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. bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237). I propositionen beskrivs den planerade fortsatta beredningen av frågan om en reformering av hela systemet för ersättning vid medicinskt grundad arbetsoförmåga. Propositionen innehåller övergripande mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet. Arbetet berör i huvudsak tre delområden, nuvarande förtidspension, nuvarande sjukbidrag och beräkning av sjukpenning, dvs. sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Beredningsarbetet har bedrivits i projektform inom Socialdepartementet. Ett av de tre delområdena – beräkning av sjukpenning, dvs. sjukpenninggrundande inkomst (SGI) – är färdigbehandlat genom förslag som under våren 1999 redovisades i promemorian Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19).

En delfråga inom förtidspensionen är färdigbehandlad genom det förslag som redovisades i promemorian Vilande förtidspension – stimulans till återgång i arbetslivet (Ds 1999:18). Förslaget har resulterat i en proposition (prop. 1999/2000:4 Vilande förtidspension) som antagits av riksdagen (bet. 1999/2000:SfU5, rskr. 1999/2000:97. En annan delfråga inom förtidspensionen som behandlats är frågan om att avskaffa det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) och ersätta detta med en höjd bruttonivå på pensionen. En kartläggning och analys har redovisats i departementspromemorian Förtidspensionssystemet – Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna (Ds 2000:09) för att inför avskaffandet av SGA visa effekterna av nuvarande regler på förtidspensionärernas nettoinkomster.

I denna promemoria lämnas förslag till nya regler för beräkning av ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig (minst ett år) eller varaktig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan för personer som är 30 år eller äldre. Förslag angående utformningen av ersättningssystemet för personer i åldern 16–29 år redovisas samtidigt i departementspromemorian Aktivitetsersättning – Nytt försäkringsstöd för unga

med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan (Ds 2000:40). Frågan om bostadsstöd för personer som kommer att erhålla ersättning från det reformerade förtidspensionssystemet bereds inom Socialdepartementet. I denna departementspromemoria redovisas riktlinjerna för utformningen av det framtida bostadsstödet.

Stockholm i juni 2000

Kajsa Wikström
Projektledare

Innehåll

Förord ... 3

Förkortningar ... 11

Sammanfattning ... 13

Författningsförslag ... 19

1 Bakgrund ... 73
1.1 Allmänt ... 73
1.2 Nuvarande och beslutande regler ... 74
1.2.1 Försäkringstillhörighet ... 74
1.2.2 Allmän tilläggspension – ATP ... 76
1.2.3 Folkpension ... 78
1.2.4 Bostadstillägg till pensionärer ... 79
1.2.5 Särskilt grundavdrag för folkpensionärer – SGA ... 80
1.3 Den antalsmässiga utvecklingen ... 81
1.3.1 Inledning ... 81
1.3.2 Antalet förtidspensionärer och sjukbidragstagare ... 82
1.3.3 Antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag åren 1989 – 1999 ... 83
1.3.4 Långa sjukfall ... 84
1.3.5 Antal förtidspensioner som upphör ... 87
1.3.6 Statskontorets promemoria om den långa sjukfrånvaron ... 87
1.4 Grunddragen i det nya ålderspensionssystemet ... 90
1.5 Tidigare utredningar ... 92
1.5.1 Sjuk- och arbetsskadekommittén ... 92
1.5.2 Förtidspensionsutredningen ... 92

2 Sjukersättning i stället för förtidspension – namnfrågan ... 95

3 Principiella utgångspunkter ... 97
3.1 Inledning ... 97
3.2 Riktlinjerna i prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension, m.m. ... 98
3.3 Huvuddragen i det reformerade systemet ... 100

4 Långtidssjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning vid långvarig arbetsoförmåga 105
4.1 Inledning 105
4.2 Sjukpenning – inkomstrelaterad ersättning 106
4.3 Grundskydd – sjukpenning i form av garantiersättning 107
4.4 Överväganden 110

5 Inkomstrelaterad sjukersättning 113
5.1 Inledning 113
5.2 Personkretsen – Kriterier för försäkring för inkomstrelaterad sjukersättning 116
5.2.1 Efterskydd enligt socialförsäkringslagen 116
5.2.2 Rätt till inkomstrelaterad sjukersättning i vissa övriga fall 119
5.3 Beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning 120
5.3.1 Inkomstbegreppet 121
5.3.2 Antalet årsinkomster i antagandeinkomsten 127
5.3.3 Ramtiden 129
5.3.4 Ersättningsnivån 138
5.4 Avräkning av utländska förmåner mot inkomstrelaterad sjukersättning 140

