att beräkningsunderlaget bestäms på grundval av de inkomster som den enskilde haft under de sex månader som ligger omedelbart före bedömningstidpunkten. Den inkomst som kan tillgodoräknas under denna tid bör räknas om till årsinkomst (*alternativ 3*).

En stor förändring i det föreslagna systemet är att försäkrade som har en osäker eller oregelbunden inkomst får sin ersättning beräknad på de inkomster han eller hon tjänat in under de senaste sex månaderna omedelbart före ersättningsfallet, dvs. enligt alternativ 3. Ytterligare en förändring är att även vissa angivna transfereringar betraktas som inkomst. Det gäller sådana transfereringar som träder i stället för inkomst, t.ex. sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Dessa ersättningar föreslås bli omräknade så att de motsvarar 100 procents ersättningsnivå när de ingår i beräkningsunderlaget. När den

försäkrade saknar förvärvsinkomster under sexmånadersperioden omedelbart före bedömningstidpunkten, föreslås han eller hon kunna få ersättning för inkomstbortfall endast i vissa särskilt angivna situationer. Det gäller i vissa fall i samband med bl.a. studier. Studietid föreslås bli överhoppningsbar och ersättningen grundas på inkomster under de sex månader som föregick de överhoppningsbara studierna.

Sammantaget föreslås dagens system med s.k. SGI-skyddade tider – då den försäkrade får behålla sitt försäkringsskydd trots att han eller hon inte förvärvsarbetar – bli ersatt av den föreslagna beräkningsregeln alternativ 3. Förslaget gör det möjligt att behålla försäkringsskyddet trots att förhandsregistreringen föreslås bli slopad.

Det är de inkomst- och förvärvsförhållanden som råder när ersättningsfallet inträffar som föreslås bli avgörande för hur ersättningsunderlaget skall beräknas. Det är antingen inkomsten i den anställning som är avtalad sex månader framåt i tiden eller, för försäkrad som har en kortare återstående anställningstid än sex månader, inkomsten i sådan anställning som föreslås bli beräkningsgrunden för ersättningen. För övriga arbetstagare föreslås att ersättningen grundas på den inkomst han eller hon har haft sex månader före ersättningsfallet.

För flertalet försäkrade kommer de ändrade reglerna inte att innebära någon större förändring i förhållande till dagens regler. Det gäller t.ex. dem som har en tillsvidareanställning eller en återstående anställningstid som är längre än sex månader. Hit hör cirka 75 procent av de förvärvsarbetande. För dem som på grund av oregelbundna inkomst- och arbetsförhållanden idag kanske inte kan få en SGI fastställd, ger det föreslagna systemet ett försäkringsskydd som de nu saknar. För dem som har en fastställd SGI som inte har någon egentlig förankring i aktuella inkomster eller ersättningar som träder i stället för inkomster, kommer de nya reglerna att innebära ett lägre beräkningsunderlag eller att något sådant inte kan fastställas. De får då en lägre ersättning eller inte någon ersättning alls.

Beräkningsalternativ för företagare

De föreslagna reglerna för beräkningsunderlag för dag ersättning för företagare skiljer sig från de som föreslås gälla för anställda och uppdragstagare. De innebär även att företagare i allt väsentligt kommer att behandlas lika oavsett i vilken företagsform de bedriver sin verksamhet.

En *egenföretagare* får enligt den föreslagna huvudregeln sitt beräkningsunderlag bestämt med utgångspunkt i nettointäkten av aktiv näringsverksamhet enligt det senaste taxeringsbeslutet före bedöm-

ningstidpunkten. En försäkrad, som är att anse som *företagsledare i ett fåmansföretag* får enligt förslaget beräkningsunderlaget bestämt med utgångspunkt i inkomsten av anställning i detta arbete (lön) enligt det senaste taxeringsbeslutet före bedömningstidpunkten. Om företagarens inkomster från företaget varierat kraftigt får enligt förslaget genomsnittet av de tre senaste årens taxeringar läggas till grund för beräkningen.

Alla företagare som börjar förvärvsarbete i ett eget företag föreslås få ett försäkringsskydd under de tre första åren som företagare vilket innebär att de vid t.ex. sjukdom garanteras en sjukpenning som beräknas på de inkomster de hade sex månader före företagets start uppräknat till årsbelopp, dock lägst 250 procent av prisbasbeloppet.

Förslaget innebär förbättringar för många företagare, men även här kan det för enskilda personer innebära en försämring i förhållande till dagens regler. Förslagen beträffande beräkningsunderlag för företagare innebär dels tydligare och enklare regler med större överensstämmelse mellan förmåner och avgifter, dels att företagare behandlas lika oberoende av i vilken företagsform företaget bedrivs. Då den taxerade inkomsten av förvärvsverksamhet läggs till grund för beräkningsunderlaget minskar utrymmet för skönsmässiga bedömningar. Detta kan emellertid medföra att den enskilde företagaren i vissa fall får en lägre ersättning än med dagens regler.

Sammanläggning, omräkning, överhoppningsbara tider, m.m.

För den som har inkomst av anställning under mer än sex månader på hel- eller deltid räknat från bedömningstidpunkten och samtidigt har inkomst av näringsverksamhet eller inkomst i anställning som understiger sex månader föreslås att beräkningsunderlaget skall utgöra summan av de beräkningsunderlag som beräknats för varje inkomst för sig.

Om den anställning eller den verksamhet som bedrivs vid bedömningstillfället inte motsvarar en arbetsinsats på heltid föreslås att även tidigare inkomst beaktas i en omfattning som svarar mot resterande arbetstid upp till heltid.

Indexering istället för löneanpassning

Bestämmelserna om anpassningen av SGI till löneutvecklingen inom den försäkrades eget yrkesområde föreslås bli ersatta av en generell indexering av beräkningsunderlaget. Därmed tillgodoses kraven på lika-behandling av olika yrkesgrupper med skilda lönevillkor. Även företagare, som i dag inte omfattas av några uppräkningsregler, blir genom förslaget tillgodosedda. En omräkning föreslås ske en gång om året. Något konkret förslag till regler för indexering av beräkningsunderlag för dagersättning presenteras inte i denna promemoria. Frågan om utformningen av indexeringen bör ses i ett större sammanhang som bl.a. förutsätter ett omfattande analysarbete. Ett sammantaget förslag kommer att lämnas tillsammans med förslag beträffande en reformerad för-tidspension.

Tim/dagberäknad sjukpenning

Trots att sjuklön utges till de flesta arbetstagare under de första fjorton dagarna av en sjukperiod får vissa grupper försäkrade fortfarande tim/dagberäknad sjukpenning under denna tid. I de fall det inte kan ut-redas hur den försäkrade skulle ha arbetat den första fjortondagars-perioden om han eller hon inte skulle ha blivit sjuk, utges ofta inte nå-
gon sjukpenning.

Om den försäkrade inte kan visa hur han eller hon skulle ha för-värvarbetat om han eller hon inte hade blivit sjuk, föreslås att den för-säkrade skall ha rätt till tim/dagberäknad sjukpenning som svarar mot beräkningsunderlag för dagersättning enligt alternativ 3, som om den försäkrade skulle ha arbetat på samma sätt som under de fjorton dagar som föregått bedömningstidpunkten.

Föräldrapenning

Nuvarande regler för beräkning av föräldrapenning bygger i huvudsak på ett system med i förväg fastställd SGI. Förlagen i denna del avser inte att försäkringsskyddet i samband med graviditet och barnsbörd skall försämrats utan att det skall anpassas till det nya regelsystemet för beräkningsunderlag för dagersättning. Förslaget innebär att *kvalifika-tionsvillkoret* för föräldrapenning över garantinivån anpassas efter de olika beräkningsmodeller som gäller för respektive personkrets.

Den som den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse har en anställningstid framför sig på minst sex må-nader och i denna anställning har inkomst, som överstiger garantinivån,

föreslås få rätt till föräldrapenning över garantinivån för de första 180 dagarna förutsatt att arbetet inte avbryts tidigare än 180 dagar före barnets beräknade födelse (alternativ 1).

Den som den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse saknar anställning eller har kortare anställningstid än sex månader föreslås kvalificera sig för föräldrapenning över garantinivån under de första 180 dagarna om beräkningsunderlaget ger rätt till sjukpenning som överstiger garantinivån såväl den tvåhundrafyrtionde dagen som när 180 dagar återstår till barnets beräknade eller faktiska födelse.

Företagare föreslås kvalificera sig på motsvarande sätt om beräkningsunderlaget såväl den tvåhundrafyrtionde dagen som när 180 dagar återstår till barnet faktiska eller beräknade födelse ger rätt till sjukpenning som överstiger garantinivån.

När det gäller beräkning av föräldrapenning är den mer påtagliga förändring som föreslås att det är den inkomst som den försäkrade tjänat in under sex månader före ersättningsärendets början (alternativ 3) som skall utgöra beräkningsunderlag för föräldrapenning över garantinivån under de 180 första föräldrapenningdagarna. För resterande 180 dagar föreslås föräldrapenningen bli beräknad på samma sätt som annan dagersättning efter det beräkningsunderlag som gäller för föräldern vid ersättningsärendets början. De föreslagna reglerna innebär också, på samma sätt som enligt dagens regler, att föräldrarna omfattas av ett föräldrapenningskydd under barnets två första levnadsår vid sidan om det skydd som sammanhänger med graviditet.

Arbetsskadelivränta

När det gäller arbetsskadelivränta som utges från arbetsskadeförsäringen föreslås det att den tills vidare skall beräknas på ett livränteunderlag som bestäms på samma sätt som i dag. Livränteunderlaget bör således i fortsättningen bestämmas på samma sätt som i dag, dvs. SGI enligt dagens regler med den avvikelser att såväl semesterlönetillägg som andra skattepliktiga förmåner än pengar beaktas vid beräkningen.

En förändring föreslås dock beträffande arbetsskadelivränta. Enligt förslaget skall livränteunderlaget fastställas vid den tidpunkt då livräntan skall börja utges och utgöras av den inkomst som då kan beräknas. Livränteunderlaget föreslås bli fastställt på samma sätt även om livräntan skall beviljas för förfluten tid. Härigenom blir livräntans storlek inte beroende av vid vilken tidpunkt beslutet om livränta fattas.

Förändrade krav på den försäkrade

Huvudprincipen för beräkningsunderlag för dag ersättning är att det skall grundas på de inkomster den försäkrade beräknas ha antingen under sex månader framåt i tiden eller har haft sex månader bakåt eller, beträffande företagare, taxerad inkomst under ett eller flera år. Vidare kommer den försäkrades anställnings- och andra förvärvsförhållanden få avgörande betydelse för vilket beräkningsalternativ som kommer att bli tillämpligt. Försäkringskassan har i dag en vidsträckt utrednings-skyldighet. Det har bedömts att ansvaret i större utsträckning bör kunna läggas på den försäkrade. Det föreslås därför att den försäkrade skall lämna uppgifter om sina inkomst- och förvärvsförhållanden när han eller hon gör anspråk på ersättning som grundas på beräkningsunderlag för dag ersättning. Om försäkringskassan begär det skall den försäkrade enligt förslaget styrka sina uppgifter.

Ikraftträdande och övergångsregler

De nya reglerna om beräkningsunderlag för dag ersättning föreslås träda i kraft den 1 juli 2000 och gälla för ersättningsfall som inträffar därefter. I pågående ersättningsfall bör den utgående ersättningen påverkas av förslagen enbart beträffande indexeringen.

För den som är gravid då de nya reglerna träder i kraft föreslås att äldre bestämmelser – med undantag för bestämmelserna om indexering – får tillämpas för ersättning som beräknas med utgångspunkt i barns födelse.

Äldre bestämmelser om SGI som grund för beräkning av sjukpenning och andra dag ersättning bör fortsatt gälla vid utgången av en period då den försäkrade helt eller delvis haft förtidspension eller sjukbidrag till den del den försäkrade är arbetslös och beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot närmast föregående förvärvsarbete för den som vid ikraftträdandet uppbär förtidspension eller sjukbidrag.

Förslagets konsekvenser

Förslagen innebär minskade utgifter för staten främst inom sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen. Utgiftsminskningen har sin grund i att beräkningsunderlaget för dag ersättning kommer att få en närmare anknytning till den försäkrades faktiska inkomster och därav följande inkomstförlust när ersättningsfallet uppstår. I de fall ersättningen blir låg eller helt uteblir har detta således sin grund i att den försäkrades förvärvsinkomster är låga eller saknas.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring^{1 2}

dels att 3 kap. 2, 2 a, 5 a, 5 b, 5 c och 6 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 1, 2 b, 4, 4 a, 4 b, 5, 10, 10 a, 10 b, 10 c, 12, 12 a och 13 §§ samt 4 kap. 6, 7, 9 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas ett nytt kapitel, 4 a, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. Om sjukpenning

1 §³

Hos allmän försäkringskassa in-skriven försäkrad har enligt vad nedan sägs rätt till sjukpenning, om *hans sjukpenninggrundande inkomst* uppgår till minst 24 procent av *basbeloppet*.

Hos allmän försäkringskassa in-skriven försäkrad har enligt vad nedan sägs rätt till sjukpenning *om det beräkningsunderlag för dagersättning som skall bestämmas för den försäkrade enligt 4 a kap.* uppgår till minst 24 procent av *prisbasbeloppet*.

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

² Senaste lydelse av

3 kap. 2 § 1998:677

3 kap. 2 a § 1998:547

3 kap. 5 a § 1994:46

3 kap. 5 b § 1993:355

3 kap. 5 c § 1997:562.

³ Senaste lydelse 1997:562.

Villkoret om inskrivning hos försäkringskassan för rätt till sjukpenning anses uppfyllt om det har berott på åldersregeln i 1 kap. 4 § att villkoret inte har kunnat uppfyllas.

Rätt till sjukpenning enligt detta kapitel föreligger inte på grundval av anställningsförmåner för tid som ingår i en sjuklöneperiod, under vilken den försäkrades arbetsgivare har att svara för sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön.

2 b §⁴

Årsarbetstid beräknas av försäkringskassan för försäkrade *som har en sjukpenninggrundande inkomst* som helt eller delvis är att hänföra till anställning när detta är av betydelse för beräkning av ersättning. Årsarbetstiden är det antal timmar per år som en försäkrad kan antas komma att ha tills vidare i ifrågavarande förvärvsarbete som ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid. Vid beräkningen av årsarbetstiden inräknas även ledighet enligt 10 § andra stycket.

Årsarbetstid beräknas av försäkringskassan för försäkrade *vilkas beräkningsunderlag för dag-ersättning* helt eller delvis är att hänföra till *arbete för annans räkning* när detta är av betydelse för beräkning av ersättning. Årsarbetstiden är det antal timmar per år som en försäkrad kan antas komma att ha tills vidare *eller genomsnittligen har haft* i ifrågavarande förvärvsarbete som ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid. Vid beräkningen av årsarbetstiden inräknas även ledighet enligt 10 § andra stycket.

Årsarbetstiden avrundas till närmaste hela timtal, varvid halv timme avrundas uppåt. Beräkningen av årsarbetstiden skall, där förhållandena inte är kända för försäkringskassan, grundas på de upplysningar som kassan kan inhämta från den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller uppdragsgivare. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter om schablonberäkning av årsarbetstid.

⁴ Senaste lydelse 1995:1478.

4 §⁵

För dagar i en sjukperiod gäller, om inte annat följer av 10–10 b §§,

1. att sjukpenning inte utges för den första dagen, och

2. att hel sjukpenning för de därpå följande dagarna utgör för dag 80 procent av *den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad* med 365. Sjukpenningen avrundas till närmaste hela krontal.

2. att hel sjukpenning för de därpå följande dagarna utgör för dag 80 procent av *beräkningsunderlaget för dagersättning, delat* med 365. Sjukpenningen avrundas till närmaste hela krontal.

Som sjukperiod anses tid, under vilken en försäkrad i oavbruten följd lider av sjukdom som avses i 7 § eller har rätt till sjukpenning enligt 7 b § eller rehabiliteringspenning enligt 22 kap. 7 §. Uppkommer för den försäkrade rätt till sjukpenning enligt kapitlet i omedelbar anslutning till en sjuklöneperiod enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, skall sjukperioden enligt denna lag anses omfatta också sjuklöneperioden. Om en sjukperiod börjar inom fem dagar från det en tidigare sjukperiod avslutats skall bestämmelserna i första stycket samt 4 a och 10 a §§ tillämpas som om den senare sjukperioden utgör en fortsättning på den tidigare sjukperioden.

Om den försäkrade gått miste om sjukpenning till följd av bestämmelserna i första stycket 1 eller 10 a § första stycket 1 för sammanlagt tio dagar under de senaste tolv månaderna utges sjukpenning för dag som avses i första stycket 1 med 80 procent av *den sjukpenninggrundande inkomsten, delad* med 365.

Om den försäkrade gått miste om sjukpenning till följd av bestämmelserna i första stycket 1 eller 10 a § första stycket 1 för sammanlagt tio dagar under de senaste tolv månaderna utges sjukpenning för dag som avses i första stycket 1 med 80 procent av *beräkningsunderlaget för dagersättning, delat* med 365.

4 a §⁶

Om den försäkrade av arbetsgivaren erhåller lön under sjukdom för samma tid som sjukpenningen avser, skall sjukpenning minskas med det belopp

Om den försäkrade av arbetsgivaren erhåller lön under sjukdom för samma tid som sjukpenningen avser, skall sjukpenning minskas med det belopp

⁵ Senaste lydelse 1997:562.

⁶ Senaste lydelse 1997:562.

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.

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 *det högsta beräkningsunderlag för dag-ersättning som kan beräknas enligt 4 a kap. 15 §* skall minskning dock endast ske med belopp som överstiger 90 procent av lönen i arbete.

Vid tillämpning av bestämmelserna i första stycket skall ersättning som utges på grund av förmån av fri gruppsjukförsäkring som åtnjuts enligt grunder som fastställs i kollektivavtal anses som lön under sjukdom från arbetsgivare.

Det belopp varmed minskning skall göras avrundas till närmast lägre hela kröntal. Avräkning skall i första hand göras vid utbetalning av sjukpenning som avser samma tid som den lön under sjukdom som föranlett minskningen men får också göras vid närmast följande utbetalning av sjukpenning.

4 b §⁷

Den allmänna försäkringskassan kan efter skriftlig ansökan av den försäkrade besluta att hel sjukpenning för dag skall utges med 80 procent av *den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst delad* med 365 eller, vid sjukpenningberäkning enligt 10 a §, med motsvarande arbetstidsfaktor, även för dag som avses i 4 § första stycket 1 och 10 a § första stycket 1. Ett sådant beslut får meddelas endast om den försäkrade lider av sjukdom som kan antas medföra ett större antal sjukperioder med rätt till

Den allmänna försäkringskassan kan efter skriftlig ansökan av den försäkrade besluta att hel sjukpenning för dag skall utges med 80 procent av *beräkningsunderlaget för dag-ersättning delat* med 365 eller, vid sjukpenningberäkning enligt 10 a §, med motsvarande arbetstidsfaktor, även för dag som avses i 4 § första stycket 1 och 10 a § första stycket 1. Ett sådant beslut får meddelas endast om den försäkrade lider av sjukdom som kan antas medföra ett större antal sjukperioder med rätt till sjuk-

⁷ Senaste lydelse 1997:562.

sjukpenning under en tolv-månadersperiod.

penning under en tolv månaders-period.

Ett beslut enligt första stycket gäller från och med den kalendermånad då ansökan gjordes hos försäkringskassan, om inte annat sägs i beslutet. Beslutet skall gälla för viss tid som anges i beslutet eller, om det finns särskilda skäl, tills vidare. Beslutet skall upphävas om villkoret enligt första stycket andra meningen inte längre är uppfyllt.

En försäkrad som har gjort ansökan enligt första stycket är skyldig att genomgå undersökning av läkare eller tandläkare och att ge in utlåtande över undersökningen, om försäkringskassan finner att det behövs för ärendets bedömning. För den försäkrades utgifter för undersökningen och för utlåtande över undersökningen lämnas ersättning i enlighet med vad regeringen förordnar.

5 §⁸

Den allmänna försäkringskassan skall i samband med inskrivning av en försäkrad besluta om den försäkrades tillhörighet till sjukpenningförsäkringen. I fråga om en försäkrad som avses i 1 § första stycket skall kassan samtidigt fastställa den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst. Sådan fastställelse skall också ske för försäkrad som avses i 1 § andra stycket så snart anmälan om hans inkomstförhållanden gjorts hos kassan. Av beslutet skall framgå i vad mån den sjukpenninggrundande inkomsten är att hänföra till anställning eller till annat förvärvsarbete. Sjukpenningförsäkringen skall omprövas

a) när kassan fått kännedom om att den försäkrades inkomstförhållanden eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten

Under tid som anges under 1 och 2 nedan har en försäkrad, om inte 4 a kap. 11 § första stycket 3, 4, 5 eller 6 är tillämplig, vid sjukdom rätt till sjukpenning med belopp som lägst motsvarar den sjukpenning som den försäkrade var berättigad till närmast dessförinnan. Detta gäller tid då den försäkrade

1. är gravid och helt eller delvis avstår från förvärvsarbete tidigast 180 dagar före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

2. helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mot-

⁸ Senaste lydelse 1997:1227.

till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek,

b) när förtidspension eller särskild efterlevandepension enligt denna lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,

c) när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden, samt

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade.

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

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

tagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård.

.

den försäkrade

1. bedriver studier, för vilka hon eller han uppbär studiehjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349), studie-stöd enligt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag,

2. genomgår vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och uppbär tidsättning för studierna,

3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetmarknadsutbildning som beslutats av en arbetsmarknadsmyndighet,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

För en försäkrad som avses i

tredje stycket 1 eller 3 skall försäkringskassan, vid sjukdom under utbildningstiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under utbildningstiden.

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

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 skall dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppbär studiesocial förmån som anges i tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenning-

grundande inkomst som följer av första–tredje styckena, om sjukpenningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

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

10 §⁹

För de första 14 dagarna i sjukperioden utges sjukpenning som svarar mot *sjukpenninggrundande inkomst av anställning* endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han inte hade varit sjuk. För en försäkrad som avses i 5 § tredje stycket 1 eller 3, femte eller sjunde stycket skall vad som har sagts nu gälla även för tid efter de första 14 dagarna av sjukperioden. För sjukpenningen skall 10 a och 10 b §§ tillämpas.

För de första 14 dagarna i sjukperioden utges sjukpenning som svarar mot *beräkningsunderlag för dagersättning grundat på arbete för annans räkning* endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han *eller hon* inte hade varit sjuk. *Under tid då en försäkrad deltar i verksamhet som avses i 4 a kap. 10 § första stycket a–c* skall vad som har sagts nu gälla även för tid efter de första 14 dagarna av sjukperioden. För sjukpenningen skall 10 a och 10 b §§ tillämpas. *Om det inte kan utredas hur den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat under sjukperioden får sjukpenning utges på grundval av förhållandena under de 14 dagar som närmast föregått sjukperioden, om det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat i jämförlig omfattning under de första 14 dagarna.*

⁹ Senaste lydelse 1998:547.

Med tid för förvärvsarbete enligt första stycket jämfställs

1. ledighet för semester, dock inte om den försäkrade uppbär semesterlön enligt semesterlagen (1977:480) och, enligt 15 § samma lag, kan begära att dag då han är oförmögen till arbete på grund av sjukdom inte räknas som semesterdag,

2. ledighet under studietid för vilken oavkortade löneförmåner utges,

3. ledighet under tid då den försäkrade genomgår *sådan utbildning eller undervisning som anges i 5 § tredje stycket 2* eller uppbär korttidsstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349) eller ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF), och

3. ledighet under tid då den försäkrade genomgår *vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och uppbär tidsersättning för studierna* eller uppbär korttidsstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349) eller ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF), och

4. ledighet för ferier eller för motsvarande uppehåll för lärare som är anställda inom utbildningsväsendet.

10 a §¹⁰

Om den försäkrades sjukpenning i fall som avses i 10 § svarar mot *sjukpenninggrundande inkomst av enbart anställning*, gäller för dagar i sjukperioden som den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete om han inte hade varit sjuk

Om den försäkrades sjukpenning i fall som avses i 10 § svarar mot *ett beräkningsunderlag för dag-ersättning som grundas på enbart arbete för annans räkning* gäller för dagar i sjukperioden som den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete om han *eller hon* inte hade varit sjuk

1. att sjukpenning inte utges för den första dagen, och

2. att hel sjukpenning för de därpå följande dagarna utgör 80 procent av *den sjukpenninggrundande inkomsten* och beräknas enligt andra och tredje styckena.

2. att hel sjukpenning för de därpå följande dagarna utgör 80 procent av *beräkningsunderlaget för dag-ersättning* och beräknas enligt andra och tredje styckena.

Skall sjukpenning utges för

¹⁰ Senaste lydelse 1997:562.

Skall sjukpenning utges för endast en dag skall till grund för beräkningen läggas det tal som erhålls när angiven procentandel av *den sjukpenninggrundande inkomsten* delas med årsarbetstiden. Talet avrundas till närmaste hela krontal. Det multipliceras därefter med antalet timmar av ordinarie arbetstid eller däremot svarande normal arbetstid. Produkten utgör hel sjukpenning för dagen.

endast en dag skall till grund för beräkningen läggas det tal som erhålls när angiven procentandel av *beräkningsunderlaget för dagersättning* delas med årsarbetstiden. Talet avrundas till närmaste hela krontal. Det multipliceras därefter med antalet timmar av ordinarie arbetstid eller däremot svarande normal arbetstid. Produkten utgör hel sjukpenning för dagen.

Skall sjukpenning utges för mer än en dag med samma procentandel skall, vid beräkning av sjukpenning för dessa dagar, det tal som erhållits enligt andra stycket andra meningen multipliceras med det sammanlagda antalet timmar av ordinarie arbetstid eller däremot svarande normal arbetstid som belöper på dagarna. Det tal som därvid erhålls delas med antalet dagar med sjukpenning. Kvoten utgör beloppet av hel sjukpenning för dag. Skall sjukpenning utges efter olika grader av ned-satt arbetsförmåga sammanläggs dock de timmar som avser samma grad för sig. Sjukpenning beräknas för varje sådan period för sig. Om antalet timmar eller det sammanlagda antalet timmar enligt andra och tredje styckena inte uppgår till ett helt timtal skall avrundning ske till närmaste hela timtal, varvid halv timme avrundas uppåt. Sjukpenning avrundas till närmaste hela krontal.

Om den försäkrade gått miste om sjukpenning till följd av bestämmelserna i första stycket 1 eller 4 § första stycket 1 för sammanlagt tio dagar under de senaste tolv månaderna, utges sjukpenning för dag som avses i första stycket 1 med 80 procent av *den sjukpenninggrundande inkomsten* och beräknas enligt andra och tredje styckena.

Om den försäkrade gått miste om sjukpenning till följd av bestämmelserna i första stycket 1 eller 4 § första stycket 1 för sammanlagt tio dagar under de senaste tolv månaderna, utges sjukpenning för dag som avses i första stycket 1 med 80 procent av *beräkningsunderlaget för dagersättning* och beräknas enligt andra och tredje styckena.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter om schablonberäkning av ordinarie arbetstid och däremot svarande normal arbetstid.

10 b §¹¹

Om den försäkrades sjukpenning i fall som avses i 10 § svarar mot *sjukpenninggrundande inkomst* av såväl *anställning* som *annat förvärvsarbete* beräknas beloppet av hel sjukpenning för dag enligt följande. Den del av sjukpenningen som svarar mot inkomst av *anställning* beräknas enligt 10 a § första–fjärde styckena. Den del som svarar mot inkomst av *annat förvärvsarbete* beräknas enligt 4 § första stycket.

Om den försäkrades sjukpenning i fall som avses i 10 § svarar mot *ett beräkningsunderlag för dag-ersättning* som grundas på *inkomst* av såväl *arbete för annans räkning* som *näringsverksamhet* beräknas beloppet av hel sjukpenning för dag enligt följande. Den del av sjukpenningen som svarar mot inkomst av *arbete för annans räkning* beräknas enligt 10 a § första–fjärde styckena. Den del som svarar mot inkomst av *näringsverksamhet* beräknas enligt 4 § första stycket.

10 c §¹²

Utan hinder av föreskrifterna i 10–10 b §§ beräknas sjukpenning enligt 4 § första stycket när den försäkrade

1. är helt eller delvis arbetslös och anmäld som arbetsökande på arbetsförmedling samt är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot *den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten*, eller

1. är helt eller delvis arbetslös och anmäld som arbetsökande på arbetsförmedling samt är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot *beräkningsunderlaget för dagersättning*, eller

2. skall uppbära sjukpenning för tid då annars havandeskapspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha uppburits.

Vid beräkning av sjukpenning på *en sjukpenninggrundande inkomst* som omfattar ersättning för sådan vård som av-

Vid beräkning av sjukpenning på *ett beräkningsunderlag för dagersättning* som omfattar ersättning för sådan

¹¹ Senaste lydelse 1992:1702.

¹² Senaste lydelse 1993:745.

ses i 12 § skall sjukpenning som svarar mot denna ersättning beräknas enligt 4 § första stycket.

vård som avses i 12 § skall sjukpenning som svarar mot denna ersättning beräknas enligt 4 § första stycket.

12 §¹³

Vårdar en försäkrad annans barn under arton år i hemmet som fosterbarn eller under därmed jämförliga förhållanden och lämnas ersättning för vården för tid då sjukpenning kommer i fråga, bedöms rätten till sjukpenning med bortseende från ersättningen. Sjukpenningens storlek och årsarbetstiden beräknas därvid på grundval av *en sjukpenninggrundande inkomst* respektive beräknat antal timmar i förvärvsarbete som inte omfattar sådan ersättning.

Vårdar en försäkrad annans barn under arton år i hemmet som fosterbarn eller under därmed jämförliga förhållanden och lämnas ersättning för vården för tid då sjukpenning kommer i fråga, bedöms rätten till sjukpenning med bortseende från ersättningen. Sjukpenningens storlek och årsarbetstiden beräknas härvid på grundval av ett *beräkningsunderlag för dagersättning* respektive ett beräknat antal timmar i förvärvsarbete som inte omfattar sådan ersättning.

12 a §¹⁴

Om en arbetsgivare skall svara för sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön för samma dag som sjukpenning kommer i fråga, beräknas sjukpenningens storlek på grundval av *en sjukpenninggrundande inkomst* som inte omfattar anställningsförmåner från den arbetsgivaren.

Om en arbetsgivare skall svara för sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön för samma dag som sjukpenning kommer i fråga, beräknas sjukpenningens storlek på grundval av ett *beräkningsunderlag för dagersättning* som inte omfattar anställningsförmåner från den arbetsgivaren.

Årsarbetstiden beräknas i fall som avses i första stycket på grundval av beräknat antal timmar i förvärvsarbete hos arbetsgivare som inte skall svara för sjuklön.

¹³ Senaste lydelse 1994:46.

¹⁴ Senaste lydelse 1994:46.

13 §¹⁵

Frågor om förmåner enligt detta kapitel prövas av den allmänna försäkringskassa hos vilken den försäkrade är inskriven eller skulle ha varit inskriven, om han uppfyllt åldersvillkoret i 1 kap. 4 §. Denna försäkringskassa får dock uppdra åt en annan försäkringskassa att pröva sådana frågor *med undantag av frågor som avses i 5 §*.

Bestämmelserna i 3, 5 och 8 §§ i fråga om förtidspension tillämpas även där den försäkrade skulle ha erhållit sådan pension, om han hade haft rätt till folkpension enligt bestämmelserna i 5 kap.

Har en försäkrad, utan att bestämmelserna i 3 kap. 3 § är tillämpliga, efter ingången av den månad då han uppnådde sextiofem års ålder, erhållit sjukpenning under etthundraåttio dagar, får den allmänna försäkringskassan besluta att sjukpenning inte längre skall utgå.

Frågor om förmåner enligt detta kapitel prövas av den allmänna försäkringskassa hos vilken den försäkrade är inskriven eller skulle ha varit inskriven, om han uppfyllt åldersvillkoret i 1 kap. 4 §. Denna försäkringskassa får dock uppdra åt en annan försäkringskassa att pröva sådana frågor.

Bestämmelserna i 3 och 8 §§ i fråga om förtidspension tillämpas även där den försäkrade skulle ha erhållit sådan pension, om han hade haft rätt till folkpension enligt bestämmelserna i 5 kap.

Har en försäkrad, utan att bestämmelserna i 3 § är tillämpliga, efter ingången av den månad då han uppnådde sextiofem års ålder, erhållit sjukpenning under etthundraåttio dagar, får den allmänna försäkringskassan besluta att sjukpenning inte längre skall utgå.

4 kap. Om föräldrapenningförmåner

6 §¹⁶

Hel föräldrapenning utgör lägst 60 kronor om dagen (garantinivå).

Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, om föräldern *under*

Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, om föräldern *på sätt*

¹⁵ Senaste lydelse 1993:355.

¹⁶ Senaste lydelse 1996:1063.

minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivån och skulle ha varit det om försäkringskassan känt till samtliga förhållanden.

som anges nedan uppfyller förutsättningarna för rätt till sjukpenning över garantinivån såväl den tvåhundrafyrtionde som den etthundraåttionde dagen före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna. För en förälder som den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna uppfyller förutsättningarna i 4 a kap. 4 § utgör detta beräkningsunderlag även den etthundraåttionde dagen beräkningsunderlaget, under förutsättning att föräldern inte avbryter sitt förvärvsarbete tidigare än 180 dagar före barnets faktiska eller beräknade födelse av annan anledning än tillstånd som ger rätt till havandeskapspenning, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller liknande ersättning som grundas på beräkningsunderlag för dag ersättning. För en förälder som den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna uppfyller förutsättningarna i 5 eller 9 § samma kapitel utgörs beräkningsunderlaget den etthundraåttionde dagen före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna av den förvärvsinkomst som avses i den sistnämnda bestämmelsen.

Utöver vad som anges i andra stycket utges föräldrapenning för 180 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, och 90 dagar med belopp enligt garantinivån.

Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning enligt 3 § andra stycket för 90 dagar med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, och 90 dagar med belopp enligt garantinivån.

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

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

När föräldrapenning enligt andra stycket skall utges med belopp motsvarande förälderns sjukpenning skall beräkningen ske enligt 3 kap. med undantag av 10 a och 10 b §§ och på ett beräkningsunderlag som bestämts enligt 4 a kap. 9 §. När föräldrapenning enligt tredje eller fjärde stycket skall utges med belopp motsvarande förälderns sjukpenning skall beräkningen ske enligt 3 kap. med undantag av 10 a och 10 b §§ och på ett beräkningsunderlag som bestämts enligt 4 a kap. med undantag av 10 § andra stycket.

Utan hinder av vad som föreskrivs i andra–fjärde styckena skall föräldrapenningen intill dess barnet fyller två år utges med lägst samma belopp som sjukpenning enligt 3 kap. 5 § 2 om föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barn. Är kvinnan gravid på nytt innan barnet uppnått ett år och nio månaders ålder skall föräldrapenningen även fortsättningsvis beräknas på motsvarande sätt. Detsamma gäller vid adoption av barn som sker inom två år och sex månader efter det att det föregående barnet fötts eller adopterats.

barn som sker inom två år och sex månader efter det att det föregående barnet fötts eller adopterats.

7 §¹⁷

Hel föräldrapenning för dag utges när föräldern inte förvärvsarbetar. Tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels föräldrapenning utges när föräldern förvärvsarbetar högst en fjärdedel, hälften respektive tre fjärdedelar av normal arbetstid.

Vid tillämpning av första stycket skall som förvärvsarbete inte betraktas vård av barn, som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i förälderns hem. Vårdar föräldern ett sådant barn och betalas ersättning för vården, skall vid beräkningen enligt 6 § av föräldrapenning bortses från den del av *den sjukpenninggrundande inkomsten* som grundas på ersättningen för vården.

Vid tillämpning av första stycket skall som förvärvsarbete inte betraktas vård av barn, som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i förälderns hem. Vårdar föräldern ett sådant barn och betalas ersättning för vården, skall vid beräkningen enligt 6 § av föräldrapenning bortses från den del av *beräkningsunderlaget för dagersättning* som grundas på ersättningen för vården.

9 §¹⁸

Som villkor för rätt till föräldrapenning gäller att föräldern har varit inskriven hos allmän försäkringskassa under minst 180 dagar i följd närmast före den dag för vilken föräldrapenningen skall utbetalas.

Villkoret om inskrivning hos försäkringskassa eller om försäkring för viss sjukpenning enligt 6 § andra stycket anses uppfyllt om det har berott på åldersregeln i 1 kap. 4 § att villkoret inte har kunnat uppfyllas. Motsvarande gäller om föräldern inte har varit inskriven eller inte har varit försäkrad för viss sjukpenning, men skulle ha varit det om kassan känt till samtliga förhållanden.

När det skall bestämmas om villkoret om inskrivning hos försäkringskassa *eller om försäkring för viss sjukpenning enligt*

När det skall bestämmas om villkoret om inskrivning hos försäkringskassa är uppfyllt för en försäkrad som avses i 4 a kap.

¹⁷ Senaste lydelse 1996:1544.

¹⁸ Senaste lydelse 1997:562.

6 § *andra stycket* är uppfyllt för en försäkrad som avses i 3 kap. 5 b §, får bortses från tiden för utlandsvistelsen under förutsättning att den varat högst tre år och för en förälder som uppburit förtidspension skall sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt 3 kap. 5 c § anses ha gällt hela den tid som föräldern uppburit förtidspension.

10 § *första stycket d* får bortses från tiden för utlandsvistelsen under förutsättning att den varat högst fem år.

14 §¹⁹

Hel tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som avstår från förvärsarbete. Tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som arbetar högst en fjärdedel, hälften respektive tre fjärdedelar av den tid han skulle ha arbetat om han inte vårdat barnet. Bestämmelserna i 7 § andra stycket gäller i tillämpliga delar även i fråga om tillfällig föräldrapenning.

Om inte annat följer av tredje eller fjärde stycket eller 14 a § skall till grund för beräkningen av beloppet för hel tillfällig föräldrapenning för dag läggas det tal som erhålls när 80 procent av *den sjukpenninggrundande inkomsten av anställning* delas med årsarbetstiden. Vid beräkningen tillämpas 3 kap. 10 a § andra–fjärde styckena på motsvarande sätt för den tid som förmånen avser.

Skall tillfällig föräldrapenning utges på grundval av inkomst av *annat förvärsarbete* beräknas hel förmån för dag efter 80 procent av *den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten*, delad med 365. Beloppet avrundas till närmaste

Om inte annat följer av tredje eller fjärde stycket eller 14 a § skall till grund för beräkningen av beloppet för hel tillfällig föräldrapenning för dag läggas det tal som erhålls när 80 procent av *beräkningsunderlag för dagersättning grundat på arbete för annans räkning* delas med årsarbetstiden. Vid beräkningen tillämpas 3 kap. 10 a § andra–fjärde styckena på motsvarande sätt för den tid som förmånen avser.

Skall tillfällig föräldrapenning utges på grundval av inkomst av *näringsverksamhet* beräknas hel förmån för dag efter 80 procent av *beräkningsunderlaget för dagersättning*, delat med 365. Beloppet avrun-

¹⁹ Senaste lydelse 1997:562.

hela krontal.

Skall tillfällig föräldrapening utges på grundval av *sjukpenninggrundande inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete* beräknas den del av förmånen som svarar mot inkomst av *anställning* enligt andra stycket medan den del av förmånen som svarar mot inkomst av *annat förvärvsarbete* beräknas enligt tredje stycket.

das till närmaste hela krontal.

Skall tillfällig föräldrapening utges på grundval av *ett beräkningsunderlag för dagersättning i vilket det ingår inkomst av såväl arbete för annans räkning som näringsverksamhet* beräknas den del av förmånen som svarar mot inkomst av *arbete för annans räkning* enligt andra stycket medan den del av förmånen som svarar mot inkomst av *näringsverksamhet* beräknas enligt tredje stycket.

4 a kap. Om beräkningsunderlag för dagersättning

Beräkningsunderlag, bedömningstidpunkt och ersättningsperiod

1 § Beräkningsunderlag för dagersättning utgör underlag för beräkning av dagersättning enligt denna lag och av andra dagersättningar för vilka det är särskilt föreskrivet. Beräkningsunderlag för dagersättning utgörs av den försäkrades inkomst i pengar av eget arbete, enligt vad som närmare anges i detta kapitel. Beräkningsunderlag för dagersättning bestäms när det behövs för att beräkna ersättningen och avser hela ersättningsperioden om inte annat anges i detta kapitel. Beräkningsunderlaget bestäms med utgångspunkt i förhållandena vid bedömningstidpunkten.

2 § Bedömningstidpunkten är den första dagen i varje ersättningsperiod, om inte något annat anges i detta kapitel. Om ett nytt beräkningsunderlag skall bestämmas under en pågående ersättningsperiod är bedömningstidpunkten för det nya beräkningsunderlaget dagen efter den dag då det föregående beräkningsunderlaget upphört att gälla eller den dag då anledningen till ändringen uppkommit.

3 § En ersättningsperiod omfattar tid då den försäkrade i oavbruten följd eller med avbrott som inte har längre varaktighet än fem dagar uppbär dagersättning enligt denna lag. I ersättningsperioden ingår också tid, i direkt anslutning till tid då dagersättning enligt denna lag utges, då den försäkrade utan att uppbära ersättning lider av sjukdom som avses i 3 kap. 7 § och då den försäkrade utan att uppbära föräldrapenning avstår från förvärvsarbete för vård av barn, som inte har fyllt ett år, i samma omfattning som under tidigare period med föräldrapenning. Tid då den försäkrade enbart uppbär sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön ingår inte i ersättningsperioden.

Beräkningsunderlag grundat på inkomst av arbete för annans räkning

4 § Beräkningsunderlag för dagersättning för en försäkrad som vid bedömningstidpunkten har anställning tills vidare eller med en återstående tid av minst sex månader utgörs av den inkomst i pengar som den försäkrade kan antas få av denna eller dessa anställningar under de kommande sex månaderna, omräknad till att motsvara en årsinkomst (alternativ 1).

5 § Beräkningsunderlag för dagersättning för en försäkrad som vid bedömningstidpunkten har anställning med en kortare återstående tid än sex månader utgörs av den inkomst i pengar som den försäkrade kan antas få av denna eller dessa anställningar under återstående tid i anställningen eller anställningarna, omräknad till att motsvara en årsinkomst (alternativ 2).

Ett beräkningsunderlag enligt denna paragraf upphör att gälla senast när den sista av de anställningar som ingår i underlaget upphör.

6 § Beräkningsunderlag för dagersättning för en försäkrad som är anställd i ett fåmansföretag där han eller hon är att anse som företagsledare enligt bestämmelserna i punkt 14 anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen (1928:370) utgörs av den inkomst i pengar av denna anställning som har lagts till grund för det senaste taxeringsbeslutet före bedöm-

ningstidpunkten. Om den försäkrades inkomst av anställningen har varierat kraftigt får i stället ett genomsnitt av inkomsterna vid de tre senaste årens taxeringar användas.

Beräkningsunderlag grundat på inkomst av arbete för egen räkning

7 § Beräkningsunderlag för dagersättning för en försäkrad som har inkomst av aktiv näringsverksamhet utgörs av den inkomst i pengar av näringsverksamheten som har lagts till grund för det senaste taxeringsbeslutet före bedömnings-tidpunkten. Om den försäkrades inkomst av näringsverksamheten har varierat kraftigt får i stället ett genomsnitt av inkomsterna vid de tre senaste årens taxeringar användas.

Särskilt beräkningsunderlag för företagare m.fl.

8 § Under en tid av tre år från det att en försäkrad som avses i 6 eller 7 § börjar förvärvsarbete i ett företag som avses där får beräkningsunderlag för dagersättning som annars skulle ha bestämts enligt 6 eller 7 § i stället bestämmas på det sätt som anges i andra stycket.

Under den tid som anges i första stycket får beräkningsunderlag för dagersättning bestämmas på grundval av sådana inkomster som anges i 9 § och

som den försäkrade haft under sex månader närmast innan han eller hon började arbeta i företaget, omräknad till att motsvara en årsinkomst.

Beräkningsunderlag enligt denna paragraf skall alltid bestämmas till lägst två och en halv gånger prisbasbeloppet.

Beräkningsunderlag grundat på tidigare inkomster

9 § Beräkningsunderlag för dag ersättning utgörs, om inte 4–8 §§ skall tillämpas, av den försäkrades inkomst i pengar

1. av arbete för annans räkning, samt

2. i form av sådana ersättningar som anges i andra stycket, uppräknade med faktorn 1,25,

som belöper på en ramtid av sex månader närmast före bedömningstidpunkten, omräknad till att motsvara en årsinkomst (alternativ 3).

I beräkningsunderlag enligt denna paragraf inräknas

a) sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt denna lag samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utges enligt en annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den mån ersättningen träder i stället för den försäkrades anställningsinkomst,

b) havandeskapspenning,

c) föräldrapenningförmåner,

d) dagpenning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

e) utbildningsbidrag i form av dagpenning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd,

f) ersättning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,

g) ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,

h) särskilt utbildningsbidrag enligt förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag,

i) korttidsstudiestöd enligt 5 kap. studiestödslagen (1973:349),

j) timersättning enligt förordningen (1986:395) om timersättning vid vuxenutbildning för utvecklingsstörda,

k) dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga, samt

l) ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar.

Om det i ramtiden ingår tid under vilken beräkningsunderlag för den försäkrade kunnat bestämmas enligt 6, 7 eller 8 § inräknas berörda inkomster i beräkningsunderlag enligt denna paragraf efter det ifrågavarande arbetets andel i ramtiden.

10 § När ramtiden enligt 9 § skall bestämmas får bortses från tid under vilken den försäkrade

a) har bedrivit studier och därvid uppburit studiehjälp, studiemedel eller vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349), särskilt vuxenstudiestöd enligt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa eller bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander, eller bedrivit studier av sådant slag och i sådan omfattning som berättigar till någon av nämnda ersättningar,

b) har varit föremål för rehabiliteringsåtgärder och därvid uppburit livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,

c) har fullgjort sådan grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt som är längre än 60 dagar,

d) har varit utsänd av Svenska kyrkan, ett svenskt trosamfund, ett organ som är knutet till ett sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning, om utlandsvistelsen varat högst fem år, eller

e) under en period om högst fem veckor i följd varken förvärvsarbetat eller haft någon sådan ersättning som anges i 9 § andra stycket.

Första stycket d gäller också

en medföljande make. Med makar likställs man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.

Under tid då den försäkrade deltar i verksamhet som avses i första stycket a–c bestäms beräkningsunderlag för dag ersättning på grundval enbart av förvärvsinkomst och arbete som den försäkrade har under samma tid.

Nytt beräkningsunderlag under en pågående ersättningsperiod

11 § Nytt beräkningsunderlag skall bestämmas under en pågående ersättningsperiod

1. när beräkningsunderlag enligt 5 § upphör att gälla,

2. när den försäkrade avslutar en sådan aktivitet som anges i 10 § första stycket a–d,

3. när förtidspension eller särskild efterlevandepension enligt denna lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,

4. när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden,

5. när arbetsskadelivränta beviljas den försäkrade, samt

6. när tjänstepension beviljas den försäkrade.

I det fall som avses i första stycket 1 skall det nya ersättningsunderlaget bestämmas enligt 9 §.

Sammanläggning av beräkningsunderlag

12 § Beräkningsunderlag för dag ersättning för en försäkrad som med hänsyn till förhållandena vid bedömningstidpunkten kan åberopa beräkningsunderlag enligt flera bestämmelser i detta kapitel utgörs av summan av de olika beräkningsunderlagen.

För en försäkrad som vid bedömningstidpunkten är delvis arbetslös och är anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen skall i beräkningsunderlaget inräknas sådan inkomst som den försäkrade haft närmast före arbetslösheten och som svarar mot det föreliggande arbetsutbudet.

Gemensamma bestämmelser

13 § För en försäkrad till vilken tjänstepension utges i form av ålderspension eller annan därmed jämförbar pension före utgången av den månad under vilken den försäkrade fyller 65 år får beräkningsunderlag för dag ersättning bestämmas endast om den försäkrade har anställning

som beräknas pågå under minst sex månader i följd. Beräkningsunderlaget bestäms härvid enligt 4 §.

Är en försäkrad med sådan tjänstepension som avses i första stycket helt eller delvis arbetslös samt arbetssökande får beräkningsunderlag för dagersättning bestämmas endast om tjänstepensionen understiger 60 procent av lönen närmast före pensionsavgången. Beräkningsunderlaget bestäms härvid på grundval av den lön som den försäkrade haft under sex månader närmast före pensionsavgången eller, om den försäkrade inte har för avsikt att förvärvsarbeta i samma omfattning som tidigare, den andel av denna lön som svarar mot det föreliggande arbetsutbudet. Vid beräkningen skall lönen räknas upp till att motsvara ett årsbelopp. Vid beräkningen bortses från sådan inkomst som överstiger sju och en halv gånger prisbasbeloppet. Vidare skall inkomsten minskas med tjänstepensionen. Minskning skall dock inte göras om det skulle leda till att beräkningsunderlaget för en försäkrad som är endast delvis arbetslös blir lägre än om beräkning skett enligt första stycket.

14 § Vid bestämmande av beräkningsunderlag för dagersättning inräknas inte inkomst av anställning eller uppdrag från en arbetsgivare som är bosatt

utomlands eller en utländsk juridisk person om arbetet har utförts i arbetsgivarens verksamhet utom riket. I fråga om arbete som utförs utomlands av den som av en statlig arbetsgivare har sänts till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning bortses från sådana lönetillägg som betingas av ökade levnadskostnader och andra särskilda förhållanden i sysselsättningslandet. Semesterlön får inte inräknas i beräkningsunderlaget till högre belopp än vad som skulle ha utgivits i lön för utfört arbete under motsvarande tid. En motsvarande begränsning skall gälla semesterersättning.

15 § Vid bestämmande av beräkningsunderlaget bortses från sådan inkomst som överstiger sju och en halv gånger basbeloppet. Det belopp som skall undantas skall i första hand räknas av från inkomst av näringsverksamhet.

16 § En försäkrad som gör anspråk på ersättning enligt denna lag hos den allmänna försäkringskassan skall lämna uppgift om sina inkomstförhållanden eller andra omständigheter, som påverkar rätten till ersättning eller ersättningens storlek. Den försäkrade skall i den utsträckning försäkringskassan begär det styrka sina uppgifter om inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter som

*har betydelse för beräknings-
underlaget för dagersättning.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000 men tillämpas inte i ersättningsfall som påbörjats före ikraftträdandet. I fråga om ersättning som beräknas med utgångspunkt i barns födelse skall om modern är gravid den 1 juli 2000 fortfarande äldre bestämmelser tillämpas, om detta leder till högre ersättning. Detta gäller dock inte bestämmelser om anpassning till löneutvecklingen. I fråga om försäkrad som vid ikraftträdandet uppbär förtidspension eller sjukbidrag tillämpas fortfarande äldre bestämmelser för beräkning av sjukpenning och andra dagersättningar vid utgången av en period med förtidspension eller sjukbidrag, till den del den försäkrade är arbetslös och beredd att anta arbete i en omfattning som svarar mot närmast föregående förvärvsarbete.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring¹

dels att 4 kap. 6 § skall upphöra att gälla,

dels att 4 kap. 5, 7 och 12 §§ skall ha följande lydelse.

dels att det i kapitlet införs en ny paragraf, 4 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

5 §²

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

Vid tillämpningen av första stycket gäller följande avvikelser från bestämmelserna i 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring. Vid beräkningen skall också andra skattepliktiga förmåner än pengar beaktas. Med inkomst av anställning likställs kostnadsersättning som inte enligt 8 kap. 19 eller 20 §

Livränteunderlaget utgörs av den årliga inkomst i pengar eller andra skattepliktiga förmåner som det kan antas att den försäkrade, om han eller hon inte hade fått sin arbetsförmåga nedfatt genom arbetsskada, skulle komma att tills vidare få för eget arbete, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).

Livränteunderlaget bestäms på grundval av förhållandena vid den tidpunkt från vilken livräntan skall utges.

Med inkomst av anställning likställs kostnadsersättning som inte enligt 8 kap. 19 eller 20 § skattebetalningslagen (1997:483) undantas vid beräkning av skatteavdrag. Som inkomst av anställning räknas dock inte

¹ Lagen omtryckt 1993:357.

² Senaste lydelse 1998:678.

skattebetalningslagen (1997:483) undantas vid beräkning av skatteavdrag. Semesterlön och semesterersättning skall medräknas utan den begränsning som anges i 3 kap. 2 § tredje stycket lagen om allmän försäkring. Inkomst i form av skattepliktiga förmåner skall värderas på det sätt som är föreskrivet för beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

ersättning från en arbetsgivare som är bosatt utomlands eller en utländsk juridisk person, om arbetet har utförts i arbetsgivarens verksamhet utom riket. I fråga om arbete som utförs utomlands av den som av en statlig arbetsgivare sänts till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning bortses vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst från sådana lönetillägg som betingas av ökade levnadskostnader och andra särskilda förhållanden i sysselsättningslandet. Som inkomst av anställning eller inkomst av annat förvärvsarbete räknas inte heller intäkt som avses i 32 § 1 mom. första stycket h och i kommunalskattelagen (1928:370) eller sådan ersättning som anges i 1 § första stycket 1–5 och fjärde stycket lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster. Som inkomst av annat förvärvsarbete räknas inte sådan ersättning enligt gruppsjukförsäkring eller trygghetsförsäkring vid arbetsskada som enligt 2 § första stycket lagen om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster utgör underlag för nämnda skatt. Kan ersättning för arbete för någon annans räkning under året inte antas uppgå till minst 1 000 kronor, skall ersättningen från denne inte tas med vid beräkningen av livränteunderlaget i annat fall än då den

utgör inkomst av näringsverksamhet. Vid beräkning av livränteunderlag grundat på inkomst av anställning skall bortses från ersättning som idrottsutövare får från sådan ideell förening som avses i 7 § 5 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt och som har till huvudsakligt syfte att främja idrottslig verksamhet, om ersättningen från föreningen under året inte kan antas uppgå till minst ett halvt prisbasbelopp. Vid beräkning av livränteunderlag grundat på inkomst av anställning bortses även från ersättning från en stiftelse som har till väsentligt ändamål att tillgodose ekonomiska intressen hos dem som är eller har varit anställda hos en arbetsgivare som lämnat bidrag till stiftelsen (vinstandelsstiftelse) eller från en annan juridisk person med motsvarande ändamål, om ersättningen avser en sådan anställd och inte utgör ersättning för arbete för den juridiska personens räkning. Detta gäller dock endast om de bidrag arbetsgivaren lämnat till den juridiska personen varit avsedda att vara bundna under minst tre kalenderår och att på likartade villkor tillkomma en betydande del av de anställda. Om arbetsgivaren är ett fåmansföretag eller ett fåmansägt handelsbolag skall vid beräkningen inte bortses från ersättning som den juridiska personen lämnar till sådan företagsledare eller del-

ägare i företaget eller denne närstående person som avses i punkt 14 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen. Vid beräkning av livränteunderlag grundat på inkomst av anställning skall alltid bortses från ersättning från en vinstandelsstiftelse som härrör från bidrag som arbetsgivaren lämnat under åren 1988-1991.

Inkomst av arbete för egen räkning får inte beräknas högre än som motsvarar skälig avlönning för liknande arbete för annans räkning. Inkomst i form av skattepliktiga förmåner skall värderas på det sätt som är föreskrivet för beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

5 a §

Höjning av livränteunderlaget på grund av retroaktivt verkande löneavtal, som omfattar den dag från och med vilken livränta börjar utges, får ske utan hinder av bestämmelsen i 5 § detta kapitel. Har livräntan börjat utgå får sådan höjning göras efter ansökan som skall lämnas in till försäkringskassan inom två år från det avtalet slöts.

7 §

Skall livränta börja utgå sedan avsevärd tid har förflutit efter det att den försäkrade var utsatt för skadlig inverkan i arbetet, får

Skall livränta börja utgå sedan avsevärd tid har förflutit efter det att den försäkrade var utsatt för skadlig inverkan i arbetet, får

som livränteunderlag brukas annan högre inkomst av förvärvsarbete än den som anges i 5 eller 6 §, om särskilda skäl talar för det.

som livränteunderlag brukas annan högre inkomst av förvärvsarbete än den som anges i 5 §, om särskilda skäl talar för det.

12 §¹

Ett beslut om livränta skall omprövas, om ändring av betydelse har skett i de förhållanden som var avgörande för beslutet. Livränta för förfluten tid får dock inte minskas eller dras in.

När livränta beviljas för förfluten tid tillämpas första stycket som om beslut om livränta hade fattats vid den tidpunkt från och med vilken den skulle börja utges.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

¹ Senaste lydelse 1993:331.

1 Inledning

Ett trygghetssystem bör byggas på ett sådant sätt att villkoren är tydliga och stabila. De som omfattas av en allmän och obligatorisk försäkring bör kunna förutse vad den täcker. En inkomstrelaterad försäkring bör ge alla som arbetar en rimlig ersättning vid inkomstbortfall. Vid utformningen av ett sådant system är en central fråga att hitta rättvisande mått för uppskattning av inkomstbortfallet.

Redan vid lagen (1962:381) om allmän försäkrings (AFL) tillkomst fanns regler om hur sjukersättningen skulle beräknas. Det tidigare systemet med sjukpenningklasser avskaffades år 1974 och regler om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) infördes. Under årens lopp har många etappvisa ändringar skett i regelsystemet som gjort det svåröverskådligt och svårtillämpat. Ändringarna har främst föranletts av önskemål om ett förbättrat försäkringsskydd, men också av administrativa skäl och av behov att förhindra överkompensation. Genom praxisutvecklingen och de olika lagändringarna har försäkringsskyddet utsträckts. En följd härav har blivit att den försäkrade i en del fall blir berättigad till ersättning som överstiger den inkomstförlust som sjukdomen rimligen kan anses orsaka. Samtidigt kan det, trots att försäkringsskyddet har utökats, fortfarande förekomma fall när försäkringens regelsystem ger en otillräcklig kompensation.

Nuvarande system för SGI ger således ett vidsträckt försäkringsskydd, men reglernas komplexitet och svåröverskådlighet gör det svårt för den enskilde att bedöma vilken ersättning som kommer att betalas. Detta gör att det från rättssäkerhetssynpunkt finnas anledning att kritisera nuvarande reglering. Även från rättvisesynpunkt kan kritik framföras.

Det finns vidare i dagens system i vissa fall ett bristande samband mellan avgifter och förmåner. En bärande tanke i försäkringssystemet bör vara att de socialavgifter som betalas på den enskildes inkomster också skall ge rätt till ersättning i de situationer som försäkringarna är avsedda att täcka. I princip bör det därför råda ett samband mellan rätten till inkomstrelaterade socialförsäkringsförmåner och avgiftsskyldighet till försäkringen.

Socialförsäkringarnas regelsystem bör även vara utformade för att klara de krav som dagens och morgondagens arbetsmarknad ställer. Under de 25 år som har gått sedan SGI antogs har både samhället och arbetsmarknaden undergått stora förändringar. Inget tyder på att förändringstakten kommer att minska.

De traditionella anställningsformerna som varit normen under lång tid på svensk arbetsmarknad genomgår i dag stora förändringar. Dessa nya förhållanden kräver nytänkanden på en rad områden.

Majoriteten av de förvärvsaktiva på den svenska arbetsmarknaden har fortfarande tillsvidareanställning. Gruppen tillfälligt anställda och personer med dag-för-dag eller intermitterant anställning har dock ökat under senare tid. Även om denna utveckling till en del kan ha sin förklaring i bristen på arbetstillfällen, anser ändå många att den mer diversifierade arbetsmarknaden har kommit för att stanna. De olika anställnings- och uppdragsformer som kan vara aktuella för den försäkrade ställer särskilda krav på en inkomstbortfallsförsäkring.

Den nuvarande och kommande arbetsmarknaden fordrar ett ständigt lärande och kompetensutveckling. Det är därför allt vanligare att människor varvar förvärvsarbete med perioder med studier. Mer tillfällig frånvaro från förvärvslivet kan också bero på arbetslöshet eller föräldraskap. Försäkringssystemen måste utformas så att de under vissa definierade förutsättningar kan ge även personer i dessa situationer ett rimligt försäkringsskydd.

En allmän och obligatorisk försäkring bör utformas så att den även är anpassad till de speciella förutsättningar som gäller för företagares inkomster. Försäkringssystemet bör vidare vara neutralt i förhållande till den företagsform som företagaren väljer att starta sitt företag i.

Mot den ovan redovisade bakgrunden har det fortsatta beredningsarbetet med reformeringen av sjukförsäkringssystemet bedrivits.

Uppdraget har varit att lämna förslag om ett beräkningssystem för dagersättning som så långt det är möjligt skall vara relaterat till faktiskt inkomstbortfall. Mot bakgrund av de varierade förvärvsförhållanden som arbetsmarknaden uppvisar, har det varit nödvändigt att, utöver dagens huvudregel med beräknad framtida inkomst som grund för SGI, även föreslå regler som medför att försäkrade med mer oregelbundna förhållanden erhåller ett försäkringsskydd som är anpassat efter deras förhållanden. Det innebär förslag om alternativa beräkningsmetoder. Dessutom föreslås regler som i stor utsträckning kommer att förenkla systemet, t.ex. att dagens bestämmelse om anpassning av SGI till löneutvecklingen i den försäkrades yrkesområde skall ersättas av en automatisk indexering, lika för alla försäkrade.

I uppdraget ingår inte att behandla rätten till ersättning, dvs. ersättningsreglerna som sådana. Samtidigt måste det förändrade beräknings-

sättet anpassas till dessa rådande regler. Detta får till följd att de sammanbundna systemen i vissa fall blir komplexa, framför allt inom föräldraförsäkringen.

Att bestämma beräkningsunderlag för dag ersättning blir ett av de mer betydelsefulla beslut försäkringskassan kommer att fatta. Beräkningsunderlaget skall ligga till grund för utbetalning av ersättningar som i många fall kan komma att betalas ut under lång tid. Dessa ersättningar kommer i sin tur att få inverkan på storleken av såväl kommande ålderspension som eventuell förtidspension. Det är därför av stor vikt – både för den försäkrade och för samhällsekonomin – att beräkningsunderlaget blir korrekt handlagt och beslutat. Mot denna bakgrund är det mycket angeläget att försäkringskassans styrelse och verkställande ledning på lämpligt sätt lyfter fram dessa besluts centrala betydelse för hela socialförsäkringssystemet.

2 Bakgrund

2.1 Nuvarande regler

Kortfattat beskrivet är sjukpenninggrundande inkomst (SGI) enligt 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring (AFL) den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). Att inkomsten skall beräknas som årlig inkomst i pengar medför att tillfälliga inkomstförändringar och variationer normalt inte skall påverka SGI.

Rätt till sjukpenningförsäkring förutsätter i regel att den enskilde är inskriven hos allmän försäkringskassa. En i Sverige bosatt person skall fr.o.m. den månad han eller hon uppnår 16 år vara inskriven hos försäkringskassan. För att bli sjukpenningförsäkrad enligt AFL krävs också att den försäkrade är inskriven hos allmän försäkringskassa och att SGI uppgår till minst 24 procent av basbeloppet (dvs. 8 800 kronor för 1999).

Såsom beräkningen för SGI är uppbyggd delas personkretsen upp i dem som har inkomst av anställning och dem som har inkomst av annat förvärvsarbete. En försäkrad kan också samtidigt ha SGI grundad på båda inkomstslagen. Kan det antas att den försäkrade tills vidare får inkomst av eget förvärvsarbete under minst sex månader i följd eller att han eller hon har en sådan anknytning till arbetsmarknaden att inkomsten är årligen återkommande (t.ex. säsongarbete) kan han eller hon i princip få en SGI fastställd. I praxis har tonvikten lagts på den försäkrades egen avsikt att förvärvsarbeta när det gäller antagande om den framtida inkomsten, vilket medför att det i praktiken inte krävs minst sex månaders arbete för SGI-placering.

Vid beräkning av SGI bortses från sådan inkomst av anställning och annat förvärvsarbete som överstiger 7,5 gånger basbeloppet. Beräkningen av SGI skall, där förhållandena inte är kända för försäkringskassan, grundas på de upplysningar som kassan kan inhämta av den försäkrade eller hans eller hennes arbetsgivare eller som kan framgå av den uppskattning som vid taxeringen gjorts av den försäkrades inkomst.

Semesterlön eller semesterersättning får inte inräknas i SGI till högre belopp än som motsvarar lön för utfört arbete utan sådan ersättning.

SGI av annat förvärvsarbete än anställning beräknas med utgångspunkt i näringsverksamhetens beräknade nettointäkt. SGI får emellertid inte beräknas högre än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning s.k. jämförelseinkomst. För företagare, som under en rad av år deklarerat lägre nettointäkt än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning, skall SGI beräknas med ledning av de tre senaste årens taxering. SGI får beräknas till högre belopp än vad som framgår av den skatterättsliga nettointäkten under verksamhetens uppbyggnadsskede eller om andra särskilda skäl föreligger.

Om en försäkrad gör anmälan till försäkringskassan om detta skall sjukpenning som svarar mot inkomst av annat förvärvsarbete inte utges för de första 3 eller 30 dagarna av varje sjukperiod, den dag då sjukfallet inträffade inräknad (karenstid). Görs ingen anmälan om särskild karenstid gäller försäkringen utan karens. Ändring av karenstid kan göras i vissa fall. Den valda karenstiden påverkar sjukförsäkringsavgiften.

Den sjukpenninggrundande inkomsten har i första hand betydelse för storleken av sjukpenning enligt AFL. Genom lagen (1991:1047) om sjuklön (SjLL) har sjukpenning till anställda dock minskat i betydelse då rätten till sjuklön täcker inkomstbortfallet för de 14 första dagarna i ett sjukfall. För andra än anställda är dock sjukpenning enligt AFL och därmed den sjukpenninggrundande inkomsten fortfarande lika aktuell.

En tidigare skyldighet för den försäkrade att anmäla ändrade inkomstförhållanden till försäkringskassan har upphävts. Sådan anmälan krävs numera endast när den försäkrade gör anspråk på ersättning.

Om den försäkrade har en SGI fastställd men inte längre har inkomst av eget arbete gäller som huvudregel att han eller hon inte längre skall omfattas av sjukpenningförsäkringen. I vissa situationer får den försäkrade emellertid behålla fastställd SGI under tid då han inte förvärvsarbetar, s.k. SGI-skyddad tid. Fastställd SGI får dessutom anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde under förvärvsavbrottet. Till dem som omfattas av SGI-skyddad tid hör bl.a. den som är sjuk i sådan omfattning att han eller hon är berättigade till sjukpenning, den som avbryter sitt förvärvsarbete eller minskar sin arbetstid för kortare tid än sex månader, den som är arbetslös och är anmäld på arbetsförmedlingen och den som minskar sin arbetstid i samband med graviditet eller som är hemma för vård av barn.

En utförligare beskrivning av gällande regler och SGI-skyddade tider återfinns i betänkandet, *Förmån efter inkomst* (SOU 1997:85).

SGI utgör grunden för sjukpenning men även för vissa andra förmåner i socialförsäkringssystemet, såsom rehabiliteringspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendepenning, dagpenning inom totalförsvaret och smittbärapenning. SGI har också betydelse för bestämmande av livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF).

För studerande och värnpliktiga finns ett system med s.k. studietids-SGI och värnplikts-SGI grundad på inkomster vid sidan av studier eller värnpliktstjänstgöringen. Den som är ålderspensionär och som förvärvsarbetar vid 65 års ålder får en SGI grundad på endast det arbetet. Den som uppbär hel förtidspension eller hel särskild efterlevandepension har inte rätt till sjukpenning.

Föräldraförsäkringen har utöver kraven för SGI-placering och inskrivning hos allmän försäkringskassa ytterligare villkor. Dessa redovisas i avsnitt 9, *Nya beräkningsregler i föräldraförsäkringen m.m.*

2.2 Tidigare översyn av SGI-reglerna

Under senare år har i en rad sammanhang framförts kritik mot nuvarande SGI-regler. Den huvudsakliga invändningen mot dagens regler är att de är utformade på ett sådant sätt att de har bidragit till att sjukpenningförsäkringen inte längre i alla avseenden kan betraktas som en inkomstbortfallsförsäkring. Att inkomstbortfallsprincipen i viss mån har urholkats anses till största delen ha sin grund i lågt ställda kvalifikationsvillkor för att få en SGI fastställd och i reglerna om s.k. SGI-skyddade tider. De lågt ställda kvalifikationsvillkoren, enskilt och i kombination med reglerna om SGI-skyddade tider, medför att sjukpenning i vissa fall under långa perioder utges på grundval av inkomster som den försäkrade – om han eller hon varit i arbete – knappast skulle ha haft annat än en kortare period. Vid ett flertal tillfällen har SGI-systemet varit föremål för utredning och förslag om ändringar.

Utöver de i det följande redovisade utredningarna och förslagen kan nämnas att Riksrevisionsverket (RRV) tog upp kvalificeringskraven för att bli SGI-placerad i en revisionsrapport den 13 december 1990¹. RRV framhöll att det är lätt att bli SGI-placerad samt att sjukpenning i vissa fall utgick med belopp som inte stod i överensstämmelse med inkomstbortfallet. RRV ansåg att en översyn av kvalifikationskraven för SGI-placering var motiverad bl.a. med hänsyn till ansträngningarna att

¹ Vad skall sjukförsäkringen omfatta? – om kvalificeringskrav, yrkesinriktad rehabilitering m.m.

hejda kostnadsutvecklingen inom sjukförsäkringen men också av rättvise- och effektivitetsskäl.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har också presenterat ett förslag² till en allmän obligatorisk försäkring som skyddar mot inkomstbortfall. Enligt förslaget skulle reglerna i arbetslöshetsförsäkringen samordnas med sjukförsäkringen. Förtidspensionen skulle kopplas samman med sjukförsäkringen. En skiljelinje skulle enligt ESO finnas mellan dem som har ett arbete och dem som inte har det. Enligt förslaget bestämdes egenavgiften av den försäkrade inkomsten.

2.2.1 Förslag från Riksförsäkringsverket

I en rapport i juni 1989³ har Riksförsäkringsverket (RFV) lämnat förslag till ett nytt försäkringssystem för företagare.

Enligt rapporten var sjukpenningförsäkringen för företagare svår att överblicka för den försäkrade och sjukförsäkringsavgiften överensstämde sällan med den förmån som gavs. RFV konstaterade att företagarnas förvärvsinkomster och inkomstbortfall vid sjukdom inte kunde beräknas på samma naturliga sätt som för löntagare. Det var därför rimligt att acceptera schabloniseringar för egenföretagarnas sjukförsäkring i ett nytt system.

I sin rapport föreslog RFV att försäkringen för företagare skulle bestå av två delar, en obligatorisk del med grundsjukpenning och en frivillig del med tilläggssjukpenning.

Grundsjukpenning skulle i princip beräknas på den inkomst som utgjort underlag för debitering av preliminär B-skatt och sjukförsäkringsavgift. Försäkringskassan skulle fastställa SGI på grundval av från RSV:s ADB-register. Sjukförsäkringsavgiften föreslogs bli beräknad på fastställd SGI. Samtliga företagare skulle omfattas av denna del av försäkringen.

Utöver grundsjukpenningen skulle det finnas möjlighet för företagare att teckna en försäkring för tilläggssjukpenning ovanför den obligatoriska grundnivån. RFV anvisade tre alternativa lösningar för en sådan tilläggssjukpenning.

RFV har också i en rapport⁴ till regeringen den 14 maj 1992 föreslagit bl.a. särskilda kvalifikationskrav för rätt till sjukpenning, nya

² Rapporten En Social Försäkring (Ds 1994:81).

³ Sjukpenningförsäkring för egenföretagare - utredning och förslag (RFV ANSER 1989:5).

⁴ Översyn av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) (RFV ANSER 1992:4).

regler för beräkning av årsinkomst och fastställande av SGI samt vissa förändrade regler för SGI för studerande.

Kvalifikationskraven för rätt till sjukpenning borde enligt RFV anknytas till lagen om sjuklön (SjLL), dvs. den som har rätt att uppbära sjuklön skall också ha rätt till sjukpenning. Den som inte har rätt till sjuklön borde dock ändå ha rätt till sjukpenning om han eller hon kunde sägas vara etablerad på arbetsmarknaden och under en ramtid om sex månader omedelbart före ersättningsperioden hade utfört förvärvsarbete i minst 60 dagar under minst tre timmar per dag. Även den som uppfyllde villkoren för rätt till dagpenning från arbetslöshetskassan eller kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) borde anses uppfylla villkoren för rätt till sjukpenning.

Förslaget innebar att en försäkrad, som inte var etablerad på arbetsmarknaden och som fick en anställning vilken omfattade kortare tid än 14 dagar, inte skulle omfattas av den obligatoriska sjukförsäkringen. Arbetslösa som inte var berättigade till ersättning från arbetslöshetskassan eller uppbar KAS och som således inte har något inkomstbortfall vid sjukdom skulle inte heller vara berättigade till sjukpenning. Samma borde enligt RFV gälla även dem som var utförsäkrade från arbetslöshetskassan. Försäkrad som uppbar sjukpenning vid tidpunkten då hans eller hennes anställning upphörde skulle dock få behålla sin sjukpenning och sjukpenningnivå under pågående sjukperiod.

Beräkning av SGI skulle enligt förslaget göras först när kvalifikationsvillkoren för rätt till sjukpenning var uppfyllda. SGI borde därför fastställas först vid det tillfälle då ersättningen skulle utges. Anställningstidens längd skulle vara avgörande för beräkningen av SGI. För tillsvidareanställd eller för anställd med en sammanhängande anställning om minst tre månader skulle årsinkomsten beräknas genom att månadsinkomsten multiplicerades med tolv eller för den som hade veckoinkomst, veckoinkomsten multiplicerades med 50 eller 52.

För försäkrad som hade en kortare anställning än tre månader skulle årsinkomsten beräknas utifrån inkomsten under en sexmånadersperiod i anslutning till sjukperioden, varvid den aktuella anställningen i sin helhet skulle räknas in i sexmånadersperioden. En genomsnittlig månadsinkomst skulle beräknas för denna sexmånadersperiod, vilken man sedan skulle multiplicera med tolv för att få fram årsinkomsten. Arbetslösa som uppfyllde kraven för rätt till ersättning från arbetslöshetskassan eller KAS skulle vid sjukfall erhålla sjukpenning motsvarande arbetslöshetsersättningen respektive KAS. Sjukpenning skulle då utges för fem dagar per vecka i det fall den försäkrade skulle ha uppburit arbetslöshetsersättning under hela kalenderveckan.

Vidare föreslog RFV att förhandsregistreringen av SGI skulle slopas.

2.2.2 Sjuk- och arbetsskadekommittén

Genom nya direktiv den 20 april 1995⁵ fick Sjuk- och arbetsskadeberedningen i uppgift att bl.a. analysera och lämna förslag till utformning av försäkringsskyddet vid inkomstbortfall orsakat av kort och långvarig ohälsa. Genom direktiven omvandlades den tidigare sjuk- och arbetsskadeberedningen till en parlamentarisk kommitté med en ny inriktning; Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK). Kommitténs uppgift blev att utforma en av staten organiserad allmän ohälsöförsäkring.

I sitt slutbetänkande En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113) föreslog SAK att beräkningsunderlaget som tidigare skulle basera sig på aktuell inkomst och i möjligaste mån motsvara det faktiska inkomstbortfallet. Dagersättningen skulle basera sig på kontantlön men inte på andra skattepliktiga förmåner. Semesterlön och motsvarande skulle inte heller beräknas till högre belopp än vad som skulle ha utgjort ersättning för utfört arbete under den tid framräknad semesterlön kan anses motsvara.

I sitt delbetänkande Försäkringsskydd vid sjukdom (SOU 1995:149) föreslog SAK, liksom RFV gjort 1992, att förhandsregistreringen av SGI slopas och att SGI beräknas vid varje ersättningsstillfälle.

SAK hade enligt sina direktiv inte att ta hänsyn till några särskilda önskemål om utformningen av ersättningen för företagare. Den berörde i slutbetänkandet helt kort frågan om uppdelningen på olika inkomstslag vid beräkningen av SGI. Kommittén fann därvid uppdelningen på de olika inkomstslagen vara motiverad, inte av hur sjukpenningen i olika situationer borde beräknas, utan främst för att reglera vem som skulle betala egenavgifter. Kommittén ansåg därför att samma uppdelning på inkomstslag fortfarande borde göras och att skilda regler för sjukpenningens beräkning fortfarande måste gälla för de olika inkomstslagen.

För företagare skulle utgångspunkten för ersättningsunderlaget vara den beräknade aktuella årsinkomsten. Svårigheterna att beräkna inkomsterna för dessa var betydligt större än för arbetstagare. Årsinkomsten måste i princip beräknas per kalenderår. Utgångspunkten för beräkningen borde enligt kommittén vara nettointäkten av rörelse enligt föregående års taxeringar eller, om taxering för det senaste året ännu inte förelåg, självdeklaration, bokslut eller liknande. Endast om verksamhetens resultat ökat eller minskat betydligt efter denna tid skulle ersättningsunderlaget beräknas till högre respektive lägre belopp än vad de tre föregående årens resultat utvisat. SAK föreslog vidare att reglerna om jämförelseinkomst skulle slopas för företagare. Den sjuk-

⁵ Kommittédirektiv (dir.1995:54).

penninggrundande inkomsten skulle i stället beräknas på aktuell inkomst av eget arbete utan begränsning till vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

Även reglerna för beräkning av SGI under en verksamhets uppbyggnadsskede eller vid ändrade förvärvsförhållanden skulle slopas. I stället föreslogs att en lägsta nivå för sjukersättningen skulle gälla vid låga inkomster. Om företagaren arbetar heltid eller mer borde underlaget enligt SAK fastställas så att sjukersättningen motsvarade KAS-nivån. Denna nivå skulle utgöra den lägsta ersättningsnivån under tre år räknat från verksamhetens början eller från förändringen av verksamheten.

Förslaget att SGI inte skall grundas på andra ersättningar än kontant lön och att semesterlönetillägg inte heller skall påverka underlaget har genomförts fr.o.m. den 1 januari 1997. Övriga av SAK föreslagna förändringar har inte genomförts.

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

Den 27 juni 1996 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bl.a. se över kvalifikationsvillkoren för och beräkningen av SGI⁶. Av tilläggsdirektiven⁷ till utredningen framgick bl.a. följande.

Utgångspunkten för en översyn av reglerna för sjukpenninggrundande inkomst skall vara att beräkningsunderlaget så långt det är möjligt skall vara relaterat till faktiskt inkomstbortfall. — — — För den som saknar dokumenterad inkomst av förvärvsarbete vilken bortfaller vid sjukdom bör ersättningen kunna baseras på tidigare inkomster av förvärvsarbete under en viss tidsperiod. De regler som föreslås skall uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring där var och en kan tillförsäkra sig kunskaper om både rättigheter och skyldigheter. Administrationen av försäkringen skall vara enkel och undantag bör så långt det är möjligt undvikas.

Utredaren skall föreslå grundläggande principer för vilka kvalifikationsvillkor som skall gälla för SGI samt grundläggande principer som bör gälla för rätten att behålla SGI under tid som förvärvsarbete inte utförs. — — — Utredaren skall mot bakgrund av den rådande situationen på arbetsmarknaden se över det bristande sambandet mellan avgifter och förmåner för dem som har kortare anställningar. Sambandet mellan inbetalda sociala avgifter och utgivna förmåner bör i möjligaste mån upprätthållas. Utredaren skall undersöka hur en person som under en viss tid har haft flera kortare anställningar kan kvalificera sig för en SGI. Utredaren bör därvid pröva om kvalificeringsregler bör införas som innebär att den försäkrade skall

⁶ Kommittédirektiv (dir 1996:52).

⁷ Kommittédirektiv (dir. 1996:100).

uppfylla vissa arbetsvillkor för att få en SGI. --- Utredaren är i övrigt oförhindrad att analysera och föreslå förändringar av reglerna för SGI i den mån sådana ändringar kan anses motiverade t.ex. användandet av historisk inkomst för att fastställa SGI.

Reglerna för inkomstberäkning för egenföretagare borde enligt uppdraget utformas så att de anpassades till de speciella förutsättningar som gäller för egenföretagares inkomster. Målsättningen var att skapa robusta system som var anpassade även till och skapade trygghet för egenföretagare och som begränsade möjligheterna att utnyttja systemen otillbörligt. Detta skulle gälla även företagare som driver sin verksamhet i bolagsform. Beträffande egenföretagares inkomster skulle utredaren vara fri att i stället för eller som komplement till detaljregler med anknytning till beskattningen föreslå schablonregler utan sådan anknytning. Det nya systemet skulle vidare vara enkelt att administrera.

Utredningen, som antog namnet Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (IBIS), presenterade i sitt betänkande Förmån efter inkomst ett förslag till nya SGI-regler.

2.3 Förslag från IBIS

IBIS föreslog att begreppet fastställd SGI slopas. SGI skulle enligt utredningen bestämmas när det var aktuellt att betala ut sjukpenning eller annan dagersättning från försäkringskassan. Bedömningen av om kvalifikationskraven var uppfyllda och beräkningen av storleken på SGI skulle göras med utgångspunkt i de förhållanden som gällde vid den tidpunkt då ett ersättningsfall uppstod hos kassan, den s.k. bedömningstidpunkten.

Vidare föreslog IBIS att SGI skulle bestämmas endera enligt en huvudregel, som omfattade flertalet försäkrade, eller enligt en alternativregel. För den som omfattades av huvudregeln beräknades SGI enligt de vid bedömningstidpunkten rådande förhållandena, medan SGI enligt alternativregeln beräknades på grundval av tidigare (historisk) inkomst.

Enligt IBIS förslag skulle SGI för försäkrade som vid bedömningstidpunkten tillträtt en anställning och som hade ett anställningsavtal som gällde tills vidare beräknas enligt huvudregeln på grundval av inkomsten i anställningen. Detsamma gällde försäkrade som vid nämnda tidpunkt tillträtt en anställning och hade ett avtal om tidsbegränsad anställning som tillsammans med annat sådant avtal omfattade minst tolv månader i följd. Under pågående sjukfall fick SGI för den som har en anställning räknas upp med den enskilde försäkrades avtalade löneförhöjning. Detta gällde under sjukperiodens första år. I övrigt fick SGI räknas upp med basbeloppet, när sjukfallet pågått minst ett år. SGI fick

därutöver bara ändras då den försäkrade beviljades vissa pensionsförmåner. I syfte att såväl få en snabb handläggning som ett riktigt beräkningsunderlag skulle den försäkrade till försäkringskassan lämna in anställningsbevis, inkomstbesked m.m. av betydelse för beräkningen av SGI.

För försäkrade som inte omfattades av huvudregeln skulle SGI enligt alternativregeln beräknas på grundval av den försäkrades inkomst av eget arbete under en tidsperiod av tolv månader före bedömningstidpunkten. När denna tolv månadersperiod, ramtiden, bestäms skulle försäkringskassan bortse från tillfälliga avbrott i förvärvsarbetet. Vissa tider då den försäkrade inte förvärvsarbetat gjordes således överhoppningsbara vid beräkningen av nämnda tolv månadersperiod. I princip var det sådana situationer som enligt nuvarande system ansågs som s.k. skyddade tider. Även i de fall alternativregeln skulle ge högre SGI än huvudregeln skulle alternativregeln tillämpas. Inkomster som ingick i SGI-underlaget enligt alternativregeln skulle räknas upp med basbeloppsförändringarna.

När det gällde företagares sjukpenningförsäkring föreslog IBIS att SGI skulle bestämmas med utgångspunkt i hans eller hennes inkomst av näringsverksamhet. Om särskilda skäl förelåg fick SGI beräknas med utgångspunkt från de tre senaste taxeringarna. Hade den försäkrade medgetts avdrag för tidigare års förluster i näringsverksamhet skulle ett belopp motsvarande avdraget läggas till inkomsten. Den som hade startat ett eget företag skulle, oberoende av företagsformen, under vissa förutsättningar ha rätt till sjukpenning m.m., även om företagaren inte kunde redovisa någon inkomst av eget förvärvsarbete. Under tre år av verksamhetens uppbyggnadsskede skulle SGI beräknas till lägst den SGI som skulle ha beräknats om sjukfallet inträffat omedelbart innan den försäkrade börjat arbeta i verksamheten. Uppbar den försäkrade bidrag enligt förordningen (1984:523) om bidrag till arbetslösa m.fl. som startar egen näringsverksamhet (s.k. starta-eget-bidrag) fick SGI inte beräknas till lägre belopp än en inkomst som motsvarade grundbidraget i arbetslöshetsförsäkringen.

Särskilda beräkningsregler skulle liksom för närvarande gälla för den som uppbar tjänstepension liksom för bl.a. studerande och värnpliktiga.

Förslaget om nya regler för SGI krävde en viss anpassning av reglerna om rätt till föräldrapenning. Det s.k. 240-dagarsvillkor justerades med hänsyn till de nya reglerna. För de första 180 dagarna med föräldrapenning på sjukpenningnivå skulle det krävas att föräldern den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna vid ett sjukfall skulle ha uppfyllt kraven i 3 kap. AFL för en SGI med belopp som minst svarar mot en sjukpenning på

föräldrapenningens garantinivå. Bedömningstidpunkten för föräldrapenning med sjukpenningbelopp skulle vara ersättningsperiodens första dag. Med hänsyn till att försäkringsskyddet var mer omfattande inom föräldraförsäkringen än inom sjukförsäkringen föreslog utredningen för föräldrapenningen inte någon motsvarighet till sjukpenningförsäkringens regler om omräkning med hänsyn till ett nytt löneavtal. Föräldrapenningen skulle räknas upp enbart med förändringarna i basbeloppet.

2.4 Remissbehandlingen

IBIS förslag har remissbehandlats. Flera remissinstanser uttryckte sig positivt om den allmänna inriktningen i förslaget. *RFV* ifrågasatte dock om förslaget innebar ett fullgott försäkringsskydd. Ett antal remissinstanser framhöll att förslaget innehöll flera olösta frågor och *Socialstyrelsen* och *RRV* ansåg att förslagets konsekvenser för den enskilde och andra förmånssystem behövde utredas närmare.

När det gällde utredningens förslag att SGI för arbetstagare skulle bestämmas antingen enligt en huvudregel, som omfattade flertalet försäkrade, eller enligt en alternativregel var *RFV* kritisk dels till kravet på 12 månaders anställningstid, vilket begränsade huvudregelns tillämpning, dels till att alternativregeln skulle tillämpas om den föreföll fördelaktigare än huvudregeln. *Arbetsgivarverket* konstaterade att de föreslagna reglerna slog hårt mot nytillträdande på arbetsmarknaden. *FKF* ansåg att alternativregeln inte skulle bli lika lätt som huvudregeln att tillämpa och befarade omfattande utredningar eftersom det saknades en strikt borte gräns. Även *LO* befarade krångliga utredningar och ökad administration.

RFV påtalade de stora insatser som krävdes för att hantera alternativregeln i utredningshänseende och de ADB-mässiga förändringarna som behövdes. Även *FKF* befarade problem i fall då förvärvsarbetet låg långt tillbaka i tiden.

Förslaget att inkomsterna i underlag som beräknats enligt alternativregeln skulle räknas upp med basbeloppet väckte kritik hos *LO*, *TCO* och *SACO*. *LO* ansåg att förslaget förstärkte skillnaderna i ekonomiska villkor mellan dem som hade trygg anställning och de som saknade sådan. *TCO* och *SACO* förordade att ett annat index användes, t.ex. samma som skulle användas inom det nya pensionssystemet.

Den som omfattades av huvudregeln föreslogs få sin SGI ändrad med hänsyn till löneförhöjningarna under det första ersättningsåret under ett pågående sjukfall. I övrigt fick SGI räknas upp med basbeloppet när sjukfallet pågått minst ett år. Flertalet remissinstanser ansåg det in-

konsekvent med olika regler för sjukpenning och föräldrapenning. *LO* var kritisk mot slopad löneanpassning av SGI som medförde ökade ekonomiska skillnader mellan långtidssjuka och friska. *SACO* påtalade att det måste finnas tidsmässigt samband mellan inbetald avgift och rätt till förmån och förespråkade annan lösning än indexuppräknings. *TCO* förordade för sin del en indexuppräknings med hänsyn till att tjänstemannalöner oftast var individuellt satta.

Beträffande förslagen som gällde *företagare* ansåg *RFV* att slopandet av jämförelseinkomst var ett steg i rätt riktning men att mer genomgripande förändringar än så krävdes och hänvisade därför även till sitt förslag om en obligatorisk grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring. *RFV* delade uppfattningen att SGI borde bygga på senaste taxering men för att spegla aktuell inkomst ansåg verket att man borde ha möjlighet att teckna en frivillig tilläggsförsäkring. *RFV* instämde i uppfattningen att socialförsäkringssystemet borde vara neutralt i förhållande till den företagsform som egenföretagaren valt. *RFV* instämde i förslaget om försäkring motsvarande grundbidraget för dem som tidigare kvalificerat sig för SGI. *LRF* menade att näringsidkare borde ges möjlighet att i vart fall genom avslutade räkenskaper eller upprättad självdeklaration försöka visa inkomständeringar. *LRF* delade inte utredningens uppfattning om vad som är inkomstbortfall vid egenföretagares sjukdom. *LRF* ansåg att SGI:n kunde utgå från det underlag som debiteringen för F-skatt visar och ansåg att *RFV*:s förslag 1989 om en tilläggsförsäkring var väl värt att ytterligare utreda. *LRF* ansåg också att nuvarande jämförelseinkomst borde behållas. *Sveriges försäkringsförbund* menade att egenföretagares SGI borde beräknas enligt förslaget dock utan beaktande av expensionsmedel. *Företagarna* tillstyrkte förslaget och framhöll att det är viktigt att reglerna är neutrala i förhållande till den företagsform företagaren valt. Det s.k. grundbidraget borde inte begränsas till starta eget bidrag utan gälla alla företagare.

Den försäkrades skyldighet att själv tillhandahålla underlaget för beräkning av SGI föranledde inte några invändningar hos remissinstanserna.

RFV ansåg att det nya kvalifikationsvillkoret för rätt till föräldrapenning över garantinivån de första 180 dagarna inte var tillräckligt, då detta skulle innebära att det räckte att endast uppfylla kravet den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets födelse. Övriga kritiska remissinstanser var negativa till modellen för inkomstuppräknings.

Förslaget att arbetsskadelivränta tills vidare skulle beräknas på det sätt SGI för närvarande beräknas mötte positivt gensvar hos samtliga de remissinstanser som kommenterat det.

2.5 Statistik

2.5.1 Anställda

På den svenska arbetsmarknaden fanns år 1997 närmare 3,5 miljoner personer med anställning⁸. Av samtliga anställda var endast 2,1 procent män och 2,4 procent kvinnor i åldern 60–64 år. Av de anställda hade knappt 3 miljoner tillsvidareanställning och 510 000 tidsbegränsad anställning. Tillsvidareanställning är alltså fortfarande den klart vanligaste anställningsformen. Tidsbegränsad anställning var vanligast bland kvinnor och ungdomar. Kvinnorna svarade för 58 procent av dem med tidsbegränsad anställning och personer 16–34 år för drygt 66 procent.

Av alla sysselsatta hade 23 procent en arbetstid som understeg 35 timmar per vecka – deltid. Av kvinnorna arbetade nästan 38 procent deltid medan endast 9 procent av männen gjorde det. Män arbetar heltid under större delen av sitt yrkesverksamma liv.

2.5.2 Små och stora företag

Ett företag räknas som småföretag om det har färre än 200 anställda. Små företag kan vara en del av en koncern och därmed ha andra förutsättningar än ett genuint småföretag. I uppgifterna nedan har hänsyn tagits till koncerntillhörighet och en koncern räknas här som ett företag.

I slutet av 1997 fanns 589 980 privata småföretag i Sverige samt 161 300 jordbruksföretag⁹. Småföretagen stod för 72 procent av den totala sysselsättningen i det privata näringslivet. Totalt var 1 544 900 personer sysselsatta i dessa företag.

Över 99 procent av alla företag i Sverige är småföretag. Dessa är oftast tjänsteföretag men även flertalet exportföretag liksom importföretag är små.

Under 1996 startades 27 900 nya företag i Sverige, exklusive dem med en årsomsättning på mindre än 30 000 kronor. 83 procent av de nya är tjänsteföretag. Både antals- och andelsmässigt startades flest nya företag i storstadslänen. Andelen nya företag som startas av kvinnor har ökat stadigt under 1990-talet, men fortfarande startas flest företag av män.

År 1997 fanns drygt 429 000 (71 procent) soloföretag, dvs. företagaren driver företaget ensam. Om jordbruksföretagen räknas in stiger

⁸ Källa: SCB.

⁹ Källa: Centrala företags- och arbetsställeregistret samt Företagarna - Fakta om små och stora företag 1998.

andelen ytterligare. 120 600 företag hade 1-4 anställda och 40 200 hade 5-19 anställda.

Ett företag, som har 200 eller fler anställda, brukar definieras som ett stort företag. Sammanlagt fanns 600 sådana i slutet av år 1997. Endast 236 företag hade 500 eller fler anställda. De stora företagen sysselsatte cirka 735 000 personer.

Utöver dessa privata företag fanns ytterligare drygt 500 företag som bedrev offentlig affärsverksamhet (affärsverk, kommunala och statliga bolag) samt 1 800 myndigheter. Dessa sysselsatte tillsammans knappt 1,5 miljoner personer.

2.5.3 Sjukpenninggrundande inkomst år 1996

De som är sjukpenningförsäkrade, dvs. har en fastställd SGI, är uppdelade på försäkrade med inkomst av anställning (SGI-A), inkomst av annat förvärvsarbete (företagare SGI-B) samt försäkrade med inkomst av både anställning och annat förvärvsarbete. Den 31 december 1996 var fördelningen följande: 4 049 000 SGI-A, 226 000 SGI-B och 53 000 med blandad inkomst¹⁰.

Nedan redovisas genomsnittlig SGI för de försäkrade som uppbar sjuk- och föräldrapenning år 1996. Av uppgifterna framgår att gruppen män genomgående hade en högre SGI än gruppen kvinnor. Företagare hade lägre SGI än anställda. Både män och kvinnor som uppbar föräldrapenning hade högre SGI än de som uppbar sjukpenning.

Sjukpenning

Tabell 2.1 Genomsnittlig SGI år 1996, kronor

	Alla	Män	Kvinnor
SGI	164 200	183 900	150 400
SGI A	166 500	189 900	151 500
SGI B	140 400	146 500	128 100

Föräldrapenning

Tabell 2.2 Genomsnittlig SGI år 1996, kronor¹¹

	Alla	Män	Kvinnor
SGI	170 500	210 400	161 100

¹⁰ Källa: RFV.

¹¹ Uppgiften finns inte tillgänglig uppdelad på SGI-A respektive SGI-B.

3 Allmänna överväganden

3.1 Inkomstbortfallsprincipen och problemen i nuvarande system

Det nuvarande sjukersättningssystemet bygger på principen om kompensation för inkomstbortfall. Storleken av fastställd SGI baseras på vad den enskilde kan komma att förlora i inkomst vid frånvaro från arbetet. I princip utgörs SGI av den framtida inkomsten och kan därvid betecknas som en inkomstbortfalls-SGI.

För att få en SGI skall den enskilde ha en inkomst av stadigvarande natur, dvs. en tillsvidareanställning, ett arbete som varar minst sex månader eller regelbundet återkommande förvärvsarbete. Den som saknar inkomst eller har ett högst tillfälligt arbete kvalificerar sig inte för något sjukpenningsskydd.

Av särskilt stor vikt för rätten att få och behålla ett inkomstbortfallsskydd inom sjukförsäkringssystemet är anknytningen till arbetslivet. Avgörande för rätten att få och behålla ett försäkringsskydd är den försäkrades framtida förvärvsavsikt. SGI utgör därmed en förvärvsavsikts-SGI.

Nuvarande SGI bygger på en beräkning av den årsinkomst den försäkrade kan antas ha tills vidare. SGI är således ett antagande om den framtida årsinkomsten, en prognos-SGI. Förvärvsavsikten tillsammans med kravet på tidigare etablering i arbetet utgör motivet till att låta den försäkrade behålla SGI även under förvärvsavbrott.

I en generell försäkring som omfattar hela den förvärvsarbetande befolkningen förekommer försäkrade med de mest skilda förhållanden. Huvuddelen av de försäkrade har fast anställning. Beräkningen av SGI för denna grupp innebär inte några problem. I den generella försäkringen ingår dock även försäkrade med skiftande arbetsförhållanden och i vissa fall osäker eller oregelbunden anknytning till förvärvslivet.

För tillämpningen av sjukpenningförsäkringen utbildades från början vissa hjälpregler. En försäkrad som hade arbete som omfattade minst sex månader försäkrades för inkomsten från detta arbete, omräknad till årsinkomst. Vid beräkningen beaktades inte inkomständringar

som varade kortare tid än sex månader. Förvärvsarbetande med oregelbundet arbete kunde försäkras för den beräknade sammanlagda årsinkomsten, under förutsättning att inkomsten kunde antas bli regelbundet återkommande, dvs. föreligga under minst två år efter varandra. Om den försäkrades inkomster inte visade sig uppgå till det belopp sjukpenningförsäkringen grundats på, gjordes en ny bedömning som kunde innebära att sjukpenningförsäkringen sänktes. Detta system ligger fortfarande i princip till grund för beräkningen av SGI. Möjligheten att sänka SGI har dock minskat genom utvecklingen i praxis.

Det förhållandet att SGI grundas på en uppskattning av framtida inkomst innebär att en fastställd SGI i många fall inte stämmer med den verkliga inkomsten. Av betydelse är därför bl.a. vilka krav på utredning om den försäkrades arbets- och inkomstförhållanden som ställs. Om kraven t. ex. ställs för lågt i ett sådant system är det risk för att inkomsten beräknas för högt, och att försäkringskassan godtar en inkomst som inte är mycket mer än en förhoppning om framtiden.

Om den ena grundbulten i SGI-systemet är att SGI baseras på en uppskattning av framtida inkomst, är den andra att en fastställd SGI gäller – bortsett från reglerna om omprövning och besvär – till dess den försäkrades inkomstförhållanden förändrats och beslutet kan ändras enligt reglerna i 3 kap. 5 § AFL.

Reglerna om beräkning av inkomst och ändring av en fastställd SGI är beroende av varandra, bl.a. eftersom uppskattningen avser den framtida inkomsten. Det gör att det ofta kan vara svårt att bedöma om en avvikelse – i de fall den verkliga årsinkomsten avviker från den uppskattade – kan sägas bero på att det ursprungliga beslutet var felaktigt eller att en förändring har inträffat.

Det ursprungliga sjukförsäkringssystemet innebar en trygghet för den försäkrade genom att han eller hon i förväg kunde vara säker på vilken ersättning som skulle betalas ut. Principen om fastställd SGI på grundval av den antagna framtida inkomsten, i kombination med reglerna om att ändrade förhållanden inte kunde påverka försäkringen förrän ändringen kommit till försäkringskassans kännedom liksom förbudet mot ändring av SGI under pågående sjukdom, har dock lett till att försäkringen i många fall inte ger rätt kompensation.

Under årens lopp har många etappvisa ändringar skett i regelsystemet, vilket gjort detta svåröverskådligt och svårtillämpat. Ändringarna har främst föranletts av önskemål om ett förbättrat försäkringsskydd, men också av administrativa skäl och behov av att förhindra överkompensation. Genom praxisutvecklingen och olika lagändringar har försäkringsskyddet utsträckts. En följd härav har blivit att den försäkrade i en del fall blir berättigad till ersättning som överstiger den inkomstförlust som sjukdomen kan anses orsaka. Samtidigt kan det, även

om försäkringsskyddet har utökats, fortfarande förekomma fall när försäkringens regelsystem ger en otillräcklig kompensation.

I regel görs en närmare kontroll av den försäkrades inkomstförhållanden först i samband med att ett ersättningsfall aktualiserar utbetalning av ersättning. Kontrollen kan i vissa fall få till följd att SGI ändras. Det kan emellertid då också visa sig att det inte alltid går att ändra en för hög SGI.

Att kravet på förhandsregistrering av SGI har tagits bort medför att man inte uppnår de fördelar som systemet med fastställd SGI, grundad på antagande om de framtida inkomsterna, tidigare hade, nämligen förutsebarhet för den försäkrade och en smidig administration för försäkringskassan. Möjligheterna att i efterhand fastställa eller höja en SGI har utökats betydligt. Däremot kvarstår begränsningar när det gäller möjligheten att sänka SGI.

Sammanfattningsvis kan man säga att nuvarande system visserligen ger ett vidsträckt försäkringsskydd, men att reglernas komplexitet och svåröverskådlighet gör det svårt för den enskilde att bedöma vilken ersättning som kommer att betalas ut. Utfallet blir från den försäkrades synpunkt många gånger osäkert. Detta gör att det från rättssäkerhets-synpunkt finns anledning att kritisera nuvarande reglering. Även ur rättvisesynpunkt kan kritik riktas mot systemet.

De lågt ställda kvalifikationsvillkoren för fastställande av SGI har bidragit till att försäkringen inte längre i alla avseenden kan betraktas som en inkomstbortfallsförsäkring. I vissa fall utges ersättning motsvarande en tidigare förvärvsinkomst trots att inte något eller endast ett mindre inkomstbortfall föreligger. Det förhållandet att inkomstbortfallsprincipen i viss mån urholkats har sin grund i bl.a. reglerna om kvalifikationsvillkor och s.k. SGI-skyddade tider.

Det finns vidare ett bristande samband mellan avgifter och förmåner för dem som har kortare anställningar. En person som har en kortare anställning är inte berättigad till sjuklön på grund av att den avtalade anställningstiden är för kort. Det kan också förekomma fall där personen visserligen uppfyller kvalifikationskraven för sjuklön men inte uppfyller övriga förutsättningar för att få någon SGI fastställd. De avgifter som erläggs för sådana inkomster ger då inte något försäkringsskydd.

En bärande tanke i ett försäkringssystemet är att de försäkringsavgifter som betalas på den enskildes inkomster också ger rätt till ersättning i de situationer som försäkringarna är avsedda att täcka. I princip bör det därför råda ett samband mellan rätten till inkomstrelaterade socialförsäkringsförmåner och avgiftsskyldigheten till försäkringen.

3.2 Utgångspunkter för ett nytt beräkningssystem

Den kritik som riktas mot nu gällande regelsystem utgör grund för att förändra systemet. En ny reglering bör utformas så att en bättre överensstämmelse mellan ersättning och inkomstbortfall uppnås, liksom mellan förmåner och avgifter.

Ett nytt system för beräkning av underlaget för dag ersättningar bör så nära som möjligt ansluta till den inkomst som bortfaller vid t.ex. sjukdom. Kvalificerad för ersättning bör bara den vara som etablerat sig i förvärvsarbete. Samtidigt har de försäkrade ett berättigat krav på att de avgifter som tas ut på arbetsinkomster också ger rätt till försäkringsersättning.

En utgångspunkt vid en översyn av SGI-reglerna bör vara att beräkningsunderlaget så långt det är möjligt skall motsvara faktiskt inkomstbortfall. I stort sett är endast tre metoder tillgängliga för en beräkning av det faktiska inkomstbortfallet: förvärvsinkomsten under viss förfluten tid alternativt taxerad inkomst, inkomsten vid ersättningsfallets inträdande eller den inkomst som den försäkrade kan förväntas få under den närmaste tiden.

En ny reglering bör bygga på principer som ger bättre rättvisa mellan individerna liksom bättre överensstämmelse mellan förmåner och avgifter. För att uppnå bättre överensstämmelse mellan inkomstbortfall och ersättning bör beräkningsunderlaget bestämmas först när den försäkrade begär ersättning och bygga på de då aktuella förhållandena. För de försäkrade som vid den tidpunkt, då ersättningsfrågan aktualiseras, är förhindrade att förvärvsarbeta eller saknar en fast anknytning till arbetsmarknaden behövs en bättre grund för beräkningsunderlaget än tidigare beslut om SGI, som bygger på uppskattningar om en osäker framtid och som kanske inte längre är aktuella.

De försäkrades förvärvsförhållanden skiljer sig åt högst avsevärt. Den fråga som inställer sig är hur man på bästa sätt bör gå till väga för att fastställa den inkomst som den försäkrade förmodligen skulle ha tjänat framåt i tiden om han eller hon inte hade drabbats av sjukdom eller annat arbetshinder. Avgörande för tillvägagångssättet bör lämpligen vara de förhållanden under vilka inkomsterna förvärvas.

Grovt sett kan fyra grupper av försäkrade urskiljas. Den större gruppen består av försäkrade med tillsvidare anställning. En ökande grupp består av försäkrade med tillfälliga, tidsbegränsade anställningar. Försäkrade som bedriver egen verksamhet utgör en tredje grupp. Slutligen finns en till storleken varierande grupp som av en eller annan anledning vid ersättningsfallets början saknar fast inkomst från förvärvs-

arbete. Detta bör naturligtvis avspeglas i utformningen av de metoder som bör användas för att bestämma beräkningsunderlaget. I det följande kommer det att föreslås alternativa beräkningsmetoder som är kopplade till den försäkrades förvärvsförhållande. Försäkrade som är fast förankrade som anställda på arbetsmarknaden bör liksom för närvarande få sitt ersättningsunderlag beräknat på den framtida förväntade inkomsten. För den som saknar en dokumenterad inkomst av förvärvsarbete framåt i tiden bör ersättningen kunna baseras på tidigare inkomster av förvärvsarbete under en viss tidsperiod. Till grund för företagares beräkningsunderlag bör den taxerade inkomsten läggas.

Nya beräkningsregler för SGI bör bättre än dagens regler vara anpassade efter de nu rådande förhållandena på arbetsmarknaden. Det kan konstateras att rörligheten på arbetsmarknaden ökar. Det råder emellertid olika uppfattningar om hur gruppen som saknar fast anställning kommer att utvecklas vad gäller både antalet och vilka som berörs. Utan tvekan är denna grupp dock redan nu så stor att regelsystemet måste vara anpassat även för denna grupp.

Nya regler för beräkningsunderlaget för sjukpenning och andra dag-ersättningar bör uppfylla den enskildes behov av en väl fungerande försäkring där var och en kan skaffa sig kännedom om både rättigheter och skyldigheter.

3.3 Olika beräkningsunderlag för olika grupper av försäkrade

Som tidigare framhållits kan fyra grupper av försäkrade urskiljas; de med fasta anställningar, de med tillfälliga anställningar och de som vid ersättningsfallet/bedömningstillfället saknar anställning, t.ex. uppdrags-tagare samt företagare.

För närvarande gäller en modell för beräkning av ersättningsunderlaget, nämligen en prognos om framtida inkomst. Med tiden har det dock utvecklats ett antal hjälpregler, som i praktiken innebär att man redan tillämpar flera olika metoder för beräkningen. Avgörande för vilket prognosinstrument som används i det enskilda fallet, är det bevisvärde detta instrument representerar. För den som har en tillsvidareanställning saknas det anledning att anta annat än att det är denna inkomst som kommer att gälla för överskådlig tid. Inkomsten i den anställningen/anställningarna bör i sådana fall utan större risk för ett missvisande resultat direkt kunna läggas till grund för beräkningsunderlaget. I andra fall kan det vara mera rättvisande att lägga den tidigare inkomsten som grund för en prognos om den framtida inkomsten.

För anställda med fast arbete kan ett beräkningsunderlag normalt baseras på förhållandena vid bedömningstillfället. För andra med mer osäkra eller varierande förvärvsförhållanden kan underlaget inte grundas enbart på förhållandena vid bedömningstidpunkten, utan det behövs en något längre period för att ge en rättvisande bild av inkomstförhållandena och ett adekvat skydd vid avbrott i förvärvsarbetet. Ett system som bygger på mindre osäker grund än det nuvarande antagandet om framtiden innebär att man vid beräkningen för sistnämnda grupp måste beakta även inkomster från tidigare arbeten. De inkomster som då bör läggas till grund för beräkningen bör naturligtvis ligga tidsmässigt så nära tidpunkten för ersättningsfallet som möjligt. När det gäller anställda och uppdragstagare torde det inte föreligga några svårigheter att utreda vilka inkomster den enskilde haft under en tidsperiod omedelbart före ersättningsfallet. När det gäller företagarens inkomster innebär det större svårigheter. Vilket resultat verksamheten uppvisar framgår nämligen först vid verksamhetsårets slut.

När det gäller företagares inkomster finns det som IBIS och RFV framhållit också stora möjligheter för den skattskyldige att inom skattelagstiftningens ramar själv avgöra när och hur inkomster skall redovisas för beskattning och erläggande av socialavgifter. Detta gäller både för den som startar egen verksamhet i aktiebolagsform och för den som driver sin näringsverksamhet i annan form.

Företagares inkomster varierar ofta. Det torde således vara nödvändigt att för företagare skapa regler som gör att inkomsten grundas på en något längre period. Det kan också finnas skäl att diskutera om det finns behov av särskilda regler med hänsyn till att ett nystartat företag i startskedet i allmänhet ger en relativt låg avkastning.