6 Sjukersättning i form av garantiersättning 143
6.1 Inledning 143
6.2 Anknytningskrav i Sverige för rätt till garantiersättning 145
6.3 Allmänna utgångspunkter för valet av grundsskydds-modell 147
6.3.1 Bakgrund till nuvarande folkpensionsregler 147
6.3.2 Det reformerade ålderspensionssystemet m.m. 148
6.3.3 EU/EES-effekter 148
6.4 Försäkringstid 150
6.5 Garantinivån 156
6.5.1 Inledning 157
6.5.2 Enhetlig garantinivå 157
6.5.3 Garantinivåns storlek 159
6.5.4 Beräkning av garantiersättning 161
6.5.5 Kollektivavtalad tilläggsförsäkring – s.k. avtals-ersättning 162
6.6 Alternativ ersättningsform till vissa försäkrade 163

7 Omvandling av förtidspension till sjukersättning och garantiersättning 165
7.1 Inledning 165
7.2 Omvandling av förtidspension som en engångsinsats 168

7.3 Beräkning av antagandeinkomst och inkomstrelaterad sjukersättning ... 169
7.4 Garantiersättning ... 171
7.5 Beräkning av justeringsbelopp ... 172
7.6 Särskild beräkning av justeringsbelopp för utlandsboende ... 183
7.7 Omvandling av reducerade förtidspensioner ... 185
7.8 Samordning med arbetsskadelivränta ... 186
7.9 Förändringar efter omvandlingen ... 188

8 Ålderspensionsrätt vid sjukersättning ... 191
8.1 Inledning ... 191
8.2 Ålderspensionsrätt för inkomstrelaterad sjukersättning ... 192
8.3 Ålderspensionsrätt för garantiersättning ... 195
8.4 Ålderspensionsrätt efter omvandling av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning ... 198
8.5 Ålderspensionsrätt då ersättning inte betalas ut ... 199
8.6 Tidpunkt för uttag av ålderspension ... 200
8.7 Finansiering av ålderspensionsrätt grundad på sjukersättning ... 201
8.7.1 Bakgrund ... 201
8.7.2 Avgift till ålderspensionssystemet ... 203

9 Samordning av sjukersättning med andra förmåner ... 207
9.1 Inledning ... 207
9.2 Samordning med yrkesskadelivräntor ... 208
9.2.1 Gällande bestämmelser ... 208
9.3 Samordning av yrkesskadelivränta i andra reformerade ersättningssystem ... 210
9.4 Överväganden och förslag ... 211
9.5 Samordning med arbetsskadelivräntor ... 215
9.5.1 Gällande bestämmelser ... 215
9.6 Överväganden och förslag ... 217

10 Ikraftträdande m.m. ... 219

11 Indexering – anpassning till den ekonomiska utvecklingen över tid ... 221
11.1 Inledning ... 221
11.2 Nuvarande regler ... 225
11.2.1 Nuvarande indexering av förtidspensioner ... 225
11.2.2 Nuvarande uppräkning av sjukpenninggrundande inkomst ... 226

11.2.3 Indexering av intjänandetaket ... 227
11.3 Den hittillsvarande beredningen av indexering inom sjukförsäkringssystemet ... 227
11.3.1 SOU 1997:166, Ohälsaförsäkringen, Trygghet och aktivitet ... 228
11.3.2 Proposition 1997/98:111 Reformerad förtidspension, m.m. ... 230
11.3.3 Ds 1999:19, Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. ... 231
11.4 Val av indexeringsmetod ... 232
11.4.1 Indexering i det reformerade ålderspensionssystemet ... 232
11.4.2 Val av indexeringsmetod för sjukersättning ... 233
11.5 Utgiftsberäkning vid olika indexeringsalternativ ... 241

12 Bostadsstöd till sjukersättning ... 249
12.1 Inledning. ... 249
12.2 Bakgrund ... 249
12.3 Riktlinjer för det framtida bostadsstödet till sjukersättning ... 251
12.3.1 Rätten till bostadstillägg till sjukersättning. ... 252

13 Sjukersättning i ett internationellt perspektiv ... 257
13.1 Allmänt om förordningen (EEG) nr 1408/71 ... 257
13.1.1 Syftet med EU:s regelsystem ... 257
13.1.2 Huvudprinciper i förordningen (EEG) nr 1408/71 ... 258
13.1.3 Personkrets ... 259
13.2 Olika försäkringsmodeller ... 260
13.2.1 Allmänt ... 260
13.2.2 Invaliditetsförmån enligt modell A ... 261
13.2.3 Invaliditetsförmån enligt modell B och/eller C ... 261
13.3 Inkomstrelaterad sjukersättning ... 262
13.3.1 Byte av regelsystem ... 262
13.3.2 Den inkomstrelaterade sjukersättningens internationella ställning ... 263
13.3.3 Sammanläggning av försäkringsperioder ... 265
13.3.4 Samordning av inkomstrelaterad sjukersättning och utländska invaliditetsförmåner ... 265
13.3.5 Export av förmåner ... 266
13.3.6 Konsekvensbeskrivning ... 267
13.4 Garantiersättning ... 269
13.4.1 Systemets uppbyggnad och internationella ställning ... 269
13.4.2 Sammanräkning av försäkringstid och export av garantiersättning ... 270