Företagare är ett begrepp som används i olika sammanhang. I allmänhet torde det inte råda någon tveksamhet om innebörden av detta. Det kan trots detta finnas skäl att diskutera vilka som i detta sammanhang bör innefattas i begreppet. Den grupp som primärt avses är försäkrade som bedriver näringsverksamhet. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.

De ekonomiska konsekvenserna av en företagares sjukdom varierar mellan olika företagsverksamheter och mellan olika företagare. I vissa fall kan en företagares sjukfrånvaro få stora effekter på inkomsterna i verksamheten, medan effekterna i andra fall blir betydligt mindre. För en företagare kan inkomstbortfallet inte avläsas i en utebliven lön på samma sätt som för en arbetstagare, även om de arbetsuppgifter företagaren skulle ha utfört, om han eller hon inte blivit sjuk, kan vara desamma som en arbetstagare skulle ha utfört i samma situation. Sjukpenning från den allmänna försäkringen avser emellertid att täcka bort-

fallet av förvärvsinkomst vid sjukdom. Den avser däremot inte att vara en försäkring mot övriga risker, som kostnader för t.ex. stillestånd, ersättare m.m., i denna form av förvärvsarbete. Att skilja det ena från det andra är också många gånger ogörligt.

Prognosen om den framtida inkomsten gäller som huvudregel vid beräkning av SGI. Vid sidan om denna finns ett antal hjälpregler som i praktiken innebär att man tillämpar flera olika metoder för beräkningen. För den etablerade företagaren tjänar den taxerade inkomsten som vägledning för den SGI som kan fastställas.

Givetvis finns det också anspråk på en koppling mellan erlagda socialavgifter och det försäkringsskydd som den enskilde kan påräkna.

Av denna anledning och av skäl som anförts i det föregående kan det vara lämpligt att välja en annan metod för att fastställa beräkningsunderlaget för sjukpenning och andra dagersättningar för företagare än för anställda och uppdragstagare.

Det regelsystem som föreslås i denna promemoria innebär att reglerna för företagare i viss mån skiljer sig från de som föreslås gälla för anställda och uppdragstagare. Beräkningsunderlaget för anställda och andra som utför arbete för annans räkning behandlas i avsnitt 5 och för företagare i avsnitt 6.

3.4 Indexering av beräkningsunderlaget eller anknytning till löneutvecklingen

Ett problem i nuvarande system utgörs av den anpassning till löneutvecklingen inom yrkesområdet som föreskrivs i regelverket. Såsom IBIS angett är det från administrativ synpunkt betungande att i varje enskilt ersättningsärendet utreda vilken inkomst den enskilde försäkrade skulle ha haft, om han eller hon inte varit förhindrad att arbeta. Detta leder inte heller sällan till missvisande beslut. Det finns därför anledning att överväga en annan ordning.

Nuvarande regler om löneanpassning bör förenklas på ett sätt som tillgodoser kraven på likabehandling av olika yrkesgrupper med skilda system för lönesättning och mellan dem som har och dem som saknar anställning. En utjämning mellan långtidssjuka och friska är dock svårt att åstadkomma i ett system som baseras på inkomstnivån vid en ersättningsperiods början. En lösning som är lika för alla bör emellertid kunna ha en utjämnande effekt. Den skulle kunna omfatta även företagare, som i dag inte omfattas av några uppräkningsregler. En individuell uppskattning av den försäkrades egen inkomstutveckling bör därför ställas mot ett mer schablonmässigt sätt att räkna om samtliga ersätt-

ningar i förhållande till den ekonomiska utvecklingen i samhället. En årlig omräkning med hänsyn till förändringar i någon form av index innebär en avsevärd förenkling mot nuvarande system.

En omräkning kan antingen ske en gång om året eller knytas till ersättningsperiodens längd. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. En omräkning efter en viss tids ersättning, t.ex. ett år, kan förefalla naturligare. En omräkning som sker vid en viss tidpunkt varje år i alla pågående ersättningsfall skulle emellertid underlätta hanteringen. Man behöver då inte ta hänsyn till när ett ersättningsfall påbörjats. En sådan omräkningsmodell innebär dock att omräkningen sker vid en i förväg fastställd tidpunkt oberoende av hur länge ersättningsperioden pågått. Eftersom löneförändringar fördelar sig relativt jämnt under året leder båda alternativen med all sannolikhet till att en stor del av de löneförändringar, som den försäkrade fått del av, faktiskt redan beaktats i beräkningsunderlaget. Den över- eller underkompensation som därmed skulle kunna uppkomma, kan undvikas genom att omräkningen av beräkningsunderlaget görs vid t.ex. årsskiftet och proportionellt i förhållande till när under året ersättningsperioden påbörjades.

Sjukpenning och förtidspension kommer i allt högre grad att vila på gemensamma principiella grunder. Detta aktualiserar frågan om en indexering av de båda ersättningsformerna bör ha samma tekniska utformning. En gemensam lösning för dessa olika ersättningsformer förutsätter emellertid ett omfattande analysarbete. Något konkret förslag till regler för indexering av beräkningsunderlag för dagpenning kan därför inte presenteras i denna promemoria. Ett sammantaget förslag i denna fråga får därför lämnas senare i anslutning till ett kommande förslag till reformerad förtidspension.

3.5 Försäkringsbegreppet

Genom beslut den 13 juli 1995 tillkallade regeringen en särskild utredare som fick i uppdrag att göra en översyn av begreppet försäkrad inom socialförsäkringen (dir. 1995:106). Utredningen antog namnet Utredningen om socialförsäkringens personkrets. I sitt huvudbetänkande En lag om socialförsäkringar (SOU 1997:72) föreslog utredningen att olika försäkringar och andra system för social trygghet skulle vara antingen bosättningsbaserade eller arbetsbaserade. Vissa allmänna villkor föreslogs bli reglerade i en ny övergripande lag.

Förslaget har beretts i regeringskansliet och behandlats av lagrådet. Avsikten är att en proposition skall läggas under våren 1999.

Huvuddragen i lagrådsremissen innebär att inskrivningen i allmän försäkringskassa slopas som grund för vem som är försäkrad. Rätten till

en förmån blir i stället beroende av antingen bosättning eller arbete i Sverige.

För att bli försäkrad genom arbete krävs enligt förslaget i lagrådsremissen att en person har påbörjat ett arbete. För en arbetstagare gäller dock försäkringen fr.o.m. den första dagen av anställningstiden. Den enskilde är enligt remissen försäkrad så länge han eller hon antingen arbetar, står till arbetsmarknadens förfogande eller uppbär någon form av dagersättning eller pension som betalas ut av försäkringskassa. Försäkringen upphör att gälla senast tre månader efter den dag, då arbetet upphört av annan anledning än semester eller dylikt. Därutöver är den enskilde försäkrad för pensioner eller skadeersättningar i den mån rätten till dessa förmåner kan härledas från ett tidigare arbete i Sverige.

Det arbetsbaserade försäkringsbegreppet är av central betydelse för utformningen av en inkomstbortfallsförsäkring. Det är därför av vikt att förslag till regler beträffande beräkningsunderlag för dagersättning är förenligt med förslag till ett nytt försäkringsbegrepp i socialförsäkringen. I det fortsatta arbetet med de båda förslagen kan därför vissa anpassningar komma att behövas för att åstadkomma en sådan överensstämmelse.

3.6 Beräkningsunderlag för dagersättning

SGI tjänar inte bara som underlag för sjukpenningberäkning utan utgör också underlag för en rad andra dagersättningar som bl.a. havandeskapspenning, föräldrapenning och dagpenning inom totalförsvaret. Som beräkningsunderlag även för andra dagersättningar kan det därför finnas anledning att bryta ut bestämmelserna om beräkningsunderlaget från sjukpenningförsäkringen. För att markera skillnaden föreslås att begreppet sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ersätts av begreppet *beräkningsunderlag för dagersättning (BUD)*.

På samma sätt som gäller för närvarande bör endast inkomst i pengar ingå i beräkningsunderlaget. Därmed utesluts skattepliktiga kostnadsersättningar och andra skattepliktiga förmåner än ersättning i pengar.

Avsikten är inte att det s.k. taket skall förändras, dvs. belopp som överstiger sju och en halv gånger prisbasbeloppet bör inte beaktas vid bestämmande av beräkningsunderlaget.

Genom de förändringar som skett i regelsystemet sedan det infördes har begreppet fastställd SGI spelat ut sin roll. I praktiken fastställs SGI numera först i samband med att ett ersättningsfall blir aktuellt. Bestämmelserna innehåller visserligen fortfarande ett åliggande för försäkringskassorna att i samband med inskrivning fastställa SGI för den

försäkrade och ompröva den bl.a. så snart försäkringskassan fått kännedom om att inkomstförhållandena förändrats. Dessa bestämmelser har dock numera inte någon större praktisk betydelse. Det kan därför finnas anledning att helt avskaffa denna ordning. Någon begränsning av försäkringsskyddet på grund av att SGI inte fastställs på förhand är dock inte avsedd i vidare mån än att få ett säkrare underlag för bedömningen av vilket inkomstbortfall som skall ersättas.

3.6.1 Nödvändiga följdändringar

I föregående avsnitt föreslås att begreppet sjukpenninggrundande inkomst skall utmönstras och ersättas av begreppet beräkningsunderlag för dag ersättning. I ett stort antal författningar, inklusive AFL, hänvisas till sjukpenninggrundande inkomst. Det författningsförslag som lämnas i denna promemoria upptar endast förslag som har direkt anknytning till de föreslagna materiella reglerna. Andra följdändringar som kan bli nödvändiga med anledning av den föreslagna begreppsändringen har av tids- och utrymmesskäl inte behandlats.

4 Vissa grundläggande begrepp

4.1 Bedömningstidpunkt

Förslag: Beräkningsunderlag för dag ersättning skall inte förhandsregistreras. Istället skall det bestämmas för varje ersättningsperiod. Första dagen i en ersättningsperiod, karensdagen inräknad, skall utgöra bedömningstidpunkt. I de fall ett nytt beräkningsunderlag skall bestämmas skall bedömningstidpunkten utgöras av dagen efter den då föregående beräkningsunderlag har upphört att gälla.

Beräkningsunderlaget bör så långt möjligt grundas på förhållanden som så nära som möjligt anknyter till förhållandena under den period som ersättningen avser. Beräkningsunderlaget bör bestämmas först när det är aktuellt med utbetalning av sjukpenning eller annan dag ersättning och då för den tid, då inkomstbortfall uppkommer. Någon förhandsregistrering blir därmed inte längre aktuell.

Ordet *bedömningstidpunkt* bör användas som ett gemensamt begrepp för den tidpunkt, som bör vara utgångspunkt för bedömningen. Förslaget innebär bl.a. att denna tidpunkt blir styrande för beräkningen.

Mot denna bakgrund är det naturligt att bedömningstidpunkten blir den första ersättningsdagen, dvs. den dag då rätten till sjuklön har upphört eller i annat fall den första dagen då sjukpenning eller annan dag ersättning blir aktuell. Vid denna bedömning bör karensdag anses som dag med ersättning.

Det är förhållandena vid denna tidpunkt som är avgörande för vilket alternativ som skall användas för beräkningsunderlaget och för storleken av detta. Bedömningstidpunkten ersätter således tidpunkten för SGI-beslutet.

Som framgår av avsnitt 5.3 och 5.4 kan det för en kategori försäkrade förekomma att en ersättningsperiod innefattar mer än en bedömningstidpunkt. Denna kategori utgörs av försäkrade som har kortare anställningstid än sex månader kvar, då ersättningsfallet inträffar. Vid ersättningsperiodens början föreslås att det för dessa försäkrade fastställas ett beräkningsunderlag som gäller under den tid an-

ställningen eller, i förekommande fall, anställningarna varar. Om ersättningsfallet fortfarande pågår vid anställningstidens slut blir det aktuellt att beräkna ett nytt ersättningsunderlag som grundar sig på inkomsten sex månader före den nya bedömningstidpunkten. Denna föreslås infalla dagen efter anställningens upphörande.

Enligt nuvarande regler fastställs SGI genom ett särskilt beslut. Beslutet är överklagbart i sig. Eftersom beräkningsunderlag inte bestäms annat när det behövs för att beräkna ersättning ligger det närmast till hands att uppfatta ett ställningstagande i frågan om beräkningsunderlaget som en integrerad del av ersättningsbeslutet. Även i de fall då beräkningsunderlaget räknas om enligt alternativ 2 eller då den tid som ingår i överhoppningsbar tid upphört, innefattar beslutet ett ställningstagande till ersättningsens storlek.

4.2 Begreppet ersättningsperiod

Förslag: En ersättningsperiod skall omfatta tid då den försäkrade i en följd uppbär dag ersättning. Ett uppehåll på högst fem dagar skall inte innebära att en ny ersättningsperiod påbörjas. I en ersättningsperiod skall också ingå

1. tid då den försäkrade i vissa fall lider av sjukdom som avses i 3 kap. 7 § ALF utan att uppbära sjukpenning och
2. tid då den försäkrade utan att uppbära föräldrapenning vårdar barn som inte fyllt ett år, om detta sker i direkt anslutning till tid då föräldrapenning senast utgavs, och i samma omfattning som då föräldrapenning senast utgavs.

Begreppet ersättningsperiod har betydelse såväl för att bestämma bedömningstidpunkten som för en indexering av beräkningsunderlaget. Ersättningsperioden sätter i princip ramarna för den tid under vilken ett beräkningsunderlag bör kunna gälla.

Varje ersättningsperiod föreslås medföra att ett nytt beräkningsunderlag bestäms. Detta innebär en ny bedömningstidpunkt och ett nytt beslut om ersättningsens storlek. Begreppet ersättningsperiod blir därför av central betydelse och behöver definieras.

Enligt ordalydelsen omfattar en ersättningsperiod den tid varunder ersättning utges. Det kan emellertid finnas anledning att under vissa omständigheter avvika från den föreslagna huvudregeln, som föreskriver att ett nytt beräkningsunderlag skall bestämmas när det skett ett uppehåll i den löpande utbetalningen. Även i de fall ett nytt beräkningsunderlag saknar betydelse för storleken av ersättningen, såsom när

det gäller föräldrapenning, kan det förefalla överflödigt att formellt behöva bestämma beräkningsunderlag vid varje nytt uttag av ersättning. Det kan därför vara motiverat att betrakta den tid, då den försäkrade uppfyller förutsättningarna för att få ersättning från försäkringen, som en ersättningsperiod.

Periodbegreppet finns inom sjukförsäkringen i form av begreppet sjukperiod och definieras i 3 kap. AFL. Förutom de perioder, då den försäkrade uppbär ersättning i anledning av sjukdom eller rehabilitering, ingår sjuklöneperiod och den tid då den försäkrade – utan att uppbära sjukpenning – är i sjukpenningberättigande tillstånd. I de fall det skiljer högst fem dagar mellan två sjukperioder räknas dessa samman och hanteras som en och samma sjukperiod.

I stort bör en ersättningsperiod inom det föreslagna nya systemet även omfatta tid som hanteras som en sjukperiod. Bedömningstidpunkten utgörs av den första dag, då ersättning kan bli aktuell, vilket också bör innefatta eventuell karenssdag. Med hänsyn till att en ersättningsperiod uppkommer först då det blir aktuellt med ersättning från försäkringskassan saknas det dock anledning att inkludera sjuklöneperioden i en ersättningsperiod.

Inom föräldraförsäkringen finns däremot enligt nuvarande regelsystem inte någon periodisering av det slag som svarar mot sjukperiod. En förälder bestämmer själv när han eller hon vill ta ut föräldrapenning. Det innebär att ledighet för vård av barn inte alltid är förenad med uttag av föräldrapenning. Ett krav på nytt beräkningsunderlag vid varje uttag av föräldrapenning under en sammanhängande ledighet för vård av barn är inte ändamålsenligt. Inte heller skulle detta med hänsyn till utformningen av ersättningsreglerna inom föräldraförsäkringen medföra annan ersättning än den som utgetts dessförinnan. Det finns därför anledning att inom föräldraförsäkringen liksom inom sjukförsäkringen definiera begreppet ersättningsperiod.

En ersättningsperiod i föräldraförsäkringen bör definieras på samma sätt som föreslås i avsnitt 9, *Nya beräkningsregler i föräldraförsäkringen m.m.*, Förutom tid då ersättning utbetalas bör ersättningsperiod även omfatta tid då den försäkrade i anslutning till tidigare uttag av föräldrapenning, utan att uppbära föräldrapenning, i oavbruten följd avhåller sig från arbete eller motsvarande för vård av barn i oförändrad omfattning jämfört med när ersättning senast utgavs.

Beräkningsunderlaget bestäms för varje ersättningsperiod för sig med ledning av förhållandena vid bedömningstidpunkten. Under en ersättningsperiod saknas det som regel anledning att räkna om beräkningsunderlaget. Beräkningsunderlaget avgör därmed storleken av dag-ersättningen under hela ersättningsperioden.

Förutom den tid då den försäkrade i oavbruten följd uppbär dag ersättning som grundas på beräkningsunderlag för dag ersättning bör en ersättningsperiod således omfatta den tid som enligt dagens regler med undantag för sjuklöneperioden hanteras som en sjukperiod. En ersättningsperiod omfattas därmed också av de s.k. återinsjuknanderegler. Detta innebär att en ersättningsperiod, som inträffar inom fem dagar från det att en tidigare period avslutades, betraktas som en fortsättning på den tidigare ersättningsperioden när det gäller beräkningsunderlag för dag ersättning. Vidare bör i ersättningsperioden ingå den tid då den försäkrade fortsättningsvis men utan att uppbära föräldrapenning vårdar barn under ett års ålder i samma omfattning som då ersättning senast utbetalades.

Under en period med en sålunda nedsatt arbetsförmåga eller under föräldraledighet kommer beräkningsunderlaget inte att räknas om annat än då det är särskilt föreskrivet. Att den försäkrade under partiell sjukskrivning får ett bättre betalt arbete på "den friska delen", bör inte föranleda ett nytt beräkningsunderlag i det fall den försäkrade blir sjukskriven större omfattning.

Som utvecklas närmare i avsnitt 7.4 föreslås att löneanpassningen på det sätt som sker inom det nuvarande SGI-systemet slopas. Löneanpassningen bör ersättas av en omräkning av beräkningsunderlaget för dag ersättning med hänsyn till förändringarna i det index som bör gälla för samtliga ersättningar som grundar sig på beräkningsunderlag för dag ersättning. Sådan omräkning bör ske en gång per år och vid en och samma tidpunkt i alla ersättningsärenden.

Med hänsyn till att beräkningsunderlaget bestäms för varje ersättningsperiod för sig bör enbart det beräkningsunderlag som fortfarande är aktuellt kunna räknas om med förändringarna i index. Även en indexering av beräkningsunderlaget kräver således att begreppet ersättningsperiod införs och definieras.

En ersättningsperiod som enbart anknyter till att ersättning betalas ut får betydelse inte bara för beräkningsunderlagets storlek utan även för möjligheten att få beräkningsunderlaget omräknat med förändringarna i index. Det förhållandet att dag ersättning i vissa fall inte utges trots att rätt till sådan föreligger, bör inte hindra en omräkning av beräkningsunderlaget, då den aktuella indexeringstidpunkten infaller. Förutsatt att ett ersättningsfall är aktuellt, låt vara att den försäkrade av olika skäl inte lyfter ersättning, bör beräkningsunderlaget bli föremål för indexering. Detta får betydelse främst inom föräldraförsäkringen.

5 Beräkningsunderlag för dagersättning för anställda och andra som utför arbete för annans räkning

5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas de närmare förslagen om hur beräkningsunderlag för dag ersättning bör bestämmas när det gäller försäkrade som utför arbete för andras räkning. Alltefter sina förvärvsförhållanden kan de försäkrade indelas i tre huvudkategorier, de med mer eller mindre fasta anställningsförhållanden (*alternativ 1*), de med tillfälliga anställningar (*alternativ 2*) och de som vid ersättningsfallet saknar anställning (*alternativ 3*).

5.2 Alternativ 1

Förslag: För försäkrad som vid bedömningstidpunkten har anställning tills vidare eller med en återstående tid av minst sex månader skall beräkningsunderlaget för dag ersättning motsvara den inkomst i pengar som han eller hon kan antas få i denna anställning/dessa anställningar under de kommande sex månaderna. Inkomsten skall omräknas till att motsvara en årsinkomst.

Den, som är anställd i ett fåmansföretag, där han eller hon är att anse som företagsledare, omfattas av särskilda regler.

Ett nytt system för beräkning av underlaget för dag ersättning bör innebära att underlaget så nära som möjligt ansluter till den inkomst som bortfaller vid t.ex. sjukdom. När det gäller försäkrade som har en fast förankring på arbetsmarknaden saknas det anledning att frångå dagens regler om framtida förväntad inkomst som grund för beräkningsunderlaget. Den inkomst den försäkrade kan antas få i sin anställning

bör i dessa fall anses utgöra ett tillförlitligt mått på inkomstbortfallet. Försäkrade som har tillsvidareanställning och försäkrade som vid bedömningstidpunkten har en eller flera tidsbegränsade anställningar som tillsammans har en återstående längd om minst sex månader får anses ha en sådan stark anknytning till arbetsmarknaden att beräkningsunderlaget för dagersättning bör kunna bestämmas med utgångspunkt i en framtida förväntad inkomst, i det följande kallat *alternativ 1*.

5.2.1 Personkretsen

Med *arbetstagare* avses liksom i lagen (1991:1047) om sjuklön (SjLL) arbetstagare i civilrättslig mening. Någon legal definition av begreppet arbetstagare finns inte utan begreppets närmare innebörd har utvecklats i rättspraxis. Gränsdragningen mellan arbetstagare å den ena sidan och uppdragstagare och egenföretagare å den andra sidan torde, så som numera sker i t.ex. arbetsdomstolens praxis, få göras på grundval av en helhetsbedömning av avtalet mellan parterna och övriga omständigheter i det enskilda fallet.

Sjuklön enligt SjLL förutsätter ett anställningsförhållande av en viss omfattning. Kravet på att ett anställningsförhållande föreligger bör i regel anses vara uppfyllt om den försäkrade uppbär sjuklön från arbetsgivaren. Uppdragstagare och egenföretagare omfattas däremot inte av sjuklönereglerna

Att den försäkrade vid bedömningstidpunkten har en anställning bör uppställas som villkor för att beräkningsunderlaget skall kunna bestämmas enligt alternativ 1. Detta villkor bör anses uppfyllt även om den försäkrade vid bedömningstidpunkten enligt anställningsavtalet skulle ha påbörjat anställningen men på grund av sjukdom varit förhindrad att göra detta.

Uppdragstagare omfattas inte av denna beräkningsmodell. Som uppdragstagare räknas den som utför arbete för annans räkning utan att vara anställd av denne under förutsättning att arbetet inte ingår i näringsverksamhet. Ett uppdragsförhållande skiljer sig normalt påtagligt från ett anställningsförhållande. En uppdragstagare står i regel friare i förhållande till uppdragsgivare och omfattas inte av regelverket på arbetsrättens område. Förhållandena vid ett uppdrag skiljer sig således i väsentliga avseenden från anställning. Skälen mot att ta med uppdragstagare i den personkrets som omfattas av detta beräkningsalternativ sammanhänger även med att uppdragen skiljer sig från anställning också när det gäller formerna för avgränsning i tid och ersättning.

I vissa fall kan dock formerna för uppdrag och anställning förefalla likartade, trots att det i många fall är uppenbart att det rör sig om ett

uppdrag och inte om en anställning. Som exempel kan nämnas förtroendevalda i kommuner och landsting med hel- eller deltidsuppdrag. Även om det när det gäller denna grupp i vissa avseenden finns uppenbara likheter med ett anställningsförhållande är de förtroendevalda i arbetsrättslig mening att betrakta som uppdragstagare. Frågan om beräkningsunderlaget för dag ersättning för förtroendevalda med hel- eller deltidsuppdrag och andra uppdragstagare i liknande situationer trots detta bör bestämmas enligt alternativ 1 har varit föremål för överväganden. Det kan dock befaras att det blir svårigheter att avgränsa den grupp försäkrade som omfattas av ett sådant undantagande. Det är därför inte lämpligt att tillskapa en särlösning för dessa.

Som framgår av avsnitt 6 föreslås att beräkningsunderlaget för en försäkrad som är anställd i ett fåmansaktiebolag, där han eller hon är att anse som företagsledare, inte bestäms enligt alternativ 1 utan på särskilt angivet sätt.

5.2.2 Anställningstiden

För att kunna tjäna som ett tillförlitligt mått på den försäkrades inkomstbortfall bör anställningen ha en viss varaktighet. Till skillnad mot vad som gäller i nuvarande regelsystem bör det därför ställas krav på att den försäkrade vid bedömningstidpunkten har anställning av en viss återstående längd för att beräkningsunderlaget för dag ersättning skall kunna bestämmas med utgångspunkt i den försäkrades förväntade framtida inkomster.

En inkomständering till följd av ett förvärvsarbete under minst sex månader anses som stadigvarande i nuvarande regelsystem. Det saknas anledning att uppställa strängare krav på anställningstid för att få tillgodoräkna sig den förväntade inkomsten i anställningen i ett nytt regelsystem. Inte heller bör det som IBIS föreslår uppställas ett krav på att anställningen skall ha tillträtts. För rätt till sjuklön är det tillräckligt att det föreligger ett avtal om anställning. Det saknas anledning att uppställa strängare krav för att få beräkningsunderlaget för dag ersättning grundat på inkomsten från den avtalade anställningen. Utslagsgivande bör vara förhållandena vid bedömningstidpunkten, dvs. den första dagen för ersättning, karensdagen medräknad.

Den som har en anställning med kortare anställningstid än sex månader vid bedömningstidpunkten bör få tillgodoräkna sig även en eller flera därpå följande anställningar för att därigenom uppfylla förutsättningarna för att ingå i denna personkrets. Det bör emellertid även här krävas att anställningsavtal träffats senast vid bedömningstidpunkten. Om det föreligger uppehåll mellan någon eller några av dessa

anställningar bör de kunna läggas samman förutsatt att tiden emellan anställningarna inte överstiger 14 dagar. En motsvarande regel finns i SjLL och samma möjlighet bör finnas även i detta sammanhang.

Med månad avses i AFL normalt sett kalendermånad. Vid avgränsningen av den personkrets som omfattas av respektive beräkningsalternativ bör emellertid de generella regler som återfinns i lagen (1930:173) om lagstadgad tid tillämpas. Detta innebär att en sex månaders anställningstid, som medför att alternativ 1 kan tillämpas, inte får upphöra före motsvarande dag sex månader senare.

En försäkrad som efter uppsägning av en tillsvidareanställning har mindre än sex månader kvar i anställningen bör bedömas på samma sätt som försäkrade med kortare tidsbegränsade anställningar. Beräkningsunderlaget får därvid bestämmas enligt det beräkningsalternativ som gäller vid anställningar som understiger sex månader. Det bör i detta sammanhang framhållas att uppsägningstid ingår i anställningstiden – oavsett om den är förenad med arbetsplikt eller inte. En kvarstående uppsägningstid om mer än sex månader vid bedömningstidpunkten medför att alternativ 1 blir tillämpligt vid bestämmande av beräkningsunderlaget.

5.2.3 Inkomstberäkning

Med inkomst i pengar avses här de inkomster som idag kan läggas till grund för beräkning av SGI. Förutom lön är det vissa andra ersättningar i pengar som t.ex. ackordsersättning, obekvämlighetstillägg och övertid ersättning. Lön under uppsägningstid som inte är förenad med arbetsplikt bör också kunna ingå i beräkningsunderlag för dagersättning. Detsamma bör gälla permitteringslön eller annan ersättning i pengar som utgör utflödet av ett anställningsförhållande. Avgångsvederlag bör däremot inte utgöra inkomst av arbete.

Den försäkrade kan utöver lön erhålla andra skattepliktiga förmåner (t.ex. fri bil) och kostnadsersättningar (t.ex. traktamenten) som är förknippade med anställningen. Ersättningar i sådan form bör i likhet med vad som gäller enligt dagens regler inte vara att betrakta som ersättning för arbete vid bestämmandet av beräkningsunderlaget.

Den praxis som utvecklats beträffande vad som är inkomst i pengar enligt AFL bör gälla även fortsättningsvis. Av skäl som redovisas i det följande (avsnitt 5.4.2) ingår inkomst som träder istället för förvärvsinkomst i beräkningsunderlag som beräknas på tidigare inkomster. Vid bestämmandet av beräkningsunderlag för dagersättning enligt alternativ 1 beaktas emellertid endast förvärvsinkomst.

Beräkningsunderlaget bör även med nya beräkningsregler motsvara en årlig inkomst. Detta är naturligt då reglerna om beräkning av t.ex. sjukpenning och föräldrapenning förutsätter att beräkningsunderlaget utgörs av ett årsbelopp. Beräkningsunderlaget för dagersättning enligt alternativ 1 bör därför vara den inkomst i pengar som arbetstagaren kan antas få av anställning under de kommande sex månaderna omräknad till att motsvara en årsinkomst.

Liksom i dag är fallet vid beräkning av SGI föreslås att beräkningsunderlaget för dagersättning enligt alternativ 1 bestäms med utgångspunkt i en framtida förväntad inkomst, dvs. med utgångspunkt i inkomst som den försäkrade kan antas få under den närmaste sexmånadersperioden. Eftersom beräkningsunderlag för dagersättning, till skillnad från vad som gäller för fastställande av SGI, bestäms endast då det är aktuellt för försäkringskassan att betala ut dagersättning handlar det om sådan inkomst som den försäkrade skulle ha haft om han eller hon t.ex. inte blivit sjuk.

Anknytningen till de faktiska inkomstförhållandena innebär att samtliga vid bedömningstidpunkten kända förändringar i inkomstförhållandena under den kommande sexmånadersperioden bör beaktas, när beräkningsunderlaget bestäms enligt detta beräkningsalternativ. Det kan röra sig om att det vid bedömningstidpunkten föreligger avtal om löneförhöjning eller ändrade arbetstider som får betydelse för inkomstens storlek. Till skillnad mot vad som gäller i dag bör således tillfälligt höga eller låga arbetsinkomster påverka beräkningsunderlaget.

Som exempel kan nämnas att beräkningsunderlaget kommer att påverkas för den, som innan sjukfallet inträffar har avtalat om en månads arbetstidsförkortning under den närmaste sexmånadersperioden. Om den försäkrade normalt tjänar 20 000 kronor i månaden och under arbetstidsförkortningen 10 000 kronor blir beräkningsunderlaget 220 000 kronor.

Den inkomst som skall kunna läggas till grund för beräkningsunderlaget bör följa intjänandeprincipen. Detta innebär att endast sådan inkomst, som den försäkrade kan antas tjäna in under den kommande sexmånadersperioden, kan läggas till grund för beräkningsunderlaget enligt alternativ 1. Inkomst som den försäkrade tjänat in tidigare, men som betalas ut först under nämnda period, bör således inte beaktas. På motsvarande sätt bör i beräkningsunderlaget ingå inkomst som den försäkrade tjänar in under den kommande sexmånadersperioden, men som kommer att betalas ut först efter det att perioden löpt ut.

5.3 Alternativ 2

Förslag: För försäkrad som vid bedömningstidpunkten har en eller flera tidsbegränsade anställningar som tillsammans har en kortare återstående längd än sex månader skall beräkningsunderlaget för dagersättning vara den inkomst i pengar som han eller hon kan antas få av denna anställning/dessa anställningar under återstående tid i anställningen/anställningarna. Inkomsten under återstående anställningstid omräknas till att motsvara en årsinkomst.

Om ersättningsperioden pågår när anställningstiden går ut, skall ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning bestämmas. Beräkningsunderlaget bestäms därefter på grundval av de inkomster den försäkrade tjänat in under de sex månader som ligger omedelbart före omräkningstidpunkten. Inkomsterna omräknas till årsinkomst.

Försäkrade med anställningar som understiger sex månader uppfyller inte förutsättningarna för att få beräkningsunderlaget grundat på anställningsinkomsten såsom det beskrivs i alternativ 1. Under en anställningsperiod gör den försäkrade onekligen en inkomstförlust vid frånvaro på grund av t.ex. sjukdom. För den som är ny på arbetsmarknaden eller saknar tidigare inkomster innebär möjligheten att grunda beräkningsunderlaget på tidigare inkomster en lösning, som inte speglar inkomstförlusten. Denna grupp försäkrade omfattar såväl nytilträdande på arbetsmarknaden som försäkrade, som efter ett längre uppehåll återupptar sitt förvärvsarbete och som inte har en längre anställning. Det bör vara möjligt att i dessa fall ersätta det faktiska inkomstbortfallet trots att anställningstiden inte är av viss längd.

Även i det fallet den försäkrade har tidigare inkomster, men där dessa inte svarar mot inkomsterna i den anställning som är aktuell vid ersättningsfallet, kan det vara motiverat att beakta anställningsinkomsten, såväl när denna överstiger som när den understiger ett beräkningsunderlag som grundas på tidigare inkomster. Däremot saknas det anledning att lägga den tillfälliga anställningsinkomsten till grund för ersättning som utges även sedan anställningen upphört. Beräkningsunderlaget för försäkrade med kortare anställningar än sex månader bör därför grundas på inkomsten i den aktuella anställningen och gälla så länge denna pågår. Denna modell för att bestämma beräkningsunderlag benämns i det följande *alternativ 2*.

Alternativ 2 för bestämmande av beräkningsunderlag för dagersättning skiljer sig från alternativ 1 enbart vad gäller giltighet i tiden. Det som sägs under alternativ 1 om exempelvis krav på anställning och in-

komst i pengar är således tillämpligt även när det gäller detta beräkningsalternativ.

I det fall ersättningsärendet fortfarande pågår när anställningen upphör, bör ett nytt beräkningsunderlag bestämmas. Liksom för övriga försäkrade, som saknar anställning, får den försäkrades tidigare inkomster utgöra beräkningsunderlaget för det framtida inkomstbortfallet. Nytt beräkningsunderlag för dag ersättning bör bestämmas med utgångspunkt i tidigare inkomster som beskrivs i avsnitt 5.4.

5.3.1 Inkomstberäkning

När en försäkrad med kortare återstående anställningstid än sex månader gör anspråk på dag ersättning under den tid anställningen pågår, föreslås att ersättning betalas ut med samma belopp som om det rörde sig om en tillsvidareanställning.

För försäkrad som vid bedömningstidpunkten har en tidsbegränsad anställning vilken – ensam eller tillsammans med en eller flera efter denna följande tidsbegränsade anställningar – har en kortare återstående längd än sex månader bör beräkningsunderlaget för dag ersättning utgöras av den inkomst i pengar som den försäkrade kan antas få under återstående anställningstid omräknad till att motsvara en årsinkomst.

I det fall en försäkrad, som har en månadslön på 20 000 kronor, blir sjuk när tre månader återstår av anställningen bestäms beräkningsunderlaget för dag ersättning enligt alternativ 2 och utgör under kvarvarande anställningstid 240 000 kronor.

5.4 Alternativ 3

Förslag: Beräkningsunderlag för dag ersättning för försäkrad som inte uppfyller förutsättningarna i alternativ 1 eller alternativ 2 skall utgöras av

1. den inkomst i pengar av anställning, uppdrag och aktiv näringsverksamhet samt
2. den inkomst som trätt istället för förvärvsinkomst som den försäkrade tjänat in under en period om sex månader omedelbart före bedömningstidpunkten. Inkomsten omräknas till att motsvara en årsinkomst.

Inkomst som trätt istället för förvärvsinkomst är sjukpenning och rehabiliteringspenning, föräldrapenningförmåner, dagpenning från arbetslöshetskassa, utbildningsbidrag i form av dagpenning m.fl. särskilt angivna ersättningar. Dessa ersättningar skall räknas upp med faktorn 1,25.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 3.2 och 3.3 bör tidigare inkomst anses kunna utgöra ett mått på intjänandeförmågan hos den försäkrade som vid bedömningstidpunkten saknar anställning och spegla hans eller hennes troliga förvärvsförmåga. Beräkningsunderlaget för dagersättning bör för dessa försäkrade därför kunna bestämmas med utgångspunkt i tidigare inkomster, i det följande benämnt *alternativ 3*.

5.4.1 Inkomst av förvärvsarbete

Till grund för beräkningsunderlag för dagersättning enligt alternativ 3 bör kunna läggas inkomst i pengar från såväl anställning och uppdrag. Vid inkomstberäkningen gäller som tidigare nämnts att med inkomst i pengar avses förutom lön även vissa andra ersättningar som t.ex. övertidsersättningar. Däremot ingår inte andra skattepliktiga förmåner och kostnadsersättningar. Om den försäkrade vid bedömningstidpunkten upphört med näringsverksamhet, omfattas denna inte längre av de särskilda regler för bestämmande av beräkningsunderlaget som föreslås gälla för företagare. Under förutsättning att verksamheten pågått under de sex månaderna omedelbart före bedömningstidpunkten, bör även inkomst från näringsverksamhet kunna ingå i beräkningsunderlaget (se vidare avsnitt 6).

Lön under uppsägningstid – vare sig den är förenad med arbetsplikt eller inte – bör kunna läggas till grund för beräkningsunderlag för dagersättning. Detsamma bör gälla permitteringslön eller annan ersättning i pengar som utgör utflödet av ett anställningsförhållande. Om ersättningen inte upphör vid sjukdom reduceras enligt gällande regler emellertid sjukpenningen med lönen under sjukdom. Eftersom sjukpenningen grovt räknat utgör 80 procent av lönen och då allt utom 10 procent av lönen samordnas, kommer någon sjukpenning inte att utges i dessa fall. Dessa inkomster utgör därför inte något problem vid den förändring av regelsystemet för bestämmande av beräkningsunderlag som föreslås.

Avgångsvederlag utgör däremot ett problem. Den som får avgångsvederlag i samband med att anställningen upphör kan i vedertagen bemärkelse inte anses ha någon inkomst av arbete. Inom arbetslöshetsförsäkringen betraktas dock avgångsvederlag som förvärvsinkomst. Arbetslöshetsersättningen samordnas med avgångsvederlaget. I de fall avgångsvederlaget svarar mot lön under mer än sex månader kan detta leda till att den försäkrade – om arbetslösheten består efter den tiden – inte längre uppvisar någon inkomst som kan läggas till grund för beräkningsunderlag. Detta innebär att den försäkrade står utan försäkringsskydd efter en viss tid. Under den första sexmånadersperioden kan

den försäkrade i gengäld ha avgångsvederlag samtidigt som sjukpenning, grundad på ett beräkningsunderlag som i större eller mindre grad motsvarar inkomsten i tidigare anställning.

Det kan diskuteras om förekomsten av avgångsvederlag utgör ett väsentligt problem inom sjukförsäkringen och om det i så fall finns skäl för att försöka åstadkomma en förändring inom ramen för detta uppdrag.

Dagens regler medger att försäkringsskyddet under tid med avgångsvederlag bibehålls i vissa fall, men innefattar inte några möjligheter att reducera sjukpenningen med anledning av avgångsvederlaget. Med det här redovisade förslaget om ett beräkningsunderlag för dag ersättning uppstår problem även när det gäller försäkringsskyddet. Det bristande försäkringsskyddet är en följd av ersättningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen, som inte medger ersättning så länge avgångsvederlaget svarar mot den lön, som hade utgetts om anställningen bestått. Samtidigt kan ett nytt beräkningsunderlag sägas medföra att systemet får balans. I de fall ersättning i samband med uppsägning inte kan samordnas med sjukpenning, ger den heller inte något försäkringsskydd. Om den i gengäld ger ett försäkringsskydd, dvs. utgörs av uppsägningslön, samordnas den också med sjukpenningen.

Utformningen av de olika avtal om ersättning som träffas i samband med uppsägning sammanhänger med strukturomvandlingen på arbetsmarknaden. Det bör i detta sammanhang framhållas att det står parterna fritt att utforma innehållet i dessa överenskommelser. Det föreslås här inte några mer ingripande förändringar i socialförsäkringssystemen för att anpassa försäkringsskyddet till de frivilliga överenskommelser som träffas mellan parter på en arbetsmarknad i förändring. Ett försäkringsskydd som grundas på att ett avgångsvederlag betraktas som förvärvsinkomst, ställer nämligen också krav på förändringar när det gäller samordningen mellan sjukpenning och avgångsvederlaget.

Med nuvarande regler saknas det möjlighet att sedan anställningen väl upphört samordna ett avgångsvederlag med sjukpenning i en framtida sjukperiod. Det skulle innebära stora förändringar i regelsystemet att åstadkomma en samordning mellan en dag ersättning och ett avgångsvederlag i form av en engångsutbetalning. De ingrepp i regelsystemet och de utredningsinsatser som skulle krävas svarar knappast mot behovet av en reglering av frågan.

5.4.2 Inkomst som träder i stället för förvärvsinkomst

Normalt sett omfattas den som saknar inkomst inte av sjukpenningförsäkringen. Om inkomstförhållandena förändras för den försäkrade skall

också enligt det nu gällande regelsystemet fastställd SGI ändras. Den som inte längre har inkomst omfattas då inte av sjukpenningförsäkringen.

Reglerna om SGI-skyddade tider innebär ett avsteg från denna princip och medför att den försäkrade får behålla sitt sjukpenningskydd om vissa förutsättningar är uppfyllda. Sjukpenningskyddet kvarstår i huvudsak i situationer som kan betecknas som skyddsvärda. Det är fallet då försäkringsskyddet i socialförsäkringen alternativt något annat trygghetssystem utnyttjas eller då något samhällsintresse utgör motiv för att låta den försäkrade behålla försäkringsskyddet. Som exempel på det förre kan nämnas tid då den försäkrade är sjuk i en omfattning som berättigar till sjukpenning. Som exempel på det senare kan nämnas att den försäkrade har rätt att vara hemma för vård av ett barn under ett års ålder utan att förlora sitt försäkringsskydd.

För den, som vid bedömningstillfället saknar inkomst, kan ersättningen med nuvarande regler komma att grundas på en tidigare inkomst som den försäkrade inte har haft på länge och kanske inte heller har utsikter att få i en framtid. IBIS har föreslagit att man bortser från tider med sådana ersättningar vid bestämmande av ramtiden, dvs. perioden före den bedömningstidpunkt, som är av avgörande betydelse för vilka inkomster som kan läggas till grund för ett försäkringsskydd enligt alternativregeln. IBIS förslag innebär egentligen en variant som starkt påminner om det nuvarande systemet med SGI-skyddade tider, om än kombinerat med högre ställda kvalifikationskrav, för att komma i åtnjutande av ett försäkringsskydd på samma nivå som med dagens regler. I båda fallen rör det sig om att använda inkomster som ligger långt tillbaka i tiden.

Remissinstanserna har uttryckt farhågor för att IBIS förslag i denna del kommer att leda till långa och komplicerade utredningar och ökad administration i de fall förvärvsarbetet ligger långt tillbaka i tiden.

Under SGI-skyddade tider uppbär den försäkrade ofta kompensation för sitt inkomstbortfall genom ersättningar som grundas på förvärvsinkomsten före förvärvsavbrottet. En lösning, som tillgodoser kraven på ersättning för ett inkomstbortfall som kan uppstå vid t.ex. sjukdom, tillgodoses bäst om även sådana ersättningar för inkomstbortfall får ingå i beräkningsunderlaget. På så sätt knyts beräkningsunderlaget närmare till inkomstbortfallet. En sådan lösning medför också att avvikelserna minskar mellan det faktiska inkomstbortfallet och t.ex. sjukpenning.

Till grund för beräkningsunderlag för dag ersättning enligt alternativ 3 bör således, förutom inkomst i pengar från anställning och uppdrag samt näringsverksamhet, dessutom kunna läggas sådan inkomst i pengar som trätt istället för förvärvsinkomst.

Den ersättning som kan läggas till grund för beräkningsunderlag utgörs i stort sett av de dag ersättningar som också ingår i den pensionsgrundande inkomsten. De ersättningar som föreslås ingå här är

- a) sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt AFL samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) eller motsvarande ersättning som utgivits enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen har trätt i stället för en försäkrads inkomst som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst eller på annan grund,
- b) havandeskapspenning
- c) föräldrapenningförmåner enligt AFL,
- d) dagpenning från arbetslöshetskassa,
- e) utbildningsbidrag i form av dagpenning,
- f) ersättning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,
- g) ersättning som en allmän försäkringskassa har utgivit enligt SjLL,
- h) särskilt utbildningsbidrag,
- i) korttidsstudiestöd,
- j) timersättning vid vuxenutbildning för utvecklingsstörda,
- k) dagpenning till totalförsvarspliktiga och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga samt
- l) ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar.

Här uppräknade ersättningar har samtliga tillskapats i syfte att ersätta det inkomstbortfall en person gör när denna på grund av angiven anledning inte arbetar. Det bör emellertid påpekas att några av ersättningarna i strikt mening inte utgör ersättning för inkomstbortfall. Så är exempelvis fallet med föräldrapenning enligt garantinivån samt dagpenning enligt grundnivån inom arbetslöshetsförsäkringen, som utges på grund av att sökanden uppfyllt det s.k. studerandevillkoret.

Vid en strikt tillämpning av inkomstbortfallsprincipen borde ersättningar såsom föräldrapenning och dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen göras ersättningsgrundande endast i den mån de träder istället för förvärvsinkomst. Exempelvis skulle dagpenning som utges på grund av att sökanden uppfyllt studerandevillkoret vara ersättningsgrundande endast till den del ersättningen motsvaras av förvärvsarbete under ramtiden. En sådan lösning bedöms svårhanterlig från administrativ synpunkt samtidigt som ersättningsnivån knappast påverkas annat än marginellt. Av dessa skäl bör utgiven ersättning alltid i sin helhet vara ersättningsgrundande, trots att den i vissa fall inte helt träder istället för förvärvsinkomst.

5.4.3 Beräkning av inkomst som träder istället för förvärvsinkomst

När beräkningsunderlaget för dagersättning bestäms med tidigare inkomster som grund bör således även inkomster som träder istället för förvärvsinkomster, dvs. ovan redovisade ersättningar, kunna ingå. Dessa ersättningar är i sin tur beräknade på tidigare eller på annat sätt framräknade inkomster och utgör kompensation för en viss del av ett inkomstbortfall. Det förhållandet att ersättningen endast utgör kompensation för en viss del av inkomstbortfallet, oftast 80 procent, medför – om enbart den faktiska ersättningen beaktas – dock att beräkningsunderlaget blir lägre än om den ersättningsgrundande inkomsten beaktas. För att den försäkrade inte skall drabbas av en successiv urholkning av det försäkringsskydd som grundas på andra ersättningar, bör de angivna ersättningarna räknas upp så att de kan sägas motsvara hela det ersättningsunderlag på vilka de grundats.

Med få undantag utges de ersättningar som är aktuella med 80 procent av inkomstbortfallet. I vissa situationer utgörs emellertid ersättningen av ett fast belopp, såsom t.ex. föräldrapenning enligt garanti-nivån. En sådan ersättning kan vara kompensation för inkomstbortfall men behöver inte vara det. En betydande administrativ förenkling kan uppnås genom att i samtliga fall använda en och samma uppräkningsfaktor. Ersättningsbeloppet bör därför multipliceras med en faktor som räknas fram med hänsyn till kompensationsnivån för övervägande delen av de dagersättningar som utges inom socialförsäkringarna. Efter-som denna nivå för närvarande är 80 procent bör denna faktor utgöra 1,25.

5.4.4 Ramtid

När beräkningsunderlaget skall bestämmas med grund i tidigare inkomst är längden på beräkningsperioden, den s.k. ramtiden, en viktig fråga.

En regel som föreskriver att beräkningsunderlaget skall grundas på tidigare inkomster innebär en form av arbetsvillkor. Om inkomsten beräknas över en längre period innebär detta ett krav på långvarigt förvärvsarbete eller mer omfattande arbete under en del av perioden för att ersättningen skall motsvara inkomstförlusten. En kortare ramtid innebär i gengäld att kravet på aktuell anknytning till arbetsmarknaden ökar.

Ramtiden bör således vara tillräckligt kort för att tjäna som ett bra prognosinstrument för framtida inkomster, men samtidigt tillräckligt

lång för att säkerställa att den försäkrade etablerat sig annat än tillfälligt på arbetsmarknaden.

IBIS föreslog att den försäkrade kvalificerar sig för ett beräkningsunderlag, som ansluter till den anställningsinkomst som föreligger vid bedömningstidpunkten, genom att tillträda en anställning som tillsammans med andra avtalade anställningar omfattar minst tolv månader. Det skulle med de nu föreliggande förslagen innebära att ett antal försäkrade som visserligen har tidsbegränsade anställningsavtal (vikariat eller liknande), men som med all sannolikhet kommer att fortsätta i denna eller i andra motsvarande anställningar, skulle tillhöra den grupp som kan komma att kräva omräkning av ersättningsunderlaget under en ersättningsperiod.

Med en inte alltför lång kvalificerings- eller ramtid ökar sannolikheten för att det faktiska inkomstbortfallet ersätts. Med detta uppnår man också en balans i systemet. På samma grunder som en anställningstid om minst sex månader kan betraktas som stadigvarande, bör också den inkomst som den försäkrade kunnat tillgodoräkna sig under en period om sex månader kunna utgöra ett tillförlitligt mått på den försäkrades arbetsutbud. Mot denna bakgrund bör ramtiden vid bestämmande av beräkningsunderlaget enligt alternativ 3 vara sex månader.

Genom en sådan ramtid tillgodoräknas den försäkrade antingen inkomsterna sex månader bakåt eller sex månader framåt i tiden. Detta underlättar för bl.a. nyttillträdande på arbetsmarknaden att skapa ett försäkringsskydd på grundval av en kortare anställningstid. I det enskilda fallet kan detta komma att innebära ett lägre beräkningsunderlag än med dagens regelsystem. En kortare ramtid resulterar dock i att beräkningsunderlaget får en närmare anknytning till det inkomstbortfall som skall kompenseras.

Som tidigare föreslagits bör beräkningsunderlag för dagersättning omräknas till att motsvara en årlig inkomst. Beräkningsunderlag enligt detta beräkningsalternativ bör grundas på den inkomst som den försäkrade kunnat tillgodoräkna sig under en sexmånadersperiod omedelbart före bedömningstidpunkten. Sådan inkomst innefattar inkomst från anställning, uppdrag och näringsverksamhet samt den ersättning som trätt istället för förvärvsinkomst, uppräknad på det sätt som beskrivits i det föregående. Inkomsten under dessa sex månader dubblas för att motsvara en årsinkomst.

Det är endast sådan inkomst som den försäkrade tjänat in inom sexmånadersperioden som bör läggas till grund för bestämmande av beräkningsunderlag för dagersättning enligt alternativ 3. Ersättning som utbetalas under nämnda sexmånadersperiod, men som belöper sig på tid som ligger före denna period, bör således inte ingå i beräkningsunderlaget. Omvänt bör följaktligen ersättning som ännu inte betalats

ut, men som utgör ersättning för tid som omfattas av sexmånadersperioden, räknas in vid bestämmande av beräkningsunderlag.

Om ett ersättningsärende, i vilket beräkningsunderlaget för dagersättning bestämts enligt alternativ 2, fortfarande pågår när den anställning som utgjorde grunden för beräkningen upphör bör ett nytt beräkningsunderlag bestämmas enligt alternativ 3.

I de fall ett nytt beräkningsunderlag skall bestämmas enligt alternativ 3 bör också en ny bedömningstidpunkt fastställas. Bedömningstidpunkten bör sättas till den dag från och med vilken nytt beräkningsunderlag skall gälla, dvs. dagen efter det att anställningen har upphört. Genom att en ny bedömningstidpunkt fastställs, kommer ersättning som den försäkrade uppburit tidigare i ersättningsärendet att bli ersättningsgrundande vid bestämmandet av nytt beräkningsunderlag.

5.5 Överhoppningsbar tid

Förslag: När ramtiden skall bestämmas för beräkningsunderlag för dagersättning enligt alternativ 3 skall vissa tider inte räknas, om detta är till fördel för den försäkrade. Det gäller tid under vilken den försäkrade

a) bedrivit studier för vilka han eller hon uppburit vuxenstudiebidrag enligt 7 kap. studiestödslagen eller lagen om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa eller bedrivit studier för vilka den försäkrade uppburit studiehjälp eller studiemedel enligt studiestödslagen, bidrag enligt förordningen om utbildningsbidrag för doktorander eller bedrivit studier i en omfattning som berättigar till nämnda ersättningar,

b) varit föremål för rehabiliteringsåtgärder och under denna tid fått livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring

c) fullgjort grundutbildning enligt lagen om totalförsvarspåbudsplikt som är längre än 60 dagar eller

d) av Svenska kyrkan, ett svenskt trossamfund, ett organ knutet till sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet varit sänd till annat land för arbetsgivarens räkning, om utlandsvistelsen varat högst fem år.

Vad som gäller för en försäkrad som avses i d) gäller även den medföljande maken. Vidare skall en period om högst fem veckor i följd då den försäkrade varken förvärvsarbetat eller uppburit inkomst som träder istället för förvärvsinkomst vara överhoppningsbar vid fastställandet av ramtid.

Enligt förslaget om beräkningsunderlag för dag ersättning föreslås att dagens bestämmelser om SGI-skyddade tider ersätts av i huvudsak alternativ 3. Ersättningar under tider som idag omfattas av SGI-skydd och som träder istället för förvärvsinkomst görs ersättningsgrundande.

Under vissa arbetsuppehåll utges annat försörjningsstöd än sådan ersättning som träder istället för förvärvsinkomst. Sådana ersättningar och stöd lämpar sig inte som beräkningsunderlag för dag ersättning. Följaktligen föreslås de inte heller bli ersättningsgrundande vid bestämmande av beräkningsunderlaget enligt alternativ 3. Vissa sådana arbetsuppehåll ingår emellertid som ett led i den försäkrades arbetsliv eller utgör en del av den enskildes samhällsåtaganden. De försäkrade kommer enligt dagens regler också i åtnjutande av försäkringsskydd under sådana arbetsuppehåll.

För att ge de försäkrade ett fortsatt försäkringsskydd vid sjukdom m.m. bör det istället vara möjligt att göra vissa tider överhoppningsbara.

Det gäller i första hand perioder då den försäkrade uppbär studiehjälp eller studiemedel enligt studiestödslagen (1973:349) eller bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander, tid då den försäkrade är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsmarknadsutbildning samt tid då den försäkrade enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbudsplikt fullgör grundutbildning som är längre än 60 dagar. Även den som är föremål för rehabilitering och under den tiden uppbär livränta enligt LAF bör få möjlighet att räkna bort rehabiliteringstiden när beräkningsunderlaget skall bestämmas.

Tid då en försäkrad studerar och finansierar studierna på annat sätt än genom studiestöd, studiemedel eller utbildningsbidrag till doktorander omfattas inte av nuvarande regler om SGI-skydd. Det måste anses otillfredsställande att försäkrade behandlas olika beroende på vilket sätt studierna finansieras. Det bör inte vara finansieringsformen som är avgörande för vilket skydd som finns, utan det faktum att den försäkrade faktiskt studerat i viss omfattning. För att försäkrade som studerat utan att uppbära studiehjälp, studiemedel eller utbildningsbidrag till doktorander skall kunna erhålla ett tillfredsställande försäkringsskydd bör fortsättningsvis även tid då den försäkrade bedrivit studier i en omfattning som berättigar till nämnda ersättningar vara överhoppningsbar.

Studiestödslagen innehåller en rad bestämmelser som begränsar möjligheten att erhålla studiemedel. Exempelvis beviljas studiemedel normalt inte till personer som är äldre än 45 år. Vidare är studerande som har inkomster som överstiger en viss nivå inte berättigade till studiemedel. Avsikten är att dessa och liknande bestämmelser inte skall ha betydelse vid ställningstagande till om tid med studier utan studiemedel

skall vara överhoppningsbar. Endast bestämmelser som reglerar i vilken omfattning studierna skall bedrivas för att studiemedel skall beviljas bör beaktas i sammanhanget.

I många fall torde det vara förhållandevis enkelt för försäkringskassan att konstatera att den försäkrade studerat i en sådan omfattning som berättigar till studiehjälp, studiemedel eller utbildningsbidrag till doktorander. Har exempelvis en försäkrad under studier på högskola erhållit 20 poäng per termin bör studieperioden vara överhoppningsbar, eftersom de krav på studieresultat som uppställs vid heltidsstudier torde vara uppfyllda. Det bör räcka med att den studerande till kassan inger ett utdrag ur studiedokumentationsregistret för att styrka studiernas omfattning. När det i vissa andra fall blir fråga om mer komplicerade bedömningar bör det kunna krävas att den försäkrade till försäkringskassan inger ett särskilt intyg som utvisar att studierna bedrivits i erforderlig omfattning.

Särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) är avsedda att ersätta inkomstbortfall i samband med vissa former av studier. Svux och svuxas konstruktion med en bidragsdel och en lånedel gör att de till skillnad från övriga ersättningar som träder istället för förvärvsinkomst inte bör göras ersättningsgrundande när beräkningsunderlag för dag ersättning bestäms enligt alternativ 3. Istället bör tid då den försäkrade uppburit vuxenstudiebidrag enligt 7 kap. studiestödslagen eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, i likhet med tid då den försäkrade uppburit studiemedel, kunna vara överhoppningsbar vid bestämmandet av ramtid.

Om reglerna angående överhoppningsbara tider görs tvingande skulle det i vissa situationer kunna medföra att beräkningsunderlaget för dag ersättning skulle komma att bli lägre än om inkomster under den tiden beaktas när underlaget bestäms. Reglerna om överhoppningsbara tider bör därför tillämpas endast när det är till den försäkrades fördel.

Förslaget med vissa överhoppningsbara tider öppnar möjlighet att tillförsäkra de försäkrade ett tillfredsställande försäkringsskydd efter förvärvsuppehåll, som kan sägas utgöra ett led i den försäkrades arbetsliv eller som ingår i den enskildes samhällsåtagande. Under den överhoppningsbara tiden gäller ett särskilt beräkningsunderlag. Detta beskrivs i avsnitt 5.4.2.

Särskilda SGI-regler gäller också för försäkrade som av Svenska kyrkan, ett svenskt trossamfund, ett organ som är knutet till ett sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet varit sänd till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning. Om utlandsvistelsen varat i högst tre år fastställs SGI vid åter-

komsten till Sverige till lägst det belopp som utgjorde SGI omedelbart före utlandsresan. Regeln gäller även för medföljande make.

I syfte att garantera denna grupp försäkrade ett skydd motsvarande dagens regler bör den tid då den försäkrade vistats utomlands vara överhoppningsbar vid fastställande av ramtiden. Den överhoppningsbara tiden föreslås dock bli fem år i likhet med vad som föreslagits i lagrådsremissen angående socialförsäkringens personkrets.

Beräkningsreglerna i alternativ 3 bör ge utrymme för ledighet motsvarande semesterledighet utan att detta negativt påverkar storleken på utgående ersättning.

Bland de försäkrade, för vilka det är aktuellt att bestämma beräkningsunderlag för dagersättning enligt detta alternativ, återfinns personer som kontinuerligt försörjer sig genom kortvariga anställningar. Rätten till semesterledighet är enligt semesterlagen (1977:480) begränsad vid vikariat och andra korta anställningar. Ledighet från förvärvsarbete som motsvarar semesterledighet torde dessa personer få genom att tillfälligt inte ingå ett nytt anställningsavtal.

En period om längst fem veckor i följd då den försäkrade varken förvärvsarbetat eller haft inkomst som träder istället för förvärvsinkomst bör vara överhoppningsbar vid fastställandet av ramtid vid bestämmande av beräkningsunderlag för dagersättning enligt alternativ 3. Anledningen till att den försäkrade varit ledig bör inte ha någon betydelse i sammanhanget.

En försäkrad kan naturligtvis ha flera perioder utan inkomst under de sex månader som föregår bedömningstidpunkten. I sådana fall bör den längsta av dessa perioder göras överhoppningsbar vid fastställandet av ramtiden. Övriga perioder utan inkomst bör omfattas av ramtiden.

6 Beräkningsunderlag för dagersättning för företagare

6.1 Inledning

Enligt uppdraget till IBIS borde reglerna för inkomstberäkning för egenföretagare utformas så att de anpassas till de speciella förutsättningar som gäller för egenföretagares inkomster. Det som sades om egenföretagare skulle även gälla för företagare som driver verksamhet i bolagsform. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. den kritik som i olika sammanhang framförts mot att sjukpenningförsäkringen för personer som startar företag är avhängig av i vilken företagsform verksamheten bedrivs. Detta är något som den enskilde inte alltid är uppmärksam på i samband med att företaget startas. I olyckliga fall upptäcker den som startat sitt företag i aktiebolagsform att han eller hon saknar skydd först i samband med t.ex. sjukdom.

Utifrån dessa direktiv och med utgångspunkt från IBIS förslag, har det fortsatta beredningsarbetet bedrivits.

I det följande kommer de försäkrade företagarna indelas i två personkretsar – egenföretagare och företagsledare i fåmansföretag.

Egenföretagare är ett begrepp som används i olika sammanhang. En försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning, dvs. inkomst av näringsverksamhet, brukar benämnas egenföretagare i socialförsäkringssammanhang. Denna innebörd bör begreppet även fortsättningsvis ha.

Företagsledare i fåmansföretag föreslås den person anses vara som antingen till följd av eget eller närstående persons aktie- eller andelsinnehav eller annan liknande grund har ett väsentligt inflytande över verksamheten i ett fåmansföretag eller den som har den reella bestämmanderätten över viss verksamhetsgren och självständigt kan förfoga över dess resultat. Den som har inkomst av förvärvsarbete i ett fåmansföretag och är att anse som företagsledare där föreslås behandlas på samma sätt som en egenföretagare när det gäller beräkningsunderlag för dag ersättning.

Att sjukförsäkringsskyddet med dagens regler är olika för de två företagargrupperna har sin förklaring i de gällande SGI-reglerna. SGI för en egenföretagare får under verksamhetens uppbyggnadsskede och vid ändrade förvärvsförhållanden beräknas till högre belopp än vad som framgår av nettointäkten. I stället för inkomsten läggs vad som motsvarar skälig lön för liknande arbete för annans räkning till grund för SGI, s.k. jämförelseinkomst. En person som startar verksamhet i aktiebolagsform, dvs. en företagsledare i ett fåmansföretag, behandlas i SGI-sammanhang som andra arbetstagare. Det innebär att SGI skall beräknas på den årliga inkomst i pengar (lön) som han eller hon kan antas komma att tills vidare få för eget arbete som arbetstagare i bolaget. Om personen inte har möjlighet att ta ut lön under den första tiden av företagets uppbyggnadsskede, kan inte någon motsvarande jämförelseinkomst beräknas, som gäller för företagare som är egenföretagare. Han eller hon kan då stå utan skydd vid sjukdom m.m.

6.2 Riksförsäkringsverkets förslag om försäkringssystem för företagare

Som redovisas i avsnitt 2.2.1 lämnade RFV år 1989 ett förslag om nytt försäkringssystem för företagare som i korthet gick ut på att deras försäkring skulle bestå av två delar, en obligatorisk del med grundsjukpenning och en frivillig del med tillägssjukpenning. I sitt betänkande tog IBIS upp detta förslag till övervägande. Där konstaterades att den föreslagna frivilliga tillägssjukpenningen var mer än en försäkring för den enskilde individens egna inkomstbortfall vid sjukdom. Den beskrivna tilläggsförsäkringen skulle enligt RFV komma till rätta med den ekonomiska effekten av bortfall av den egna arbetsinsatsen vid sjukdom. En sådan tilläggsförsäkring var enligt IBIS närmast att betrakta som en försäkring mot risker i företaget och inte en försäkring mot inkomstbortfall på grund av sjukdom. Utredningen ifrågasatte inte det berättigade i en sådan försäkring, men fann däremot inte att den kunde rymmas inom den allmänna sjukpenningförsäkringens ramar. I den mån en sådan försäkring skulle administreras med allmänna medel borde detta enligt IBIS utredas i särskild ordning.

Den bedömning IBIS gjorde bedöms fortfarande gälla. Det är därför inte motiverat att i nuvarande sammanhang ta upp RFV:s förslag till förnyad prövning.

6.3 Olika former av näringsverksamhet

Näringsverksamhet är ett skatterättsligt begrepp. Med näringsverksamhet avses yrkesmässigt bedriven förvärvsverksamhet. Den som bedriver verksamheten beskattas för sin inkomst som inkomst av näringsverksamhet om inkomsten inte räknas som inkomst av kapital eller tjänst. För att en inkomst skall få hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet skall tre s.k. rörelsekriterier föreligga. Verksamheten skall kännetecknas av varaktighet, självständighet samt drivas i vinstsyfte.

Näringsverksamhet kan bedrivas av antingen en fysisk eller en juridisk person. En enskild näringsidkare är en fysisk person som driver verksamheten utan att det finns något bolag med i bilden. En fysisk person kan också driva näringsverksamhet genom enkelt bolag eller ett handelsbolag. Ett enkelt bolag föreligger när två eller fler har avtalat att utöva verksamhet i bolag utan att handelsbolag föreligger. Det enkla bolaget beskattas inte för sin inkomst. Inkomsten taxeras i stället hos delägarna. Handelsbolaget är en juridisk person men inte heller det är skattesubjekt när det gäller inkomstbeskattningen. I stället beskattas inkomsten hos handelsbolagets ägare. Vidare kan en fysisk person driva näringsverksamhet genom ett aktiebolag. Aktiebolaget är en juridisk person som dessutom är skattesubjekt. Slutligen kan näringsverksamhet bedrivas i en ekonomisk förening. En sådan förening är, liksom aktiebolag, en juridisk person och ett eget skattesubjekt.

6.4 Allmänt om lagstiftningen om fåmansföretag

För beskattning av fåmansföretag, företagsledare och delägare i sådana företag gäller särskilda regler i kommunalskattelagen (1928:370) (KL) och lagen om statlig inkomstskatt. Som *fåmansföretag* räknas enligt punkt 14 av anvisningarna till 32 § KL a) aktiebolag och ekonomisk förening, vari en fysisk person eller ett fåtal fysiska personer äger så många aktier eller andelar att dessa personer har mer än hälften av rösterna för aktierna eller andelarna i företaget; b) aktiebolag eller ekonomisk förening vars verksamhet är uppdelad på verksamhetsgrenar, som är oberoende av varandra, såvida en person genom aktie- eller andelsinnehav, avtal eller på därmed jämförligt sätt har den reella bestämmanderätten över sådan verksamhetsgren och självständigt kan förfoga över dess resultat.

Som fåmansföretag räknas dock inte, enligt nämnda lag, aktiebolag vars aktier är noterade vid en svensk eller utländsk börs. Som fåmans-

företag räknas inte heller vissa bostadsföreningar och bostadsaktiebolag. Som fåmansföretag räknas således inte heller enskild firma, enkelt bolag eller partrederi och inte heller stiftelse eller ideell förening. Särskilda regler finns för fåmansägt handelsbolag.

Avsikten med de särskilda reglerna är att åstadkomma neutralitet vid beskattningen av företagsinkomster oavsett om verksamheten bedrivs i fåmansföretag eller i annan företagsform. För att uppnå detta syfte har regler utformats för att förhindra transaktioner mellan fåmansföretaget och dess ägare, där syftet är att uppnå skattefördelar som inte kan anses motiverade med hänsyn till den bedrivna verksamheten.

För att förhindra att arbetsinkomster omvandlas till kapitalbeskattade inkomster gäller särskilda regler för utdelning från fåmansföretag samt för reavinst vid avyttring av aktier i sådant företag.

Enligt KL skall företag räknas som fåmansföretag enligt punkt a) om en fysisk person eller ett fåtal personer äger så många aktier eller andelar att dessa personer tillsammans har mer än hälften av rösterna för aktierna eller andelarna i företaget.

Riksskatteverket (RSV) rekommenderar att som ett fåtal personer bör anses högst 10 personer. Härvid räknas hela närståendekretsens (se nedan) innehav som ett enda individuellt ägande. Detta innebär att antalet delägare i ett fåmansföretag kan vara väsentligt större än 10. Det saknar betydelse om delägarna är bosatta i Sverige eller inte, liksom om delägarna är svenska medborgare eller inte.

Utmärkande för den företagskonstruktionen som anges i punkt b) ovan är främst att företaget har delats upp på olika och av varandra oberoende verksamhetsgrenar. Det är framförallt företag med ägare inom gruppen fria yrkesutövare som kan beröras av dessa bestämmelser, t.ex. läkare, arkitekter eller konsulter. Antalet delägare saknar i dessa fall betydelse.

Som *företagsledare* i fåmansföretag skall enligt KL anses den eller de personer som till följd av eget eller närstående persons aktieinnehav i företaget eller annan liknande grund har ett väsentligt inflytande över verksamheten (grupp a) eller den som har den reella bestämmanderätten över sådan verksamhetsgren och självständigt kan förfoga över dess resultat (grupp b).

RSV anför i sina rekommendationer att om väsentligt inflytande föreligger eller inte beror främst på ägarintresset i företaget. För att en person skall anses som företagsledare bör, förutom ägarintresse, regelmässigt krävas att han är verksam i företaget. Om omständigheterna i det enskilda fallet inte föranleder annan bedömning bör i regel väsentligt inflytande inte anses föreligga om det direkta och indirekta innehavet av aktier är mindre än 20 procent av samtliga aktier eller av samma andel av rösterna i bolaget. Som exempel på sådana omständigheter kan

nämnas vederbörandes ställning, arbetsuppgifter eller andra befogenheter i företaget som han fått genom avtal eller på annan liknande grund. Även den omständigheten att särskilt fördelaktiga avtal ingåtts med företaget kan vara av viss betydelse för bedömningen av om företagsledande ställning föreligger eller ej.

De omständigheter som nämnts medför inte att en i företaget anställd chef som varken har direkt eller indirekt ägarintresse bör anses som företagsledare i den bemärkelse som avses här.

Om ett företag ägs av flera personer och dessa har i stort sett samma ägarintresse och inflytande i företaget, kan var och en av dem anses som företagsledare.

Om ägarkretsen är förhållandevis stor och om det kan göras sannolikt att ingen delägare har ett större inflytande än någon av de övriga ägarna, bör i regel ingen av dem anses som företagsledare. Är ägarintresset däremot ojämnt fördelat på så sätt att en av delägarna i förhållande till de övriga äger en betydligt större del av företaget bör denne normalt anses som företagsledare.

RSV anför vidare att normalt bör endast en sådan familjemedlem som genom sina arbetsuppgifter, sin utbildning eller liknande förhållanden har en inflytelserik ställning anses som företagsledare. Enbart det förhållandet att en familjemedlem är anställd eller innehar styrelseuppgifter i fåmansföretaget utgör därför inte tillräcklig grund för att vederbörande också skall anses som företagsledare.

Av KL framgår att som *närstående person* räknas föräldrar, far- och morföräldrar, make, avkomling, avkomlings make, syskon, syskons avkomling samt dödsbo vari den skattskyldige eller någon sådan person som nämnts är delägare. Med avkomling avses även styvbarn och fosterbarn. Med makar avses förutom personer som är gifta med varandra även de, som utan att vara gifta, lever tillsammans om de tidigare varit förenade i äktenskap, eller gemensamt har eller har haft barn fött före ingången av beskattningsåret. Som makar anses också personer av samma kön som låtit registrera sitt partnerskap.

Om maken till en företagsledare i ett fåmansföretag arbetar i företaget och själv inte är företagsledare, betecknas maken som *medhjälpare make*. RSV rekommenderar¹ att för att bedöma om båda eller endast en av makarna är att anse som företagsledare bör man beakta bl.a. verksamhetens art, makarnas arbetsuppgifter i företaget och om de har utbildning som kan anses ändamålsenlig med hänsyn till arbetsuppgifterna i företaget. Även sådan tidigare yrkeserfarenhet som kan ha betydelse med hänsyn till arbetsuppgifterna bör beaktas vid bedömningen.

¹ RSV:s rekommendationer m.m. om beskattning av fåmansföretag, av delägare m.fl. i sådana företag --- (RSV S 1997:6)

Hur ägandet i företaget fördelar sig mellan makarna saknar däremot i regel betydelse för denna bedömning. Om företaget har bildats av den ena maken och om verksamheten kan anses vara direkt beroende av dennes arbetsinsats och särskilda kvalifikationer, bör den andre maken i allmänhet räknas som medhjälpande make. I andra fall bör båda makarna anses som företagsledare om de har sin huvudsakliga förvärvsverksamhet förlagd till företaget.

Utöver materiella regler i skattelagarna finns regler i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter. Enligt denna lag skall bl.a. företagsledare och delägare i fåmansföretag lämna särskild självdeklaration. Dessa personer har skyldighet att redovisa sina ekonomiska mellanhavanden för skattemyndigheterna. Så skall t.ex. uppgift lämnas om delägares och honom närståendes namn, personnummer och adress och i förekommande fall aktieinnehav varvid, om det förekommer olika röstvärden för innehavet, dessa skall anges. Uppgifter behöver inte lämnas för närstående person, som inte har uppburit ersättning från, träffat avtal med eller haft liknande förhållande med företaget. Företagsledare och närstående har skyldighet att lämna en rad uppgifter som behövs för att tillämpa gällande bestämmelser rörande beräkningen av inkomsten från företaget.

Av den kontrolluppgift som arbetsgivaren/fåmansaktiebolaget har skyldighet att lämna till skattemyndigheten skall bl.a. framgå lön, arvode samt andra ersättningar eller förmåner som utgör skattepliktig intäkt av tjänst. Uppgift skall även lämnas om rabatt, bonus eller annan förmån som ges ut på grund av kundtrohet eller liknande.

Enligt aktiebolagslagen (1975:1385) och aktiebolagsförordningen (1975:1387) skall aktiebolag anmälas till Patent- och registreringsverket (PRV) för registrering senast sex månader efter att stiftelseurkunden undertecknats. Innan registreringen kan bolaget inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter. Av PRV:s register framgår inte vem eller vilka som är aktieägare i bolaget.

Aktiebolagets styrelse skall föra aktiebok över bolagets samtliga aktieägare. Där skall bl.a. aktieägarnas postadress samt yrke eller titel anges. När styrelseledamot och verkställande direktör tillträder skall de anmäla sitt aktieinnehav som skall antecknas i aktieboken. Aktieboken skall hållas tillgänglig för var och en.

Om en arbetsgivare går i konkurs, har arbetstagare enligt förmånsrättslagen (1970:979) förmånsrätt i konkursen framför vanliga fordringsägare. Sådan förmånsberättigad lönefordran säkerställs enligt lönegarantilagen (1992:497). Enligt denna lag har en arbetstagare som själv eller tillsammans med nära anförvanter senare än sex månader före konkursansökningsdagen ägt väsentlig andel av företaget och som haft be-

tydande inflytande över dess verksamhet *inte* förmånsrätt för lön eller pension vid företagets konkurs.

6.5 Egenföretagare

Förslag: Beräkningsunderlaget för dagersättning för en egenföretagare skall bestämmas med utgångspunkt i inkomsten av aktiv näringsverksamhet enligt det senaste taxeringsbeslutet före bedömningstidpunkten. Om den försäkrades inkomster varierat kraftigt, får de tre senaste årens genomsnittliga taxerade inkomst läggas till grund för beräkningen.

Med näringsverksamhet avses enligt KL yrkesmässigt självständigt driven förvärvsverksamhet. Enskild näringsverksamhet utgör antingen aktiv eller passiv näringsverksamhet. En förvärvskälla anses som aktiv om näringsidkaren i inte oväsentlig omfattning arbetar i verksamheten.

Beräkningsunderlag för dagersättning föreslås bli baserat på inkomst av eget arbete och det är därför bara försäkrade som bedriver aktiv näringsverksamhet som är intressanta i detta sammanhang. Mot denna bakgrund anses i det följande den som bedriver aktiv näringsverksamhet vara egenföretagare. Preciseringen innebär inte någon förändring mot vad som gäller i dag för försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning.

En utgångspunkt vid översynen av SGI-reglerna är att beräkningsunderlaget så långt det är möjligt skall vara relaterat till det faktiska inkomstbortfall en försäkrad får vid t.ex. sjukdom. En annan utgångspunkt är ett sjukförsäkringssystem med större överensstämmelse mellan avgifter till systemet och ersättningar från systemet. En tredje utgångspunkt är att företagare skall behandlas lika, oberoende av i vilken företagsform de bedriver sin verksamhet. Reglerna skall dessutom om möjligt vara enkla att administrera.

Som anförts i avsnitt 3.3 Olika beräkningsunderlag för olika grupper av försäkrade, kan det av olika skäl anses mindre lämpligt att lägga den inkomst som en egenföretagare uppger sig ha just vid bedömningstidpunkten till grund för beräkningsunderlaget. Det får istället antas att den senast tillgängliga uppgiften om taxerad inkomst är den som i regel bäst speglar den försäkrades förvärvsförmåga och inkomstsituation. Beräkningsunderlaget för dagersättning bör därför bestämmas med utgångspunkt i den försäkrades inkomst av aktiv näringsverksamhet enligt det senaste taxeringsbeslutet före bedömningstidpunkten. Därmed avses, liksom i dag, den skatterättsligt bestämda inkomsten, dvs.

det nettoresultat som återstår av verksamhetens intäkter efter avdrag för bl.a. egenavgifter och avskrivningar samt olika bokslutsdispositioner inom ramen för skattelagstiftningen.

IBIS föreslog att underskott från tidigare beskattningsår skulle få läggas till inkomsten vid bestämmande av SGI.

Det har inte bedömts vara lämpligt att ändra reglerna på det sätt IBIS föreslår. Med den föreslagna regelns koppling till den taxerade inkomsten behålls sambandet mellan de socialavgifter som egenföretagare betalar och det försäkringsskydd han eller hon får, något som får anses stärka försäkringssystemets legitimitet.

För att beräkningsunderlaget så väl som möjligt skall spegla den försäkrades förvärvsförmåga och inkomstnivå, och för att en tillfälligt hög eller låg inkomst inte skall få ett allt för kraftigt genomslag, bör de tre senaste taxeringarnas genomsnittliga nettointäkter ligga till grund för beräkningsunderlaget, när den försäkrades inkomster varierat kraftigt under dessa år. Kraftigt varierande får inkomsterna anses vara när det mellersta årets inkomst avviker med mer än 30 procent från något av de övriga årens inkomster. Om inkomsterna däremot har varit stigande eller sjunkande, bör det sista årets taxerade inkomst läggas till grund för beräkningsunderlaget.

Dagens regel i AFL om jämförelseinkomst för egenföretagare medför att försäkringskassan i många fall måste utreda vilket arbete som är närmast jämförligt med egenföretagarens och vad som kan anses vara en skälig avlöning för detta. Inte sällan är det svårt att fastställa en jämförelseinkomst eller att överhuvudtaget göra en jämförelse, t.ex. för konstnärer och andra med s.k. fria yrken eller i andra fall när motsvarande arbete inte längre finns tillgängligt på arbetsmarknaden. Det är också svårt att beräkna en exakt jämförelseinkomst eftersom beräkningen innehåller flera osäkerhetsmoment. Den blir därför ofta ungefärlig.

Med ovanstående förslag tas regeln om jämförelseinkomst bort. Istället är utgångspunkten en dokumenterad tidigare inkomst. Utöver att kopplingen mellan avgifter och försäkringsskydd blir tydligare får den försäkrade även större möjlighet att överblicka sitt skydd samtidigt som möjligheten att utnyttja systemet på ett otillbörligt sätt begränsas. Det förenklade beräkningssättet medför också att försäkringskassans utredningsarbete underlättas och inslaget av godtycklighet i beslutsfattandet minimeras.

6.6 Företagsledare i fåmansföretag

Förslag: Beräkningsunderlaget för dag ersättning för en försäkrad, som är anställd i ett fåmansföretag där han eller hon är att anse som företagsledare, skall bestämmas med utgångspunkt i den försäkrades inkomst i pengar i detta arbete enligt det senaste taxeringsbeslutet före bedömningstidpunkten. Om den försäkrades inkomster varierat kraftigt, får de tre senaste årens genomsnittliga taxerade inkomst läggas till grund för beräkningen.

IBIS föreslog att samma regler skulle gälla vid fastställandet av SGI för alla företagare oavsett företagsform, under verksamhetens uppbyggnadsskede. För att uppnå så stor neutralitet som möjligt, talar övervägande skäl för att det i princip bör vara enhetliga bestämmelser för alla företagare även när de är etablerade i sitt företag. Med ett sådant system kan man bl.a. uppnå den likabehandling av företagare som efterfrågas. Den nu föreslagna regeln innebär alltså att de arbetstagare som är att anse som företagsledare i fåmansföretag kommer att omfattas av andra bestämmelser vad avser beräkningsunderlag för dag ersättning än övriga arbetstagare.

Företagsledare i fåmansföretag

En arbetstagare kan definieras som en person som på grund av ett anställningsförhållande uppbär ersättning i form av lön för eget arbete åt en arbetsgivare. Begreppet arbetstagare kan vid en första anblick te sig tämligen entydigt. Gruppen arbetstagare inbegriper emellertid även vissa personer som är företagare, nämligen ägare till s.k. fåmansföretag, där den huvudsakliga ägaren till ett företag själv arbetar i verksamheten och har ett anställningsförhållande till sitt eget företag. Inte sällan har denne ägare dessutom ett väsentligt inflytande över verksamheten i företaget. Den anställda företagaren uppbär lön som alla andra anställda, men har till skillnad från vanliga arbetstagare en betydligt större möjlighet att själv styra sina inkomster. En sådan företagare får enligt nuvarande system sin SGI grundad på inkomsten av anställningen på samma sätt som alla andra arbetstagare.

I avsnitt 6.4 redovisas dels reglerna i skattelagarna, dels RSV:s rekommendationer vad avser fåmansföretag och företagsledare m.m.

För den enskilde och för de myndigheter som har att administrera de olika regelsystemen är det en stor fördel att, när så är möjligt, ha enhetliga regler och enhetlig terminologi. Av den anledningen bör de be-

grepp som används i skattelagarna och i andra regelsystem i princip även användas inom socialförsäkringssystemet. Det är lämpligt att de olika begreppen även tillämpas och tolkas på likartat sätt. I detta avseende bör de skatterättsliga tolkningarna kunna ligga som grund.

Fåmansföretag bör definieras på samma sätt som görs i KL, dvs. dels a) aktiebolag och ekonomisk förening vari en fysisk person eller ett fåtal fysiska personer äger så många aktier eller andelar att dessa personer har mer än hälften av rösterna för aktierna eller andelarna dels b) aktiebolag eller ekonomisk förening vars verksamhet är uppdelad på verksamhetsgrenar, som är oberoende av varandra, såvida en person genom aktie- eller andelsinnehav, avtal eller på därmed jämförligt sätt har den reella bestämmanderätten över sådan verksamhetsgren och självständigt kan förfoga över dess resultat. Som fåmansföretag skall inte räknas aktiebolag vars aktier är noterade vid en svensk eller utländsk börs. Som fåmansföretag räknas inte heller vissa bostadsföreningar och bostadsaktiebolag.

För att avgränsa gruppen anställda i fåmansföretag bör det endast vara de anställda som anses som *företagsledare* som skall ingå i personkretsen.

Även företagsledare bör definieras på samma sätt som görs i KL, dvs. som den person som till följd av eget eller närstående persons aktie- eller andelsinnehav eller annan liknande grund har ett väsentligt inflytande över verksamheten eller den som har den reella bestämmanderätten över viss verksamhetsgren och självständigt kan förfoga över dess resultat.

Gruppen *närstående* så som den anges i KL är vittförgrenad. I socialförsäkringssystemet finns motsvarande definition av make och barn som i KL, däremot är de övriga släktingar som anges där inte aktuella i något sammanhang. Kretsen närstående kommer att behöva granskas i vissa fall för att avgöra om en delägare i ett fåmansföretag skall anses som företagsledare eller ej. Uppgiften kan alltså ha avgörande betydelse för avgränsningen av personkretsen. Närståendebegreppet blir på så sätt aktuellt även i samband med att beräkningsunderlag för dagersättning skall bestämmas för företagsledare i fåmansföretag.

Inkomstberäkning

Det är den årliga inkomsten i pengar som bör ligga till grund för beräkningsunderlag för dagersättning, på samma sätt för en arbetstagare som är att anse som företagsledare i fåmansföretag som för andra arbetstagare. Till skillnad från vad som gäller för beräkningsunderlaget för

dessa bör emellertid företagsledarens beräkningsunderlag inte grundas på den inkomst han eller hon har just vid bedömningstillfället utan på tidigare taxerad inkomst, dvs. samma som föreslås gälla för egenföretagare som har inkomst av näringsverksamhet.

Det är inte ovanligt att en företagsledare inte tar ut lön regelbundet varje månad utan i stället gör större uttag vid ett fåtal tillfällen, t.ex. i samband med att företagets bokslut upprättas, och därmed disponerar sina inkomster på liknande sätt som en egenföretagare. Det kan därför vara lämpligt att som grund för beräkningsunderlaget lägga inkomst som intjänats under en längre tid för dessa företagsledare på samma sätt som egenföretagare. Inkomsten bör emellertid ha intjänats så nära bedömningstidpunkten som möjligt. Det innebär att i första hand den senaste taxerade inkomsten bör ligga till grund för beräkningsunderlaget. Det får antas att denna inkomst i flertalet fall tämligen väl överensstämmer med den försäkrades förvärvsförmåga och inkomstsituation och att den därmed också kan spegla den inkomstförlust som inträder vid t.ex. sjukdom.

För att beräkningsunderlaget så väl som möjligt skall spegla den försäkrades inkomstnivå och för att inte en tillfälligt hög eller låg inkomst skall få ett allt för kraftigt genomslag bör de senaste tre taxeringarnas genomsnittliga inkomster ligga till grund för beräkningsunderlaget, när den försäkrades inkomster har varierat kraftigt under dessa år. Kraftigt varierande får inkomsterna anses vara när det mellersta årets inkomst avviker med mer än 30 procent från något av de övriga årens inkomster. Om inkomsterna däremot har varit stigande eller sjunkande, bör det sista årets taxerade inkomst läggas till grund för beräkningsunderlaget.

Förslaget att beräkningsunderlaget skall grundas på taxerad inkomst innebär att den som är anställd i sitt eget fåmansföretag och som är att anse som företagsledare där, inte längre skall få sin sjukpenning och annan dag ersättning grundad på den årliga inkomst i pengar som han eller hon beräknar framåt i tiden för sitt arbete i företaget. I stället skall beräkningsunderlaget enligt förslaget grundas på den försäkrades taxerade inkomst, dvs. konstaterad inkomst, på samma sätt som för en företagare som bedriver sin verksamhet i annan företagsform.

De skäl som anförs för att egenföretagares beräkningsunderlag skall grundas på taxerad inkomst är tillämpliga även vad avser företagsledare. En person som är sin egen arbetsgivare har i stor utsträckning möjlighet att själv bestämma sin lön eller göra en uppskattning av den förväntade inkomst som kan läggas till grund för beräkningsunderlaget. Denna omständighet kan skapa utrymme för spekulation. Genom att istället koppla försäkringsskyddet till en dokumenterad tidigare inkomst begränsas möjligheten att utnyttja systemet otillbörligt och någon eller några månaders lägre inkomst får inte heller så stor påverkan. Genom

kopplingen till den taxerade inkomsten förstärks sambandet mellan de socialavgifter som fåmansföretaget betalar och det försäkringsskydd företagsledare får, något som får anses stärka försäkringssystemets legitimitet. Den enskilde kan också på ett enkelt sätt överblicka vilket försäkringsskydd han eller hon har.

Ett fåmansföretag och en företagsledare har, som redovisas i avsnitt 6.4, en långtgående uppgiftsskyldighet till skattemyndigheten. I och med denna skyldighet kan försäkringskassan få tillgång till uppgifter om närstående och i vilken utsträckning deras aktieinnehav får betydelse för bedömningen i företagsledarfrågan. Det kan även vara lämpligt att på försäkringskassans blanketter, t.ex. försäkrar för sjukpenning, införa skyldighet för den försäkrade att lämna information även om förhållanden som avser de nu aktualiserade frågorna.

Försäkringskassan bör göra en självständig bedömning i frågan, om en försäkrad skall anses som företagsledare eller ej vid beslut om beräkningsunderlag för dagersättning. När en försäkrad som startat egen verksamhet fått taxeringsbeslutet, kommer det klart att framgå hur skattemyndigheten har bedömt personens status i skattehänseende. När det föreligger ett taxeringsbeslut borde det i princip saknas anledning för försäkringskassan att göra annan bedömning än den skattemyndigheten gjort. I dag torde försäkringskassan acceptera en försäkrad som egenföretagare om han eller hon taxerats för intäkt av aktiv näringsverksamhet. För tiden före det första taxeringsbeslutet, dvs. det första året/åren efter att arbetet som företagare startade, måste försäkringskassan dock avgöra frågan om en försäkrad skall anses vara egenföretagare, företagsledare eller arbetstagare utan att ha tillgång till något beslut från skattemyndigheten. I denna situation kan det givetvis uppstå vissa utredningssvårigheter. Dessa svårigheter bör dock inte överdrivas. När det gäller förhållandet egenföretagare/arbetstagare gör försäkringskassan denna bedömning redan i dag. I de allra flesta fall torde den försäkrade relativt enkelt kunna visa till vilken personkrets han eller hon kan anses höra. Om det i undantagsfall senare skulle visa sig att försäkringskassan och skattemyndigheten kommit fram till olika bedömning, torde den försäkrade, genom utformningen av reglerna om beräkningsunderlag under de tre första åren (se avsnitt 6.7), inte ha gjort någon rättsförlust genom att försäkringskassan tillämpat de beräkningsregler som gäller för en företagare under denna tid och inte de regler som gäller för en anställd.

6.7 Företagare som startar verksamhet

Förslag: Under de tre första åren efter att en försäkrad som är att anse som egenföretagare eller företagsledare i fåmansföretag börjat förvärvsarbete i ett eget företag, får det tillämpas särskilda regler för beräkningsunderlag för dagersättning.

Under denna tid får beräkningsunderlaget, om det är till fördel för den försäkrade, beräknas på grundval av den inkomst av förvärvsarbete eller den inkomst som trätt i stället för förvärvsinkomst, som den försäkrade hade under sex månader omedelbart innan han eller hon började arbeta i företaget, omräknat till att motsvara en årsinkomst.

Beräkningsunderlaget för dagersättning får under dessa tre år inte uppgå till lägre årligt belopp än 250 procent av prisbasbeloppet.

När en försäkrad startar ett eget företag bör han eller hon under vissa förutsättningar vara garanterad ett visst minsta försäkringsskydd. Att införa ett sådant skydd får anses ligga i linje med övriga åtgärder och uttalanden från regeringens sida, när det gäller småföretagandet. Enligt finansplanen för år 1999 måste småföretagarperspektivet än mer sättas i fokus och företagsklimatet skall vara gott och stabilt både för små och stora företag. Vidare sägs att den generella välfärdspolitikens huvuduppgift är att på en gång öka rättvisan och bana väg för en dynamisk utveckling, genom att skapa trygghet i förändringen. En väl fungerande välfärdspolitik innebär trygga människor som vågar satsa på utveckling och framtid.

Försäkringsskyddet i en allmän försäkring bör inte vara avhängigt av i vilken företagsform den enskilde väljer att starta sitt företag. Därför talar övervägande skäl för att samma regler bör gälla för en egenföretagare som har inkomst av aktiv näringsverksamhet och för en arbetstagare som är att anse som företagsledare i ett fåmansföretag under den första tiden efter att han eller hon har börjat förvärvsarbete i företaget. Denna första tid kommer sannolikt ofta vara den under vilken företaget byggs upp och kan i viss mån jämföras med dagens "uppbyggnadsskede". Till skillnad från vad som gäller i dag, bör nämnda företagare alltid omfattas av de föreslagna reglerna oavsett om de faktiskt startar ett företag eller om de övertar ett redan befintligt.

IBIS föreslog att en försäkrad som startar ett eget företag under vissa förutsättningar skulle ha rätt till sjukpenning m.m. även om företagaren under företagets uppbyggnadsskede inte kunde redovisa någon inkomst av eget förvärvsarbete. Under uppbyggnadsskedet skulle SGI beräknas till lägst motsvarande den SGI som skulle ha beräknats om sjukfallet

inträffat omedelbart innan den försäkrade började arbeta i verksamheten. IBIS föreslog vidare ett särskilt skydd till de företagare som uppbär s.k. starta-eget-bidrag. SGI skulle inte få beräknas till lägre belopp än en inkomst som motsvarade grundbidraget i arbetslöshetsförsäkringen.

Starka skäl talar för ett garantiskydd (*schablonbelopp*) för den nyetablerade företagare som saknar såväl taxerad inkomst som tidigare inkomst eller som har mycket låg sådan inkomst. Som tidigare nämnts får i dag en nyetablerad egenföretagare med inkomst av näringsverksamhet i en sådan situation lägga jämförelseinkomsten till grund för SGI, men motsvarande gäller inte för en företagsledare i fåmansföretag. Regeln om garantiskydd bör gälla alla som startar ett företag oberoende av i vilken företagsform företaget startas.

För att uppnå den likabehandling av företagare som eftersträvas, bör ett sådant skydd inte endast vara förbehållet dem som uppbär eller uppburit starta-eget-bidrag. Alla nyetablerade företagare, som saknar förvärvsinkomst eller vars inkomst understiger en viss nivå, bör vara garanterade ett schablonbelopp som beräkningsunderlag för dagersättning.

Det får anses vara mindre lämpligt att knyta schablonbeloppets storlek till ersättningsnivån inom ett annat trygghetssystem, dvs. grundbidraget i arbetslöshetsförsäkringen. Schablonbeloppet bör istället utgöra en andel av prisbasbeloppet. Genom en sådan anknytning värdesäkras försäkringsskyddet. En lämplig nivå kan vara 250 procent av prisbasbeloppet eller för närvarande 91 000 kronor. Det ger en ersättning med 200 kronor per dag vid 80-procents kompensation. Den andelen torde tämligen väl motsvara dagens grundnivå i förtidspensionen med avdrag för det särskilda grundavdraget.

Den av IBIS föreslagna nyetableringstiden om tre år bedöms vara väl avvägd. Efter denna tid bör företagaren alltid kunna ha ett beslut om taxerad inkomst som egenföretagare eller företagsledare, som kan ligga till grund för beräkningsunderlaget. Efter de tre inledande åren får företaget anses vara etablerat och de regler som anges i avsnitten 6.5 och 6.6 bör tillämpas.

Under de tre inledande åren bör en försäkrad som saknar aktuell taxerad inkomst som egenföretagare eller företagsledare – om det är till fördel för honom eller henne – få lägga tidigare inkomst av förvärvsarbete och/eller den inkomst som trätt i stället för förvärvsinkomst (vissa transfereringar) under sex månader före bedömningstidpunkten, omräknat till årsbelopp, till grund för beräkningsunderlaget. En sådan inkomst kan visa sig vara högre än schablonbeloppet. Bedömningstidpunkten bör i detta sammanhang flyttas bakåt till tidpunkten omedelbart

före den då företagaren började arbeta i verksamheten. Mellantiden blir på så sätt överhoppningsbar.

Det föreslagna beräkningssättet ger i princip samma resultat som den av IBIS föreslagna metoden att utgå från den SGI som skulle ha beräknats om sjukfallet inträffat omedelbart innan den försäkrade började arbeta i verksamheten.

Med förslaget, att det *får* gälla särskilda regler under de första tre åren, avses att om den försäkrade har taxerad inkomst som företagare som är fördelaktigare att lägga till grund för beräkningsunderlaget, får denna användas i stället.

Med den föreslagna regeln ges alla nyetablerade företagare samma försäkringsskydd under de tre första åren. Dessutom införs ett garanti-skydd som kan ge den som börjar arbeta som företagare en viss trygghet under den första tiden, även om han eller hon ännu inte fått några eller endast låga förvärvsinkomster. Det stora inslaget av schablonisering bör bidra till att göra reglerna lätta att förstå, tillämpa och administrera och de bör därigenom bidra till en större rättssäkerhet och möjliggöra en hög kvalitet i handläggning och beslut. Den omständigheten att bedömningsunderlaget består av faktiskt konstaterbar inkomst eller schablonbelopp, bör kunna begränsa möjligheten att utnyttja systemet otillbörligt. Ett sådant system efterfrågas i direktiven till IBIS.

6.8 Sjuklön och karenstid

En arbetstagare har enligt sjuklönelagen rätt att vid sjukdom behålla lön och andra anställningsförmåner (sjuklön). Arbetstagarens rätt till sjuklön gäller från och med den första dagen av anställningstiden. Är den avtalade anställningstiden kortare än en månad inträder dock rätten till sjuklön endast om arbetstagaren tillträtt anställningen och därefter varit anställd fjorton kalenderdagar i följd.

En företagsledare som är anställd i sitt eget fåmansföretag är enligt sjuklönelagen berättigad till sjuklön. Det finns, med anledning av de i denna promemoria föreslagna reglerna för beräkningsunderlag för dag ersättning, inte anledning att föreslå någon ändring av sjuklönelagen med avseende på företagsledarnas rätt till sjuklön.

På samma sätt som för övriga arbetstagare bör reglerna i AFL om karenstid inte vara tillämpliga på företagsledare i fåmansföretag. Att införa karenstid för dessa skulle kunna ifrågasättas utifrån principiell synpunkt och stöta på alltför stora svårigheter från avgiftssynpunkt.

Det saknas även anledning att ändra karenstidsbestämmelserna för de försäkrade som är att anse som egenföretagare. Om en egenföretagare anmäler till försäkringskassan att han eller hon önskar att viss ka-

renstid skall gälla, bör en sådan beviljad framställan även fortsättningsvis registreras hos kassan eftersom uppgiften har betydelse för debitering av egenavgifter. Något samband mellan fastställd SGI och karenstid finns det inte i dagens system – utom möjligen från registrerings-teknisk synpunkt.

6.9 Indexering

Som framgår av avsnitt 7.4.1 föreslås en årlig indexering av sjukpenningersättningen för att värdesäkra den. Denna uppräknings skall omfatta alla försäkrade, såväl arbetstagare som egenföretagare. I dagens system omfattas inte egenföretagarna av den nu gällande regeln om anpassning till löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde.

7 Gemensamma bestämmelser

7.1 Sammanläggning av beräkningsunderlag

Förslag: För den, som har inkomst av anställning under mer än sex månader på hel- eller deltid räknat från bedömningstidpunkten och samtidigt har inkomst av näringsverksamhet eller inkomst i anställning som understiger sex månader, skall beräkningsunderlaget utgöra summan av de beräkningsunderlag som beräknats för varje inkomst för sig.

Om den anställning eller den verksamhet som bedrivs vid beräkningstillfället inte motsvarar en arbetsinsats på heltid skall, när beräkningsunderlaget bestäms, även tidigare inkomst beaktas i en omfattning som svarar mot resterande arbetstid upp till heltid, under förutsättning att den försäkrade är anmäld som arbetssökande till heltidsarbete.

Det är inte ovanligt att försäkrade kombinerar anställning med näringsverksamhet. Andra kombinationer såsom kortare hel- eller deltidanställningar tillsammans med en fastare anställning på hel- eller deltid kan också förekomma. Det förekommer också att den försäkrade har ett arbetsutbud som inte svarar mot omfattningen av anställningen. Den försäkrade kan t. ex. ha en anställning på deltid och samtidigt vara anmäld som arbetssökande för heltidsarbete.

Ett försäkringsskydd som skall kompensera inkomster som härrör från olika källor bör utformas på ett sätt som ansluter till de modeller som redovisats i det föregående. Det faller sig därför naturligt att beräkna ett underlag för varje inkomst och sedan lägga ihop dessa till ett beräkningsunderlag som får utgöra grund för beräkning av ersättningen. Ett beräkningsunderlag som bestämts på detta sätt bryter inte mot de grundprinciper som ligger bakom de föreslagna modellerna för att bestämma beräkningsunderlag för dagersättning. Det överensstämmer också med dagens regler för beräkning av ersättningen vid skilda anställningar eller verksamheter.

För den som sedan flera år driver en näringsverksamhet utgörs beräkningsunderlaget av senast taxerad inkomst alternativt av genomsnittet av de tre senaste taxeringarna. Om den försäkrade samtidigt har en fast hel- eller deltidanställning bör beräkningsunderlaget för dag-ersättning kunna motsvara såväl anställningsinkomsten som den senaste taxerade inkomsten av näringsverksamheten.

I de fall dessa kombinationer svarar mot tidigare arbetsinsatser och i förekommande fall berättigar till arbetslöshetsersättning kan ett försäkringsskydd som grundas på enbart en av inkomsterna inte anses vara tillräckligt rättvisande. En inkomstbortfallsförsäkring som ger ett acceptabelt skydd bör täcka hela inkomstbortfallet.

Det kan naturligtvis förekomma att de olika inkomstslagen inte förekommit samtidigt. Det blir då nödvändigt att proportionalisera ersättningsunderlaget. Så blir fallet t. ex. när förändringar skett i näringsverksamheten för att möjliggöra en anställning vid sidan om denna. Ersättningsgrundande inkomst i näringsverksamheten får då reduceras i samma mån som anställningen ersatt insatserna i näringsverksamheten. Detta kräver utredningsinsatser som i det enskilda fallet kan bli omfattande. En viss schablonisering bör därför vara tillåten. Utgångspunkten bör vara att sedvanligt heltidsarbete utgör ramen för hela arbetsinsatsen. Så stor andel av beräkningsunderlaget för näringsverksamheten som svarar mot den del som ersatts av anställningen bör ersättas av beräkningsunderlaget i anställningen.

För den, som tidigare haft anställningar som tidsmässigt varit mer omfattande än den anställning den försäkrade har vid bedömningstidpunkten, bör på samma sätt få tillgodoräkna sig de inkomster som han eller hon tidigare haft, förutsatt att arbetsutbudet svarar mot den tidigare arbetsinsatsen. Ett sådant arbetsutbud dokumenteras lämpligast genom att den försäkrade står som arbetssökande till arbete i samma omfattning som tidigare genom att vara anmäld hos arbetsförmedlingen. Även här bör detta föranleda att heltidsarbete utgör ramen för arbetsutbudet. Den, som exempelvis har en anställning med en arbetstid som omfattar 75 procent av heltid och som tidigare haft heltidsinkomster, kommer då jämte ett beräkningsunderlag grundat på anställningsinkomsten att få tillgodoräkna sig 25 procent av den inkomst som han haft under en sexmånadersperiod före bedömningstidpunkten.

Denna föreslagna lösning utesluter att ersättning grundas på tidigare inkomster i anställningar eller uppdrag som ligger utöver heltid, förutsatt att dessa inte ingår i det underlag som vid sidan av anställningsinkomsten i ett deltidarbete utgör beräkningsunderlag. Att beakta tidigare sidoinkomster som sedermera upphört skulle visserligen tillgodose kravet på att avgifter på sådana inkomster också grundar rätt till ersätt-

ning. Det skulle å andra sidan innebära ett avsteg från den grundläggande principen för det föreslagna systemet att så långt möjligt vara relaterat till det faktiska inkomstbortfallet.

Den försäkrade kan som framgår av det sagda ha olika inkomstkällor. Därmed kan sjuklöneperioden i skilda anställningar komma att upphöra vid olika tidpunkter. Det innebär att sjukpenningen inte alltid kan grundas på hela beräkningsunderlaget från första ersättningsdagen. I överensstämmelse med vad som gäller i dagens system inträder ersättningsrätten successivt med avseende på de olika inkomstkällorna.

7.2 Beräkningsunderlag under bl.a. utbildning och totalförsvarspliktjänstgöring

Förslag: Under tid då den försäkrade

- a) studerar,
- b) fullgör totalförsvarspliktjänstgöring
- c) genomgår arbetsmarknadsutbildning eller
- d) uppbär livränta under rehabilitering

skall beräkningsunderlag för dag ersättning vid sjukdom under den tiden grundas på inkomstförhållandena under tid enligt a-d. Bestämmelserna om sammanläggning har därvid motsvarande tillämpning.

Under tid då den försäkrade bedriver studier med olika former av studiesocialt stöd, är inskriven på arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsmarknadsutbildning samt fullgör tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt får SGI inte sänkas. Under denna tid beräknas sjukpenningen på en SGI som beräknats enbart på den förvärvsinkomst som den försäkrade har under den tiden. Dessa regler har införts för att förhindra överkompensation till följd av att den enskilde får behålla den ersättning som utges i dessa sammanhang. Motsvarande bestämmelser har införts när det gäller försäkrad som undergår rehabilitering och under denna tid har livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF).

Det är inte ovanligt att försäkrade som studerar eller som fullgör totalförsvarspliktjänstgöring förvärvsarbetar i någon omfattning vid sidan av studierna eller pliktjänstgöringen. Mot denna bakgrund har ovan redovisade regler skapats i dagens system. Inkomster från sådant förvärvsarbete bör även i fortsättningen kunna läggas till grund för

beräkningsunderlag för dagersättning i det fall den försäkrade t.ex. blir sjuk under den tid då studierna eller tjänstgöringstiden pågår.

I studiestödslagen (1973:349) och i förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander finns bestämmelser som möjliggör för studerande med studiehjälp, studiemedel och utbildningsbidrag för doktorander att under vissa förutsättningar behålla nämnda ersättningar vid sjukdom. Det kan i sammanhanget finnas anledning att framhålla att någon förändring av dessa regler inte är avsedd.

Under den tid då den försäkrade studerar eller fullgör totalförsvarspliktjänstgöring bör beräkningsunderlaget för dagersättning bestämmas i enlighet med alternativ 1, 2 eller 3 allt efter omständigheterna i det enskilda fallet på grundval av förvärvsinkomst som den försäkrade kan förtjäna under denna tid. Vad som sägs i avsnitt 7.1 angående sammanläggning bör därvid ha motsvarande tillämpning.

För en försäkrad som exempelvis bedriver högskolestudier på heltid och som parallellt med dessa studier arbetar tio timmar per vecka i en anställning som löper tills vidare, bör beräkningsunderlaget bestämmas enligt alternativ 1. Till grund för beräkningsunderlaget läggs inkomsten från anställningen. För försäkrad som vid sidan av studierna har inkomst från uppdrag, bör beräkningsunderlaget däremot bestämmas enligt alternativ 3 med grund i tidigare inkomst med den begränsningen att ramtiden inte bör omfatta tid innan studierna påbörjades.

I det fall den försäkrade, efter att ha studerat på heltid en period utan extra arbete, inleder en uppdragsverksamhet som extraarbete vid sidan av studierna och sedan efter två månader blir sjuk, kommer beräkningsunderlaget att baseras endast på dessa två månader med uppdragsinkomst omräknat till årsinkomst. Har den försäkrade inlett uppdragsverksamheten innan studierna påbörjades och sedan fortsatt med denna parallellt med studierna, blir resultatet ett annat. I en sådan situation har den försäkrade inkomst från uppdrag under ramtidens samtliga sex månader och till grund för beräkningsunderlaget läggs denna tidigare inkomst motsvarande den omfattning uppdraget har vid bedömningstidpunkten.

När studierna eller tjänstgöringsperioden är till ända, bör beräkningsunderlaget räknas om i de fall den försäkrade då har ett pågående ersättningsfall. Genom att tiden i respektive verksamhet är överhoppningsbar vid bestämmandet av det nya beräkningsunderlaget kommer det beräkningsunderlag som skulle ha varit aktuellt vid tidpunkten då åtgärden inleddes att läggas till grund för den fortsatta ersättningen. För den som fullgör totalförsvarsplikt infaller tidpunkten för ett nytt beräkningsunderlag den dag tjänstgöringen upphör, om den försäkrade inte blir hemförlovad innan dess. För dem som studerar med studie-

medel omräknas beräkningsunderlaget när rätten till studiemedel upphör.

Även den som under arbetsmarknadsåtgärd uppbär utbildningsbidrag har rätt att behålla utbildningsbidraget under bl.a. sjukdom. Någon regel som minskar dagpenningen med sjukpenningen finns inte. Istället har bestämmelser om vilande SGI och studietids-SGI införts. Samma regler för bestämmande av beräkningsunderlag för dagersättning bör gälla för denna grupp försäkrade som föreslås gälla för de studerande och de totalförsvarspiktiga. Är det fråga om en arbetsmarknadsåtgärd som är förenad med utbildningsbidrag, bör beräkningsunderlaget vid sjukdom gälla under tiden för den beslutade åtgärden eller till dess den försäkrade tas ur aktiviteten.

En anpassning av beräkningsunderlaget till vilande SGI och systemet med studietids-SGI innebär att det införs ytterligare en omräkningstidpunkt för beräkningsunderlaget vid sidan om den som gäller för alternativ 2. Som framgår av det följande kan det bli nödvändigt även i andra fall, t.ex. då den försäkrade tillerkänns pension eller arbetsskadelivränta. Det kan inte undvikas att det uppkommer situationer som medför behov av att göra vissa avsteg från de principer som styr utformningen av förslaget om ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning.

Som framgår ovan, löser detta förslag problemet i dagens regler, som inte gör det möjligt att uppbära halv sjukpenning och samtidigt studera på halvtid med studiestöd.

När det gäller föräldraförsäkringen får det mest förmånliga alternativet av vilande SGI eller studietids-SGI tillämpas för att fastställa om 240-dagarsvillkoret är uppfyllt eller ej. Detta bör gälla även i det föreslagna nya regelsystemet. Studiernas längd eller tidpunkten för studierna kan annars komma att påverka den försäkrades möjlighet att kvalificera sig för föräldrapenning över garantinivån. Syftet med att ha överhoppningsbara tider skulle därmed till viss del komma att motverkas. När det gäller beräkningen av föräldrapenningen över garantinivån sker beräkning i dag enligt vilande SGI. Någon anledning att ändra på detta föreligger inte. Beräkningen för de första 180 dagarna bör ske på grundval av inkomsten de senaste sex månaderna, varvid utbildningsbidraget läggs till grund för beräkningsunderlaget och tid för studier respektive totalförsvarstjänstgöring räknas bort vid bestämmandet av beräkningsunderlaget.

7.3 Omräkning av beräkningsunderlaget i vissa fall under pågående ersättningsperiod

Förslag: Beräkningsunderlaget för dag ersättning skall räknas om vid beslut om förtidspension. Beräkningsunderlaget minskas därvid med en andel som motsvarar den andel med vilken förtidspensionen beviljats. Motsvarande skall gälla då den försäkrade beviljas särskild efterlevandepension, delpension eller arbetsskadelivränta.

Är en försäkrad med sådan förmån arbetslös samt arbetssökande skall beräkningsunderlaget motsvara en andel av den inkomst som den försäkrade tillgodoräknat sig under sex månader närmast före beslutet om förmånen, som svarar mot arbetsutbudet.

För en försäkrad som före 65 år har tjänstepension i form av ålderspension eller annan jämförbar pension får beräkningsunderlag bestämmas endast om den försäkrade har en eller flera anställningar som beräknas pågå under minst sex månader i följd.

Är en försäkrad med sådan tjänstepension helt eller delvis arbetslös samt arbetssökande skall beräkningsunderlag bestämmas endast om tjänstepensionen understiger 60 procent av lönen närmast före pensionsavgången. Beräkningsunderlaget skall bestämmas på grundval av den lön som den försäkrade tillgodoräknat sig under sex månader närmast före pensionsavgången eller den andel av denna lön som svarar mot arbetsutbudet. Vid beräkningen skall lönen räknas upp att motsvara ett årsbelopp. Vidare skall inkomsten minskas med tjänstepensionen.

I dagens system utgör ett ersättningsfall normalt hinder mot att sänka SGI. Enbart då den försäkrade beviljas förtidspension, särskild efterlevandepension, delpension eller tjänstepension kan SGI sänkas med hänsyn till de förändringar i förvärvsförhållandena som den beviljade förmånen ger uttryck för. Motsvarande bör gälla även i det föreslagna systemet.

Varje ersättningsärende bör föranleda ett nytt beräkningsunderlag. Normalt sett behövs det därför inte några särskilda bestämmelser om omräkning av beräkningsunderlag då den försäkrade beviljas pensionsförmån eller något annat periodiskt försörjningsstöd som avser att ge kompensation för nedsatt försörjningsförmåga.

Den som under pågående sjukskrivning får partiell förtidspension /sjukbidrag kompenseras med pensionen för en del av sitt inkomstbortfall. Det finns därför anledning att i dessa fall räkna om beräkningsun-

derlaget i de fall sjukpenning även fortsättningsvis utges för den resterande delen av arbetsoförmågan. Inkomsten som därvid bör läggas till grund för fortsatt sjukpenning är den tidigare sjukpenningen till den del denna svarar mot kvarstående arbetsutbud.

För att den försäkrade inte skall bli överkompenserad bör motsvarande gälla även för den som tillerkänns arbetsskadelivränta. Omräkningen bör ske i enlighet med den nedsättning av förvärvsförmågan som skall kompenseras med arbetsskadelivränta vare sig pension utges eller inte.

I den mån möjligheten att ansöka om högre delpension fortfarande finns kvar då reglerna om ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning föreslås träda i kraft, bör motsvarande gälla även vid delpension.

Den som får tjänstepension före 65 års ålder får i dag sin SGI omprövad. Den försäkrade får SGI om han eller hon har ett förvärvsarbete som beräknas pågå under sex månader i följd. För den som inte har ett arbete men som är arbetssökande sker en omräkning med hänsyn till storleken av tjänstepensionen. Dessa regler bör finnas kvar i det föreslagna nya systemet. För den som får ålderspension i form av tjänstepension under pågående sjukskrivning, bör beräkningsunderlaget räknas om när anställningen inte kvarstår eller kommer att upphöra inom sex månader från tidpunkten för tjänstepensionen. Om anställningen skulle kvarstå helt eller delvis samtidigt med pensionen eller om en ny anställning avtalats före sjukskrivningen bör inkomsten från denna kunna läggas till grund för det nya beräkningsunderlaget.

De överväganden som lett till införandet av de särskilda reglerna i dagens system är fortfarande giltiga, varför dessa bör föras in även i ett nytt system.

När det gäller omräkning av SGI med anledning av att livränta beviljas saknas en sådan omräkningsmöjlighet i dagens system. Avsaknaden av en sådan regel har lett till fall av överkompensation. Det finns därför anledning att i det nya systemet ta in en sådan regel.

7.4 Indexering av beräkningsunderlaget ersätter löneanpassning

Förslag: Den individuella anpassningen av SGI i förhållande till den försäkrades löneutveckling skall ersättas av en indexering av beräkningsunderlag för dagersättning under pågående ersättningsperioder. Detta innebär att sjukpenning m.fl. ersättningar vid en viss gemensam tidpunkt en gång per år skall räknas om i förhållande till en procentuell förändring av ett index, förutsatt att en ersättningsperiod pågår vid denna tidpunkt.

7.4.1 Från individuell löneuppräknings till indexering

Vid utformningen av ett nytt beräkningsunderlag för dag ersättning är det en central fråga hur ersättningen skall justeras efter den ekonomiska utvecklingen. Reglerna om SGI är utformade med utgångspunkt i den s.k. inkomstbortfallsprincipen, dock med undantag för att SGI inte kan sänkas under pågående sjukfall. I dagens system sker en anpassning av SGI genom att den räknas om i förhållande till löneutvecklingen inom den försäkrades eget yrkesområde.

Löneuppräkningsfunktionen fungerar på ett tillfredsställande sätt när det gäller kortvariga ersättningsfall där den försäkrade har en fast anställning och där SGI fastställts på grundval av inkomster från förvärvsarbete som ligger relativt nära i tiden i förhållandet till sjukfallet.

SGI påverkas av såväl generella ändringar av löneavtal som av individuella lönetillägg. För den som inte har någon anknytning till en anställning kan enbart en generell löneökning beaktas.

Ofta är det emellertid mycket svårt att på ett riktigt sätt uppskatta en fiktiv löneutveckling för den försäkrade. Olika konsekvenser uppkommer också för å ena sidan LO-anslutna och å andra sidan tjänstemannagrupper, eftersom man i de kollektivavtal som omfattar de förstnämnda i regel har en mycket större andel generella lönehöjningar än på tjänstemannansidan. Andelen löneökningar som är generella minskar samtidigt inom de flesta om inte alla avtalsområden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att reglerna om SGI inte innebär någon för alla försäkrade enhetlig anpassning av sjukpenningen till den ekonomiska utvecklingen. Avsikten är att SGI skall anpassas till utvecklingen av individens inkomstförhållanden i det enskilda fallet. Nu gällande ordning fungerar många gånger så att den försäkrades ersättning baseras på en SGI som ligger betydligt högre än vad den försäkrade skulle ha haft i förvärvsinkomst. I andra fall innebär regelsystemet att en försäkrads SGI över huvud taget inte räknas om. Detta gäller t.ex. egna företagare.

Förhållandena på den aktuella och i vart fall den framtida arbetsmarknaden är med stor sannolikhet sådana att ett bibehållande av reglerna om anpassning av SGI och därmed sjukpenningen till en individuell löneutveckling starkt kan ifrågasättas. För relativt stora och också ökande grupper kommer troligen ett betydligt mer tillfredsställande resultat att uppnås om man övergår till en mer generell omräkning av utgående ersättning.

7.4.2 Utgående ersättning i förhållande till prisernas och lönernas variation över tiden

Såväl prisnivån i samhället som de förvärvsarbetandes inkomster förändras över tiden. Långsiktigt sett har det i Sverige skett en stadig ökning av köpkraften eller reallönerna. Detta hindrar inte att det under vissa perioder har inträffat markanta sänkningar av reallönerna.

Det har följaktligen ansetts nödvändigt att bygga in mekanismer som innebär att ersättningarna anpassas till den ekonomiska utvecklingen. Alternativet är att låta dessa förbli nominellt oförändrade. Det är mycket svårt att tänka sig att en sådan lösning långsiktigt skulle kunna vara hållbar, i vart fall om utvecklingen av priser respektive förvärvsinkomster kommer att påtagligt avvika från de nominellt oförändrade ersättningarna. På sikt skulle detta också innebära att de som under en längre tid uppbär ersättning från sjukförsäkringen fick sina ersättningar kraftigt urholkade realt sett. Det enda långsiktigt realistiska alternativet är därför någon slags anknytning mellan utgående ersättning och den ekonomiska utvecklingen i samhället.

Metoden att knyta ersättningen till en individuell uppskattning av den försäkrades egna inkomstutveckling kan ställas mot att på ett mer schablonmässigt sätt räkna om samtliga utgående ersättningar i förhållande till den ekonomiska utvecklingen. En sådan lösning kan vara att man genom återkommande politiska beslut mer eller mindre kontinuerligt justerar nivåerna på ersättningen. En annan lösning är ett system med indexering. I ett indexeringssystem kan ersättningarna i princip knytas till prisutvecklingen genom en prisindexering eller till standardutvecklingen genom en inkomstindexering.

Det finns, som utvecklats ovan, åtskilliga problem förknippade med den individuella löneuppräknings som talar för en övergång till en mer schablonmässig uppräkning av ersättningarna i förhållande till ett index. I de flesta fall är det emellertid ett rimligt antagande att den försäkrades inkomster i åtminstone någon utsträckning skulle ha följt den allmänna löneutvecklingen i samhället.

Eftersom finansieringen av den inkomstrelaterade delen av sjukförsäkringen baseras på förvärvsinkomsterna och därigenom blir beroende av utvecklingen för dessa uppkommer också, givet att avgiftsuttaget är oförändrat, på sikt en obalans mellan finansiering och utgifter för det fall utgående ersättningar skulle förbli nominellt oförändrade under en ersättningsperiod.

7.4.3 Indexering det år ersättningsperioden inletts

Ett index är i regel avsett att spegla den ekonomiska utvecklingen i samhället under ett helt års tid. Flertalet av de ersättningsärenden i vilka det blir aktuellt att räkna om beräkningsunderlaget kommer emellertid att ha pågått kortare tid än ett år. Vid en övergång till indexering av beräkningsunderlag uppkommer därför frågan vilket genomsnitt förändringen i index bör få på ersättningarna i dessa fall.

En tekniskt enkel lösning när en indexering skall ske vid en för alla försäkrade gemensam tidpunkt är att helt enkelt räkna om alla beräkningsunderlag med samma omräkningsfaktor. En sådan lösning innebär att man vid omräkningen av beräkningsunderlaget inte behöver ta hänsyn till när ett ersättningsfall påbörjats.

Om man emellertid antar att löneförändringar fördelar sig relativt jämt under året leder detta samtidigt till antagandet att en stor del av de löneökningar tillkommit de försäkrade faktiskt beaktats vid fastställandet av beräkningsunderlagen. Det kan då hävdas att överkompensation uppkommer om beräkningsunderlagen omräknas med fulla förändringen i index eftersom förändringen avspeglar en utveckling under hela året. Genom att göra omräkningen av beräkningsunderlaget proportionell i förhållande till när under året som den försäkrades ersättningsperiod påbörjades kan detta dock undvikas. Den som uppburit ersättning under tre månader vid omräkningstidpunkten skulle då få tillgodoräkna sig tre tolfte delar av den aktuella indexförändringen.

7.4.4 Valet av indexeringsmetod förutsätter ytterligare analys

Som framgått ovan föreslås i detta avsnitt att ett beräkningsunderlag, till skillnad från vad som gäller i fråga om SGI, inte skall räknas om med hänsyn till den försäkrades individuella inkomstförhållanden under en löpande ersättningsperiod. Avsikten är dock inte att fastställda underlag skall förbli nominellt oförändrade under längre ersättningsperioder utan i stället under ett löpande ersättningsfall anpassas till den ekonomiska utvecklingen på ett mer enhetligt sätt än vad som är fallet i dagens system.

Det indexeringsalternativ som ligger närmast till hands för att ersätta nuvarande individuella löneuppräknings av SGI torde vara någon form av inkomstindexering. Individer men även större grupper i samhället har emellertid ofta en utveckling som avviker i betydande mån från den genomsnittliga utvecklingen. En övergång till inkomstindexering får således en utjämnande effekt. Ett alternativ med olika

indexering för olika yrkesgrupper är inte realistiskt, bl.a. eftersom man faktiskt inte kan veta till vilken grupp en individ skulle hänföras.

En ren prisindexering innebär å andra sidan att utgående ersättningar över tiden bibehåller en stabil relation i förhållande till prisutvecklingen i jämförelse med en inkomstindexering, som kan innebära att ersättningen även minskar Realt. Å andra sidan innebär en positiv tillväxt att avgiftsintäkterna ökar motsvarande tillväxten.

Kostnadsaspekten är vidare av väsentlig betydelse vid ett ställningstagande till olika indexeringsalternativ. En inkomstindexering är vid positiv tillväxt kostsammare för systemet än enbart prisindexering.

Sjukpenning och förtidspension kan numera ses som två delar av en och samma försäkring, där den huvudsakliga skillnaden mellan ersättningsformerna ligger i varaktigheten av arbetsförmågan och där ersättningarna framgent i högre grad kommer att präglas av gemensamma principiella grunder. Ett uttryck för detta är också den numera gemensamma finansieringen av den inkomstrelaterade delen av dessa ersättningsformer. Detta aktualiserar frågan om en indexering av de bägge ersättningsformerna bör ha samma tekniska utformning eller om indexeringen bör fungera på olika sätt.

De perioder under vilka ersättning utges till försäkrade varierar redan i dag högst betydligt när det gäller såväl sjukpenning som förtidspension. Det är möjligheten att bedöma varaktigheten av en nedsättning av arbetsförmågan som i princip är avgörande för vilken ersättningsform som väljs och inte den faktiska varaktigheten. Det finns därför skäl att överväga en i huvudsak gemensam lösning för indexering av all utgående ersättning inom sjukförsäkringen.

Om en gemensam lösning eftersträvas är det centralt att hitta en lösning som innebär en väl avvägd balansering mellan hänsynen till de försäkrades behov och statsfinanserna. Överväganden om en samfällad lösning förutsätter också ett ytterligare omfattande analysarbete. Dessutom återstår ett övergripande arbete med detaljutformning av regler för indexering som inte är möjligt att slutföra innan nya regler för bl.a. beräkning av förtidspension är fastställda. Något konkret förslag till regler för indexering av beräkningsunderlag för dag ersättning kan därför inte presenteras i denna promemoria. Ett sammantaget förslag i denna fråga får därför lämnas senare i anslutning till ett kommande förslag till reformerad förtidspension.

I *bilaga 1* ges en översiktlig redovisning av indexeringens betydelse i sjukförsäkringen samt av olika under senare år lämnade förslag på området.

7.5 Utrednings- och bevisfrågor

Förslag: Den försäkrade skall lämna uppgifter om sina inkomst- och arbetsförhållanden när han eller hon gör anspråk på ersättning som grundas på beräkningsunderlag för dagersättning.

Om försäkringskassan begär det skall den försäkrade styrka sina uppgifter om inkomstförhållanden, arbetstid och annat som har betydelse för beräkningsunderlaget.

IBIS föreslog att den försäkrade skulle styrka avtalade framtida förvärvsarbete/inkomster eller tidigare inkomster som har betydelse för beräkningen av den försäkrades SGI. För att styrka avtalat arbete krävdes enligt IBIS inte nödvändigtvis ett skriftligt anställningsavtal om sådant inte är brukligt inom området. Omfattningen av det avtalade arbetet borde dock vid behov kunna styrkas. Pågående och framtida förvärvsarbete och dess inkomster borde utan problem kunna verifieras av arbetsgivare eller uppdragsgivare. Inkomster de närmaste tolv månaderna bakåt i tiden borde oftast kunna styrkas av den försäkrade genom kopia av lönebesked eller motsvarande. Även arbetsgivare/uppdragsgivare borde kunna verifiera sådana inkomster. I de fall tidigare inkomster låg längre tillbaka i tiden borde kontrolluppgifter och/eller uppgifter i självdeklaration tillsammans med t.ex. uppgifter i socialförsäkringens ADB-register kunna ge vägledning.

Försäkringskassan har i dag en vidsträckt utredningsskyldighet. Ansvaret bör som IBIS föreslog i större utsträckning kunna läggas på den försäkrade. Kassan bör således kunna kräva att den försäkrade kan styrka sina påståenden om inkomster och andra förhållanden. I förekommande fall bör det också kunna krävas att den försäkrade kan uppvisa skriftlig dokumentation för att styrka sina påståenden. Detta innebär dock inte att försäkringskassan befrias från sin skyldighet att se till att det finns erforderligt underlag för ett korrekt beslut. Detsamma gäller uppgifterna om i vilken utsträckning den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat, om han eller hon inte blivit sjuk, för att kunna bestämma rätten till sjukpenning de första fjorton dagarna, se avsnitt 8.2.

8 Rätt till dagersättning i vissa fall

8.1 Bakgrund

Sedan år 1992 utges sjuklön i stället för sjukpenning till de flesta arbetstagare. Sjuklönen utges för lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren under de första 14 dagarna av varje sjukdomsfall går miste om till följd av nedsättningen av arbetsförmågan. Det innebär att denna grupp från arbetsgivaren får ersättning vid sjukdom som är anpassad till det faktiska inkomstbortfallet.

Vissa grupper försäkrade får dock fortfarande tim/dagberäknad sjukpenning enligt AFL från första dagen. Det gäller främst uppdragstagare och tillfälligt anställda, s.k. dag-för-dag anställda.

Sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod utges endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk, dvs. sjukpenningen tim/dagberäknas.

Kalenderdagsberäknad sjukpenning utges redan från första dagen i sjukperioden, om den försäkrade är arbetslös och anmäld som arbetsökande på arbetsförmedlingen samt beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som motsvarar fastställd SGI. Personer som är anställda dag-för-dag eller anställda för kortare tid än en månad är dock vanligtvis inte att betrakta som arbetslösa eller anmälda som arbetsökande hos arbetsförmedlingen.

I dessa ärenden har försäkringskassorna oftast att tillämpa reglerna om tim/dagberäknad sjukpenning. Tillämpningen av reglerna varierar mellan försäkringskassorna enligt en rapport från RFV¹. Vissa försäkringskassor betalar inte ut sjukpenning, medan andra gör det.

De försäkringskassor som inte betalar ut sjukpenning torde motivera detta med att sjukpenning under de första 14 dagarna i sjukperioden skall betalas ut endast om den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte blev sjuk. Även om det är troligt att den försäkrade skulle ha arbetat under dessa första 14 dagar saknas det i många fall en

¹ Nya regler i sjukförsäkringen 1 oktober 1995 och 1 januari 1996 (RFV ANSER 1996:5)

överenskommelse om arbete. Följden blir att den enskilde inte anses ha rätt till ersättning.

De försäkringskassor som betalar ut sjukpenning under de första 14 dagarna utreder hur mycket den försäkrade arbetat per vecka under en viss period, t.ex. ett år. Försäkringskassan använder sedan detta genomsnittliga värde för att fastställa hur många dagar per vecka sjukpenning skall utges under sjukperiodens första 14 dagar.

8.2 Förslag

Förslag: I de fall det inte kan utredas hur den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat under de första fjorton dagarna i en sjukperiod men det kan antas att förvärvsarbete skulle ha utförts skall tim/dagberäknad sjukpenning utges som om den försäkrade skulle ha arbetat i jämförlig omfattning som under de fjorton dagarna som föregått bedömningstidpunkten, om han eller hon inte hade blivit sjuk.

Som redovisats ovan saknar försäkrade med korta anställningar och tillfälliga uppdrag ett säkert försäkringsskydd för de första fjorton dagarna av en sjukperiod. Det är många gånger svårt att i dessa fall klarlägga i vilken omfattning arbete skulle ha utförts om den försäkrade inte hade blivit sjuk. Den försäkrade kan därför komma att bli utan ersättning. Det bristande sambandet mellan avgifter och förmåner i dessa fall har ofta kritiserats.

IBIS diskuterade lösningar lagstiftningsvägen för dag-för-dag-anställda men gjorde den bedömningen att det inte var lämpligt att införa särregler i AFL för denna grupp försäkrade. IBIS ansåg att en smidigare tillämpning av reglerna i stället borde kunna göras.

Mot bakgrund av vad RFV anfört om tillämpningen hos försäkringskassorna är det att föredra att frågan löses lagstiftningsvägen. Här föreslås därför en enhetlig lösning för alla försäkrade som får ersättning grundad på ett beräkningsunderlag som har bestämts enligt alternativ 3. I de fall det inte kan utredas hur den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat de första fjorton dagarna i en sjukperiod bör sjukpenning kunna utges även om han eller hon under denna tid inte har avtalat om arbete.

För att åstadkomma ett närmare samband mellan avgifter och förmåner bör det i samtliga fall, när det är troligt att den försäkrade skulle ha arbetat, vara befogat att han eller hon får ersättning under de första fjorton dagarna av ett ersättningsfall.

Det förtjänar att framhållas att sjuklönelagen inte omfattar uppdragstagare. En uppdragstagare har i princip rätt till sjukpenning under de första fjorton dagarna men kan ha svårigheter att visa i vad mån arbete skulle ha utförts om ersättningsfallet inte inträffat. Motivet för att införa tim/dagberäknad ersättning var i första hand att ge försäkrade med koncentrerad deltid rimlig kompensation för inkomstbortfallet vid korttidsfrånvaro. Det finns inte några vägande skäl för att dessa regler skall medföra att andra grupper blir utan ersättning.

Den som är dag-för-dag-anställd eller motsvarande kommer i de allra flesta fall att få sitt beräkningsunderlag bestämt enligt alternativregel 3. När beräkningsunderlaget bestäms skall tidigare inkomst- och arbetsförhållanden läggas till grund för detta. Det faller sig därför naturligt att försäkringskassan lägger arbetsförhållandena under de fjorton dagar som föregått bedömningstidpunkten till grund för ersättningen de första fjorton dagarna i ersättningsperioden. Detta medför att sjukpenning kan beräknas och utges på ett sätt som i princip överensstämmer med hur vissa försäkringskassor redan gör idag när det gäller tillfälligt anställda. Detta gäller i första hand de dag-för-dag-anställda som arbetar så regelbundet att de inte har behov av att anmäla sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen.

9 Nya beräkningsregler i föräldraförsäkringen m.m.

9.1 Nuvarande regler

9.1.1 Föräldrapenning

Föräldrapenning utges till föräldrarna under sammanlagt 450 dagar (för ett barn). För att ha rätt till föräldrapenning skall föräldern ha varit inskriven hos allmän försäkringskassa i minst 180 dagar i följd närmast före den dag för vilken föräldrapenningen skall betalas ut. Hel föräldrapenning är lägst 60 kronor per dag (garantinivå). För att kvalificera sig för sjukpenning med motsvarande belopp krävs en årsinkomst om 27 400 kronor.

Den som har en sjukpenning som överstiger garantinivån kan få föräldrapenning som motsvarar sjukpenningen. En förutsättning för föräldrapenning enligt sjukpenningnivån under de första 180 dagarna är att föräldern har varit försäkrad för en sjukpenning som är högre än garantinivån i minst 240 dagar i följd närmast före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen. För övriga 180 dagar som kan betalas ut enligt sjukpenningnivån finns inte något krav på viss tids sjukpenningförsäkring över garantinivån. Under 90 dagar är föräldrapenningen 60 kronor per dag (garantinivån) för alla.

240-dagarsvillkoret, som före den 1 juli 1985 var ett 270-dagarsvillkor, har kommit till för att undvika att föräldrar enbart i syfte att få en högre föräldrapenning börjar ett förvärvsarbete under graviditeten. Ändringen från 270 till 240 dagar gjordes för att de blivande mödrar som börjat förvärvsarbete under den första graviditetsmånaden, dvs. normalt sett innan de hade fått sin graviditet konstaterad, skulle vara berättigade till ersättning för inkomstförlust i samband med att de födde barn. En kvalifikationstid som täcker den tid då graviditeten är konstaterad ansågs tillräcklig.

Föräldrapenning på sjukpenningnivån beräknas i första hand med utgångspunkt i en förälders SGI, dvs. enligt dagens regler fastställd

SGI. Reglerna om SGI har redovisats i avsnitt 2.1. I detta sammanhang är reglerna om de s.k. skyddade tiderna av särskilt intresse.

Av dessa är de regler om skydd för SGI som direkt hänför sig till graviditet och vård av barn av störst betydelse. SGI får inte sänkas för en kvinna som är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna. SGI får inte heller sänkas för en förälder som helt eller delvis är ledig från förvärvsarbete för vård av barn innan barnet fyllt ett år. Detsamma gäller den som enligt föräldraledighetslagen (1995:584) likställs med förälder. Motsvarande gäller vid adoption av barn som inte fyllt tio år, eller vid mottagandet av sådant barn för adoption, om mindre än ett år har gått sedan den försäkrade fått barnet i sin vård.

SGI får inte heller sänkas i de fall föräldern i oavbruten följd är ledig från sitt förvärvsarbete och uppbär hel föräldrapenning, eller i oavbruten följd har förkortad arbetstid och uppbär föräldrapenningförmån som minst svarar mot arbetstidens nedsättning.

En annan specialregel för föräldrapenningen av större betydelse är reglerna om en s.k. särskild beräkningsgrund. Enligt dessa regler gäller att föräldrapenningen för tid intill dess barnet fyllt två år skall beräknas *lägst* på grundval av den SGI som gällde före sänkningen eller den högre SGI som föranleds av löneutvecklingen inom yrkesområdet. Detta förutsätter att en förälder fått sin SGI sänkt med hänsyn till att föräldern avbrutit eller minskat sitt förvärvsarbete för vård av barn och inte återgått i förvärvsarbete vid barnets ettårsdag. En annan förutsättning är att föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barn. Innebörden av denna tvåårsregel är att skyddet för den som avbrutit eller minskat sitt förvärvsarbete för vård av barn utökats från ett till två år vid beräkningen av föräldrapenning. Om kvinnan är gravid på nytt innan barnet uppnått ett år och nio månaders ålder, skall föräldrapenningen även fortsättningsvis beräknas på detta sätt. Detsamma gäller vid adoption av barn som sker inom två år och sex månader efter det att föregående barnet fötts eller adopterats, dvs. skyddet har utökats till två och ett halvt år vid ny graviditet eller adoption. En konsekvens härav är att en försäkrad som får ett nytt barn inom två och ett halvt år är garanterad en föräldrapenning som grundas på inkomsten före det första barnet. Om han eller hon återgått i förvärvsarbete gäller däremot den inkomsten för beräkningen av föräldrapenningen, om den ger en högre SGI.

9.1.2 Tillfällig föräldrapenning

Tillfällig föräldrapenning för vård av barn under tolv år utges till förälder som behöver avstå från förvärvsarbete i samband med bl.a. sjukdom och smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. Rätt till tillfällig föräldrapenning tillkommer även fader som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse för att närvara vid förlossningen, biträda i hemmet eller vårda barn.

Tillfällig föräldrapenning utges sammanlagt högst under 60 dagar per barn och år. Tillfällig föräldrapenning kan i särskilt angivna fall utges under ytterligare 60 dagar per barn och år. I samband med barns födelse utges tillfällig föräldrapenning till fader under 10 dagar per barn. Om föräldern uppbär oavkortade löneförmåner, då han eller hon bedriver studier, jämställs avstående från studier med avstående från förvärvsarbete i den mån föräldern går miste om löneförmåner.

9.2 Kvalifikationskrav för föräldrapenning över garantinivån de första 180 dagarna

9.2.1 Inledning

Nuvarande regler för beräkning av föräldrapenning bygger i huvudsak på ett system med i förväg fastställda ersättningsunderlag. Detta gäller särskilt vid beräkningen av föräldrapenningen under den skyddstid som omfattar de första två åren efter barnets födelse. Föräldraförsäkringen ingår som en del av familjestödet och har utformats så att föräldrarna kan anpassa uttaget av ersättning efter sina önskemål och behov. Kombinationen med ett fastställt beräkningsunderlag och försäkrings-skyddade tider möjliggör också ett flexibelt nyttjande av föräldraförsäkringen. Föräldraförsäkringens utformning ger därför den försäkrade stora möjligheter att planera sin ekonomi och sitt förvärvsliv utan att förlora sitt försäkringsskydd.

Förslaget om ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning innebär att det nuvarande systemet med förhandsregistrering av beräkningsunderlaget slopas. Detta kommer att få återverkningar på föräldrapenningen. Avsikten är inte att försäkringsskyddet i samband med graviditet och barnsbörd skall försämrats utan att det skall anpassas till ett regelsystem som innebär att beräkningsunderlag bestäms enbart när det behövs för att beräkna ersättningen. I de fall reglerna för bestämmande av beräkningsunderlag medför en tydligare koppling till ett faktiskt inkomstbortfall bör detta emellertid gälla även för föräldrapenningen. Detta medför dock omfattande behov av förändringar i bestämmelserna

för såväl föräldrapenning som sjukpenning. Vid anpassningen av bestämmelserna är det av vikt att föräldraförsäkringen medger fortsatt flexibilitet med i möjligaste mån bibehållet försäkringsskydd.

Föräldraförsäkringen har under årens lopp genomgått förändringar som lett till att den numera är både oöverskådlig och svår att tillämpa. Det finns därför anledning att se över denna försäkring. Emellertid ryms detta inte inom ramen för arbetet med en reformering av beräkningen av ersättning vid medicinskt grundad arbetsoförmåga. En mer omfattande översyn av föräldraförsäkringen än som följer av förslaget om ett nytt beräkningsunderlag för dag ersättning har därför inte varit möjlig att genomföra inom ramen för detta arbete.

En anpassning av systemet bör följaktligen syfta till att i huvuddrag bibehålla dagens försäkringsskydd vid graviditet och vård av barn. Samtidigt måste de förändringar, som införandet av ett nytt beräkningsunderlag för dag ersättning medför, slå igenom också i föräldraförsäkringen.

Beräkningsunderlag för dag ersättningar bör så långt det är möjligt spegla den inkomst som bortfaller vid ett förvärvsavbrott. Kvalificerad för ersättning är därför bara den som etablerat sig i förvärvsarbete. De föreslagna reglerna för ett nytt beräkningsunderlag är utformade så att de ger ett säkrare underlag för bedömningen av vilket inkomstbortfall som skall ersättas. Förslaget innebär ett beräkningsunderlag som i möjligaste mån bygger på aktuella förhållanden.

Förslagen till kvalifikationsvillkor i det följande anknyter till de alternativ som läggs till grund för beräkningsunderlag för dag ersättning. En anpassning av tidigare kvalifikationsvillkor inom föräldraförsäkringen till det nya regelsystemet medför nya bedömningstidpunkter vid sidan om den bedömningstidpunkt som är avgörande för storleken av beräkningsunderlaget. Inkomstförhållandena vid dessa bedömningstidpunkter, som snarare utgör kvalificeringstidpunkter, avgör om föräldrapenning enligt garantinivå eller med sjukpenningbelopp kommer att utges till den försäkrade föräldern vid barnsbörd.

9.2.2 Föräldrar som har anställning som omfattar minst sex månader den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse (alternativ 1)

Förslag: Den som den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse har inkomst, som överstiger garantinivån, från en tillsvidareanställning eller en eller flera anställningar som tillsammans har en återstående längd på minst sex månader skall ha rätt till föräldrapenning över garantinivån för de första 180 dagarna. Detta förutsätter att föräldern inte avbryter arbetet tidigare än 180 dagar före barnets beräknade födelse av annan anledning än tillstånd som ger rätt till havandeskapspenning, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller liknande ersättning som grundas på beräkningsunderlag för dagpenning.

Genom en anställning – eller flera – som vid denna tidpunkt har en kvarvarande längd om minst sex månader får föräldern anses uppfylla det krav på anknytning till förvärvsarbete, som kan uppställas för rätt till föräldrapenning över garantinivån i samband med barns födelse. Det bör också uppställas ett krav på att den försäkrade senast den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse har inkomst från sin anställning, som då ger rätt till ersättning över garantinivån.

Detta alternativ torde omfatta flertalet anställda försäkrade och motsvarar i stort vad som gäller i dagens system för denna kategori. Det bör noteras att möjligheten att avstå eller inskränka sitt förvärvsarbete när det återstår mindre än 180 dagar till barnets födelse endast föreslås gälla kvalifikationskravet för rätt till föräldrapenning över garantinivån. När det gäller rätten att behålla ett försäkringsskydd vid denna tidpunkt är avsikten att det enbart är modern som bibehåller sitt sjukpenningsskydd under tiden fram till barnets födelse och därmed också ett föräldrapenningskydd. För att fadern skall få en föräldrapenning över garantinivån bör det krävas, utöver att han uppfyller kvalifikationsvillkoret, att han också vid bedömningstidpunkten, dvs. den dag då han gör anspråk på föräldrapenning, har rätt till en dagersättning som överstiger 60 kronor per dag i enlighet med vad som föreslås i det följande.

Den som inte uppfyller kvalifikationsvillkoret med inkomsten i en anställning, som har en återstående anställningstid om minst sex måna-

der, bör med sina sammanlagda inkomster kunna komma att uppfylla kvalifikationsvillkoret i enlighet med vad som beskrivs i det följande.

9.2.3 Föräldrar som har kortare anställning än sex månader den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse (alternativ 2)

Förslag: Den som har inkomst från en eller flera anställningar, som tillsammans har en kortare återstående längd än sex månader, kvalificerar sig för en föräldrapenning under de första 180 dagarna över garantinivån

- om inkomsten i anställningen överstiger garantinivån den tvåhundrafyrtionde dagen och
- om inkomsten sex månader bakåt i tiden överstiger garantinivån när 180 dagar återstår till barnets beräknade eller faktiska födelse.

Detta förslag ansluter till sättet att bestämma beräkningsunderlaget för dagersättning enligt alternativ 2. Samma skäl som utgör grund för en beräkningsmodell enligt alternativ 2 motiverar att särskilda kvalifikationsvillkor införs för den grupp av försäkrade som har kortvariga anställningar. Utan en särskild kvalifikationsregel riskerar försäkrade som just trätt ut i förvärvslivet eller återkommit efter ett längre arbetsuppehåll att förlora ett försäkringsskydd som de har idag i de fall det första arbetet har alltför kort varaktighet. Även här bör det kunna ställas krav på att den försäkrade faktiskt har inkomst från anställningen senast den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse.

Att också försäkrade som har varit ute i arbetslivet en längre tid kommer att omfattas av denna regel torde inte utgöra någon nackdel. De bör kunna kvalificera sig enligt denna modell även om de har tidigare inkomster som skulle kvalificera dem enligt det beräkningsalternativ, som beskrivs i det följande och som ansluter till alternativ 3. Det torde krävas mindre utredningsinsatser för att kunna konstatera om en anställning berättigar till ersättning överstigande garantinivån den tvåhundrafyrtionde dagen än att ta fram uppgifter om inkomsten sex månader före varje kvalificeringstidpunkt.

Detta kvalificeringsvillkor innebär, att kravet på en fastställd SGI på viss nivå under 240 dagar i följd före barnets faktiska eller beräknade födelse ersätts av ersättningsnivån vid två kvalificeringstidpunkter som

villkor för rätt till föräldrapenning över garantinivån; en då 240 dagar och en då 180 dagar återstår till barnets faktiska eller beräknade födelse. När den tvåhundrafyrtionde dagen infaller, bör den då aktuella anställningsinkomsten – uppräknad till årsbelopp – vara högre än den årsinkomst som ger en ersättning som svarar mot garantinivån, dvs. minst 27 400 kr om året. Då 180 dagar återstår till barnets faktiska eller beräknade födelse, bör inkomsten som den försäkrade kan tillgodoräkna sig sex månader bakåt i tiden, uppräknad till årsbelopp, uppgå till minst detta belopp.

Den försäkrade kan givetvis även vid den senare kvalificeringstidpunkten, dvs. den etthundraåttionde dagen före barnets födelse, ha en längre eller kortare anställning. En tänkbar alternativ lösning skulle kunna vara att den försäkrade kvalificerar sig på inkomsten i denna anställning även vid den tidpunkten. En sådan lösning öppnar dock möjligheter till ersättning över garantinivån även för den, som har en mycket tillfällig kontakt med förvärvslivet före barnets födelse, och lämnar utrymme för den försäkrade att planera sitt försäkringsutfall. Nu gällande regler kräver sjukpenningförsäkring över garantinivån under 240 dagar i följd före barnets faktiska eller beräknade födelse. Konstruktionen av det föreslagna kvalifikationsvillkoret vid den kvalificeringstidpunkt, som infaller 180 dagar före barnets beräknade eller faktiska födelse, ansluter bättre till dagens kvalifikationskrav än en alternativ lösning, som även vid denna tidpunkt ger utrymme för att beakta en högst tillfällig anställningsinkomst.

Det bör följaktligen krävas att den försäkrades inkomst under ramtiden, räknat från den etthundraåttionde dagen före barnets födelse, motsvarar en inkomst som berättigar till en ersättning över garantinivån. Kombinationen i dessa fall med anställningsinkomst den tvåhundrafyrtionde dagen och tidigare inkomst den etthundraåttionde dagen, säkerställer att den försäkrade har etablerat sig i arbete för att få tillgodoräkna sig föräldrapenning över garantinivån. Kraven är dock inte så högt ställda att den nya modellen innebär mer avgörande förändringar för dem med kort tid i förvärvslivet eller med låga inkomster. Som exempel kan nämnas att två månaders vikariat med 10 000 kr/mån vid kvalificeringstidpunkten den tvåhundrafyrtionde dagen ger ett beräkningsunderlag på 120 000 kronor vid denna tidpunkt. Vid kvalificeringstidpunkten den etthundraåttionde dagen ger denna inkomst ett beräkningsunderlag på 40 000 kr.

Det bör även här framhållas att kvalifikationsvillkoren enbart avgör om föräldrapenning kan utges med ett belopp som ligger över garantinivån i föräldraförsäkringen. Storleken av föräldrapenningen i det enskilda fallet bestäms på grundval av beräkningsunderlaget vid bedömningstidpunkten, dvs. vid den tidpunkt då föräldrapenning börjar utges

eller den tidigare tidpunkt som utgör utgångspunkt för ett föräldrapenningskydd.

9.2.4 Föräldrar som saknar anställning den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse (alternativ 3) eller som bedriver näringsverksamhet.

Förslag: Den som den tvåhundrafyrtionde dagen före barnets faktiska eller beräknade födelse saknar anställning, dvs. främst tillfälligt anställda och uppdragstagare, kvalificerar sig för en föräldrapenning över garantinivån under de första 180 dagarna om inkomsten sex månader bakåt i tiden överstiger garantinivån såväl den tvåhundrafyrtionde dagen före som när 180 dagar återstår till barnets beräknade eller faktiska födelse.

Företagare kvalificerar sig på motsvarande sätt om beräkningsunderlaget såväl den tvåhundrafyrtionde dagen som när 180 dagar återstår till barnet faktiska eller beräknade födelse ger rätt till en föräldrapenning som överstiger garantinivån.

Det ovan angivna förslaget ansluter till beräkningsunderlaget för dagersättning enligt alternativ 3. Fastställd SGI ersätts av tidigare inkomst såväl den tvåhundrafyrtionde dagen före som då 180 dagar återstår till barnets faktiska eller beräknade födelse. Den grupp försäkrade, som vid kvalificeringstidpunkten den tvåhundrafyrtionde dagen inte kan visa inkomst framåt i tiden, föreslås istället få tillgodoräkna sig de inkomster som intjänats sex månader före respektive kvalificeringstidpunkt.

I motsats till vad IBIS föreslagit räcker det inte, enligt vad som föreslås här, med att kvalifikationsvillkoret är uppfyllt enbart den tvåhundrafyrtionde dagen. För att säkerställa att den försäkrade har en anknytning till förvärvslivet som har en viss varaktighet bör det krävas att arbetsinsatsen varit annat än tillfällig. Den som uppfyller förutsättningarna för en sjukpenning över föräldrapenningens garantinivå vid två olika tidpunkter, låt vara i nära tidsmässigt samband, bör anses ha tillräckligt stark anknytning till förvärvslivet för att få ett försäkringskydd över garantinivån vid barnsbörd. Det innebär dock högre kvalifikationskrav i tid räknat än med dagens regler. Samtidigt garanterar villkoret även här att den försäkrade har mer än en högst tillfällig anknytning till förvärvslivet.

Företagare föreslås kvalificera sig på samma sätt genom ett beräkningsunderlag som den tvåhundrafyrtionde och etthundraåttionde dagen berättigar till en föräldrapenning som överstiger garantinivån. I det fall föräldern sedan tidigare är etablerad som näringsidkare utgörs beräkningsunderlaget av den senast taxerade inkomsten alternativt genomsnittet av de tre senaste årens taxerade inkomster. För en förälder som nyligen börjat arbeta som företagare gäller särskilda beräkningsregler under de tre första åren i verksamheten (avsnitt 6.7).

9.3 Beräkning av föräldrapenning över garantinivån

Förslag: Den inkomst som den försäkrade tjänat in under sex månader före bedömningstidpunkten (alternativ 3) skall utgöra beräkningsunderlag för föräldrapenning över garantinivån under de 180 första föräldrapenningdagarna. Inkomsten räknas om till att motsvara en årsinkomst. Bedömningstidpunkten utgörs av tidpunkten för ersättningsärendets början.

Är den försäkrade gravid och upphör att förvärvsarbeta eller minskar sin arbetsinsats eller arbetsutbud tidigast 180 dagar före barnets beräknade eller faktiska födelse, skall beräkningsunderlaget, intill dess två år förflutit efter barnets födelse, utgöras lägst av det underlag som kunde beräknas vid denna tidpunkt eller den senare tidpunkt då minskningen gjordes. Intill dess två år förflutit efter barnets födelse skall föräldrapenning annars utges lägst enligt det beräkningsunderlag som kunde beräknas tidigast vid barnets födelse eller den senare tidpunkt innan barnet fyllt ett år, då föräldern upphört att arbeta eller minskat sin arbetsinsats eller arbetsutbud för att vårda barnet.

Är den försäkrade gravid när barnet uppnår ett år och nio månader skall föräldrapenningen utges till föräldrarna med lägst samma nivå för föräldrapenning för det nya barnet som vid tidigare barn. Detsamma skall gälla vid adoption av barn som sker inom två år och sex månader efter det att det första barnet fötts eller adopterats.

Med ersättningsperiod i föräldraförsäkringen skall avses tid då den försäkrade i oavbruten följd avhåller sig från förvärvsarbete för vård av barn som inte fyllt ett år i samma omfattning som då ersättning utgavs.

Avsikten är, som tidigare nämnts, inte att förslaget om ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning skall medföra att försäkringsskyddet i

samband med graviditet och barnsbörd försämrats. Förslagen till förändringar i föräldraförsäkringen innebär endast en anpassning till ett nytt regelsystem, som innebär att beräkningsunderlag bestäms enbart när det behövs för att beräkna ersättningen.

En anpassning av föräldraförsäkringen till förslaget om nya regler om beräkningsunderlag för dagersättning bör i största möjliga mån uppfylla vissa grundläggande krav. Den bör innehålla ett föräldrapenningskydd för den försäkrade föräldern under graviditet och under tid då föräldern vårdar barn under två års ålder. Den bör också uppställa krav på relativt stabila inkomster under de 240 dagar som föregår barnets beräknade eller faktiska födelse. För att kvalifikationskraven för rätt till föräldrapenning över garantinivån för de första 180 dagarna inte skall urholkas, bör försäkringen också innehålla vissa spärrar mot höjning av ersättningsnivåerna kort före uttag av föräldrapenning. Sådana krav får å andra sidan inte inskränka möjligheterna att använda föräldraförsäkringen på ett sätt som gör det möjligt för föräldrarna att avlösa varandra i vården av barnet. Med hänsyn till att föräldraförsäkringens regler är komplicerade kan det finnas anledning att överväga olika lösningar. Övervägandena och valet av lösning har haft som utgångspunkt att den bör leda till ett försäkringsskydd som i sina huvuddrag medger samma skydd och flexibilitet som tidigare.

9.3.1 Beräkning under de första 180 dagarna

Enligt dagens regler utgörs föräldrapenning för den som uppfyller kvalificeringsvillkoret i princip av den sjukpenning som kan beräknas för den försäkrade när ersättningsperioden inträffar. Förhandsregistreringen av SGI innebär att sjukpenningen grundar sig på ett underlag som ofta redan sedan tidigare är fastställt för den försäkrade. Ändring av SGI förutsätter i princip en stadigvarande förändring av den framtida inkomsten.

Överförd till en anpassad föräldraförsäkring skulle detta innebära ett nytt beräkningsunderlag för varje ny ersättningsperiod. Detta kräver givetvis att vad som skall anses som en ersättningsperiod definieras. Enligt nuvarande regler krävs det en stadigvarande förändring för ett ändrat försäkringsskydd och i princip en fortlöpande inkomst under 240 dagar före barnets födelse. Med det förslag om beräkningsunderlag för dagersättning, som redovisas i avsnitt 5, skulle en direkt tillämpning av dessa beräkningsunderlag för beräkning av föräldrapenning i praktiken medföra att det ställdes lägre krav för försäkringsskyddet vid barnsbörd än i dag.

En försäkrad som är gravid och ökar sin arbetsinsats och inkomst när det återstår kortare tid än sex månader till nedkomsten tillåts enligt nuvarande tillämpning inte att höja sin SGI, om det inte framstår som sannolikt att hon även efter föräldraledigheten kommer att arbeta i motsvarande omfattning. Denna tillämpning utgör ett hinder för den försäkrade att kort tid inför nedkomsten öka sin arbetsinsats i syfte att få högre föräldrapenning. Den rättsliga grunden är att det som regel krävs att inkomstförändringen skall beräknas vara minst sex månader för att sjukpenningförsäkringen skall kunna ändras. Något hinder för en försäkrad man att inför eventuell barnledighet höja sin SGI på grund av ändrade inkomstförhållanden föreligger däremot inte. Den nuvarande tillämpningen gör således åtskillnad på män och kvinnor.

Om nuvarande tillämpning skall få genomslag i det nya regelsystemet bör det vara könsneutralt. Det innebär att beräkningsreglerna bör vara likvärdiga för män och kvinnor bortsett från de regler som innebär ett särskilt skydd för kvinnan under graviditeten. Såsom framhållits i det föregående är kvalifikationsvillkoren för rätt till föräldrapenning över garantinivån relativt lågt ställda. Det kan därför finnas anledning att behålla en viss spärr mot att nya inkomster får ett alltför stort genomslag vid beräkningen av föräldrapenningen.

Föräldrapenningen bör – för alla föräldrar oavsett förvärvsförhållanden – under de första 180 ersatta dagarna grundas på inkomsten under de sex månader som föregår bedömningstidpunkten, dvs. i enlighet med den modell som gäller för alternativ 3. Detta innebär ett hinder mot att nya, kanske osäkra inkomster får ett alltför stort genomslag i det nya regelsystemet. Kraven bör vara desamma för dem som kvalificerat sig för föräldrapenning enligt de modeller som ansluter till alternativen 1 och 2. Förslaget förutsätter därmed att även den som har inkomst av en tillsvidareanställning har haft dessa inkomster under de sex månader som föregår uttaget av föräldrapenningen för att få ett beräkningsunderlag grundat på inkomsten i anställningen. Detta innebär således att föräldrapenningen under de 180 första dagarna för alla bestäms enligt alternativ 3 och inte som för sjukpenning enligt alternativ 1, 2 eller 3. Det är denna föräldrapenningnivå som sedan gäller under hela den skyddade tiden, om inte föräldern kvalificerar sig för en annan högre nivå genom att återuppta arbetet. Det blir därför i regel inte aktuellt att räkna om beräkningsunderlaget under de 180 första dagarna.

9.3.2 Beräkning efter de första 180 dagarna

Det saknas anledning att ha samma regler vid beräkning av föräldrapenning för de senare 180 ersatta dagarna som för de första 180 dagarna. Det finns i dag inga kvalifikationsvillkor uppställda för dessa senare 180 dagar. För rätt till föräldrapenning över garantinivån krävs enbart att den försäkrade vid uttag av föräldrapenning har rätt till ersättning över denna nivå enligt vanliga beräkningsgrunder. Föräldrarna kan nyttja sin rätt till föräldrapenning längst till dess barnet fyllt åtta år eller avslutat första skolåret. Denna möjlighet används främst vid uttaget av de senare 180 dagarna. Avsikten är också att föräldrarna skall kunna avlösa varandra i vården av barnet. Detta utgör skäl för att inkomsten i nya, såväl längre som tillfälliga korta anställningar bör kompenseras vid uttag av föräldrapenningen.

Föräldrapenning under de senare 180 dagarna beräknas således på ett beräkningsunderlag som bestäms enligt de vanliga reglerna för bestämmande av beräkningsunderlag för dagersättning. I en pågående ersättningsperiod bör dock inte någon ändring ske av beräkningsunderlag enligt alternativ 2, utan föräldrapenning utges med samma belopp till dess ersättningsperioden upphör.

9.3.3 Begreppet ersättningsperiod

Begreppet ersättningsperiod definieras i dag inte inom föräldraförsäkringen. Med de föreslagna reglerna om slopad förhandsregistrering av beräkningsunderlag, får begreppet stor betydelse, dels för bedömningstidpunkten, dels för avgränsning av försäkringsskyddet. Föräldern bestämmer själv när han eller hon vill ta ut föräldrapenning. Detta innebär att ledighet för vård av barn inte alltid är förenad med uttag av föräldrapenning. Att uppställa ett krav på att nytt beräkningsunderlag skall bestämmas vid varje utbetalning i de fall föräldrapenning utbetalas endast vissa dagar under en sammanhängande ledighet är inte nödvändigt, eftersom det inte heller torde leda till annan ersättning än den som utgetts dessförinnan. En ersättningsperiod i föräldraförsäkringen bör därför, förutom då ersättning utbetalas, omfatta även tid då den försäkrade i oavbruten följd, i samma omfattning som då ersättning utgavs, avhåller sig från arbete eller motsvarande för vård av barn som inte har fyllt ett år. Tid då den försäkrade t.ex. studerar eller gör värnplikt ingår självfallet inte i en ersättningsperiod. En sådan period kan däremot vara överhoppningsbar vid bestämmande av beräkningsunderlaget.

Beräkningsunderlaget bör bestämmas för varje ersättningsperiod för sig med ledning av förhållandena vid bedömningstidpunkten. Avsteg från denna regel bör inom föräldraförsäkringen göras för en försäkrad som har rätt till föräldrapenning enligt särskilda skyddsregler. Under en ersättningsperiod saknas det som regel anledning att ändra ett beräkningsunderlag som bestämts enligt alternativ 2. Beräkningsunderlaget avgör därmed storleken av föräldrapenningen under hela ersättningsperioden.

9.3.4 Beräkning av föräldrapenning i vissa fall

Föräldrapenning enligt särskild beräkningsgrund utges under barnets andra levnadsår och – i fall av ny barnsbörd inom viss tid – även för längre tid. Det förekommer att föräldern inte återgår i arbete under denna tid utan fortsätter att vårda barnet. Det kan ifrågasättas om en så utsträckt och i förväg obestämmd period bör betraktas som en ersättningsperiod. Övervägande skäl talar dock för detta. Det innebär en fördel för den försäkrade att på förhand veta vilken ersättning som kommer att utges under den planerade ledigheten, samtidigt som det medför en viss administrativ vinst.

En kvinna som blir gravid har med dagens regler möjlighet att avstå från att arbeta, när högst sex månader återstår till barnets beräknade eller faktiska födelse, och ändå ha rätt till föräldrapenning som motsvarar sjukpenningen vid den tid då hon slutade arbeta eller minskade sin arbetsinsats. Föräldrapenning bör inte heller med detta förslag kunna utges med lägre belopp till modern än den nivå som motsvarar den dagersättning som kunnat beräknats tidigast 180 dagar före barnets faktiska eller beräknade födelse eller den senare tidpunkt då hon avbröt eller inskränkte sitt förvärvsarbete. Sex månader ersätts av 180 dagar för att regeln för försäkringsskydd och kvalifikationsvillkor skall stämma överens.

Den som är arbetslös och arbetssökande bör i detta sammanhang jämföras med den som har förvärvsarbete. Det innebär att skyddet behålls om den försäkrade inskränker sitt arbetsutbud eller helt avstår från att söka arbete när högst 180 dagar återstår till barnets födelse.

Under en tidsperiod, som omfattar 180 dagar före barnets födelse och två år efter barnets födelse, kan en försäkrad kvinna följaktligen påräkna ett föräldrapenningskydd, som motsvarar lägst beräkningsunderlaget vid den sista kvalificeringstidpunkten, om hon inte är gravid igen då barnet uppnår en ålder av ett år och nio månader. Hon kan i det senare fallet påräkna förlängt försäkringsskydd med anledning av nästa barn i samma omfattning som för det första.

Sammanfattningsvis innebär de föreslagna reglerna att föräldrarna omfattas av ett föräldrapenningskydd under barnets två första levnadsår vid sidan om det skydd som sammanhänger med graviditet. Skyddet under det första året skiljer sig något från det som gäller det andra året. Under det första året uppkommer skyddet till följd av att den försäkrade får en inkomstminskning som kan knytas till en arbetstidsminskning på grund av vården av barnet. Den som är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande genom att vara anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen jämställs därvid med en förvärvsarbetande. Om den försäkrade genom att anmäla förändringen i arbetsutbudet till arbetsförmedlingen avstår från att göra anspråk på arbetslöshetsersättning i den omfattning som svarar mot vårdinsatsen, får den arbetslösa föräldern samma skydd som den förvärvsarbetande.

För ett föräldraskydd under barnets andra levnadsår bör det enbart krävas att det uppkommit en inkomstminskning. Någon arbetstidsminskning för att bibehålla skyddet bör inte krävas.

Någon annan förändring utöver vad som redovisats beträffande beräkningen av föräldrapenningen krävs inte för att anpassa skyddet för adoptivföräldrar.

Följande exempel illustrerar hur de föreslagna reglerna kommer att fungera i några olika fall.

Exempel 1.

En kvinna är tillvidareanställd på heltid med en månadsinkomst på 20 000 kronor när dag 240 infaller, vilket innebär ett beräkningsunderlag på 240 000 kronor (över garantinivån). Hon börjar arbeta deltid då 180 dagar återstår till nedkomsten med en månadsinkomst på 10 000 kronor. Hon arbetar till dess två månader återstår till barnets födelse och börjar då ta ut föräldrapenning. Hon får föräldrapenning beräknad på ett beräkningsunderlag om 240 000 kronor.

Exempel 2.

En kvinna har just fått en tre månaders anställning med 20 000 kronor i månadsinkomst när dag 240 infaller. Hennes beräkningsunderlag är då 240 000 kronor (över garantinivån). Vid den andra kvalificeringstidpunkten (180 dagar före barnets födelse) får hon tillgodoräkna sig två månaders inkomst (alt 2), dvs. 40 000 kronor (över garantinivån). Sedan anställningen upphört får hon inte någon ny anställning. Hon tar ut föräldrapenning två månader före nedkomst. Hon får föräldrapenning grundad på ett beräkningsunderlag om 120 000 kronor, vilket motsvarar tre månaders inkomst under sex månader före uttaget av föräldrapenning ($3 \times 20\,000 = 60\,000 \times 2$). Sex månader bakåt räknat från bedömningstidpunkten omfattar dag 240. Det innebär att samtliga tre

månaders arbete uppräknade till årsbelopp ingår i beräkningsunderlaget.

Exempel 3.

En kvinna har arbetat med en månadslön på 20 000 kronor när hon blir gravid. I samband med att dag 240 infaller upphör arbetet. Hennes beräkningsunderlag är 240 000 kronor dag 240 och 160 000 kronor vid den tidpunkt då 180 dagar återstår till barnets födelse, båda över garantinivån. Hon är arbetslös utan att uppbära ersättning fram till nedkomsten. Hon har inte någon inkomst som kan läggas till grund för ett beräkningsunderlag med bedömningstidpunkt vid nedkomsten. Hon får föräldrapenning beräknad på ett beräkningsunderlag om 160 000 kronor, dvs. enligt den nivå hon var berättigad till dag 180.

Exempel 4.

En kvinna saknar anställning dag 240. Tre månader före den tidpunkten hade hon slutat en två månaders tillfällig anställning med 20 000 kronor i månaden. Hennes beräkningsunderlag är 80 000 kronor (över garantinivån) dag 240. Hon får en tillsvidareanställning på heltid med 20 000 kronor i månadsinkomst 180 dagar före barnets födelse. Hennes beräkningsunderlag vid den tidpunkten blir 40 000 kronor (över garantinivån). Hon uppfyller således kvalifikationsvillkoret för föräldrapenning över garantinivån. Om hon arbetar fram till nedkomsten får hon föräldrapenning grundad ett beräkningsunderlag om 240 000 kronor och om hon tar ut föräldrapenning två månader före förlossning blir beräkningsunderlaget 160 000 kronor. Om hon får havandeskapspenning eller sjukpenning under dessa sex månader räknas dessa in i beräkningsunderlaget i enlighet med alternativ 3.

Exempel 5.

En kvinna har haft en anställning under ett år med 20 000 kronor i månadsinkomst. Hon upphör att arbeta och har inte någon inkomst. Hon blir gravid och dag 240 inträffar fyra månader efter det att arbetet upphört. Beräkningsunderlaget blir 80 000 kronor (över garantinivån) dag 240. När 180 dagar återstår till barnets födelse, dvs. två månader senare, kan något beräkningsunderlag inte beräknas för henne. Hon har då inte längre någon inkomst som ligger inom ramtiden och uppfyller därför inte hela kvalificeringskravet. Däremot påbörjar hon ett tre månaders vikariat dagen efter. Hon uppfyller inte förutsättningarna för att få föräldrapenning över 60 kronor per dag. Anledningen är att hon har haft ett för långt arbetsuppehåll.

Exempel 6.

En man har en tillfällig anställning på tre månader med en månadsinkomst på 20 000 kronor när dag 240 infaller. Hans beräkningsunderlag är 240 000 kronor (över garantinivån). När 180 dagar återstår till barnets födelse har anställningen upphört och han saknar arbete och inkomst. Hans beräkningsunderlag blir då 120 000 kronor. Han får en tillsvidareanställning med 20 000 kronor i månadslön en månad efter barnets födelse. Han tar ut föräldrapenning två månader efter det att anställningen påbörjades. Hans föräldrapenning grundas på ett beräkningsunderlag om 80 000 kronor, dvs. två månaders inkomst under en ramtid på sex månader ($2 \times 20\,000 = 40\,000 \times 2$).

Exempel 7.

En man har en tillsvidareanställning med 20 000 kronor i månadsinkomst dag 240. Hans beräkningsunderlag är 240 000 kronor (över garantinivån). Han arbetar på samma sätt när 180 dagar återstår till barnets födelse. Han uppfyller således kvalificeringsvillkoret för att få föräldrapenning över garantinivån. Två månader före barnets födelse går han ner på halvtid för att bygga om huset inför barnets ankomst. Fyra månader senare blir han klar och återgår i heltidsarbete. Två månader därefter, då barnet är fyra månader, tar han föräldraledigt på halvtid för att byta av hustrun i vården av barnet. Hans föräldrapenning grundas på ett beräkningsunderlag om 160 000 kronor ($2 \times 20\,000 + 4 \times 10\,000 = 80\,000 \times 2$), dvs. två månaders heltidsarbete och fyra månaders deltidarbete inom en ramtid på sex månader.

Exempel 8.

Såväl mannen som kvinnan saknar arbete dag 240. Beräkningsunderlaget är för var och en av dem 100 000 kronor dag 240 och 60 000 när 180 dagar återstår till barnets födelse, vilket innebär att båda uppfyller kvalifikationsvillkoren för föräldrapenning över garantinivån. Ingen av föräldrarna har anställning då barnet föds. Kvinnan börjar med tre månaders föräldrapenning. Denna beräknas på ett beräkningsunderlag om 60 000 kronor (garanterad nivå grundad på beräkningsunderlaget 180 dagar före barnets födelse). Mannen får samtidigt en tillsvidareanställning med 20 000 kronor i månadsinkomst. När kvinnan tagit ut tre månaders föräldrapenning får hon tillsvidarearbete med 20 000 kronor i månadsinkomst, varför mannen tar ut föräldrapenning och avlöser henne i vården. Hans föräldrapenning grundas på ett beräkningsunderlag om 120 000 kronor ($3 \times 20\,000 = 60\,000 \times 2$), dvs. tre månaders anställningsinkomst inom ramtiden. Han tar ut två månaders föräldrapenning. När hon avlöser honom är barnet fem månader. Hon tar ut föräldrapenning i två månader. Hennes föräldrapenning beräknas på

ett beräkningsunderlag om 110 000 kronor, ($3 \times 5\,000 + 2 \times 20\,000 = 55\,000 \times 2$), dvs. 3 månaders föräldrapenning och två månaders arbete inom en ramtid av sex månader. Trots att föräldrapenningen under de första 180 dagarna är förbrukade, då hon tagit ut en av månaderna, räknas beräkningsunderlaget inte om. Först när en ny period påbörjas, t.ex. när han avlöser henne i vården nästa gång bestäms beräkningsunderlaget enligt vanliga regler, i detta fall enligt alternativ 1.

9.4 Försäkringsskydd vid sjukdom

Förslag: Sjukpenning skall utges lägst med samma belopp som föräldrapenningen till dess barnet uppnår ett års ålder. Sjukpenning för försäkrad som är gravid skall utges lägst med ett belopp som grundas på ett beräkningsunderlag som kunnat beräknas 180 dagar före barnets födelse eller den senare tidpunkt, då hon upphört att arbeta eller minskat sin arbetsinsats eller arbetsutbud. Är kvinnan gravid vid barnets ettårsdag med beräknad eller faktisk nedkomst inom 180 dagar skall ett fortsatt sjukpenningsskydd gälla.

Under en tidsperiod, som omfattar 180 dagar före barnets beräknade eller faktiska födelse, föreslås att sjukpenningsskyddet kvarstår vid graviditet på samma sätt som enligt nuvarande regler. Därutöver har den försäkrade enligt förslaget ett sjukpenningsskydd under barnets första levnadsår. Detta utgör en motsvarighet till dagens regler.

Precis som i dag innebär detta, att den som blir sjuk kan vara berättigad till högre sjukpenning än föräldrapenning under de första 180 dagarna beroende på kvalifikationsvillkoren för föräldrapenning över garantinivån. Med detta förslag tillkommer därutöver skillnader i beräkningsunderlag för föräldrapenning under de första 180 dagarna mot vad som gäller för sjukpenning. Beräkningsunderlaget bestäms för sjukpenning enligt alternativen 1, 2 eller 3. Beräkningsunderlaget för föräldrapenning under de första 180 dagarna bör alltid bestämmas till den inkomst som den försäkrade kunnat tillgodoräkna sig sex månader före bedömningstidpunkten, dvs. enligt alternativ 3. Förslaget ingår som en del i kvalifikationsvillkoren för storleken av föräldraförsäkringen och utgör en anpassning till dagens krav på en i princip fortlöpande inkomst under 240 dagar före barnets födelse.

9.5 Indexering i föräldraförsäkringen

Förslag: Möjligheten att anpassa beräkningsunderlaget till löneutvecklingen inom eget yrkesområde skall slopas. Samma indexering som sker i pågående ersättningsfall inom sjukförsäkringen skall införas i föräldraförsäkringen.

Föräldrapenning, som utges enligt särskild beräkningsgrund efter det att barnet fyllt ett år, skall inte indexeras.

Såsom framgår av redovisningen i avsnitt 7.4 bör dagens regler om anpassning av beräkningsunderlaget till löneutvecklingen ersättas av en indexering. Föräldrapenning utges under sammanhängande perioder som normalt understiger ett år. Något tungt vägande skäl för att behålla löneanpassning enligt dagens regler enbart inom föräldraförsäkringen föreligger därför inte. En försäkrad, som avbryter sitt förvärvsarbete för att i anslutning till detta ta ut föräldrapenning, får med de föreslagna reglerna i normalfallet i princip ersättning för sitt inkomstbortfall. Samma regler för uppräknings bör därför kunna gälla för föräldrapenning som för andra förmåner.

Frågan om beräkningsunderlaget för den föräldrapenning, som utges enligt särskild beräkningsgrund efter det att barnet uppnått ett år, bör knytas till den ekonomiska utvecklingen i någon form måste därför bli föremål för särskilda överväganden. Valet torde stå mellan att avstå från alla former av indexering och att låta underlaget följa förändringar i index på samma sätt som sker när det gäller det vanliga beräkningsunderlaget för dagersättning. Föräldrapenning som utges enligt särskild beräkningsgrund saknar däremot en nära anknytning till faktiskt inkomstbortfall. Förlängning av försäkringsskyddet kan i vissa fall ha skett genom att nya barn fötts inom den skyddade tiden.

Indexering av föräldrapenningsnivån under de längre sammanhängande tiderna, då beräkningen av föräldrapenningen vilar på särskild beräkningsgrund, kan motiveras med att försäkringsskyddet bör knytas till en allmän inkomst- eller prisutveckling för att bibehålla karaktären av inkomstbortfallsförsäkring. Föräldrapenning som utges enligt särskild beräkningsgrund innebär emellertid i sig en kompensation som överstiger inkomstbortfallet. Det kan därför vara motiverat att göra åtskillnad mellan den som genom att avbryta sitt förvärvsarbete åsamkas ett inkomstbortfall och den som åtnjuter ett garantiskydd utan krav på inkomstförlust. Särskilt med hänsyn till att föräldraförsäkringens regler medger att föräldrarna avlöser varandra i vården av barnen och därmed i rätten till föräldrapenning, saknas det anledning att knyta beräkningsunderlaget till ett index eftersom den faktiska inkomsten kan

läggas till grund för nästa ersättningsperiod. Föräldrapenning som efter det första barnets första år inte avspeglar ett faktiskt inkomstbortfall får betraktas som en garantiförmån för detta och senare barn. Någon anledning att årligen indexera underlaget för föräldrapenning i dessa fall föreligger därför inte.

Den som återgår i arbete eller ökar sin arbetsinsats får därigenom tillgodoräkna sig en inkomstutveckling till skillnad från den som under skyddstiden saknar inkomst.

En förälder, som inte återgår i arbete efter barnets ettårsdag i samma omfattning som före barnets födelse får föräldrapenning på lägst samma nivå som tidigare fram till barnets tvåårsdag. För den, som återgår i arbete och därvid ökar sin inkomst i förhållande till den inkomst som legat till grund för tidigare föräldrapenning, anpassas den föräldrapenning, som kan tas ut upp till dess barnet fyller åtta till den inkomst, som föräldern faktiskt har (alternativ 1 och 2) eller har haft (alternativ 3) när ersättningen börjar utges.

9.6 Övriga dagersättningar

Enligt dagens regler beräknas tillfällig föräldrapenning för försäkrade med anställningsinkomster efter samma principer som sjukpenning under de första fjorton dagarna. Det innebär att reglerna för tim/dagberäkning gäller oavsett ersättningsperiodens längd. Konstruktionen liknar ersättningen vid korttidssjukfall.

För näringsidkare kalenderdagsberäknas den tillfälliga föräldrapenningen. Det gäller även för arbetslösa. Med hänsyn till att tillfällig föräldrapenning utges endast för den dag då den försäkrade *behöver* avstå från förvärsarbete, kompenserar tillfällig föräldrapenning i dessa fall inte alltid inkomstbortfallet. Den kritik som framförts mot den bristande kompensationsnivån sammanhänger emellertid inte med beräkningsunderlaget för ersättning utan med beräkningsreglerna för ersättning. Frågan behandlas därför inte i samband med detta förslag om ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning.

Det här föreslagna nya systemet med beräkningsunderlag för dagersättning påverkar således beräkningen av tillfällig föräldrapenning på samma sätt som sjukpenning.

Inte bara sjukpenning och föräldrapenning utan också andra dagersättningar beräknas på grundval av SGI. Det gäller havandeskapspenning, rehabiliteringspenning, smittbärarersättning och närståendepenning. Även dessa dagersättningar kommer att beräknas enligt de föreslagna reglerna.

Förutom nämnda ersättningar ligger SGI också till grund för ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring och lagar som anknyter till denna lagstiftning. Dessa frågor behandlas i avsnitt 10.

10 Beräkningsunderlag för livränta från arbetsskadeförsäkringen

10.1 Nuvarande regler

Enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) skall den försäkrade vid arbetsskada ha samma rätt till förmåner från sjukförsäkringen som vid annan sjukdom. Den som inte är berättigad till sjukpenning från sjukförsäkringen eller inte är sjukförsäkrad enligt AFL har rätt till förmåner från arbetsskadeförsäkringen, med visst undantag, i enlighet med vad som skulle ha utgetts om reglerna i AFL hade varit tillämpliga.

Rätten till ersättning vid bestående nedsättning av arbetsförmågan regleras i 4 kap. LAF. När livränta utges skall denna beräknas på ett livränteunderlag, som för den som är sjukpenningförsäkrad enligt 3 kap. AFL, utgörs av hans eller hennes SGI vid den tidpunkt från vilken livräntan skall utges, eller den inkomst som då skulle ha utgjort SGI. Vid denna beräkning bortses från de förändringar angående skattepliktiga förmåner som infördes den 1 januari 1997 när det gäller SGI.

Enligt LAF har den arbetsskadade rätt till livränta för den inkomstförlust som uppkommer till följd av arbetsskadan. Livränteunderlaget utgörs i regel av fastställd SGI. Vid den förändring av SGI, som trätt i kraft den 1 januari 1997, gjordes undantag för arbetsskadeförsäkringen. Vid fastställande av livränteunderlag skall alltså också andra skattepliktiga förmåner än pengar beaktas. Även när det gäller bedömning av arbetsförmågan finns skilda regler i LAF och AFL fr.o.m. 1997, då kriterierna för rätt till förtidspension/sjukbidrag ändrades.

Genom praxis har detaljerade beräkningar av livränteunderlag kommit att utvecklas. Vid livräntebeslut som omfattar förfluten tid skall varje nytt löneavtal, som blir känt och börjar gälla under den period den retroaktiva livräntan omfattar, beaktas och nya livränteunderlag beräknas för varje sådan förändring. Samtliga avtal som träffats innan försäkringskassan beslutat i ärendet skall beaktas. I ytterlighetsfallet kan kassan, sedan beslutet om livränta expedierats, få

vetskap om att ett avtal träffats några dagar dessförinnan. I sådant fall skall försäkringskassan själv rätta beslutet.

Livränta utges med så stor andel av livränteunderlaget som svarar mot graden av nedsättning av den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomster genom arbete. Den fastställda livräntan knyts till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringarna i detta.

Beslut om livränta kan omprövas. Livräntan kan därvid antingen höjas eller sänkas. En tidsbegränsad livränta kan omprövas och ändras under perioden. Periodens utgång innebär däremot en prövning av rätten till fortsatt livränta. För att omprövning skall bli aktuell krävs att ändring av betydelse har skett i de förhållanden som var avgörande för beslutet. Inkomstförändringar som hänför sig till löneutvecklingen inom olika yrkesområden utgör dock inte sådan förändring som bör föranleda ändring av livräntan.

10.2 Livränta enligt LAF

Förslag: Arbetsskadelivränta som kan utges från arbetsskadeförsäkringen skall beräknas enligt de regler som för närvarande gäller.

Livränteunderlaget skall fastställas utifrån förhållandena vid den tidpunkt då livräntan skall börja utges och utgörs av den inkomst som då kan beräknas. Livränteunderlaget skall fastställas på samma sätt när livräntan beviljas för förfluten tid.

Om löneavtal träffas med retroaktiv verkan sedan livräntan börjat utges skall livränteunderlaget höjas om avtalet omfattar begynnelse-tidpunkten för livräntan och den försäkrade gör anspråk på att få livränteunderlaget höjt.

Arbetsskadeförsäkringen vilar i huvudsak på skadeståndsrättsliga principer. En arbetsskadelivränta avser att täcka i princip hela inkomstförlusten vid arbetsskada. Eftersom livräntan grundas på ett i princip livsvarigt underlag, kan det inte anses överensstämma med arbetsskadeförsäkringens nuvarande syfte att lägga ett beräkningsunderlag, avsett för huvudsakligen korta ersättningsfall, till grund även för beräkning av en eventuellt livsvarig arbetsskadelivränta. Förslaget om ett nytt beräkningsunderlag för dag ersättning innebär i stort att inkomster som den försäkrade antingen redan tillgodoräknats eller beräknas få i framtiden läggs till grund för beräkningsunderlaget. En motsvarande förändring av nuvarande bestämmelser om livränteunderlag kan få effekter för beräkning av arbetsskadelivräntor som inte utan närmare

utredning kan överblickas. Samma beräkningsregler för livränteunderlag som gäller för närvarande bör därför i princip behållas tills vidare.

Däremot kan det finnas anledning att åter ta upp frågan om ändring av de bestämmelser som medför att olika principer kommer att tillämpas beroende på om det gäller livräntor för förfluten tid eller livräntor framåt i tiden. Dagens detaljerade beräkningar av löneutvecklingen vid retroaktiva livräntor har tidigare ifrågasatts. En ändring av LAF fr.o.m. januari 1993, som innebar ett livränteunderlag i stället för flera livränteunderlag visade sig på grund av bestämmelsens utformning ha icke avsedda effekter. Bestämmelserna upphävdes därför fr.o.m. juni 1993.

Nuvarande regler om livränteunderlag har ansetts medge att olika beräkningssätt kan tillämpas beroende på om det gäller livräntor för förfluten tid eller livräntor som gäller framåt i tiden. Vid i övrigt identiska förhållanden kan livränta, som beräknats enligt dessa principer, komma att utges med olika stora belopp till skilda arbetsskadade vid i övrigt likartade inkomstförluster. Detta är inte tillfredsställande. En ändring bör komma till stånd i syfte att åstadkomma likformighet vid bestämmandet av livränta, så att storleken av denna inte blir beroende av om beslutet fattas vid en tidigare eller vid en senare tidpunkt i förhållande till när livräntan skall börja utgå. Tidpunkten fr.o.m. vilken livräntan skall beviljas bör vara avgörande för livräntans storlek istället för beslutstidpunkten. Det livränteunderlag, som skall bestämmas när livränta beviljas för förfluten tid, bör fastställas med utgångspunkt från den försäkrades inkomster vid livräntans begynnelsestidpunkt. Denna tidpunkt bör vara avgörande för livräntans storlek och det då fastställda livränteunderlaget gälla för den framtida livräntan. Således bör retroaktiva och framåtverkande livräntor fastställas efter samma principer.

För att livräntans storlek inte skall påverkas av om löneförhandlingar drar ut på tiden och därmed skapa skillnader mellan individer bör utfallet av en sådan löneförhandling – även sedan beslut i livränteärendet fattats – kunna få återopas av den försäkrade. Därför bör också ett löneavtal som omfattar begynnelsestidpunkten för livräntan, men som slutits efter det att försäkringskassan fattat sitt beslut, få beaktas fr.o.m. dagen för dess tillkomst, men inte för tid dessförinnan. Detta tillgodoser kravet på att livränteunderlaget speglar de faktiska inkomster, den försäkrade kan tillgodoräkna sig vid den tidpunkt då livräntan skall börja utges.

Livränta, som beviljas retroaktivt för tidsperioder med klart åtskilda variationer av inkomstförlusten, har emellertid ansetts kunna beviljas för varje tidsperiod för sig. De variationer i inkomstförlusten som beaktats har varit föranledda av exempelvis arbetsbyte eller rehabilitering som skett till följd av arbetsskadan. I dessa fall grundas tillämp-

ningen 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 livräntan skall utges. Någon ändring i detta avseende är inte avsedd med nu föreliggande förslag, som enbart syftar till att åstadkomma överensstämmelse mellan retroaktiva och framåtverkande livräntor.

I de fall livräntan ändras vid omprövning eller den fortsatta rätten prövas vid utgången av en tidsbegränsad livränta, bestäms livränteunderlaget och livräntan efter de förhållanden som då råder. Detta innebär enligt nuvarande praxis att det för den nya livräntan fastställs ett nytt livränteunderlag, som speglar den inkomst som den försäkrade enligt utredningen vid den tidpunkten skulle ha haft, om han inte skadats. Inte heller här är någon ändring avsedd med förslaget.

De motiv som i det föregående anförts som skäl för att ersätta dagens regler om löneanpassning av beräkningsunderlag med en enhetlig indexering är relevanta även när det gäller frågan om anpassning av livränteunderlaget till de faktiska förhållandena vid början av en ny livränteperiod. Vilken löneutveckling den arbetsskadade skulle ha haft i sitt yrkesområde är på de skäl som anförts i avsnitt 7.4 många gånger avsevärt mer komplicerat och osäkert att bedöma i dag, än då den praxis utvecklades som ligger till grund för regeln om löneanpassning. Livränta utgör emellertid ofta ett komplement till förtidspension eller sjukbidrag. Det kan finnas anledning att anlägga samma synsätt på indexeringen när det gäller livränta som när det gäller förtidspension, sjukbidrag eller motsvarande ersättning. Förslag beträffande förtidspension och det som skall ersätta dagens sjukbidrag kommer som tidigare angetts att redovisas särskilt. Det finns därför anledning att avvakta med ett ställningstagande beträffande frågan om och i så fall hur livräntorna skall indexeras till dess och behandla denna samtidigt med förtidspensionerna.

Med hänsyn till att förslaget innehåller i princip oförändrade regler för beräkning av arbetsskadelivränta bör kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen inte påverkas.

10.3 Sjukpenning enligt LAF

År 1964 antogs av internationella arbetsorganisationen (ILO) en konvention (nr 121) om förmåner vid yrkesskada. Konventionen ratificerades av Sverige år 1969 med verkan från år 1970. Konventionen omfattar olika former av hälso- och sjukvård och kontantförmåner. Kontantförmånerna vid yrkesskada skall enligt konventionen i princip utgöra antingen minst 60 procent av tidigare arbetsförtjänst eller 60

procent av en standardförmånstagares lön. En sådan förmånstagare kan vara en yrkesutbildad manlig industriarbetare. Detta senare alternativ har Sverige förbundit sig att upprätthålla.

Förslagen beträffande ett nytt beräkningsunderlag för dag ersättning påverkar inte förhållandena för den standardförmånstagare med vilken Sverige gör sina jämförelser vid bedömningen av om Sverige uppfyller ILO-konventionens krav. Något hinder mot att låta de föreslagna reglerna gälla även sjukpenning som utges vid arbetsskada föreligger därmed inte.

Vad gäller de fall där den arbetsskadade inte har rätt till sjukpenning från sjukförsäkringen, och därför skall ha ersättning från arbetsskadeförsäkringen motsvarande vad som skulle ha utgetts från sjukförsäkringen om dess regler hade varit tillämpliga på honom eller henne, bör ersättning utges från arbetsskadeförsäkringen i enlighet med de nya regler som föreslås.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya reglerna om beräkningsunderlag för dagersättning skall träda i kraft den 1 juli 2000. I pågående ersättningsfall får dock den utgående ersättningen inte sänkas med anledning av de nya beräkningsreglerna.

Om modern är gravid då de nya reglerna träder i kraft gäller äldre bestämmelser för ersättning som beräknas med utgångspunkt i barns födelse med undantag för bestämmelserna om anpassning till löneutvecklingen om detta är förmånligare.

Bestämmelserna om SGI-beräkning enligt 3 kap. 5 c § AFL skall fortfarande gälla.

Förslaget om ett nytt regelsystem för beräkning av dagersättningar inom socialförsäkringssystemet bör få omedelbart genomslag. De nya reglerna skall gälla fullt ut från och med dagen för ikraftträdandet. Dock bör detta inte medföra en sänkning av ersättningen i de ersättningsfall som pågår vid ikraftträdandet.

Den försäkrade bör kunna räkna med att i pågående fall få uppbära förmånen i samma omfattning som gällde före ikraftträdandet. Däremot får de nya reglerna för uppräkningsunderlaget omedelbart genomslag. Således bör systemet med anpassning av underlaget till löneutvecklingen inte bibehållas efter ikraftträdandet. Detta system ersätts av en uppräkningsunderlag med hänsyn till förändringar i index.

Utformningen av föräldraförsäkringen medför att ett nytt beräkningsunderlag kräver mer omfattande övergångsregler. I samband med graviditet och barns födelse kan en förälder stå inför ett längre avbrott i sitt förvärvsarbete. Sjuk- och föräldraförsäkringarna innehåller långtgående försäkringsskydd i samband med barnsbörd och föräldraledigheter. Många graviditeter är planerade. Sådan planering påverkas också av det försäkringsskydd föräldrarna anser sig kunna påräkna från föräldraförsäkringen. Ett ersättningsfall, som inträffar efter ikraftträdandet och som kan hänföras till en graviditet som uppkommit före ikraft-

trädandet av de nya beräkningsreglerna, bör därför omfattas av de äldre bestämmelserna, om detta medför att ersättningen blir högre.

Som tidigare redovisats har riksdagen beslutat om riktlinjer för en reformering av reglerna om ersättning vid varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga. Arbetet berör såväl ett nytt system för förtidspension som för sjukbidrag. Det reformerade systemet är avsett att träda i kraft den 1 januari 2001.

Genom lagändring den 1 juli 1997 infördes regler som närmast tillgodosåg behovet av försäkringsskydd för den som var arbetslös efter det att sjukbidrag upphört. Innebörden av denna lagändring var att SGI lägst skulle vara den årsinkomst den försäkrade haft närmast innan förmånen började utges. Motsvarande regler bör finnas i det nya regelsystemet. Den lösning som infördes den 1 juli 1997 låter sig inte utan avsevärda svårigheter inordnas i det nya systemet. Därtill kommer att lagstiftningen om förtidspensionsförmåner inom kort kommer att förändras. En lösning som för de aktuella personerna övergångsvis förlänger tillämpningen av 3 kap 5 c § AFL – och därmed SGI-systemet i dess helhet – är därför att föredra.

12 Förslagens konsekvenser

12.1 Inledning

Ett nytt system för beräkningsunderlag vid dag ersättning får återverkningar på många områden. Det får konsekvenser för såväl samhälls-ekonomin som för individen. I det följande redovisas de effekter som förslagen i denna promemoria bedöms få för statsfinanserna, för administrationen, för kommunerna och för individen. Vidare redovisas konsekvenserna av förslagen för jämställdheten mellan män och kvinnor samt med avseende på mellanstatliga överenskommelser och medlemskapet i den Europeiska unionen.

Förändringar i socialförsäkringssystemet påverkar i regel de avtal om kompletterande ersättningar som slutits mellan arbetsmarknadens parter. Sådana förändringar har skett upprepade gånger och parterna har då vanligen omförhandlat avtalen så att de anpassats till de nya reglerna. De förslag som läggs här kan komma att medföra att de kollektivavtalade förmånerna påverkas. Avtalen kan därför behöva omförhandlas för att passa till de nya reglerna.

12.2 Ekonomiska konsekvenser

12.2.1 Inledning

I denna promemoria föreslås att nuvarande regler för fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ersätts av beräkningsunderlag för dag ersättning. Det ekonomiska utfallet av förslaget har uppskattats med stöd av 1996 års avslutade och pågående sjukfall och den föräldrapenning som betalades ut under samma år. Kompletterande inkomst-uppgifter har inhämtats från en databas, LINDA, med longitudinella data ur Inkomst- och förmögenhetsstatistiken. Riksförsäkringsverket (RFV) har bistått Socialdepartementet med simuleringar och beräkningar. En närmare redovisning av tillvägagångssättet framgår av *bilaga 2*.

Beräkningarna av förslagens ekonomiska konsekvenser har gjorts med utgångspunkt i förhållandena för de försäkrade som uppbar sjukpenning eller föräldrapenning under år 1996. Den ersättning dessa försäkrade erhöll år 1996 enligt dagens regler har jämförts med den ersättning de skulle ha fått samma år om de regler som föreslås i denna promemoria hade varit gällande när respektive ersättningsfall påbörjades. SGI har således ersatts av det föreslagna beräkningsunderlaget för dag ersättning och en framtida årskostnad för dag ersättning har på så vis uppskattats. Denna uppskattning har gjorts med utgångspunkt från de inkomster och den SGI samt det antal ersatta dagar med sjuk- och föräldrapenning som gällde år 1996 för de försäkrade som uppbar sådan ersättning detta år. Beräkningarna har anpassats till att gälla i 1999 års löne- och prisnivå. Senare kända förändringar beträffande såväl sjukfrånvaro som barnafödande har inte varit möjligt att lägga in i beräkningarna. Beräkningarna är behäftade med viss osäkerhet då endast ett års sjukskrivningsmönster använts och då det kan förekomma betydande förändringar över tiden av sjukfallslängdernas fördelning. Vidare har ingen hänsyn tagits till eventuella beteendeförändringar som kan uppstå som följd av de föreslagna regelförändringarna.

Utöver vad som ovan anges finns det ytterligare tre omständigheter som medför osäkerhet i beräkningarna. Förslaget innebär att ersättningen i vissa fall skall beräknas på de senaste sex månadernas inkomster. I beräkningsmodellen har i sådana fall inkomsterna hela året före ersättningsfallet inträffade använts som beräkningsunderlag. Vissa förslag till specialregler, som t.ex. överhoppningsbara tider för studier och företagares garanterade ersättningsnivå under företagets uppbyggnadsskede, finns inte inlagda i beräkningsmodellen. Detta får effekt på beräkningarna i såväl sjukförsäkringen som föräldraförsäkringen. Den utvidgade möjligheten till sjukpenning under de första fjorton dagarna av en sjukperiod ingår inte heller i beräkningen. Det innebär att den slutliga besparingen kan förväntas bli något mindre än vad som anges nedan.

Det lämnas i denna promemoria inte något förslag till hur ersättningen skall indexeras (se avsnitt 7.3). Beräkningar har därför gjorts med två alternativ för indexering av utgående ersättning. En slutlig beräkning kan således göras först när indexeringsmodellen slagits fast. Det ena alternativet innebär indexering med generell timlöneutveckling (löneindexering) och det andra alternativet innebär indexering med utvecklingen av konsumentprisindex (KPI). I båda alternativen har beräkningarna gjorts med indexering av samtliga sjukfall som passerar ett årsskifte och med andelsinfasning beroende på sjukfallets längd före årsskiftet (se avsnitt 7.4.3). Skillnaden mellan indexering med löner eller konsumentpriser beror av reallöneutvecklingen. I de beräkningar

som gjorts är det skillnaden mellan löne- och prisutvecklingen under framförallt åren 1994 - 1996 som påverkar resultaten. Under dessa tre år ökade den reala timlönen med i genomsnitt knappt 2 procent per år. Variationen mellan dessa år var emellertid stor. Antaganden om pris- och löneutvecklingen fram t.o.m. år 1999 har hämtats från Konjunkturinstitutets analysunderlag i mars 1999.

Förslagen medför att inkomstunderlaget för beräkning av sjuk- och föräldrapenning sammantaget minskar (jämfört med nuvarande regler) eftersom den tidigare inkomsten, som vanligtvis är lägre än den framtida inkomsten, i vissa fall skall utgöra underlag istället för den framtida förväntade inkomsten. Anledningen till att den tidigare inkomsten i allmänhet är lägre än den framtida beror på att löneinkomsten, som är den inkomst som dominerar inkomstunderlaget, vanligtvis ökar över tiden.

I alternativet med löneindexering beräknas den sammantagna besparingen i sjukförsäkringen bli cirka 470 miljoner kronor brutto per år. De övergångsbestämmelser som föreslås innebär att regelförändringarna bedöms få full effekt efter omkring två år. Nettobesparingen, beräknat med en genomsnittlig skattesats (inklusive allmän pensionsavgift) om 39 procent, beräknas bli cirka 290 miljoner kronor per år. I alternativet med prisindexering beräknas den sammantagna besparingen bli cirka 500 miljoner kronor brutto per år. Nettobesparingen, beräknat med en genomsnittlig skattesats (inklusive allmän pensionsavgift) om 39 procent, beräknas bli cirka 310 miljoner kronor per år.

I föräldraförsäkringen kan den sammantagna bruttobesparingen uppskattas till cirka 550 miljoner kronor och nettobesparingen till cirka 340 miljoner kronor. I motsats till vad som gäller för sjukpenning är det beträffande föräldrapenning inte aktuellt att indexera ersättningen över flera år varför enbart ett alternativ redovisas. Beräkningar visar de ekonomiska effekterna då regelförändringarna, med hänsyn tagen till föreslagna övergångsbestämmelser, slagit igenom efter omkring två år.

Med beaktande av de reservationer som redovisas ovan torde den årliga besparingen kunna uppskattas till 1 050 miljoner kronor brutto eller 650 miljoner kronor netto på kort sikt vid beräkning med prisindexering. Vid löneindexering blir den årliga bruttobesparingen cirka 30 miljoner kronor lägre på kort sikt. Att skillnaden blir liten beror på pris- och löneutvecklingen mellan de aktuella åren. Vid en alternativ beräkning med en årlig real timlönetillväxt med två procent varje enskilt år blir skillnaden cirka 90 miljoner kronor.

Från den beräknade besparingen skall dras kostnader för de ovan nämnda förslagen till specialregler, som t.ex. överhoppningsbara tider för studier och företagares garanterade ersättningsnivå under hans eller

hennes tre första år i verksamheten, som inte finns inlagda i beräkningsmodellen. Grovt räknat kan effekterna av detta uppskattas till cirka 50 miljoner kronor brutto. Administrationskostnaderna beräknas, som framgår av avsnitt 12.3.2, öka med cirka 50 miljoner kronor brutto. Sammanfattningsvis torde den sammantagna besparingen på detta sätt kunna uppskattas till cirka 950 miljoner kronor brutto vid prisindexering eller 920 miljoner kronor brutto vid löneindexering.

Det närmare utfallet inom sjukförsäkringen respektive föräldraförsäkringen redovisas nedan.

12.2.2 Utfallet inom sjukförsäkringen

I presentationen nedan visas förslagets effekter för olika grupper (kön, ålder etc.) då utgående ersättningar indexeras med timlöneutveckling. Effekter av skillnader mellan indexeringsmodellerna uppstår i första hand för försäkrade med långa sjukperioder. I *bilaga 2* visas beräkningar då utgående ersättningar indexeras med KPI.

I tabell 1 nedan sammanfattas resultatet av beräkningarna för ett antal olika grupper av försäkrade som berörs av förslagen. Det totala antalet som vid något tillfälle uppbär sjukpenning under år 1996 uppgick till 617 000 personer. Antalet försäkrade vars beräkningsunderlag påverkas av förslagen uppskattas till omkring 320 000 - 330 000 personer med 1996 års data som underlag. Drygt hälften av de som uppbär sjukpenning kan därmed förväntas påverkas av de föreslagna regelförändringarna.

Tabell 12.1 **Sammanfattade resultat för olika grupper inom sjukförsäkringen**

Grupp	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI, tusentals kronor	Genom- snittligt BUD, tusentals kronor	Differens, procent
Alla	327	177	166	-6
BUD beräknad enligt alt. 3	252	172	157	-9
BUD beräknad enligt alt. 1 eller 2	75	193	195	+ 1
BUD är mindre än SGI	152	182	141	- 23
BUD är större än SGI	175	172	187	+ 9
Löntagare/Upp- dragstagare	286	179	171	- 4
Företagare	41	158	133	- 16
Män	136	193	177	- 8
Kvinnor	191	165	157	- 5

Av tabell 1 framgår att antalet försäkrade vars beräkningsunderlag (BUD) påverkas av förslagen beräknas uppgå till 327 000 personer jämfört med nuvarande regler. Dessa har delats in i fyra olika grupper; BUD enligt olika beräkningsalternativ, förändring i förhållande till SGI, förvärvsform samt kön. Drygt 250 000 personer beräknas få sitt beräkningsunderlag grundat på tidigare inkomst (beräkningsalternativ 3). Övriga omkring 75 000 personers beräkningsunderlag fastställs enligt beräkningsalternativ 1 eller 2. Inom den sistnämnda gruppen ökar beräkningsunderlaget något beroende på löneindexeringen av utgående ersättningar.

Sammantaget minskar beräkningsunderlaget med 6 procent i genomsnitt för de försäkrade vars inkomstunderlag förändras som följd av förslagen. Drygt hälften av dessa får ökat beräkningsunderlag jämfört med nuvarande regler. Den relativa minskningen av beräkningsunderlaget bland de försäkrade som får minskning beräknas uppgå till 23 procent. Den relativa minskningen är något större bland män än bland kvinnor. Bland egna företagare minskar inkomstunderlaget mer än bland övriga. Som ovan nämnts har det inte varit möjligt att i beräkningarna beakta de särskilda reglerna om en garanterad ersättningsnivå under företagarens tre första år i verksamheten som medför att beräkningsunderlaget för företagare ökar.

I tabell 2 nedan visas hur förslagets effekter påverkar olika åldersgrupper.

Tabell 12.2 Förslagets effekt fördelad efter olika åldersgrupper

Ålders- Grupp	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI, tusentals kronor	Genom- snittligt BUD, tusentals kronor	Differens, procent
Alla	327	177	166	-6
16-19	-	-	-	-
20-24	18	147	130	-12
25-34	84	176	160	- 9
35-44	79	177	164	-7
45-54	85	182	175	-4
55-64	61	178	173	-3

Anm: Antalet försäkrade inom åldersgruppen 16-19 år är allt för litet för att redovisa ekonomiska effekter.

Av tabell 2 framgår att ju lägre åldern är desto större blir den relativa minskningen av beräkningsunderlaget jämfört med nuvarande regler. Detta beror framförallt på att beräkningsalternativ 3 beräknas bli oftare tillämpligt bland unga än bland äldre personer. Detta beror i sin tur på att äldre personer som regel är mer fast förankrade på arbetsmarknaden än yngre personer.

Det kan även vara av intresse att belysa förslagets effekter för olika längder på sjukfallen. I tabell 3 nedan visas en fördelning av de försäkrade efter olika sjukfallslängder och hur det genomsnittliga beräkningsunderlaget förändras i förhållande till genomsnittlig SGI. Sjukfalls-

längden i tabell 3 avser den totala sjukperioden dvs. inklusive de två första veckorna som vanligtvis utgör sjuklöneperiod.

Tabell 12.3 **Förslagens effekt fördelad efter olika sjukfallslängd**

Sjukfalls- längd, dagar	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI, tusentals kronor	Genom- snittligt BUD, tusentals kronor	Differens, procent
Alla	327	177	166	-6
1 - 14	102	169	153	-9
15 - 90	80	175	161	-8
91 - 180	30	178	168	- 6
181 - 365	31	181	172	- 5
366 - 730	50	183	179	-2
731 -	34	188	186	-1

I tabell 3 kan utläsas att ju längre sjukfallslängden är desto mindre är den relativa minskningen av beräkningsunderlaget.

Det främsta skälet till detta är att ålder och sjukfallslängd samvarierar positivt, dvs. den genomsnittliga åldern är stigande med stigande sjukfallslängd. Den lägre relativa minskningen av beräkningsunderlaget bland långa sjukfall beror därmed i första hand på att den genomsnittliga åldern då är högre. Ju högre åldern är desto mindre vanligt är det att beräkningsunderlaget beräknas efter tidigare inkomst, dvs. enligt beräkningsalternativ 3. Inom gruppen med sjukfallslängd 1-14 dagar beror den relativa minskningen av beräkningsunderlaget på att beräkningsunderlaget för dessa försäkrade grundas på tidigare inkomst eftersom de enligt dagens regler inte har sjuklön¹.

¹ De vanligaste skälen till att man inte är kvalificerad för sjuklön är att man är korttidsanställd (högst en månad), dag-för-dag-anställd, uppdragstagare, egenföretagare eller arbetslös. Enligt förslagen kommer dessa gruppers beräkningsunderlag för dagersättning att grundas på tidigare inkomst.

12.2.3 Utfallet inom föräldraförsäkringen

Förslagen till regeländringar berör de omkring 400 000 föräldrar som årligen nyttjar föräldraförsäkringen. I beräkningarna har 1996 års uttag av föräldrapenning använts som underlag för beräkning av förslagets ekonomiska effekter. Det beräknade antalet försäkrade uppgår i detta material till drygt 380 000.

Den sammantagna besparingen beräknas uppgå till 550 miljoner kronor brutto och 340 miljoner kronor netto per år när regelförändringarna slagit igenom fullt ut efter omkring två år. Besparingen uppstår genom att föräldrapenningen beräknas med tidigare inkomst som underlag under de första 180 dagarna och i vissa fall även under dag 181-360. Kriterierna för vilket beräkningsunderlag som skall användas under dag 181-360 är desamma som vid beräkningsunderlag för dagsättning för sjukpenning. För vissa försäkrade förändras därmed beräkningsunderlaget vid uttag av föräldrapenning efter den 180:e dagen.

I tabell 4 nedan sammanfattas resultatet av beräkningarna för ett antal olika grupper av föräldrar.

Tabell 12.4 **Sammanfattade resultat för olika grupper inom föräldraförsäkringen**

Grupp	Antal individer, tusental	Genomsnittlig SGI, tusentals kronor	Genomsnittlig BUD, tusentals kronor	Differens, procent
Alla	383	195	190	-3
Uttag dag 1-180	240	199	191	-4
Uttag dag 181-360	233	188	184	-2
Män	129	231	229	-1
Kvinnor	254	176	170	-3

Av tabell 4 framgår att beräkningsunderlaget minskar med i genomsnitt 3 procent. För försäkrade som uppbär föräldrapenning under de första

180 dagarna minskar beräkningsunderlaget i allmänhet något mer än bland de som tar ut föräldrapenning under dag 181-360. Detta beror främst på att beräkningsunderlaget beräknas med tidigare inkomst för alla under de första 180 dagarna och endast för vissa av de som tar ut föräldrapenning under dag 181-360. I tabellen kan utläsas att bland kvinnor minskar beräkningsunderlaget något mer än bland män. Anledningen är främst att kvinnor är föräldralediga i större utsträckning än män under de första 180 dagarna då föräldrapenningen, enligt förslagen, skall beräknas med tidigare inkomst som underlag. I tabell 5 nedan visas hur förslagen påverkar olika åldersgrupper. Av tabellen framgår att minskningen av beräkningsunderlaget är relativt jämt fördelad över de olika åldersgrupperna.

Tabell 12.5 **Förslagens effekt fördelad efter olika åldersgrupper**

Ålders- Grupp	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI, tusentals kronor	Genom- snittlig BUD, tusentals kronor	Differens, procent
Alla	383	195	190	-3
16-19	-	-	-	-
20-24	15	150	146	-3
25-34	223	189	183	-3
35-44	133	207	203	-2
45-54	12	228	223	-2
55-64	-	-	-	-

Anm: Antalet observationer inom åldersgrupperna 16-19 och 55-64 år är allt för litet för att redovisa ekonomiska effekter.

12.3 Administrativa konsekvenser

12.3.1 Handläggning

Det föreslås att tre olika beräkningsalternativ skall införas för försäkrade med inkomst av anställning samt tre alternativ för företagare, när beräkningsunderlag för dagersättning skall bestämmas. Det medför att försäkringskassan alltid kommer att behöva ta ställning till den försäkrades anställning- eller förvärvsförhållanden när han eller hon gör anspråk på ersättning, eftersom dessa styr vilket beräkningsalternativ som blir aktuellt att tillämpa.

I och med den försäkrades skyldighet att lämna nödvändiga uppgifter, bör det i normalfallet vara lätt för kassan att konstatera vilket beräkningsalternativ som är tillämpligt. När det gäller att avgöra om en försäkrad skall anses som företagsledare i fåmansföretag eller ej, kan det dock behövas en större utredningsinsats. I dessa fall kommer det sannolikt även att fordras särskild kompetens. Behovet av utredningar om anställnings- och förvärvsförhållanden kommer alltså att medföra ökad administration.

Beräkningsunderlag för dagersättning kommer i princip att bestämmas endast när en försäkrad gör anspråk på dagersättning. Visserligen skall sådana beslut fattas även i vissa fall när förtidspension och livränta har beviljats, men dessa senare situationer kommer att bli tämligen ovanliga och får i nuvarande sammanhang betraktas som försumbara.

Den stora förändringen, inte minst från administrativ synpunkt, är att beräkningsunderlag skall bestämmas varje gång en försäkrad anmäler ett dagersättningsärende. Med oförändrad anmälningfrekvens jämfört med år 1998, innebär det cirka 4 miljoner ärenden per år. Den föreslagna definitionen av ersättningsperiod innebär att ett mindre antal anmälningar som görs i dag inte kommer att medföra att nytt beräkningsunderlag skall bestämmas. De anmälningar som kommer att bortfalla bedöms dock vara så relativt få att de inte påverkar beräkningarna.

År 1998 fattade landets försäkringskassor cirka 1 252 000 beslut om sjukpenninggrundande inkomst av anställning (SGI-A), 167 700 om sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete för företagare (SGI-B) och A+B blandad inkomst, dvs. cirka 1 420 000 SGI-beslut. De föreslagna regelförändringarna medför alltså en ökning med cirka 2 580 000 ärenden per år. En sammanställning över i vilka situationer försäkringskassan fattar beslut om SGI finns i *bilaga 3*.

Det saknas aktuella uppgifter om handläggningstider för SGI-beslut. Den tidsredovisning som görs på försäkringskassan mäter inte detta som ett eget ärendeslag. Handläggning av SGI-beslutet ingår i ärendetiden för respektive ärendeslag, t.ex. beslut om sjukpenningutbetalning. Den senaste tidmätning som finns tillgänglig är från år 1990. Då var handläggningstiden för ett SGI-A ärende 17 minuter och för ett SGI-B ärende 36 minuter.

Vid förfrågan hos några försäkringskassor har framkommit att handläggningstiden förmodligen är något längre nu. Som exempel på omständigheter som ger det resultatet anges regeländringen om retroaktivt fastställd SGI, den utökade kvalitets- och internkontrollen samt att många försäkrade är arbetslösa eller studerar. Den tekniska utvecklingen har dock medfört att registreringen av fattade beslut nu går snabbare än år 1990. I det följande kommer mot denna bakgrund den

genomsnittliga handläggningstiden för 1998 års ärenden antas vara 20 minuter för SGI-A och 40 minuter för SGI-B-beslut.

Utifrån ovanstående bedömning beräknas 197 årsarbetare² ha handlagt SGI-A ärenden och 56 årsarbetare SGI-B ärenden år 1998.

Med utgångspunkt i de förhållanden som gällde för sjukfall år 1996, som är de sjukfall som ligger till grund för övriga kostnadsberäkningar, antas i nedanstående beräkning att a) 55 procent av anmälningarna kommer att göras av försäkrade för vilka beräkningsalternativ 1 och 2 är tillämpliga, b) 35 procent av försäkrade där alternativ 3 är tillämpligt och c) 10 procent av företagare. Vid 4 miljoner anmälningar innebär det för a) 2 200 000 anmälningar, för b) 1 400 000 och för c) 400 000 anmälningar per år.

Det som i dag är okomplicerade SGI-A ärenden (utan t.ex. SGI-skyddade tider) kan närmast jämföras med sådana ärenden som kommer att beräknas enligt alternativ 1 och 2 medan komplicerade SGI-ärenden kan jämföras med ärenden beräknade enligt alternativ 3. Företagsledare i fåmansföretag har förts till gruppen företagare och beräkningsunderlaget för hela gruppen kan jämföras med beslut om SGI-B.

Beräkningsalternativ 1 och 2, som avser anställda med tillsvidare anställning eller tidsbegränsad anställning, skiljer sig inte i något väsentligt avseende mot vad som gäller vid fastställande av SGI för dessa grupper försäkrade i dagens system. I de fall den försäkrade, vars beräkningsunderlag bestämts enligt alternativ 2, har ett pågående ersättningsärende när anställningen upphör, kan det dock bli aktuellt med ny beräkning enligt alternativ 3. Sådana ärenden torde dock bli mycket få.

För denna grupp försäkrade kan ärenden om beräkningsunderlag handläggas både enkelt och snabbt. Både anställnings- och inkomstförhållanden kommer i normalfallet vara lätt konstaterbara, bl.a. kommer den försäkrades uppgiftsskyldighet bidra till det. Viss kontroll, t.ex. stickprovsvis, kommer att vara nödvändig, men flertalet ärenden kan ändå betecknas som rutinärenden. Det kan antas att ett ärende av denna typ i genomsnitt kan ta 7 minuter att handlägga. Det innebär att det kommer att behövas 143 årsarbetare för att handlägga de 2 200 000 ärendena.

Beräkningsalternativ 3 avser beräkningsunderlag för försäkrade som vid ersättningsperiodens bedömningstidpunkt saknar anställning. Regeln kan i viss mån sägas ersätta de SGI-skyddade tiderna. Alternativ 3 skall även tillämpas för uppdragstagare och företagare i vissa fall under en företagares tre första år i verksamheten. Enligt detta alternativ skall tidigare inkomst i pengar samt vissa transfereringar, som den

² Årsarbetstiden 1800 timmar.

försäkrade uppburit sex månader före bedömningstidpunkten, läggas till grund för beräkningsunderlaget.

Den omständigheten, att det inte kommer att finnas någon fastställd SGI, kommer att få störst administrativ betydelse vid handläggning av dessa ärenden. Det kommer praktiskt taget alltid att behövas en särskild utredning vid varje anmälningstillfälle eftersom den sexmånadersperiod som beräkningen utgår från hela tiden förskjuts.

Med nuvarande regler innebär ärenden med SGI-skyddade tider ofta ett omfattande arbete med utredning i flera steg. När en försäkrad, som är t.ex. arbetslös eller studerar, yrkar sjukpenning eller annan dagsättning och det konstateras att han eller hon har en fastställd SGI, skall försäkringskassan först utreda om den försäkrade har en eller flera SGI-skyddade tider som följer på varandra i direkt följd och därmed har ett gällande SGI-skydd. Sådana tider kan sträcka sig över flera år. Utredningen kan t.ex. innebära kontroll av skyddade tider med socialförsäkringsersättning men även med arbetslöshetsperioder och perioder med studier. Det medför att uppgifter behöver inhämtas även från andra myndigheter än försäkringskassan.

Liknande utredningar skall göras för denna kategori försäkrade, även när SGI saknas, för att försäkringskassan skall kunna avgöra om den försäkrade skulle ha haft en SGI om kassan känt till samtliga omständigheter.

Om det efter utredning konstateras att den försäkrade har SGI-skyddad tid/tider i den omfattning som krävs, följer utredningssteg nummer två. En försäkrad har rätt att få sin SGI anpassad efter löneutvecklingen inom sitt yrkesområde under den tid SGI:n varit skyddad. Att utreda löneutvecklingen är ofta svårt och tidskrävande. Den försäkrade kan t.ex. ha varit borta från arbetsmarknaden under lång tid. Med de förslagna förändringarna tas båda dessa utredningsmoment bort. Detta innebär en mycket stor arbetsbesparing.

Å andra sidan måste inkomster och transfereringar under den aktuella sexmånadersperioden fastställas. Även om den försäkrade skall lämna de uppgifter som behövs för att fatta beslut, kommer det trots detta sannolikt behövas en inte obetydlig utredningsinsats för kassan. Sammantaget innebär dock slopandet av SGI-skyddade tider en tämligen stor administrativ förenkling.

Även för att bestämma beräkningsunderlag för en *uppdragstagare* bedöms arbetsinsatsen minska.

Det är givetvis svårt att förutsäga hur lång handläggningstiden för dessa ärenden i genomsnitt kommer att bli. Uppskattningsvis kan det röra sig om 20 minuter. Utifrån detta antagande kommer det att behövas 259 årsarbetare för att handlägga de 1 400 000 ärendena.

De etablerade företagarnas beräkningsunderlag skall grundas på taxerad inkomst. Underlaget kommer därför att vara aktuellt ett år i taget. Om den försäkrade uppger att han eller hon fortfarande är företagare blir det i normalfallet inte aktuellt att göra någon speciell utredning vid varje anmälningstillfälle.

I nuvarande system skall SGI beräknas på förväntad inkomst av eget arbete. En egenföretagares SGI får emellertid inte beräknas högre än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning s.k. jämförelseinkomst. SGI för företagsledare i fåmansföretag beräknas på samma sätt som för övriga anställda.

Den föreslagna regeln om slopad jämförelseinkomst för egenföretagare medför att arbetet med att bestämma beräkningsunderlag förklas högst avsevärt. Underlaget grundas på ett lätt konstaterbart underlag och utredningar om jämförelseinkomst försvinner helt.

I vilken utsträckning den föreslagna beräkningsregeln för företagsledare i fåmansföretag kommer att medföra mer eller mindre arbete än dagens SGI-regler för egenföretagare är svårt att förutse. Det troliga är att skillnaden kommer att bli tämligen marginell.

Beräkningsunderlag för dagersättning för företagare under *de tre första åren som företagare* föreslås antingen beräknas enligt de huvudregler som beskrivs ovan, enligt beräkningsalternativ 3 eller enligt ett schablonbelopp. När företagaren gör en anmälan kan det i vissa fall bli aktuellt med en utredning i andra fall kan konstateras att utredning skett i samband med tidigare ersättningsfall och samma underlag skall gälla hela året. Med nuvarande regler får den försäkrades SGI under denna tid inte understiga de s.k. jämförelseinkomsten. Att fastställa denna är ofta både svårt och tidskrävande.

Sammantaget bedöms de föreslagna reglerna som avser beräkningsunderlag för dagersättning för egenföretagare och företagsledare i fåmansföretag medföra minskad administration av icke obetydlig omfattning.

Handläggningstiden kan beräknas till i genomsnitt 15 minuter. Utifrån detta antagande kommer det att behövas 56 årsarbetare för att handlägga de 400 000 ärendena.

En betydelsefull förändring, inte minst från administrativ synpunkt, är förslaget om *slopad löneanpassning* för försäkrade med inkomst av anställning. Istället för anpassning till löneutvecklingen inom yrkesområdet i det enskilda fallet, föreslås att beräkningsunderlaget skall indexeras. En sådan indexering kan ske helt automatiskt och kommer därför inte att belasta administrationen hos försäkringskassan. Under år 1998 fattades uppskattningsvis 430 000 SGI-beslut grund av regeln om löneanpassning. Samtliga sådana ärenden kommer att bortfalla med det

föreslagna systemet vilket medför en betydande arbetsbesparing då dessa ärenden inte sällan fordrar en omfattande utredning.

Den kontroll av SGI som genomförs på barnets ettårsdag, för försäkrade med föräldrapenning, blir inte längre aktuell med de föreslagna reglerna. Därmed bortfaller cirka 100 000 ärenden årligen.

Tillfällig föräldrapenning är ett mycket frekvent ärendeslag där den försäkrade ofta tar ut ersättning under korta perioder, i extremfallet endast en kvarts dag, och inte sällan även med korta mellanrum. Som anförts i avsnitt 9.2.1 finns det av olika skäl anledning att se över föräldraförsäkringen. Vid en sådan översyn bör även frågor som t.ex. angår beräkningsunderlaget och ersättningsperioden tas upp till behandling. För övriga dag ersättningar innebär förslagen inte någon förändring.

12.3.2 Kostnadsberäkning

Det har ovan beräknats att det kommer att behövas cirka 458 årsarbetare för att handlägga beslut om beräkningsunderlag för dag ersättning. I dag beräknas handläggningen av SGI-ärenden sysselsätta cirka 253 årsarbetare. Det medför en ökning med cirka 200 personer. Vid antagandet att lönekostnaden för en årsarbetare är 250 000 kronor kommer administrationskostnaderna att öka med 50 miljoner kronor per år.

12.3.3 Utbildning, information m.m.

Det är av synnerlig vikt att det beräkningsunderlag som skall ligga till grund för utbetalning av ersättning, som kanske skall utges under mycket lång tid, blir korrekt handlagt. Det är därför angeläget att tillräckliga resurser avsätts för att ge försäkringskassans tjänstemän nödvändig utbildning i samband med att det nya systemet med beräkningsunderlag för dag ersättning införs. Även om de föreslagna reglerna kan ses som en förenkling i förhållande till dagens SGI-regler skiljer de sig ändå på flera väsentliga punkter. Det är även nödvändigt att såväl allmänhet som andra myndigheter och övriga samarbetspartners får information om förändringarna. Dessutom kommer genomförandet att kräva stora förberedelser både administrativt (blanketter, broschyrer etc.) och ADB-mässigt.

12.4 Konsekvenser för kommunerna

12.4.1 Inledning

Förslagen i denna promemoria innebär en revidering av beräknings- och kvalifikationsvillkor i avsikt att skapa försäkringar som är bättre anpassade till dagens arbetsmarknad och den försäkrades inkomst- och arbetsförhållanden.

Förslagen innebär minskade utgifter för staten främst inom sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen. Utgiftsminskningen har sin grund i att beräkningsunderlaget för dagersättning kommer att få en närmare anknytning till den försäkrades faktiska inkomster och därav följande inkomstförlust när ersättningsfallet uppstår. I de fall ersättningen blir låg eller helt uteblir har detta således sin grund i att den försäkrades förvärvsinkomster är låga eller saknas.

12.4.2 Kommunernas intäkter

Den årliga besparingen för staten torde kunna uppskattas till cirka 900 miljoner kronor brutto eller 550 miljoner kronor netto på kort sikt vid beräkning med löneindexering. Denna besparing medför minskade skatteintäkter för kommunerna genom att beräkningsunderlaget för sjukpenning och föräldrapenning minskar.

12.4.3 Kommunernas utgifter

Beräkningarna av förslagens ekonomiska konsekvenser har gjorts med utgångspunkt i förhållandena för de personer som uppbar sjukpenning eller föräldrapenning under år 1996. Den ersättning dessa personer erhöll år 1996 enligt dagens regler har jämförts med den ersättning de skulle ha fått samma år om de regler som föreslås i denna promemoria hade varit gällande när respektive ersättningsfall påbörjades. SGI har således ersatts av det föreslagna beräkningsunderlaget för dagersättning och en framtida årskostnad för dagersättning har på så vis uppskattats. Denna uppskattning har gjorts med utgångspunkt i inkomster och den SGI samt det antal ersatta dagar med sjuk- och föräldrapenning som gällde år 1996 för de försäkrade som uppbar sådan ersättning detta år. Nu kända förändringar beträffande såväl sjukfrånvaro som barnafödande har inte varit möjligt att lägga in i beräkningarna.

I promemorian föreslås övergångsbestämmelser som bl.a. innebär att beräkningsunderlaget inte skall räknas om, dvs. att ersättningen inte

skall minskas eller dras in, i ett pågående ersättningsfall. Det innebär att den som uppbär t.ex. sjukpenning eller föräldrapenning när de nya reglerna träder ikraft kommer att få behålla denna ersättning så länge ersättningsperioden pågår. Förslaget till övergångsbestämmelser beträffande föräldraförsäkringen innebär att om modern är gravid när de nya reglerna träder ikraft får äldre bestämmelser tillämpas för föräldrapenningen om dessa regler är förmånligare än de nya reglerna.

Förslaget beträffande övergångsbestämmelser innebär således att de nya reglerna inte kommer att medföra att ersättningen dras in eller minskas eller att beräkningsunderlaget räknas om för dem som uppbär ersättning. Någon övervältring av kostnader på kommuner kommer förslaget därmed inte att innebära. När en försäkrad får ett nytt ersättningsfall kommer beräkningsunderlag för dag ersättning att bestämmas enligt de nya reglerna, dvs. med utgångspunkt i inkomstförhållandena vid ersättningsfallets första dag. I den mån en person som t.ex. blir sjuk eller skall vårda barn i denna situation saknar inkomster eller har låg inkomst så kommer detta tydligare än med dagens regler att påverka möjligheten att få ersättning. Detta kan innebära att ersättningen blir lägre än den skulle ha blivit med dagens regler, men detta förhållande – som avspeglar den försäkrades inkomstförhållanden – bör inte innebära några ökade kostnader för kommunerna. Den som eventuellt har behov av kompletterande socialbidrag på grund av låga inkomster kommer att ha ett fortsatt sådant behov utan att det har sin grund i de förändrade reglerna för beräkningsunderlag för dag ersättning.

En situation som eventuellt skulle kunna innebära en viss utgiftsökning för kommunerna är när en socialbidragstagare med dagens regler har en fastställd SGI, som ger rätt till ersättning, men med de föreslagna reglerna inte längre kommer att ha det. Om denna person när han eller hon blir sjuk eller skall vårda barn i framtiden inte kommer att bli berättigad till ersättning från socialförsäkringen, innebär detta att vederbörande även fortsättningsvis kan behöva uppbära socialbidrag.

Samtidigt öppnar förslaget i promemorian möjligheter för vissa försäkrade, som idag inte har den möjligheten, att få sjukpenning också under de första fjorton dagarna.

12.5 Konsekvenser för den enskilde

12.5.1 Inledning

I denna promemoria föreslås bl.a. att nuvarande regler för fastställande av SGI ersätts av beräkningsunderlag för dagersättning samt att förhandsregistreringen av SGI slopas. Avsikten är bl.a. att de nya reglerna skall leda till att ersättningen närmare knyter an till det faktiska inkomstbortfallet under ersättningsperioden. För flertalet försäkrade kommer de ändrade reglerna inte att innebära någon större förändring i förhållande till dagens regler. Det gäller t.ex. de som har en tillsvidareanställning eller en återstående anställningstid som är längre än sex månader. Hit hör cirka 75 procent av de förvärvsarbetande. För övriga försäkrade kan förslaget innebära mer eller mindre påtagliga förändringar i förhållande till nuvarande system. För de som på grund av oregelbundna inkomst- och arbetsförhållanden idag kanske inte kan få en SGI fastställd, ger det föreslagna systemet ett försäkringsskydd som de nu saknar. För de som har en fastställd SGI som inte har någon egentlig förankring i aktuella inkomster eller ersättningar som träder i stället för inkomster, kommer de nya reglerna att innebära ett lägre beräkningsunderlag eller att något sådant inte kan fastställas. De får då en lägre ersättning eller inte någon ersättning alls.

Beträffande dag-för-dag anställda som inte får sjuklön och inte heller kan få sjukpenning under de första fjorton dagarna av ett sjukfall, på grund av att det inte går att utreda hur han eller hon skulle ha arbetat om han eller hon inte hade blivit sjuk, innebär förslaget en förbättring genom att det öppnar möjligheten att i sådana situationer utge sjukpenning också under de första fjorton dagarna av sjukfallet.

I det följande redovisas närmare olika konsekvenser för den enskilde av de förslag som läggs fram.

12.5.2 Slopad förhandsregistrering

Förslaget innebär, som ovan nämnts, att beräkningsunderlaget för dag-ersättning inte skall förhandsregistreras, dvs. begreppet fastställd SGI slopas. Beräkningsunderlaget bestäms istället vid varje ersättningstillfälle och beslutet gäller enbart för den aktuella ersättningsperioden.

Genom att förhandsregistreringen slopas kommer det att bli möjligt att på ett bättre sätt än med dagens regler anpassa ersättningen till den inkomstförlust som kan beräknas uppstå under ersättningsperioden. För närvarande är det möjligt att ha en fastställd SGI som inte alltid speglar den inkomst som skall grunda rätt till ersättning eftersom skyldigheten

att anmäla inkomständringar till försäkringskassan har slopats. En fastställd SGI kan därför ändras när ett nytt ersättningsärende anmäls och SGI:n skall prövas. Om SGI i ett sådant fall är lägre än beräknad framtida inkomst är det möjligt att höja den, däremot hindrar nuvarande regler ofta att fastställd SGI sänks när ett ersättningsärende uppstår.

Eftersom det är inkomst- och förvärvsförhållanden när fallet inträffar som blir avgörande för hur ersättningsunderlaget skall beräknas, blir det med det nya systemet inte möjligt att i förväg tala om exakt hur stor ersättningen kommer att bli i framtida ersättningsfall. Detta kan uppfattas som en större osäkerhet beträffande försäkringsskyddet än med dagens regler. Som framgår ovan finns emellertid denna osäkerhet redan med dagens regler. Om man vill ha en enkel beskrivning av ersättningsens storlek kan det uttryckas på följande sätt. För den som har inkomst av anställning är det den inkomst han eller hon har avtalad sex månader framåt i tiden som kommer att grunda rätt till ersättning, medan det för övriga arbetstagare är den inkomst han eller hon har haft sex månader före ersättningsfallet som är den inkomst som kommer att grunda rätt till ersättning.

12.5.3 Allmänt om ersättningsens storlek

Avsikten med de nya kvalifikations- och beräkningsreglerna är att ersättningen vid sjukdom m.m. närmare skall knyta an till det faktiska inkomstbortfallet vid ersättningstillfället. Den som på grund av oregelbundna inkomst- och arbetsförhållanden med dagens regler kanske inte kan få en SGI fastställd erhåller i det föreslagna systemet ett försäkringsskydd, som han eller hon saknar idag, genom att ersättningen beräknas på de senaste sex månadernas inkomster. Detta kan t.ex. gälla intermitterant anställda av olika slag. Den som med dagens regler har en SGI som nära ansluter till den inkomst de faktiskt har, och går miste om vid ersättningsfallet, kommer att få i princip oförändrad ersättning med det nya beräkningssystemet. Den som idag har en fastställd SGI som inte har någon egentlig förankring i aktuella inkomster, eller ersättningar som träder i stället för inkomster, kommer däremot inte längre att kunna få ersättning baserad på en sådan fastställd SGI. Detta kommer att innebära att de får en lägre ersättning eller inte någon ersättning alls. Svårstyrkta eller obestyrkta påståenden om framtida inkomster kommer inte längre att kunna påverka ersättningen vare sig i höjande eller sänkande riktning.

12.5.4 SGI-skyddade tider ersätts av transfereringar

I dagens system finns s.k. SGI-skyddade tider som innebär att den försäkrade i vissa situationer får behålla sitt försäkringsskydd trots att han eller hon inte förvärvsarbetar. Dessa regler slopas nu, av skäl som framgår i avsnittet Allmänna överväganden, och ersätts av tidigare inkomster och ersättningar som träder i stället för förvärvsinkomst, dvs. transfereringar, samt överhoppningsbara tider på sätt som anges nedan. För den enskilde innebär detta att ersättningen endast i särskilda fall kan grundas på inkomster som ligger långt tillbaka i tiden. Inkomster eller transfereringar som ligger i nära anslutning till ersättningsfallet utgör istället grunden för beräkningen av ersättningen. Härigenom bör det bli enklare och tydligare för den försäkrade att överblicka vilken ersättning som kommer att utges, eftersom den ansluter till de inkomster som han eller hon erhöll före ersättningsfallet. Den närmare anknytningen till det faktiska inkomstbortfallet vid ersättningstillfället kommer emellertid i vissa fall att medföra att ersättningen kan bli betydligt lägre än enligt nuvarande regler.

12.5.5 Tidigare inkomster läggs till grund för beräkningsunderlaget i vissa fall

En av de stora förändringarna i det föreslagna systemet är att beräkningsunderlaget för de försäkrade som har en osäker eller oregelbunden inkomst med det föreslagna systemet får sin ersättning beräknad på de inkomster han eller hon tjänat in under de senaste sex månaderna omedelbart före ersättningsfallet. Ytterligare en nyhet i detta sammanhang är att som inkomst betraktas även vissa angivna transfereringar. Det gäller sådana transfereringar som träder i stället för inkomst, t.ex. sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Dessa ersättningar räknas om så att de motsvarar 100 procents ersättningsnivå innan de läggs in i beräkningsunderlaget. En fullständig redogörelse för de transfereringar som avses finns i avsnitt 5.4.2.

För en försäkrad som får sin ersättning grundad på tidigare inkomster innebär förslagen att han eller hon själv får tillhandahålla det underlag som försäkringskassan behöver för att bestämma beräkningsunderlaget. Den försäkrade får därmed visa vilka inkomster som hon eller han faktiskt haft under den senaste sexmånadersperioden. När inkomster saknas under denna tidsperiod kan den försäkrade få ersättning för inkomstbortfall endast i vissa särskilt angivna situationer. Det gäller i vissa fall i samband med bl.a. studier, då studietiden görs överhopp-

ningsbar och ersättningen grundas på inkomster under de sex månader som föregick de överhoppningsbara studierna.

För den som är arbetslös, utan att uppbära arbetslöshetsersättning, innebär det föreslagna beräkningssättet att i den mån sådan arbetslöshetstid ingår i sexmånadersperioden så blir ersättningen i motsvarande grad lägre. Den som varit arbetslös utan ersättning sex månader eller mer, när han eller hon blir sjuk, har alltså inte kvalificerat sig för något beräkningsunderlag och är således inte berättigad till sjukpenning. Den som under arbetslöshet deltagit i arbetsmarknadsutbildning och uppburit utbildningsbidrag och blir sjuk efter studierna kan å andra sidan bli berättigad till högre sjukpenning med det nya beräkningssättet än som är möjligt med dagens regler.

12.5.6 Företagare

För företagare innebär förslagen om beräkningsunderlag för dag ersättning dels tydligare och enklare regler med större överensstämmelse mellan förmåner och avgifter, dels likabehandling av företagare oberoende av i vilken företagsform företaget bedrivs. Utrymmet för skönsrättsska bedömningar vid bestämmandet av beräkningsunderlag för dag ersättning minimeras då den taxerade inkomsten av förvärvsverksamheten läggs till grund för ersättningen. Detta kan emellertid medföra att den enskilde företagaren i vissa fall får en lägre ersättning än med dagens regler. Både den som är egenföretagare och den som är företagsledare i fåmansföretag (aktiebolag och ekonomisk förening), se avsnitt 6.6, får sitt beräkningsunderlag bestämt med utgångspunkt i det senaste årets taxerade inkomst i pengar som företagare eller i genomsnittet av de tre senaste årens taxeringar.

De föreslagna reglerna för beräkningsunderlag för dag ersättning under de tre första åren företagaren driver sin verksamhet innebär också att alla företagare behandlas på samma sätt. För företagsledare i fåmansföretag innebär förslaget att de tillförsäkras ett skydd som de inte har i nuvarande system. Alla som startar eget företag ges alltså ett skydd under de tre första åren som företagare, som innebär att de vid t.ex. sjukdom under dessa tre första år garanteras en sjukpenning eller annan dag ersättning, som beräknas på de inkomster de hade sex månader före företagets start, dock lägst 250 procent av prisbasbeloppet. Förslaget innebär förbättringar för flertalet företagare, men även här kan det för enskilda personer innebära en försämring i förhållande till dagens regler. Enligt dessa kan SGI under ett företags uppbyggnadsskede för en egenföretagare fastställas med utgångspunkt i skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

De förelagda reglerna bör göra det möjligt för företagaren att själv enkelt bedöma vilket försäkringsskydd som ges genom den allmänna försäkringen.

12.5.7 Slopad löneuppräknings

I promemorian föreslås att den individuella anpassningen av SGI i förhållande till den försäkrades löneutveckling inom det egna yrkesområdet slopas och ersätts av en indexering av beräkningsunderlag för dag-ersättning under pågående ersättningsperioder. Konkreta förslag till regler för indexering lämnas dock inte här. Sådana kommer att lämnas senare tillsammans med förslag till reformerad förtidspension. Konsekvenserna för den enskilde av en sådan förändring redovisas därför endast kortfattat och med inriktning på övergången från individuell till schabloniserad omräkning.

Dagens regler om anpassning av SGI till den försäkrades löneutveckling inom det egna yrkesområdet innebär inte någon enhetlig anpassning som är lika för alla försäkrade. Möjligheten att följa den ekonomiska utvecklingen i samhället för den som är sjukskriven mer än ett år varierar. Den som har en anställning och får del av såväl generella som individuella löneavtal har möjlighet att få sin SGI höjd, medan den som är arbetslös enbart har att lita till eventuella generella löneavtal. Även skillnaderna i avtalspraxis mellan å ena sidan LO-anslutna och å andra sidan tjänstemannagrupper påverkar utfallet för den enskilde. Avtal om generella löneökningar kommer alla till del medan den som varit sjukskriven länge, och tillhör ett avtalsområde med i huvudsak individuella löneavtal, kan ha betydligt svårare att redovisa någon löneutveckling. Företagare, som inte har lön i formell mening, har inte någon löneutveckling att följa.

För den som med dagens regler får tillgodoräkna sig en hög inkomstutveckling ger en schabloniserad omräkning ett annat resultat än för den som med dagens regler får tillgodogöra sig en låg inkomstutveckling eller inte någon inkomstutveckling alls. Det kan emellertid konstateras att det för relativt stora och också ökande grupper är till fördel att man övergår till en generell omräkning av utgående ersättning i förhållande till ett index som är lika för alla. Att möjligheten att under pågående sjukfall få sin ersättning omräknad blir lika för alla försäkrade har också ett värde i sig. Utformningen av det index som skall ligga till grund för omräkningen kommer naturligtvis att påverka vilka konsekvenserna blir i det enskilda fallet. I *bilaga 1* finns en redogörelse för de olika överväganden som är aktuella inför val av indexeringsmetod. I de beräkningar som nu gjorts har pris- respektive

inkomstindexering använts som enkla beräkningsmodeller. Något ställningstagande i frågan har dock, som ovan nämnts, inte tagits.

12.5.8 Förändrade krav på den försäkrade

Dagens regler för fastställande av SGI utgår från den försäkrades framtida förväntade inkomster. Med tiden har den försäkrades framtida avsikter kommit att få större betydelse. Den som uppger att han har för avsikt att fortsätta att arbeta och uppbära inkomster på visst sätt har stora möjligheter att få en SGI fastställd på grundval av denna avsikt. I regler som nu föreslås skall beräkningsunderlag för dag ersättning grundas på de inkomster den försäkrade har antingen under sex månader framåt i tiden eller har haft sex månader bakåt. Det innebär ett större krav på underbyggnad av påståenden om inkomstförhållanden från de försäkrade. Det föreslås därför att försäkringskassan skall få de underlag från den försäkrade som behövs för att bestämma dels vilket beräkningsalternativ som skall användas, dels vilka inkomster som skall ingå i beräkningsunderlaget för dag ersättning. Detta föreslås gälla alla försäkrade oberoende av vilket beräkningsalternativ som kommer att bli aktuellt.

12.5.9 Föräldraförsäkringen

Nuvarande regler för beräkning av föräldrapenning bygger i huvudsak på ett system med i förväg fastställda ersättningsunderlag. Förslaget om ett nytt beräkningsunderlag för dag ersättning innebär att det nuvarande systemet med förhandsregistrering av beräkningsunderlaget slopas. Avsikten är inte att försäkringsskyddet i samband med graviditet och barnsbörd skall försämrats utan att det skall anpassas till ett regelsystem som innebär att beräkningsunderlag bestäms enbart när det behövs för att beräkna ersättningen. En anpassning har således gjorts samtidigt som det kan konstateras att föräldraförsäkringen under årens lopp genomgått förändringar som gör att den är både svåröverskådlig och svår att tillämpa. Det kan därför finnas anledning att se över denna försäkring.

Den mera påtagliga förändring som föreslås är att det för alla försäkrade är den inkomst som han eller hon tjänat in under sex månader före ersättningsärendets början (alternativ 3) som skall utgöra beräkningsunderlag för föräldrapenning över garantinivån under de 180 första föräldrapenningdagarna. För resterande 180 dagar föreslås föräldrapenningen bli beräknad, om en ny ersättningsperiod påbörjas, på

samma sätt som annan dagersättning efter det beräkningsunderlag som gäller för föräldern vid ersättningsärendets början. Det innebär, med vissa undantag, att det är inkomstförhållandena vid detta senare tillfälle som avgör vilket beräkningsunderlag som skall tillämpas och därmed vilken ersättning som kan utges.

Genom de anpassningar som gjorts kommer ersättningen också inom föräldraförsäkringen att knytas närmare till faktiska inkomster och inkomstbortfall under ersättningsperioden. Fördelarna i sjukförsäkringen kommer också att finnas i föräldraförsäkringen. För dem som på grund av oregelbundna inkomst- och arbetsförhållanden idag kanske inte kan få en SGI fastställd, ger alltså det föreslagna systemet även här ett försäkringsskydd som de saknar nu. För dem som har en fastställd SGI som inte har någon förankring i aktuella inkomster eller ersättningar som träder i stället för inkomster, kommer de nya reglerna att innebära att de får en lägre ersättning. Föräldrapenningen är dock aldrig lägre än garantinivån, dvs. 60 kronor per dag.

12.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

12.6.1 Inledning

Reglerna om SGI är i sig könsneutrala och så är också fallet med de förslag angående beräkningsunderlag för dagersättning som presenteras i denna promemoria. 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 av SGI.

Kvinnor och män har i genomsnitt olika höga inkomster. Förutom skillnader som har sin grund i löneskillnader är också förvärvsmönstren olika. Andelen deltidsarbetande kvinnor är mer än fem gånger större än andelen män. Därutöver är kvinnors frånvaro från arbetet högre än männens medan män arbetar övertid i högre omfattning. Kvinnor och män återfinns vidare inom olika delar av arbetsmarknaden. Majoriteten av män arbetar inom den privata sektorn medan kvinnor i större utsträckning arbetar inom den offentliga sektorn. Sammantaget svarar dessa olikheter för skillnader i årsinkomster mellan kvinnor och män.

De beräkningar som gjorts i samband med framtagandet av förslagen i promemorian visar att SGI genomsnittligt är lägre för kvinnor än för män. De inkomstskillnader som existerar i samhället slår följaktligen igenom även här. Detta är ett problem, som emellertid inte kan lösas inom socialförsäkringens ram.

Beräkningsunderlag för dagersättning som bestäms enligt alternativ 1 och alternativ 2 förutsätts i princip överensstämma med nuvarande SGI. Beräkningsunderlag som bestämts i enlighet med dessa två alternativ avspeglar därför samma inkomstskillnader mellan män och kvinnor som SGI.

Beräkningsunderlag för dagersättning som bestäms enligt alternativ 3 avviker på ett avgörande sätt från beräkning av SGI. Beräkningsunderlaget grundas på de senaste sex månadernas inkomster. Förutom inkomster från förvärvsarbete beaktas också inkomster som träder istället för förvärvsinkomster. Enligt de beräkningar som gjorts blir beräkningsunderlaget enligt alternativ 3 i genomsnitt 5 procent lägre än genomsnittlig SGI. Jämförelsen mellan beräkningsunderlag och SGI utvisar inte någon större skillnad mellan kvinnor och män. Skillnaden är procentuellt sett något mindre för kvinnor än för män. Kvinnor förlo- rar således mindre än män på att beräkningsunderlag enligt alternativ 3 används istället för SGI.

12.6.2 Föräldraförsäkringen

Rent allmänt kan sägas att det inom socialförsäkringen föreligger 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.

Införandet av ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning medför vissa förändringar i föräldraförsäkringen. Som beskrivits i avsnitt 9.1.1 föreligger i dag vissa begränsningar för kvinnor att höja sin SGI inför barnsbörd. Motsvarande begränsningar tillämpas inte för män. Förslaget innehåller i viss mån nya kvalifikationsvillkor för rätt till föräldrapenning över garantinivån. Dessa är könsneutrala och medför att samma begränsningar föreslås gälla för män och kvinnor.

12.6.3 Sjukpenning under de första fjorton dagarna

Trots att sjuklön utges till de flesta arbetstagare under de första fjorton dagarna av en sjukperiod får vissa grupper försäkrade fortfarande tim- eller dagberäknad sjukpenning under denna tid. I de fall det inte kan utredas hur den försäkrade skulle ha arbetat den första fjortondagsperioden, om han eller hon inte skulle ha blivit sjuk, utges ofta inte någon sjukpenning. Förslaget i promemorian öppnar möjligheter för de försäkrade att få sjukpenning också under de första fjorton dagarna.

Av redovisningen i avsnitt 8.1 framgår det att det vanligen är försäkrade som är anställda dag-för-dag som nekas sjukpenning i dessa fall.

Av Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning framgår att andelen kvinnor är större än andelen män bland dem som kallas vid behov. Fler kvinnor än män kan därför antas beröras av den ökade möjligheten att erhålla sjukpenning.

12.7 Internationella konsekvenser

I denna promemoria föreslås att inkomst som intjänats sex månader före det aktuella ersättningsfallet i vissa fall skall läggas till grund för beräkningsunderlag för dagersättning till anställda och uppdragstagare. Enligt huvudregeln föreslås tidigare taxerad inkomst läggas till grund för beräkningsunderlaget för företagare.

Vidare föreslås att dagens regel om utlandsinkomster och SGI skall behållas i sak. Det innebär att som inkomst av anställning räknas inte ersättning från en arbetsgivare som är bosatt utomlands eller en utländsk juridisk person, om arbetet har utförts i arbetsgivarens verksamhet utom riket.

När en person kommit till Sverige för att arbeta här, och han eller hon därefter t.ex. blir sjuk, skall beräkningsunderlag för dagersättning bestämmas. Vid beräkningen kan det bli aktuellt att lägga tidigare inkomst till grund för beräkningsunderlaget. Det kan då hända att tid under vilken inkomst skall ha intjänats infaller då den försäkrade arbetade i ett annat land. I denna tid kan ingå perioder då han eller hon har omfattats av lagstiftningen i annat EU/EES-land.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen medför bl.a. att Europeiska gemenskapens regler om social trygghet skall tillämpas i Sverige. De grundläggande reglerna om personers fria rörlighet inom unionen finns i EG-fördraget. Enligt artikel 6 skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Enligt artikel 51 skall rådet besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånens storlek. Sådana bestämmelser finns framför allt i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

En av grundprinciperna i förordning (EEG) nr 1408/71 är sammanläggningsprincipen. Den har till syfte att personer, som flyttar till eller får arbete i en annan medlemsstat, inte på grund av detta skall gå miste om rättigheter som de tidigare tjänat in. Den innebär att en viss tids försäkring, arbete eller bosättning i en medlemsstat skall anses som om den hade ägt rum i en annan medlemsstat, om sådan kvalifikationstid är en förutsättning för att erhålla en viss förmån i den sistnämnda staten.

Sammanläggningsprincipen innebär att den sista delen av försäkringsperioden måste ha fullgjorts enligt den lagstiftning enligt vilken förmånen skall utges, dvs. i Sverige³.

För att sammanläggningsprincipen inte skall bli innehållslös fordras vid beräkning av dagersättning att inkomst också kan beräknas för den utländska tid som läggs samman med den svenska försäkringsperioden.

Vid tillämpning av sammanläggningsprincipen har för Sverige i bilaga VI till förordning (EEG) nr 1408/71 angetts att för rätten till föräldrapenning skall försäkringsperioder som har fullgjorts i annat medlemsland än Sverige anses baserade på samma genomsnittsinkomster som de svenska försäkringsperioder med vilka de sammanräknas.

Den ovan beskrivna beräkningsmetoden torde vara lämplig att använda även i fråga om beräkningsunderlag för dagersättning.

Det ankommer på regeringen att föreslå att en motsvarande regel som för närvarande gäller för föräldrapenning förs in i bilaga VI för beräkningsunderlag för dagersättning.

Det får vidare ankomma på regeringen att överväga om liknande regler behövs i Sveriges bilaterala konventioner om social trygghet med länder utanför EU/EES.

³ SOU (1993:115) Social trygghet och EES, sid 443

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

I samband med de betydande förändringar som föreslås i fråga om ersättningsunderlaget för sjukpenning och andra dag ersättningar föreslås att reglerna om ersättningsunderlaget flyttas från 3 kap. till ett separat kapitel. Detta kapitel föreslås placeras sist i lagens andra avdelning, som har rubriken sjukförsäkring, tills vidare med beteckningen 4 a kap.

Ändringar som bara avser beteckningen på ersättningsunderlaget, att *beräkningsunderlag för dag ersättning* ersätter *sjukpenninggrundande inkomst*, kommenteras inte särskilt.

3 kap.

1 §

Lydelsen av paragrafen justeras med hänsyn till att reglerna om beräkningsunderlaget flyttas från 3 kap. till det nya 4 a kap. Bytet av beteckning när det gäller basbeloppet i lagen om allmän försäkring har genomförts tidigare men har inte ännu kommit till uttryck i denna paragraf.

2 b §

Ändringarna, i *första stycket*, innebär dels att årsarbetstid skall kunna beräknas inte bara vid inkomst av anställning i civilrättslig mening (förklaras närmare under kommentaren till 10 §) utan också vid inkomst som den försäkrade har i arbete för annans räkning utan att vara anställd av denne, dels att definitionen av årsarbetstid anpassas till de nya reglerna för fastställande av beräkningsunderlaget.

4 a §

Ändringen avser hänvisningen till en bestämmelse som får ny placering.

5 §

Paragrafens hittillsvarande innehåll hänför sig till ersättningsunderlaget för beräkning av sjukpenning och andra dagersättningar. Motsvarande regler återfinns i det nya 4 a kap. Undantaget är punkterna 4 och 5 i tredje stycket, vilka i ändrad form såsom beräkningsregler för sjukpenning behålls i förevarande paragraf.

10 §

I *första stycket* ersätts begreppet *anställning* med *arbete för annans räkning*. Ändringen är föranledd av att begreppet anställning i det nya 4 a kap numera ansluter till begreppet i dess civilrättsliga betydelse. Detta innebär att uppdrag faller utanför. Inkomst i arbete för annans räkning inbegriper all arbetsinkomst som inte ingår i näringsverksamhet. Ändringen anger att även uppdrag omfattas. Vidare införs, förutom ändrade hänvisningar, en schablonregel för det fall det inte kan utredas hur den försäkrade skulle ha arbetat under de första 14 dagarna av en sjukperiod om han eller hon inte hade blivit sjuk. Paragrafens nuvarande lydelse förhindrar att sjukpenning utges om det inte är klarlagt hur den försäkrade skulle ha arbetat under den ifrågavarande tiden. Det ligger i sakens natur att det i första hand är den försäkrade som har att förebringa utredning härom, och detta förhållande markeras nu också i den nya 4 a kap. 16 §. Schablonregeln innebär att arbetstiden och dess förläggning under den period om fjorton dagar som närmast föregått sjukperioden läggs till grund för beräkning av ersättningen under de första fjorton dagarna. Schablonregeln får användas om det inte kan utredas hur den försäkrade skulle ha arbetat men det kan antas att detta skulle ha skett i ungefär samma omfattning som under jämförelseperioden.

Ändringen i *andra stycket punkten 3* avser enbart hänvisningen.

10 a §

Ändringen i *inledningen till första stycket* är liksom ändringen i 10 § första stycket första meningen föranledd av att begreppet anställning numera knyts till den betydelse detta har i civilrättslig mening.

10 b §

Ändringen är liksom den i 10 a § föranledd av att begreppet anställning fått en ny innebörd i lagen om allmän försäkring. Inkomst av arbete för annans räkning innefattar alla förvärvsinkomster som inte härrör från näringsverksamhet.

13 §

Försäkringskassan kan i särskilt angivna fall uppdra åt en annan försäkringskassa att pröva den försäkrades anspråk på ersättning. I denna paragraf regleras utrymmet för ett sådant uppdrag när det gäller rätten till sjukpenning. Enligt hittillsvarande lydelse omfattar ett sådant uppdrag inte fastställande eller omprövning av sjukpenninggrundande inkomst. Med hänsyn till att förslaget om ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning innebär att bestämmandet av beräkningsunderlaget utgör en integrerad del av ersättningsbeslutet saknas det anledning att upprätthålla en sådan åtskillnad. Det finns därför skäl att slopa detta förbehåll i möjligheten att uppdra åt annan kassa att pröva ersättningsrätten.

Ändringen i *andra stycket* är en konsekvensändring och ändringen i *tredje stycket* utgör en ren rättelse.

4 kap.**6 §**

I andra–sjätte styckena, som innehåller regler om kvalifikation för och beräkning av föräldrapenning med belopp motsvarande förälderns sjukpenning, görs nödvändiga anpassningar till den nya regleringen av beräkningsunderlag för dagersättning. *Andra stycket* innehåller det nya kvalifikationskravet för föräldrapenning med sjukpenningbelopp de första 180 dagarna. Detta behandlas närmare i avsnitt 9.2. *Femte stycket* anvisar liksom hittills vilka regler som gäller för föräldrapenning över garantinivån. Förutom skilda kvalifikationsvillkor införs en skillnad mellan å ena sidan beräkningen av föräldrapenning under de första 180 dagarna och å den andra därpå följande dagar. En närmare redogörelse finns i avsnitt 9.3.

Bestämmelsen i *sjätte stycket* om s.k. föräldrapenningskydd är i stort sett oförändrad i sak. Ändringarna avser i huvudsak hänvisningar. Den nuvarande uppräkningsregeln av sjukpenninggrundande inkomst efter löneutvecklingen har på de skäl som redovisas i avsnitt 9.5 dock ingen motsvarighet i den nya lydelsen.

9 §

De delar i *tredje stycket* som rör villkoret om försäkring för viss sjukpenning saknar relevans till följd av utformningen av de nya reglerna för beräkningsunderlag för dagersättning. I den kvarvarande regeln, om inskrivningsvillkoret, förlängs tiden för en utlandsvistelse från tre till fem år. Detta överensstämmer med den föreslagna 4 a kap.

10 § första stycket d), som ersätter nuvarande 3 kap. 5 b §. Denna ändring kommenteras i avsnitt 5.5.

14 §

I *andra–fjärde styckena* byts uttrycket inkomst av annat förvärvsarbete mot inkomst av näringsverksamhet. Som framgår av kommentarer till 10 - 10 b § har anställning fått en annan innebörd i den allmänna försäkringen med ett nytt beräkningsunderlag för dagersättning. Vad som tidigare utgjorde inkomst av anställning går nu under den gemensamma beteckningen inkomst av arbete för annans räkning.

4 a kap.

1 §

I paragrafen introduceras begreppet beräkningsunderlag för dagersättning och anges beräkningsunderlagets funktion. Begreppet definieras dels som den försäkrades inkomst i pengar av eget arbete, dels genom hänvisning till de närmare bestämmelserna i det följande av kapitlet. Vidare anger paragrafen den tidsmässiga ramen för beräkningsunderlagets giltighet. I princip bestäms ett beräkningsunderlag för varje ersättningsperiod med dagersättning med utgångspunkt i förhållandena vid bedömningstidpunkten.

2 §

Paragrafen definierar bedömningstidpunkten. Vilken av de två angivna alternativa dagarna som blir ny bedömningstidpunkt när ett nytt beräkningsunderlag skall bestämmas under en pågående ersättningsperiod framgår av den regel med stöd av vilken ett nytt beräkningsunderlag bestäms.

3 §

Ersättningsperioden omfattar för det första tid då den försäkrade uppbär dagersättning. Ett eller flera avbrott i ersättningen om vardera högst fem dagar bryter inte ersättningsperioden. Vidare ingår i ersättningsperioden tid då den försäkrade utan att uppbära dagersättning är sjuk eller vårdar barn i enlighet med vad som närmare anges. Dessa tider skall ligga i direkt anslutning till tid med dagersättning. Tid då den försäkrade är sjuk och inte uppbär dagersättning men däremot sjuklön utesluts från ersättningsperioden genom sista meningen.

4 §

Paragrafen innehåller regeln om beräkningsunderlag grundat på tillsvidareanställning eller tidsbegränsad anställning som sträcker sig minst sex månader framåt i tiden från bedömningstidpunkten (alternativ 1). Beräkningsunderlaget är den förväntade inkomsten i pengar av anställningen eller anställningarna under de närmaste sex månaderna, uppräknat till ett helårsbelopp. En tillsvidareanställning som har sagts upp är i detta sammanhang att se som en tidsbegränsad anställning, och den vid bedömningstidpunkten återstående uppsägningstiden avgör om anställningen grundar beräkningsunderlag enligt 4 § eller enligt 5 §.

Ett beräkningsunderlag enligt denna paragraf som grundas på tidsbegränsad anställning med en vid bedömningstidpunkten återstående anställningstidpunkt om minst sex månader upphör inte att gälla om ersättningsärendet fortfarande pågår den sista anställningsdagen.

5 §

Beräkningsunderlaget vid anställning med kortare återstående tid vid bedömningstidpunkten än sex månader är den förväntade inkomsten i pengar av anställningen eller anställningarna under den faktiskt återstående tiden, uppräknat till ett helårsbelopp (alternativ 2). Detta kan också -som framhålls i kommentaren till 4 § - förekomma vid uppsägning av en tillsvidareanställning. Ett beräkningsunderlag enligt denna paragraf upphör att gälla samtidigt med anställningen eller anställningarna, även om en ersättningsperiod pågår då. För resterande del av en sådan ersättningsperiod skall ett nytt beräkningsunderlag bestämmas. Bedömningstidpunkt för det nya beräkningsunderlaget blir dagen efter slutdagen för det föregående beräkningsunderlaget. Det nya beräkningsunderlaget skall bestämmas enligt 9 §. Detta torde gälla även utan särskild reglering men klargörs genom en uttrycklig föreskrift i 11 §.

6 §

Bestämmelsen om beräkningsunderlag för företagsledare i fåmansföretag vilar på samma principer som de som föreslås gälla för den som har inkomst av aktiv näringsverksamhet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.6. Anknytningen till taxeringen är avsedd att säkerställa en tillförlitlig grund för ett beräkningsunderlag för dagersättning när det gäller denna form av företagande. De skatterättsliga bestämmelserna är däremot inte avgörande för vilka inkomster som kan läggas till grund för beräkningsunderlaget för en företagsledare i ett fåmansföretag. De allmänna regler som sedan länge gäller med avseende på vilka inkomster som får läggas till grund för sjukpenninggrundande inkomst

och som inte föreslås ändrade i detta sammanhang kommer även att tillämpas för denna grupp försäkrade.

7 §

Paragrafen upptar regler om beräkningsunderlag för egenföretagare. Beräkningsunderlaget för egenföretagare utgörs i princip av nettointäkten i verksamheten enligt den senaste taxeringen. Det torde därmed inte bereda försäkringskassan några svårigheter att fastställa detta. Reglerna för egenföretagare behandlas utförligt i avsnitt 6.5.

8 §

Den särskilda regeln om alternativt beräkningsunderlag för den försäkrade under de tre första årens verksamhet i ett företag gäller för såväl näringsinkomst som för anställningsinkomsten i ett fåmansföretag. Den är fakultativ och avsedd att kunna tillämpas i de fall den leder till ett högre beräkningsunderlag för den försäkrade. Regeln behandlas i avsnitt 6.7.

9 §

Försäkrade som vid bedömningstidpunkten inte har någon anställning och inte är egenföretagare får beräkningsunderlag enligt denna paragraf. De inkomster som ingår i beräkningsunderlaget är de tidigare förvärvsinkomster, som den försäkrade haft under en ramtid av sex månader närmast före bedömningstidpunkten. Till dessa inkomster får läggas de i paragrafens andra stycke uppräknade ersättningar för inkomstbortfall som den försäkrade kunnat tillgodoräkna sig under ramtiden. Innebörden i denna regel behandlas närmare i avsnitt 5.4.

10 §

Första stycket: Ramtiden enligt 9 § får förlängas bakåt genom att vissa tider inte behöver räknas in i ramtiden. De blir med andra ord överhoppningsbara. Det gäller framför allt tid för studier och militär grundutbildning som hittills har bildat s.k. SGI-skyddade tider enligt 3 kap. 5 och 5 b §§. Den under e) intagna regeln om en generell möjlighet att hoppa över en tid om högst fem veckor i följd innebär, vid förekomst av flera sådana perioder under ramtiden, att den längsta perioden, upp till fem veckor, får hoppas över. Samtliga i paragrafen angivna perioder skall för att vara överhoppningsbara vara till ända. Regeln är fakultativ och avsedd att tillämpas om det är till fördel för den försäkrade.

Under den tid då en period enligt första stycket a)–c) pågår gäller enligt *tredje stycket*, på motsvarande sätt som i dag, att beräkningsunderlaget begränsas till att omfatta inkomster som den försäkrade har under perioden. Med *tid* avses här den omfattning aktiviteten har i

förhållande till den försäkrades normala arbetsinsats. Den som vid sidan om ifrågavarande aktivitet till viss del fortsätter med förvärvsarbete grundas beräkningsunderlaget dels på inkomsten i den fortsatta verksamheten, dels på den inkomst som den försäkrade har under den tid aktiviteten pågår. Inkomster som avses i 6 och 7 §§ utgörs av inkomst som lagts till grund för det senaste taxeringsbeslutet. Denna inkomst får normalt antas belöpa på tid före den aktuella perioden, och om regeln skall få avsedd effekt är det därför i dessa fall nödvändigt att proportionera inkomsten med hänsyn till den omfattning i vilken den försäkrade bedriver verksamheten under perioden. Av bestämmelsens utformning följer att ramtiden begränsas bakåt i tiden av periodens början vid bestämmande av beräkningsunderlag med stöd av 9 § under en sådan tid som här är i fråga.

11 §

I paragrafens *första stycke* anges de situationer i vilka ett nytt beräkningsunderlag skall bestämmas under en pågående ersättningsperiod. Punkt 2 anger övergången från ett sådant särskilt beräkningsunderlag som regleras i 10 § andra stycket till reguljärt beräkningsunderlag. Punkterna 3–6 motsvarar i stort sett 3 kap 5 § första stycket. Punkten 5 är dock ny och innebär att beräkningsunderlaget inte bara anpassas till de ändringar i inkomstförhållandena som föranleds av bl.a. beslut om förtidspension och delpension utan även av beviljad arbetsskadelivränta.

I *andra stycket* föreskrivs att det nya beräkningsunderlaget skall bestämmas enligt 9 § när ett beräkningsunderlag enligt 5 § upphör att gälla under en pågående ersättningsperiod. Det skall alltså i denna situation inte kunna komma i fråga att ett nytt ersättningsunderlag bestäms enligt 4 eller 5 §§ på grund av en ny anställning som inte var avtalad vid den ursprungliga bedömningstidpunkten.

12 §

Sammanläggning av beräkningsunderlag behandlas i avsnitt 7.1.

13 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 5 a §.

14 - 15 §§

Paragraferna motsvarar vissa delar av 3 kap. 2 §.

16 §

Paragrafen ersätter bestämmelserna i 3 kap. 6 §. I den nya bestämmelsen betonas den försäkrades skyldighet att lämna och styrka sådana uppgifter som behövs för att bestämma ett korrekt beräkningsunderlag. I övrigt motsvarar bestämmelsen i stort sett den tidigare bestämmelsen.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

4 kap.**5 §**

Paragrafen innehåller i den nya lydelsen det sakliga innehållet i de bestämmelser i 3 kap 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som hittills har gällt i fråga om livränteunderlag till följd av en hänvisning. I och med denna förändring bortfaller behovet av att ha en bestämmelse om livränteunderlag för personer som är sjukpenningförsäkrade enligt 3 kap. lagen om allmän försäkring och en om livränteunderlag för övriga, varför 6 § kan upphävas. I *andra stycket* anges att livränteunderlaget bestäms på grundval av förhållandena vid livräntans begynnelsestidpunkt. Detta innebär att retroaktiva livräntor och livräntor framåt i tiden fastställs efter samma principer. Senare löneutveckling skall således inte påverka livränteunderlaget.

5 a §

Bestämmelsen som är ny syftar till att inom ramen för ersättnings-systemet åstadkomma bättre överensstämmelse mellan ersättning och inkomstförlust. Liksom när det gäller delpensionen har det visat sig att den arbetsskadade har behov av att få tillgodoräkna sig höjningar till följd av retroaktivt verkande löneavtal, som omfattar den dag då den försäkrade uppfyller förutsättningarna för livränta, trots att avtalet kommit till först efter det att försäkringskassan fattat beslut om livräntan. Om avtalsförhandlingarna blir utdragna innebär det att livräntan hamnar på en lägre nivå än om förhandlingarna slutförs i anslutning till tidigare avtalsperiod. Den nya bestämmelsen tillgodoser att livränteunderlaget får rätt nivå då den börjar utges.

7 §

Hänvisningen till den upphävda 6 § utgår.

12 §

Paragrafen får ett *nytt andra stycke*. Enligt paragrafens första stycke kan arbetsskadelivränta omprövas vid ändrade förhållanden. Sådana förändringar som att löneutvecklingen sker i annan takt än förändringar i prisbasbeloppet utgör inte anledning till omprövning. Retroaktiva livräntor blir av naturliga skäl inte föremål för tidsbegränsning. Med detta tillägg tillgodoses behovet av periodisering av annan anledning än förändringar i löneutvecklingen även under den tid som förflutit innan beslut om livränta kunnat fattas. Detta tillägg medför att samma förutsättningar gäller för bestämmande av livränta oavsett tidpunkten för beslutet.

Utgående ersättning från sjukförsäkringen i förhållande till prisernas och lönernas variation över tiden

Inledning

I denna bilaga belyses inledningsvis relationerna mellan utgående ersättning från sjukförsäkringen och den ekonomiska utvecklingen i samhället samt de konsekvenser som variationer över tiden i dessa relationer får för ersättningarna. En kortfattad översikt ges dessutom över de olika alternativ för indexering av utgående ersättning m.m. inom socialförsäkringen som aktualiserats under senare år. Slutligen redovisas vissa individexempel på vilken verkan olika varianter av indexering kan ha.

Priser, löner och socialförsäkringsersättning

Erfarenhetsmässigt kan konstateras att såväl prisnivån i samhället som de förvärvsarbetandes inkomster förändras över tiden. Sker förändringarna av förvärvsinkomster och priser parallellt bibehåller inkomsterna sitt reala värde och de förvärvsarbetandes standard påverkas inte härav. I regel är dock inte förhållandena sådana. Antingen stiger lönerna snabbare än prisnivån eller så stiger priserna snabbare än lönerna. I det förstnämnda fallet ökar köpkraften eller realinkomsterna och i det sistnämnda fallet förlorar inkomsterna i köpkraft och de förvärvsarbetande får vidkännas standardförsämringar.

Långsiktigt sett har det i Sverige skett en stadig ökning av köpkraften eller reallönerna. 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. För dem som till följd av struktur- eller driftsrationaliseringar får förändrade arbetsuppgifter i en anställning kan det dock

naturligtvis inträffa att inkomsten sänks även nominellt, exempelvis vid förändrad skiftgång m.m.

De flesta ersättningar inom socialförsäkringen är utformade på ett sådant sätt att pris- respektive inkomstutveckling som skett under tiden fram till dess att ersättningsfallet inleds på olika sätt beaktas.

I sjukförsäkringssystemet har det emellertid på grund av de ovan beskrivna förhållandena ansetts nödvändigt att bygga in ytterligare mekanismer som innebär att de utgående ersättningarna och vissa andra funktioner såsom de s.k. taken i sjukpenning- resp. pensionssystemet anpassas till den ekonomiska utvecklingen. Det är då fråga om mekanismer som anknyter till prisutvecklingen eller till inkomstutvecklingen. Alternativet till detta är, när det gäller utgående ersättningar, att oberoende av pris- respektive förvärvsinkomstutvecklingen låta dessa förbli nominellt oförändrade. Ett sådant alternativ innebär med all sannolikhet att utgående ersättningar inte kommer att förbli oförändrade i förhållande till prisläget eller till förvärvsinkomsterna i samhället, eftersom såväl prisläget som realinkomstläget erfarenhetsmässigt ständigt rör sig antingen uppåt eller nedåt. Således skulle det medföra att ersättningarna från sjukförsäkringen i varierande utsträckning antingen ökade eller minskade i värde i förhållande till pris- respektive förvärvsinkomstläget. För dem som uppbar ersättning skulle realinkomsten respektive relativinkomsten öka eller minska.

Ett ställningstagande för att låta sjukförsäkringsersättningarna förbli nominellt oförändrade är också ett ställningstagande för att ersättningslagarnas inkomstförhållanden skall vara oberoende av utvecklingen av de ekonomiska förhållandena för den del av befolkningen som förvärvsarbetar. Det är mycket svårt att tänka sig att en sådan lösning långsiktigt skulle kunna vara hållbar, i vart fall om utvecklingen för priser respektive förvärvsinkomster kommer att påtagligt avvika från de nominellt oförändrade ersättningarna. På sikt skulle en sådan ordning innebära att de som under en längre tid uppbar ersättning från sjukförsäkringen fick sina ersättningar kraftigt urholkade reellt sett. Det enda långsiktigt realistiska alternativet torde därför vara att utvecklingen för de utgående ersättningarna inom sjukförsäkringen på något sätt anknyter till den ekonomiska utvecklingen i samhället.

Eftersom finansieringen av den inkomstrelaterade delen av sjukförsäkringen baseras på förvärvsinkomsterna och därigenom blir beroende av utvecklingen för dessa uppkommer också, givet att avgiftsuttaget är oförändrat, på sikt en obalans mellan finansiering och utgifter för det fall utgående ersättningar skulle förbli nominellt oförändrade under en ersättningsperiod.

Man kan från olika principiella ståndpunkter välja att anpassa ersättningen till den ekonomiska utvecklingen genom olika metoder. Ett

första val står mellan alternativet att anknyta till en individuell uppskattning av den försäkrades egna inkomstutveckling eller genom att på ett mer schablonmässigt sätt räkna om samtliga utgående ersättningar i förhållande till den ekonomiska utvecklingen. När det gäller det sistnämnda alternativet finns vidare dels modellen som innebär att man genom återkommande politiska beslut mer eller mindre kontinuerligt justerar nivåerna på ersättningen, dels systemet med indexering av ersättning, dvs. att ersättningen på ett systematiskt sätt anknyts till mätningar av förändringar i ekonomin. I ett sjukförsäkringssystem kan ersättningarna i princip knytas till prisutvecklingen genom en prisindexering eller till standardutvecklingen genom en inkomstindexering.

Utifrån inkomstbortfallsprincipen är det den framtida försörjningsförmågan som bör vara försäkrad i en sjukförsäkring. Försäkringen bör ge ersättning för bortfallet av de inkomster som den sjuke eller funktionshindrade skulle ha tjänat in om han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt att förvärvsarbeta. Det kan därför hävdas att sjukförsäkringen bör ersätta inte bara det reala värdet av den inkomst som personen hade i direkt anslutning till den tidpunkt då arbetsförmågan uppstod utan också den förväntade framtida inkomstökning som personen sannolikt skulle ha fått ta del av vid fortsatt förvärvsarbete. Det indexeringsalternativ som utifrån ovan redovisade synsätt ligger närmast till hands för att ersätta nuvarande individuella löneuppräknings av sjukpenninggrundande inkomst torde vara någon form av inkomstindexering.

En faktor som förtjänar att nämnas är emellertid 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 avviker i betydande mån från den genomsnittliga utvecklingen. En övergång till inkomstindexering får således en utjämnande effekt. Detta är något som måste accepteras vid en övergång till inkomstindexering eftersom det inte är ett realistiskt alternativ med olika indexering för olika yrkesgrupper etc, bl.a. eftersom man faktiskt inte kan veta till vilken grupp en individ skulle hänföras. Ett exempel på en mer generell avvikelse från hur ett inkomstindex långsiktigt skulle komma att utveckla sig är vidare att inkomsterna i de äldre åldersgrupperna bland de förvärvsarbetsande tenderar att successivt sjunka. En aspekt som kan vara av betydelse är dessutom att en inkomstindexering av utgående ersättning innebär att ersättningen minskar reellt i värde om förvärvsinkomsterna utvecklas svagare än priserna under ett eller flera år.

En ren prisindexering innebär att utgående ersättningar över tiden står i en stabil relation i förhållande till prisutvecklingen. För den som prioriterar ett sådant utfall är naturligtvis prisindexering att föredra i

jämförelse med en inkomstindexering, som kan innebära att ersättningen även minskar realt vid minskade realinkomster i samhället.

Naturligtvis är kostnadsaspekten av betydelse vid ett ställningstagande i frågan om anpassning av utgående ersättning till den ekonomiska utvecklingen. En inkomstindexering är vid positiv tillväxt och vid samma initiala kompensationsgrad, dvs. försäkringsersättning i förhållande till lön, kostsammare för systemet än enbart prisindexering i den meningen att den långsiktigt medför att ersättningarna räknas upp till högre belopp än vad som annars skulle vara fallet. En av de mera väsentliga avvägningar som måste göras vid utformningen av ersättningsreglerna är således den mellan å ena sidan ersättningsnivån vid nybeviljandet och å andra sidan indexering av ersättningen över tid. Valet mellan att ha en ordning med prisindexering eller med någon form av inkomstindexerade förmåner är därför i viss utsträckning ett val av hur den sammanlagda ersättningen till en person skall fördelas över tiden. Om man prioriterar en hög begynnelseersättning bör systemet vara mer restriktivt beträffande uppräknings av förmånen över tid.

Sjukpenning och förtidspension kan numera ses som två delar av en och samma försäkring, där den huvudsakliga skillnaden mellan ersättningsformerna styrs av huruvida arbetsförmågan kan bedömas vara varaktig eller endast temporär. Beräkningen av ersättningarna kommer också, i enlighet med vad som förordats i regeringens av riksdagen godkända proposition 1997/98:111 Reformerad förtidspension, m.m. (se bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237), framgent i högre grad att präglas av gemensamma principiella grunder.

Ett annat uttryck för samhörigheten mellan de båda ersättningsformerna är också den numera gemensamma finansieringen av den inkomstrelaterade delen av dessa ersättningsformer. Sjukförsäkringsavgifterna i form av arbetsgivaravgifter resp. egenavgifter finansierar således såväl sjukpenning som inkomstrelaterad förtidspension. Vidare finansieras även statliga ålderspensionsavgifter som belöper på förmåner som finansieras med sjukförsäkringsavgifter genom dessa arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Nivån på sjukförsäkringsavgifterna har också anpassats i förhållande till den uppskattade utgiftsnivån för dessa förmåner. Inte minst den till stor del gemensamma finansieringen av förtidspension och sjukpenning m.m. aktualiserar frågan om huruvida en eventuell inkomstindexering av de bägge ersättningsformerna bör ha exakt samma tekniska utformning eller om indexeringen av dessa bör fungera på olika sätt.

Som anförts i avsnitt 7.4.4 föreligger skäl för att överväga en i huvudsak gemensam lösning för indexering av all utgående ersättning inom sjukförsäkringen. För det fall att en sådan modell väljs är det centralt men även en kvalificerad uppgift att hitta en lösning som inne-

bär en väl avvägd balansering mellan hänsynen till de försäkrades behov och statsfinanserna. För flertalet sjukpenningtagare innebär idag nuvarande system med anpassning av SGI:n till löneutvecklingen inom det egna yrkesområdet en mer förmånlig lösning än vad en prisindexering av ersättningen skulle innebära. Med stor sannolikhet är det dock så att ett relevant hänsynstagande till utgiftsnivån innebär en begränsning för möjligheterna att införa en full realinkomstindexering för såväl sjukpenningtagare som förtidspensionärer, eftersom förtidspensionerna i dagens system är prisindexerade. Vid långsiktig tillväxt, vilket är den mest sannolika utvecklingen, betyder nämligen realinkomstindexering på sikt en viss ökning av utgiftsnivån i förhållande till prisindexering. Troligtvis är det dessutom så att en full inkomstindexering av enbart beräkningsunderlagen för dagpenning skulle innebära en högre utgiftsnivå än nuvarande system med individuell uppräknings av SGI:n.

Förslag under senare år rörande indexering av utgående ersättning

Alternativet med prisindexering har presenterats på ett översiktligt sätt ovan. Denna metod är också tillämpad sedan tillkomsten av AFL när det gäller anpassning av såväl folk- som tilläggspension till den ekonomiska utvecklingen. Även taket i sjukförsäkringen regleras efter prisutvecklingen. I princip innebär den lösning som tillämpats för pensionerna att dessa anknyts till prisutvecklingen via det s.k. prisbasbeloppet. Prisbasbeloppet räknas årligen om med hänsyn till utvecklingen av konsumentprisindex (KPI), som i sin tur fastställs av Statistiska Centralbyrån. Genom en anknytning till prisbasbeloppet bibehåller pensionerna det reala värde de hade när de beviljades.

Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen lämnade i betänkandet *Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst* (SOU 1997:85) vissa förslag om att utgående ersättning skulle prisindexeras. Således föreslog utredningen att den som har tillträtt en anställning som gäller tills vidare eller som ensam eller tillsammans med andra anställningar i direkt anslutning omfattar minst tolv månader i följd i ett pågående ersättningsfall skulle kunna få sin SGI ändrad med hänsyn till individuella lönehöjningar under det första ersättningsåret, men att SGI:n därutöver i princip skulle räknas om endast med hänsyn till förändringen av basbeloppet och då först när ersättningsfallet pågått i minst ett år.

En automatisk standardsäkring genom indexering förutsätter ett mått på den allmänna standardutvecklingen, dvs. någon form av levnadsstandard- eller inkomstindex. Vanligen brukar med materiell standard förstås inkomststandard, eftersom inkomsten normalt har stor betydelse för den enskildes välfärd. Det förutsätts således att inkomsten avspeglar individens konsumtionsmöjligheter och därmed i väsentlig mån även dennes levnadsstandard.

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

I ålderspensionsreformen har valts en lösning för omräkning av pensionsbehållning och utgående pension i fördelningssystemet som utgår från ett inkomstindex. Inkomstindexet skall mäta den relativa förändringen i ett inkomstmått. Inkomstmåttet skall fr.o.m. år 1999 utgöras av en kvot där summan av vissa inkomster som tjänats in av personer mellan 16–64 år delas med antalet personer som under året uppburit sådan inkomst.

Inkomsterna som här avses är inkomster som i sig är pensionsgrundande efter avdrag för allmänna pensionsavgifter, samt inkomster i form av förtidspension. Inkomstindex skall fastställas för varje kalenderår och skall för år 1999 vara 100,00. Inkomstindex för ett visst år, år t , beräknas så att den procentuella förändringen i indextalet mellan två på varandra följande år, år $t-1$ och år t , motsvarar den genomsnittliga relativa förändringen per år i inkomstmåttet mellan åren $t-4$ och $t-1$ fränräknat förändringen i det allmänna prisläget från juni månad år $t-4$ till juni månad år $t-1$ och därefter omräknat med förändringen i det allmänna prisläget mellan juni månad år $t-2$ och juni månad år $t-1$.

Riksförsäkringsverket skall beräkna inkomstindex som skall fastställas av regeringen för varje år.

Utgångspunkten för utformningen av inkomstindex är att det, inom vissa begränsade ramar, bör avspegla utvecklingen av inkomsten för personer som är 16–64 år och för vilka det fastställs PGI. Avsikten är att underlaget för att beräkna inkomstindex skall vara möjligt att i huvudsak ta fram från Riksförsäkringsverkets register över pensionsunderlag, dvs. i princip PGI för 16–64 åringar. Det har därutöver för att kunna anknyta till nämnda utgångspunkt ansetts nödvändigt att

komplettera underlaget för inkomstindex med inkomstdelar över det s.k. intjänandetaket vid 7,5 inkomstbasbelopp samt med utbetald förtidspension. Urvalet av inkomster har gjorts utifrån att man i första hand skall lägga till kvantitativt betydelsefulla inkomster som direkt eller indirekt kan sägas vara pensionsgrundande, dvs. utgöra någon typ av arbetsinkomst, inkl. ersättning för förlorad arbetsinkomst, som till sin karaktär är pensionsgrundande. Till detta slag av inkomster hör även förtidspension, som anses vara indirekt pensionsgrundande eftersom ålderspensionsrätt tillgodoräknas på grundval av den s.k. antagandeinkomsten som ligger till grund för beräkning av förtidspension. De administrativa förutsättningarna för att på ett säkert sätt fånga uppgifterna i inkomstmåttet är ytterligare en faktor som beaktats.

Den föreslagna indexkonstruktionen innebär att förändringen i inkomstmåttet skall beräknas som ett treårigt glidande geometriskt medelvärde eller – annorlunda uttryckt – som ett treårs glidande medeltal av den reala förändringen i pensionsgrundande inkomster per person med justering för prisförändringen det senaste året. Därmed skall inkomstuppgifter avseende åren 1996–1999 användas vid beräkningen av inkomstindex avseende år 2000.

Avsikten är att inkomstindex skall fastställas senast i september året före det år indexet avser. Det innebär att inkomstutvecklingen åren $t-2$ och $t-1$ inte kan mätas exakt vid tidpunkten för fastställande av index för år t utan i stället vid detta tillfälle måste anges såsom prognoser. I och med att de flesta taxeringar för år $t-2$ är klara i augusti år $t-1$ kan precisionen i en prognos för inkomsterna år $t-2$ i september år $t-1$ antas vara så god att fastställande av inkomstindex i september år $t-1$ endast marginellt försämrar kvaliteten i inkomstindexet i förhållande till vad som skulle gälla om index fastställdes vid en senare tidpunkt då i princip samtliga taxeringar avseende år $t-2$ är fastställda och inkomstutvecklingen kunnat fastställas mer exakt. I och med att avvikelser mellan prognos och utfall på sikt kommer att beaktas har detta ansetts godtagbart i ålderspensionssystemet.

Ett fastställt indextal kommer dock inte att ändras oavsett om det framkommer en avvikelse mellan prognos och utfall. Korrigeringen för avvikelse mellan prognos och utfall för åren $t-2$ och $t-1$ påverkar däremot indexberäkningen som avser indextalet år $t+1$. Korrigeringen mellan utfall och prognos avseende inkomsterna år $t-2$ blir slutgiltig i indextalet som avser år $t+1$. Justeringen för år $t-1$ blir slutgiltig först vid beräkningen av indextalet som avser år $t+2$. Eventuella omtaxeringar som föranleder förändringar i inkomstmåttet för de fastställda pensionsrätterna m.m. år $t-3$ skall inte beaktas vid beräkningen av inkomstindex.

Med hänsyn till att inkomstindex skall användas även för utgående ålderspensioner har det ansetts nödvändigt att undvika att det tar flera år innan variationer i inflationstakten får genomslag på pensionsförmånerna. Av detta skäl påverkar det senaste årets prisförändringar indexomräkningen fullt ut. Detta kan beskrivas som att det utgår en preliminär kompensation för det senaste årets prisförändring som sedan, genom indexets konstruktion, avräknas vid beräkningen av den reala inkomstförändringen. Den reala inkomstförändringen beräknas därvid genom att kvoten mellan inkomsterna i löpande priser respektive år divideras med kvoten mellan genomsnittligt konsumentprisindex i juni respektive inkomstår. Prisfaktorn beräknas som kvoten mellan konsumentprisindex för juni månad jämfört med konsumentprisindex för juni månad ett år tidigare.

Förtidspensionsutredningen föreslog i betänkandet Ohälsöförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166) att inkomstindex i ålderspensionssystemet skulle användas vid omräkning av utgående förtidspensioner. Utredningen fann att detta index har sådana övergripande egenskaper som är ändamålsenliga också i ett förtidspensions-system.

Indexeringen borde enligt utredningen utformas så att man så långt möjligt undviker stora skillnader i inkomstutveckling mellan pensionärer och förvärvsverksamma. Vidare fann utredningen att administrativa fördelar skulle kunna åstadkommas genom att låta inkomstindexeringen av utgående ersättning eller egentligen av antagandeinkomsten bygga på motsvarande indexering som tagits i bruk i ålderspensionssystemet.

Av finansiella skäl och med hänsyn till att utgående ersättningar enligt utredningens uppfattning inte bör variera år från år i lika hög grad som reallönerna för de förvärvsarbetande föreslog utredningen dock att antagandeinkomsten, som styr beräkningen av utgående ersättning, årligen skulle räknas om dels med hela förändringen i det allmänna prisläget, dels med halva förändringen i den allmänna realinkomstnivån såsom den kommer till uttryck i det inkomstindex som tillämpas i ålderspensionssystemet. På så sätt kunde enligt utredningen en viss standardanpassning av förtidspensionerna åstadkommas, samtidigt som ersättningen i det initiala skedet kan hållas uppe. En realinkomstindexering som beaktar förändringen i realinkomstläget endast till hälften innebär att samtidigt som förtidspensionerna inte följer med fullt ut vid reallöneförbättringar så skyddas pensionerna till hälften då realinkomsterna faller hos de förvärvsaktiva.

Denna form för indexering av utgående ersättning borde enligt utredningen tillämpas vid indexering av inkomstrelaterad förtidspension fram till och med 59 års ålder. Från och med 60 års ålder skulle dock

antagandeinkomsten räknas om dels med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen, dels med hänsyn till förändringen av realinkomstläget men endast när denna var negativ.

När det gällde grundskyddet föreslog utredningen, med hänsyn till att detta ligger på en sådan låg nivå att det inte var acceptabelt med reala sänkningar, att justering av garantinivån med hänsyn till realinkomstläge inte skall ske vid fallande reallöner utan att garantinivån skall ligga fast på en och samma reala nivå till dess att reallönerna åter nått samma nivå som vid den tidpunkt då dessa började falla.

Individexempel

För att illustrera vilka konsekvenser olika indexeringsmetoder kan få för enskilda individers ekonomi redovisas här ett antal typfall. För enkelhetens skull används i exemplen stabila pris- och inkomstutvecklingar trots att både pris- och inkomstutveckling i praktiken varierar högst markant över tid. I gengäld används ett antal exempel på pris- och inkomstutveckling som knappast är särskilt relevanta att studera i ett längre perspektiv utan som endast används för att illustrera vad kortare perioder med extrem utveckling kan innebära.

Det är naturligt att utgå från att en eventuell justering av en utgående ersättning görs en gång per år, eftersom det är med denna periodicitet som inkomster i den förvärvsarbetsande befolkningen justeras via löneförhöjningar¹. Det är ur principiell synvinkel möjligt att argumentera för att den indexering som ska gälla för fall med sjukpenning och fall med förtidspension är sinsemellan olika. För den fortsatta argumentationen i denna PM är detta utan betydelse, varför alla fall i fortsättningen benämns sjukfall.

För fullständighetens skull redovisas nedan även det alternativet att ingen justering görs alls av de utgående ersättningarna, dvs. att utgående ersättning ligger kvar nominellt på samma nivå oavsett sjukfallets längd. Utöver detta alternativ redovisas ytterligare tre alternativ. Det första innebär i likhet med vad som i princip gäller i det nuvarande förtidspensionssystemet; att ersättningen justeras efter prisindex. Det andra alternativet är att ersättningen i stället knyts till ett inkomstindex som speglar inkomstutvecklingen i samhället. Ett tredje alternativ, vilket sammanfaller med det alternativ som Förtidspensionsutredningen föreslog, är att ersättningen justeras med hela prisutvecklingen och de-

¹ Här bortses från det faktum att det ingalunda är givet när en första justering ska göras i ett sjuk- eller förtidspensionsfall. I de exempel som ges görs denna första justering efter det att ett år har gått.

lar av inkomstutvecklingen (i följande exempel halva). Ett fjärde alternativ är en s.k. följsamhetsindexering (den modell som ska användas i det reformerade ålderspensionssystemet) där ersättningen justeras med förändringen i inkomstindex med avdrag för en viss given norm². Skälet till att inte detta alternativ behandlas här är att de argument som framförs för denna metod hänger samman med ålderspension och svårigheten kan överföras till sjukfallssituationen.

² Följsamhetsindexering utgår från principen att om tillväxten blir den i ersättningen tillgodoräknade normen (inkomstindex utveckling = normen) kommer ersättningen att justeras endast med avseende på prisindex. Om inkomstindex utvecklas långsammare än normen kommer ersättningen justeras ner realt och om inkomstindex utvecklas snabbare än normen kommer ersättningen justeras upp realt.

Följande variabler används i jämförelsen. De olika alternativ som används anges vid respektive variabel.

Variabel	Alternativ
Typfall	<i>Frisk</i> = Individen uppbär inte ersättning utan har en lön som följer med den allmänna löneutvecklingen <i>Sjukinkomst</i> = Individen får inkomstrelaterad ersättning³ <i>Sjuknoll</i> = Individen får grundskydd som motsvarar 28% av genomsnittlig lön⁴
Indexeringssmetod	<i>Noll</i> = Ersättning nominellt oförändrad över tid <i>Pris</i> = Ersättningen justeras med prisutvecklingen <i>Prishalvlön</i> = Ersättningen justeras med prisutvecklingen och med hälften av reallöneutvecklingen <i>Prislön</i> = Ersättningen justeras med prisutvecklingen och med hela av reallöneutvecklingen
Ersättningsnivå	65% = Den inkomstrelaterade ersättningen motsvarar 65% av lönen 80% = Den inkomstrelaterade ersättningen motsvarar 80% av lönen
Tid	Lönens/ersättningens utveckling mäts efter 2, 5 och 30 år
Prisutveckling	Priserna utvecklas med -1, 0, +1,5 och +3 procent per år
Löneutveckling	Reallönerna utvecklas med -1, 0, +1,5 och +3 procent per år

³ Eftersom det endast är utvecklingen över tid som jämförs snarare än den absoluta nivån så har den bakomliggande inkomstens storlek egentligen ingen betydelse. Detta förutsätter dock att varken grundskyddet eller taket får betydelse för ersättningen.

⁴ Genomsnittlig lön beräknad som mitt emellan den genomsnittliga lönen år 1997 för arbetare respektive tjänstemän. Nuvarande grundskydd i förtidspensionen (fp+pts) motsvarar 28% av detta belopp.

”Resultatvariabeln” är vilken lön eller ersättningen respektive individ har, vid respektive indexeringsmetod⁵, vid olika ersättningsnivå⁶ samt efter två år med olika kombinationer av pris- och löneutveckling, i förhållande till lönen år noll⁷.

Efter två år

”Normal” pris- och löneutveckling

Vid 1,5 procents pris- och lika stor reallöneutveckling kommer den *friska* individen att ha en kvot på 1,06 mellan lönen efter två år och lönen år noll. Således har lönen ökat nominellt med 6 procent.

Sjukinkomst-individen som år noll kommer att ha 0,65 eller 0,8 i kvot kommer år två ha 0,69 eller 0,85 i kvot vid *prislönindexering* vilket per definition motsvarar en lika stor ökning på två år som den *friska* individen, dvs. 6 procent. Detta skulle i sin tur innebära att förhållandet mellan dessa båda individers inkomster behålls oförändrad. Kvoten för *sjukinkomst*-individen skulle vid *prisindexering* i stället vara 0,67 respektive drygt 0,82 vilket motsvarar en ökning från år noll med endast 3 procent. Således försämras denna individs ersättning med 3 procent i förhållande till den *friska* individens utveckling på två år. *Prishalvlönindexering* skulle innebära en utveckling som ligger mitt emellan *prisindexering* och *prislönindexering*. Vid *nollindexering* skulle kvoten vara oförändrat 0,65 respektive 0,8 efter två år, vilket således motsvarar en försämring i förhållande till den *friska* individens utveckling med 6 procent.

För *sjuknoll*-individen vars kvot år noll är 0,28 skulle de olika indexeringsalternativen innebära samma utveckling som för *sjukinkomst*-individen. Kvoterna år 2 skulle för denna individ vara 0,28, knappt 0,29, drygt 0,29 och knappt 0,30 för respektive *nollindexering*, *prisindexering*, *prishalvlönindexering* och *prislönindexering*.

Detta sammanfattas i tabell 1a-b.

⁵ Berör inte den friska individen som alltid följer löneutvecklingen.

⁶ Berör endast individen med inkomstrelaterad ersättning.

⁷ Även individen med grundskydd jämförs med lönen år noll trots att denna per definition inte hade någon lön. För jämförbarhetens skull har dock ersättningen här satts till 28 procent av ”lönen” år ett (se tidigare fotnot).

Tabell 1a **Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 2 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

	År 0	År 2 olika indexering			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	1,061	1,061	1,061	1,061
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	0,670	0,680	0,690
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	0,824	0,837	0,849
Sjuknoll	0,280	0,280	0,288	0,293	0,297

Tabell 1b **Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 2 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekompensation. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	6,1/100	6,1/100	6,1/100	6,1/100
Sjukinkomst	0/94	3,0/97	4,6/99	6,1/100
Sjuknoll	0/94	3,0/97	4,6/99	6,1/100

Prisökningar och reallönesänkningar

Om prisutvecklingen ligger på +1,5 procent per år men det råder lågkonjunktur kan reallönerna tänkas sjunka med säg 1 procent. I en sådan situation får ovan redovisade tabeller följande utseende.

Tabell 2a **Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 2 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling -1 procent per år**

	År 0	År 2 olika indexering			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	1,010	1,010	1,010	1,010
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	0,670	0,663	0,656
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	0,824	0,816	0,808
Sjuknoll	0,280	0,280	0,288	0,286	0,283

Tabell 2b **Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 2 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekomensation. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling -1 procent per år**

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,0/100	1,0/100	1,0/100	1,0/100
Sjukinkomst	0/99	3,0/102	2,0/101	1,0/100
Sjuknoll	0/99	3,0/102	2,0/101	1,0/100

Sammantaget innebär detta scenario att den *friska* individens lön stiger med 1 procent nominellt. Således innebär *nollindexering* en viss försämring av de *sjuka* individernas ersättning i förhållande till den *friska* individens utveckling. Eftersom dock reallönerna sjunker innebär en *prisindexering* att de *sjuka* individernas ersättningar utvecklas snabbare. Detta får också delvis genomslag vid *prishalvlönindexering* eftersom lönesänkningarna bara får delvis genomslag.

Om en än mer extrem situation uppstår med högre inflation i kombination med reallönesänkningar förstärks det ovan redovisade ytterligare.

Prissänkningar och reallöneökningar

Om prisutvecklingen ligger på -1 procent per år och reallönerna ökar med 1,5 procent får ovan redovisade tabeller följande utseende.

Tabell 3a **Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 2 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling -1 procent per år. Real-löneutveckling +1,5 procent per år**

	År 0	År 2 olika indexering			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	1,010	1,010	1,010	1,010
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	0,637	0,647	0,656
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	0,784	0,796	0,808
Sjuknoll	0,280	0,280	0,274	0,279	0,283

Tabell 3b **Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 2 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekomensation. Prisutveckling -1 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,0/100	1,0/100	1,0/100	1,0/100
Sjukinkomst	0/99	-2,0/97	-0,5/99	1,0/100
Sjuknoll	0/99	-2,0/97	-0,5/99	1,0/100

Sammantaget innebär även detta scenario att den *friska* individens lön stiger med 1 procent nominellt. Således innebär *nollindexering* en viss försämring av de *sjuka* individernas ersättning i förhållande till den *friska* individens utveckling. Eftersom priserna sjunker innebär en *prisindexering* att de *sjuka* individernas ersättningar utvecklas negativt och blir mindre värda än de nominellt oförändrade. Detta får också delvis genomslag vid *prishalvlönindexering* eftersom löneökningarna delvis får genomslag.

Om en än mer extrem situation uppstår med större deflation, högre reallöneökningar eller båda förstärks det ovan redovisade ytterligare.

Efter 5 år*”Normal” pris- och löneutveckling*

Vid 1,5 procents årliga prisökningar och lika stora årliga reallöneökningar kommer en löntagares inkomst ha ökat nominellt med 16 procent på 5 år. Tabellerna jämför olika alternativ till indexering på samma sätt som ovan.

Tabell 4a Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 5 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år

	År 0	År 5 olika indexering			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	1,161	1,161	1,161	1,161
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	0,700	0,727	0,754
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	0,862	0,895	0,928
Sjuknoll	0,280	0,280	0,302	0,313	0,325

Tabell 4b Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 5 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekomensation. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	16,1/100	16,1/100	16,1/100	16,1/100
Sjukinkomst	0/86	7,7/93	11,8/96	16,1/100
Sjuknoll	0/86	7,7/93	11,8/96	16,1/100

Effekten av pris- och löneökningar får betydligt större genomslag på 5 år än vad som tidigare visats gälla på 2 år. Därmed blir skillnaden betydligt större mellan olika indexeringsalternativ. *Nollindexering* skulle innebära att värdet av ersättningarna endast skulle motsvara 86 procent av värdet vid full pris- och löneuppräknings. För *prisindexering* och *prishalvlönindexering* skulle motsvarande siffror vara 93 respektive 96 procent.

Prisökningar och reallönesänkningar

Motsvarande tabeller får följande utseende om prisutvecklingen ligger på +1,5 procent per år och reallönerna sjunker med 1 procent.

Tabell 5a **Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 5 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling -1 procent per år**

	År 0	År 5 olika indexering			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	1,024	1,024	1,024	1,024
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	0,700	0,683	0,666
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	0,862	0,840	0,820
Sjuknoll	0,280	0,280	0,302	0,294	0,287

Tabell 5b **Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 5 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekomensation. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling -1 procent per år**

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	2,4/100	2,4/100	2,4/100	2,4/100
Sjukinkomst	0/98	7,7/105	5,1/103	2,4/100
Sjuknoll	0/98	7,7/105	5,1/103	2,4/100

Sammantaget innebär detta att den *friska* individens lön stiger med 2,4 procent nominellt. *Nollindexering* försämrar av de *sjuka* individernas ersättning i förhållande till den *friska* individens utveckling. Att reallönerna sjunker innebär en *prisindexering* att de *sjuka* individernas ersättningar utvecklas snabbare. Detta får också delvis genomslag vid *prishalvlönindexering* eftersom lönesänkningarna bara får delvis genomslag.

Prissänkningar och reallöneökningar

Om prisutvecklingen ligger på -1 procent per år och reallönerna ökar med 1,5 procent får ovan redovisade tabeller följande utseende.

Tabell 6a **Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 5 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling -1 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

	År 0	År 5 olika indexeringsalternativ			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	1,024	1,024	1,024	1,024
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	0,618	0,642	0,666
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	0,761	0,790	0,820
Sjuknoll	0,280	0,280	0,266	0,276	0,287

Tabell 6b **Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 5 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekomensation. Prisutveckling -1 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	2,4/100	2,4/100	2,4/100	2,4/100
Sjukinkomst	0/98	-4,9/93	-1,3/96	2,4/100
Sjuknoll	0/98	-4,9/93	-1,3/96	2,4/100

Sammanlagt stiger löntagarens nominella lön med 2,4 procent på 5 år. Eftersom prisutvecklingen är negativ innebär de indexeringsalternativ där prisutvecklingen får störst genomslag en sämre utveckling, så mycket att *prisindexering* skulle innebära att ersättningen efter 5 år endast skulle motsvara 93 procent av värdet vid *prislönindexering*. Detta motsvarar en nominell sänkning av ersättningen med 4,9 procent. Vid den pris- och löneutveckling som antas här skulle således *nollindexering* ge nära fem procent bättre ersättning än *prisindexering* och drygt en procent bättre än *prishalvlönindexering*, medan *prislönindexering*

skulle innebära drygt två procent bättre ersättning än ingen indexering alls, på fem års sikt.

Efter 30 år

”Normal” pris- och löneutveckling

Av naturliga skäl innebär valet av indexeringsmetod betydligt större konsekvenser på ersättningarna på lång än på kort sikt. För att illustrera detta redovisas här motsvarande tabell som ovan rörande ersättningarna för de olika typfallen efter 30 år, vid 1,5 procents prisutveckling och lika hög reallöneutveckling.

Tabell 7a **Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 30 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

	År 0	År 30 olika indexering			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	2,443	2,443	2,443	2,443
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	1,016	1,271	1,588
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	1,250	1,565	1,955
Sjuknoll	0,280	0,280	0,438	0,548	0,684

Tabell 7b **Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 30 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekomensation. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	144/100	144/100	144/100	144/100
Sjukinkomst	0/41	56/64	96/80	144/100
Sjuknoll	0/41	56/64	96/80	144/100

På så lång tid som 30 år innebär detta scenario en nominell ökning av löntagarens lön med 144 procent eller lönen är nära 2,5 gånger så hög

efter 30 år. Trots den långa tidsperioden skulle en person som är hänvisad till grundskyddet (*sjuknoll-individen*) ha en ersättning som väsentligt understiger lönen (68,4 procent av denna) 30 år tidigare. I termer av hur ersättningen utvecklas skulle alla former av indexering betyda väsentliga höjning på så lång tid som 30 år, men t.ex. skulle *prisindexering* innebära 36 procent sämre ersättning än *prislönindexering*.

Prisökningar och reallönesänkningar

Även om det kan vara svårt att uppfatta att genomsnittliga reallönesänkningar på 1 procent per år som rimliga under en 30-årsperiod redovisas nedan detta scenario i kombination med 1,5 procentiga prisökningar. Det kan ändå vara av värde att studera den utveckling detta skulle innebära jämfört med ovan redovisade mer normala pris- och löneutveckling.

Tabell 8a **Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 30 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling -1 procent per år**

	År 0	År 30 olika indexering			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	1,156	1,156	1,156	1,156
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	1,016	0,874	0,752
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	1,250	1,076	0,925
Sjuknoll	0,280	0,280	0,438	0,377	0,324

Tabell 8b **Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 30 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekomensation. Prisutveckling +1,5 procent per år. Reallöneutveckling -1 procent per år**

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	15,6/100	15,6/100	15,6/100	15,6/100
Sjukinkomst	0/86	56,3/135	34,4/116	15,6/100
Sjuknoll	0/86	56,3/135	34,4/116	15,6/100

Löntagarens inkomstutveckling skulle i detta scenario innebära en så låg ökning som knappt 16 procent på 30 år. Eftersom ökningen uteslutande är att hänföra till prisutvecklingen och reallöneutvecklingen är negativ innebär i synnerhet *prisindexering* men också *prishalvlönindexering* en bättre utveckling än *prislönindexering*. Sammantaget på 30 år skulle värdet av en prisindexerad förmån ha ökat med 56 procent och därmed vara 35 procent mer värd än en prislönindexerad förmån. Skillnaden är så stor att en individ som får en ersättning på 80 procents nivå av lönen år 0 skulle ha en väsentligt högre inkomst 30 år senare än en person som behåller sin lön och följer med i löneutvecklingen (den nominella inkomsten skulle ha ökat till 1,25 för den sjuka individen mot endast 1,16 för den friska individen).

Prissänkningar och reallöneökningar

Ännu mindre än att ständiga reallönesänkningar är ett trovärdigt scenario förefaller det vara att prisutvecklingen skulle vara sådan att den genomsnittligt skulle minska med 1 procent per år under en 30-årsperiod. För fullständighetens skull och för att även här jämföra med den mer normala, eller den i nuläget mest troliga, pris- och löneutvecklingen redovisas ändå följande tabellen där utvecklingen redovisas över 30 år vid en prisutveckling på -1 procent per år och en reallöneökning med 1,5 procent.

Tabell 9a **Kvoten mellan olika typfalls lön/ersättning år 0 respektive år 30 vid olika indexeringsalternativ och lönen år 0. Prisutveckling -1 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

	År 0	År 30 olika indexering			
Typfall		Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	1,000	1,156	1,156	1,156	1,156
Sjukinkomst 65%	0,650	0,650	0,481	0,602	0,752
Sjukinkomst 80%	0,800	0,800	0,592	0,740	0,925
Sjuknoll	0,280	0,280	0,207	0,259	0,324

Tabell 9b **Procentuell förändring av olika typfalls lön/ersättning från år 0 till år 30 vid olika indexeringsalternativ / värde i procent av full pris- och lönekomensation. Prisutveckling -1 procent per år. Reallöneutveckling +1,5 procent per år**

Typfall	Noll	Pris	Prishalvlön	Prislön
Frisk	15,6/100	15,6/100	15,6/100	15,6/100
Sjukinkomst	0/86	-26,0/64	-7,4/80	15,6/100
Sjuknoll	0/86	-26,0/64	-7,4/80	15,6/100

Den sammanlagda löneökningen för löntagaren är liksom i det förra scenariot knappt 16 procent på 30 år. Att enbart knyta ersättningar till ett prisindex skulle i stället innebära en sänkning på 26 procent vilket innebär att förmånen skulle ha ett 36 procent lägre värde än om *prislönindexering* användes. *Prishalvlönindexering* skulle innebära en något gynnsammare utveckling, men även detta alternativ skulle vara sämre än att ha nominellt oförändrade förmåner och väsentligt sämre än en *prislönindexering*.

Beräkningar av de ekonomiska effekterna

Dataunderlag

Det ekonomiska utfallet av förslagen har beräknats med avslutade och pågående sjukfall samt uttag av föräldrapenning under år 1996 som underlag. Kompletterande inkomstuppgifter har inhämtats från en databas, LINDA¹, som bl.a. innehåller longitudinella data ur inkomst- och förmögenhetsstatistiken. Den sammantagna datamängden för beräkning av regelförändringarna inom sjukförsäkringen utgörs av 20 380 slumpmässigt urvalda försäkrade. Datamängden för beräkning av förslag inom föräldraförsäkringen uppgår till sammanlagt 43 857 försäkrade.

Beräkningsmetod

Sjukförsäkring

Den ersättning som urvalspersonerna erhöll år 1996 enligt dagens regler har jämförts med den ersättning de skulle ha fått samma år om de regler som föreslås i denna promemoria hade varit gällande när respektive ersättningsfall påbörjades. Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) har således ersatts av det föreslagna beräkningsunderlaget för dagersättning och en framtida årskostnad för dagersättning har på så vis uppskattats. Denna uppskattning har gjorts med utgångspunkt i de inkomster och den SGI samt det antal ersatta dagar med sjuk- och föräldrapenning som gällde år 1996 för de försäkrade som uppbar sådan ersättning detta år. Beräkningarna har anpassats till att gälla i 1999 års löne- och prisnivå. De förändringar som i dagsläget är kända beträffande såväl sjukfrånvaro som barnafödande har inte lagts in i beräkningarna.

¹ Databasen LINDA, som finns vid Statistiska centralbyrån (SCB), utgör år 1996 ett urval (inklusive familjemedlemmar) om drygt 700 000 personer. Databasen innehåller bl.a. longitudinella data från inkomst- och förmögenhetsstatistiken, socialförsäkringsersättningar och arbetslöshetsersättningar.

Den information som behövs för att direkt avgöra vilken regel som skall tillämpas för beräkning av inkomstunderlag till sjukpenningen dvs. beräkningsalternativ 1, 2 eller 3 finns inte tillgänglig på individnivå. Det gäller i första hand uppgiften om återstående anställningstid vid sjukfallets början och återstående anställningstid vid uttag av föräldrapenning fr.o.m. dag 181. I datamaterialet finns emellertid uppgift om vilka försäkrade som är berättigade till sjuklön eller inte. För dem som inte är berättigade till sjuklön antas beräkningsalternativ 3 gälla.

Med utgångspunkt från statistik från Arbetskraftsundersökningen (AKU) som visar fördelningen av antalet anställda på "Fast anställda" och "Tidsbegränsat anställda" har en sannolikhetsfördelning beräknats efter ålder och kön. Sannolikhetsfördelningen visar frekvensen fast respektive tidsbegränsat anställda fördelade efter ålder och kön. Denna fördelning har använts för slumpning av försäkrade till alternativregel 2. I beräkningarna antas att beräkningsunderlag för dagersättning blir oförändrat jämfört med SGI enligt nuvarande regler då beräkningsalternativ 1 och 2 tillämpas. I beräkningarna förändras beräkningsunderlaget (bortsett från ny indexering av utgående ersättningar) således bara då beräkningsunderlaget grundas på tidigare inkomst, dvs. med beräkningsalternativ 3. Ett viktigt antagande som gjorts i beräkningarna är att de försäkrade som har sjuklön och vars löneinkomst överstiger 180 000 kronor per år i 1995 års penningvärde selekteras till beräkningsregel 1. Dessa försäkrade antas därmed vara tillsvidareanställda. Motivet för denna selektion är att öka träffsäkerheten vid slumpning av försäkrade till alternativregel 2.

Föräldraförsäkring

Metoden för beräkning av förslagets ekonomiska effekter inom föräldraförsäkringen är i princip densamma som inom sjukförsäkringen. En särskild variabel har skapats för selektion till beräkningsalternativ 3 utifrån uppgifter i LINDA rörande arbetslöshetsersättning.

I stort har samma kriterier för tilldelning av alternativregler använts i föräldraförsäkringen som i sjukförsäkringen, men med undantag av att alternativregel två inte förekommer vid beräkningarna i föräldraförsäkringen. En förälder tilldelas alternativregel ett eller tre.

Avgörande för tilldelningen av alternativregler är vilken inkomsttyp föräldern har, dvs. om han eller hon är berättigad till sjuklön eller inte. I tillgängliga data för beräkning av förslagets effekter på föräldraförsäkringen saknas uppgifter som gör det möjligt att avgöra vilken inkomsttyp som föreligger. Via uppgifter om föräldrarnas taxerade

inkomst (från LINDA) har dessa kategoriserats med utgångspunkt i den huvudsakliga inkomstkällan.

Kriteriet för att föräldern skall anses vara berättigad till sjuklön är att den huvudsakliga inkomstkällan utgörs av en positiv inkomst av anställning och att föräldern inte uppbär a-kassa, KAS, eller andra likartade ersättningar för arbetslöshet, t.ex. ALU-stöd.

I alla övriga fall antas att föräldern inte är berättigad till sjuklön; alltså kommer BUD att beräknas med utgångspunkt i tidigare inkomst, dvs. enligt alternativ 3.

I tabellerna nedan visas resultat av beräkningarna utöver de som visats i huvudtexten.

Sjukförsäkring

I tabellerna nedan visas de ekonomiska effekterna vid indexering med konsumentprisindex (KPI).

Tabell 1 **Sammanfattande resultat inom sjukförsäkringen vid indexering av utgående ersättningar med konsumentprisindex (KPI)**

Grupp	Antal individer, tusental	Genomsnittlig SGI, 1000-tals kronor	Genomsnittligt BUD, 1000-tals kronor	Differens, procent
Samtliga	327	177	165	-7
BUD beräknad enligt alt. 3	252	172	157	-9
BUD beräknad enligt alt. 1 eller 2	75	193	194	0
BUD är mindre än SGI	153	182	141	-23
BUD är större än SGI	174	172	187	+ 9
Företagare	41	158	133	-16
Löntagare/ Uppdrags- tagare	286	179	170	- 5
Män	136	193	177	- 8
Kvinnor	191	165	157	- 5

Tabell 2 **Förslagens effekt fördelad efter olika åldersgrupper**

Ålders- Grupp	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI 1000-tals kronor	Genom- snittligt BUD, 1000-tals kronor	Differens, procent
20-24	18	147	130	-12
25-34	84	176	160	- 9
35-44	79	177	164	- 7
45-54	85	182	175	- 4
55-64	61	178	173	- 3
Totalt	327	177	165	-7

Anm: För åldersgrupperna 16-19 år saknas tillräckligt med observationer för att en redovisning av förslagens effekt skall kunna ske.

Tabell 3 **Förslagens effekt fördelad efter sjukfallslängd**

Sjuk- falls- längd, dagar	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI 1000-tals kronor	Genom- snittligt BUD, 1000-tals kronor	Differens, procent
0 - 14	102	169	153	-9
15 - 90	80	175	161	-8
91 - 180	30	178	168	-6
181 - 365	31	181	172	-5
366 - 730	50	183	179	-2
731 -	34	188	185	-2
Totalt	327	177	165	-7

Tabell 4 **Förslagets effekt fördelad efter SGI enligt nuvarande regler**

SGI, tkr	Antal tusental	Genom- snittlig SGI 1000-tals kronor	Genom- snittligt BUD, 1000-tals kronor	Differens, procent
0 - 50	6	35	57	+ 63
50 - 100	28	82	86	+ 5
100 - 150	58	128	124	- 3
150 - 200	124	174	162	- 7
200 - 250	77	217	204	- 6
250 -	34	277	245	-12
Totalt	327	177	165	-7

Föräldraförsäkring

Tabell 5 **Förslagets sammantagna effekt för kvinnor fördelad efter olika åldersgrupper**

Ålders- Grupp	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI 1000-tals kronor	Genom- snittligt BUD, 1000-tals kronor	Differens, procent
20-24	13	145	141	- 3
25-34	161	175	168	- 4
35-44	77	184	179	- 3
45-54	3	-	-	-
Totalt	254	176	170	- 3

Anm: För åldersgrupperna 16-19 år samt för åldersgrupperna 45-54 och 55-64 år saknas tillräckligt med observationer för att en redovisning av förslagets effekt skall kunna ske.

Tabell 6 **Förslagens sammantagna effekt för män fördelad efter olika åldersgrupper**

Ålders- Grupp	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI 1000-tals kronor	Genom- snittligt BUD, 1000-tals kronor	Differens, procent
20-24	2	-	-	-
25-34	62	225	223	- 1
35-44	56	238	235	- 1
45-54	9	240	235	- 2
Totalt	129	233	229	- 1

Anm: För åldersgrupperna 16-19 år och 20-24 år samt för åldersgruppen 55-64 år saknas tillräckligt med observationer för att en redovisning av förslagens effekt skall kunna ske.

Tabell 7 **Förslagens effekt bland uttag under de första 180 dagarna fördelad efter olika åldersgrupper**

Ålders- Grupp	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI 1000-tals kronor	Genom- snittligt BUD, 1000-tals kronor	Differens, procent
20-24	10	152	144	- 5
25-34	134	193	183	- 5
35-44	87	210	204	- 3
45-54	9	230	224	- 3
Totalt	240	199	191	- 4

Anm: För åldersgrupperna 16-19 år samt för åldersgruppen 55 år och äldre saknas tillräckligt med observationer för att en redovisning av förslagens effekt skall kunna ske.

Tabell 8 **Förslagens effekt bland uttag under de sista 180 dagarna fördelad efter olika åldersgrupper**

Ålders- Grupp	Antal individer, tusental	Genom- snittlig SGI 1000-tals kronor	Genom- snittligt BUD, 1000-tals kronor	Differens, procent
20-24	11	145	144	- 1
25-34	149	183	179	- 2
35-44	69	201	198	- 1
45-54	4	225	221	- 2
Totalt	233	188	184	- 2

Anm: För åldersgrupperna 16-19 år samt för åldersgruppen 55 år och äldre saknas tillräckligt med observationer för att en redovisning av förslagens effekt skall kunna ske.

Sammanställning över SGI-beslut år 1998

Nedan beskrivs i vilka ärenden och situationer försäkringskassan i dag fattar beslut om SGI. Det statistiska material¹ som finns är oftast mycket grovt.

De nedbrytningar som är nödvändiga får på grund av detta ofta grunda sig på uppskattningar och antaganden. Redogörelsen gör därför inte anspråk på att vara exakt.

Antal SGI-beslut

År 1998 fanns 1 252 000 registrerade beslut om SGI-A (inkomst av anställning) och 167 700 om SGI-B (inkomst av annat förvärvsarbete) och A+B (blandad inkomst), dvs. knappt 1 420 000 beslut. Bland dessa beslut finns ett antal som inte direkt berör SGI i dess funktion som underlag för beräkningen av dagersättning utan istället har med tillhörigheten till sjukförsäkringen som sådan att göra. Det kan t.ex. röra sig om en person som avregistrerats för att han utvandrat från Sverige eller en person som har intagits på kriminalvårdsanstalt kortare tid än sex månader.

Inskrivning och avregistrering m.m.

Enligt AFL skall försäkringskassan fastställa den försäkrades SGI i samband med inskrivning hos försäkringskassan. Enligt samma lag skall en försäkrad som är bosatt i Sverige vara inskriven hos försäkringskassan från och med den månad han eller hon fyller 16 år. Försäkrad är den som är svensk medborgare och den utländska medborgare som är bosatt här i landet. Så snart försäkringskassan får kännedom om att en försäkrad inte längre skall vara inskriven skall kassan avföra honom från sina register.

¹ Källa: RFV och SCB

Under år 1998 skrevs cirka 100 000 i landet bosatta 16-åringar in hos försäkringskassan. Under samma år invandrade cirka 30 000 personer över 15 år till Sverige.

För de personer som skrivs in på grund av invandring sker alltid en bedömning av tillhörigheten till sjukpenningförsäkringen och beslut fattas om vederbörande har inkomst som kan grunda SGI eller inte. För de 16-åringar som skrivs in fattar kassan däremot inte särskilt beslut om SGI i samband med inskrivningen.

Personer som kommer till Sverige från ett EU/EES-land, för att arbeta här utan att bosätta sig stadigvarande, kan få SGI fastställd. Uppskattningsvis rör det sig om cirka 5 000 personer.

Under året avregistrerades cirka 30 000 personer. Dessutom fanns ett antal fall där den försäkrade lämnade landet för längre tid än sex månader utan att utvandra. Även då fattades beslut om SGI. Uppskattningsvis rör det sig om 10 000 fall.

Ändrade inkomstförhållanden

Enligt AFL skall försäkringskassan fastställa den försäkrades SGI när kassan fått kännedom om att inkomstförhållandena eller andra omständigheter undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller sjukpenningens storlek. I dag finns inget krav på att den försäkrade skall anmäla ändrad inkomst till kassan förrän han eller hon gör anspråk på ersättning. Däremot bör kassan, när sådant anspråk reses, göra en bedömning av om tidigare fastställd SGI kan gälla eller om ny inkomstutredning skall göras och nytt beslut fattas och rapporteras in i ADB-registret.

Enligt RFV:s föreskrifter² har en försäkrad som har inkomst av anställning under vissa förutsättningar rätt att få sin SGI anpassad till löneutvecklingen inom sitt yrkesområde även i ett pågående ersättningsärende.

Det finns inga uppgifter om hur många SGI-beslut som fattats på grund av att den försäkrade fått ändrade inkomster sedan tidigare SGI fastställdes. Inkomstförändring kan t.ex. bero på nytt arbete, ändrad arbetstid eller ändrad lön efter löneförhandling. Hur många beslut om SGI som har sitt ursprung i inkomstförändringar är bl.a. beroende av hur ofta det är lönerevision på arbetsmarknaden samt i vilken omfattning avtalen innebär både ett generellt och ett individuellt påslag för den enskilde. Får den försäkrade både en generell och en individuell

² 3 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst

löneförhöjning blir följderna ofta två SGI-beslut. Det framförs ibland att de sjuka och föräldralediga med anställning inte så sällan går miste om individuella påslag. Det kan därför i detta sammanhang vara rimligt att utgå från att försäkrade med inkomst av anställning får en löneuppräknings per år.

Trots att det inte längre finns något krav på att den försäkrade skall anmäla inkomst till försäkringskassan förrän han eller hon gör anspråk på ersättning, är det ändå ganska vanligt att sådan inkomstanmälan görs utan att ersättningsanspråk framställs. Uppskattningsvis kan det röra sig om 35 000 anmälningar per år. Bland dessa finns t.ex. företagare som vill ändra karenstid.

Under år 1998 gjordes 937 600 sjukanmälningar till försäkringskassan och 646 600 personer uppbar *sjukpenning* (inklusive rehabiliteringspenning, förebyggande sjukpenning och arbetsskadesjukpenning) från kassan detta år. Reglerna om sjuklön ändrades från att ha gällt under 28 dagar till att gälla 14 dagar fr.o.m. den 1 april. Bland dem som uppburit ersättning fanns både sådana som gjort anmälan under året och sådana vars sjukfall påbörjats dessförinnan. Om man, trots att 1998 års anmälningsfrekvens inte är helt representativ, antar att det var lika många som påbörjade ett sjukfall som de som avslutade ett sjukfall under året, skulle den aktuella populationen bestå av 646 600 personer. I brist på vidimerad uppgift är det antagna antalet personer det som kommer att användas i det följande.

Det saknas uppgift om hur vanligt det är att en sjukanmälan resulterar i ett nytt SGI-beslut. Vissa försäkrade har flera sjukfall på ett år medan andra endast har något med flera års mellanrum, vissa har utöver sin sjukanmälan även haft andra typer av ersättningar, t.ex. föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning i nära anslutning till sjukanmälan, då ny SGI har fastställts. Det kan dock vara rimligt anta att ungefär hälften av de försäkrade som uppbar sjukpenning under år 1998 fick ny SGI fastställd i samband med anmälan, dvs. cirka 300 000 personer.

Bland såväl pågående som avslutade fall fanns sjukfall för försäkrade som hade enbart inkomst av näringsverksamhet – egenföretagare. Dessa omfattas inte av *löneanpassningsregeln*. Hur många de var finns inte uppgift om, däremot är det känt att antalet utbetalade sjukdagar till egenföretagare är cirka 6 procent av samtliga dagar. I det följande antas därför egenföretagarna utgöra 6 procent av samtliga som uppbar sjukpenning under år 1998 eller 39 000 personer.

Om man antar att hälften av de försäkrade med inkomst av anställning som uppbar sjukpenning detta år hade åtminstone en inkomstförändring under denna tid, skulle regeln ha genererat cirka 300 000 SGI-beslut (646' - 39' ./2).

Föräldrapenning kan betalas ut till modern fr.o.m. den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse och till båda föräldrarna fr.o.m. barnets födelse t.o.m. det år barnet fyller 8 år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret.

År 1998 föddes 89 000 barn i Sverige. Det har i princip alltid fattats beslut om SGI för modern i samband med att ett nytt barn fötts. I vilken omfattning SGI-beslut fattats även för fadern är mer ovisst. Det kan dock vara rimligt anta att så var fallet för cirka hälften av fäderna. Uppskattningsvis skulle i så fall 130 000 SGI-beslut ha fattats på grund av barns födelse.

En förälders SGI får enligt huvudregeln i AFL inte sänkas under den tid han eller hon är ledig från förvärsarbete för vård av barn. Detta gäller dock längst till dess barnet fyller ett år. Vid ettårsperiodens utgång fastställs förälderns SGI med hänsyn till den beräknade framtida inkomsten. År 1997 föddes 95 500 barn. Det kan antas att minst 90 000 mödrar och 10 000 fäder, som omfattades av regeln, hade barn som uppnådde ettårsgränsen under år 1998 och att dessa fick sin SGI fastställd på nytt detta år.

År 1998 gjordes 547 100 anmälningar om föräldrapenning och 424 600 föräldrar tog ut ersättning.

När den försäkrade gör anspråk på föräldrapenning på garantinivå är det aldrig aktuellt med nytt SGI-beslut då SGI inte utgör grunden för ersättningen. Hur många anmälningar som avser den ersättningsformen saknas uppgift om. Däremot är det känt att det är vanligt att de s.k. garantidagarna tas ut när barnet blivit lite äldre.

En förälder kan ha tagit ut ersättning fler än en period under året och därmed gjort fler än en anmälan. Cirka 90 procent av alla ersatta dagar togs ut för barn 0-3 år och den äldsta åldersgruppen 7-8 år stod för knappt 3 procent av dagarna. Däremot utgjorde de 11 procent av antalet barn. Som väntat tog föräldrarna ut föräldrapenning i korta perioder för de äldre barnen och långa perioder för de yngsta barnen.

Bland de föräldrar som tagit ut föräldrapenning fanns de som fått barn under året eller de som hade ett barn som fyllt ett år detta år. Det har ovan antagits att nytt SGI-beslut har fattats för 230 000 (130' + 90' + 10') av dessa. För resterande 194 600 föräldrar kan det antas att nytt SGI-beslut har fattats för cirka en fjärdedel, dvs. ytterligare 45 000 stycken i samband med anmälan. Det förtjänar påminnas om att bland föräldrarna finns rätt många som enbart tagit ut föräldrapenning i form av garantidagar.

Som anges ovan så tog 424 600 föräldrar ut föräldrapenning under året. Av dessa antas 6 procent eller 25 500 vara egenföretagare. Av de 122 000 (130' - 7 800 eller 6%) nyblivna föräldrarna med inkomst av anställning kan hälften eller drygt 60 000 antas ha tagit ut föräldra-

penning under så långa perioder att det varit aktuellt med *löneanpassning*. Så kan även fallet ha varit för försäkrade med kortare ersättningsperioder. Uppskattningsvis har ny SGI fastställts för 25 procent av dessa 277 000 (424,6' -25,5' -122') övriga föräldrar med inkomst av anställning eller cirka 70 000 personer. Sammantaget kan alltså cirka 130 000 personer med föräldrapenning ha fått sin SGI ändrad på grund av löneanpassning.

År 1998 anmälades 2 440 000 ärenden om *tillfällig föräldrapenning* (TFP) och 700 000 försäkrade uppbar ersättning under året. Anmälningarna är många och avser ofta endast någon eller några dagar. Det är dessutom vanligt med flera ersättningsfall under ett år för samma person. Det kan antas att det är vanligt att just TFP-anmälningarna ofta resulterar i att det inte genomförs någon ny inkomstutredning vid varje anmälningstillfälle. En rimlig uppskattning kan vara att nytt beslut om SGI fattades för cirka 40 procent av de försäkrade som uppbar ersättning. Det innebär 280 000 SGI-beslut år 1998.

Då TFP endast tas ut under kortare perioder, får det antas att det mycket sällan blir aktuellt att ändra SGI med anledning av *löneanpassning* i dessa ärenden.

Under år 1998 anmälades endast drygt 35 000 *övriga dag ersättningsärenden*. De flesta gällde havandeskapspenning, drygt 21 000 stycken, dessa har medräknats bland föräldrapenningärendena. Anmälan om närståendepenning skedde i knappt 12 000 fall. Det kan antas att SGI fastställdes i dessa fall.

Beviljade pensionsförmåner

Enligt AFL skall försäkringskassan fastställa den försäkrades SGI när förtidspension eller särskild efterlevandepension beviljas eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete; när delpension beviljas eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden samt i vissa fall när tjänstepension beviljas den försäkrade.

När en försäkrad beviljas partiell förtidspension eller sjukbidrag eller när utgående pension ändras från t.ex. en kvarts till halv förmån skall försäkringskassan fatta nytt beslut om SGI. Under år 1998 beviljades knappt 12 000 nya partiella förtidspensioner/sjukbidrag. Hur många förändringar det var under året saknas uppgift om. Erfarenhetsmässigt rör det sig om ett mindre antal.

Mycket få särskild efterlevandepension beviljas årligen och även antalet beviljade delpensioner är numera litet, uppskattningsvis färre än 1 000 år 1998.

Det saknas uppgift om i vilken omfattning SGI-beslut fattas med anledning av att en försäkrad fått tjänstepension. Förutsättningen för en person som fått tjänstepension i form av ålderspension före han eller hon fyllde 65 år att få SGI fastställd är att vederbörande har ett förvärvsarbete som beräknas pågå under minst sex månader i följd. Mot bakgrund av det arbetsmarknadsläge som rådde år 1998 torde det inte ha varit särskilt vanligt att en tjänstepensionerad försäkrad har fått SGI fastställd.

Uppskattningsvis har cirka 13 000 SGI-beslut fattats med anledning av nybeviljade eller förändrade pensionsförmåner.

Sammanfattning

De 1 420 000 SGI-beslut som fattades år 1998 kan, utifrån de antaganden som gjort, anses ha fördelats enligt följande:

- i samband med anmälan	
a) sjukpenning	300 000
b) föräldrapenning	45 000
c) TFP	280 000
d) övrig dagersättning	12 000
- ”spontan anmälan”	35 000
- löneanpassning	430 000
- barns födelse	130 000
- barns ettårsdag	100 000
- inskriv., avreg. m.m.	75 000
- pensionsbeslut	13 000
Summa	1 420 000