13.4.3 Beräkning av garantiersättning enligt proratatemporis-principen ... 270
13.4.4 Samordning av garantiersättning och utländska invaliditetsförmåner ... 271

14 Förslagens konsekvenser ... 273
14.1 Inledning ... 273
14.2 Finansiella effekter ... 273
14.2.1 Inledning ... 273
14.2.2 Effekter av föreslagna regelförändringar ... 276
14.2.3 Långsiktiga beräkningar med Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell ... 277
14.2.4 Långsiktiga finansiella effekter ... 282
14.3 Konsekvenser för den enskilde ... 288
14.3.1 Inledning ... 288
14.3.2 Effekter för kvinnor och män ... 291
14.3.3 Effekter för yngre och äldre ... 295
14.3.4 Effekter vid olika ATP-inkomst ... 300
14.3.5 Effekter vid olika inkomst ... 303
14.4 Konsekvenser för kommuner och landsting ... 307
14.5 Övriga konsekvenser ... 308
14.5.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män ... 308
14.5.2 Administrativa konsekvenser ... 309

15 Författningskommentar ... 311
15.1 Förslaget till lag om ändringen i lagen (1962:381) om allmän försäkring ... 312
15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension ... 323
15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift ... 325
15.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring ... 326
15.5 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799) ... 326

Bilagor
1 Ordlista ... 329
2 Statskontorets rapport Framtidens långa sjukfrånvaro ... 337
3 Indexering i det reformerade ålderspensionssystemet ... 439
4 Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell ... 449
5 Tabellbilaga: Utgiftsutveckling för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025 ... 463

Förkortningar

AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
ATP	Allmän tilläggspension enligt AFL
BNP	Bruttonationalprodukten
BoL	Lag (1993:737) om bostadsbidrag
BOB	Bostadsbidrag enligt BoL
BTP	Bostadstillägg till pensionärer enligt lag (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer
dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
KPI	Konsumentprisindex
LAF	Lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
LIP	Lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension
pbb	Prisbasbelopp
PGI	Pensionsgrundande inkomst
prop.	Proposition
PTS	Pensionstillskott enligt lag (1969:205) om pensionstillskott
RFV	Riksförsäkringsverket
rskr.	Riksdagens skrivelse
SAK	Sjuk- och arbetsskadekommittén
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SGA	Särskilt grundavdrag för folkpensionärer
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SINK	Lag (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta
SofL	Socialförsäkringslag (1999:799)
SOU	Statens offentliga utredningar
YFL	Lag (1954:243) om yrkesskadeförsäkring

Sammanfattning

Inledning

I denna departementspromemoria lämnas förslag till reformerade regler för beräkning av ersättning till den som drabbats av medicinskt grundad långvarig (minst ett år) eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Utgångspunkten för förslagen är de riktlinjer som riksdagen beslutade på grundval av prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension m.m. (bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237). Propositionen bygger i sin tur på Förtidspensionsutredningens förslag i betänkandet Ohälsoförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166).

Det reformerade förtidspensionssystemet omfattar såväl ett standardskydd enligt inkomstbortfallsprincipen (*inkomstrelaterad sjukersättning*) som ett grundskydd för dem som inte har haft några förvärvsinkomster eller endast låga inkomster före det att den medicinskt grundade arbetsoförmågan inträffade (sjukersättning i form av *garantiersättning)*.

Personkrets

Sjukersättning skall kunna utges till försäkrade i åldern 30 – 64 år vilkas arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och där nedsättningen kan anses varaktig eller kan antas bli bestående i minst ett år. Det innebär att såväl en ersättning beviljad tillsvidare som en tidsbegränsad ersättning kommer att finnas även i det reformerade systemet. För yngre försäkrade föreslås ett nytt försäkringssystem i Ds 2000:40 Aktivitetsersättning – Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan.

Bestämmelserna i socialförsäkringslagen (1999:799), som träder i kraft den 1 januari 2001, får konsekvenser för i vilka situationer en person skall anses försäkrad för sjukersättning. Förslaget innebär att omfattningen av försäkringen anknyter till försäkringsbegreppen som enligt socialförsäkringslagen gäller för arbetsbaserade respektive bosätt-

ningsbaserade förmåner. Med hänsyn till den inkomstrelaterade sjukersättningens särskilda karaktär föreslås en längre efterskyddstid (ett år) än vad som gäller exempelvis för sjukpenning.

Inkomstrelaterad sjukersättning

Den inkomstrelaterade sjukersättningen skall beräknas på grundval av en antagandeinkomst. Antagandeinkomsten föreslås bli beräknad som genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomsterna som tjänats in av den försäkrade under en given period, som närmast föregått det år då försäkringsfallet inträffar (*ramtiden*). Det högsta belopp en bruttoårsinkomst kan upptas till vid beräkningen av antagandeinkomst skall dock vara 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Inkomstrelaterad sjukersättning föreslås bli beräknad som 64 procent av antagandeinkomsten.

Bruttoårsinkomsterna utgörs av de pensionsgrundande inkomsterna enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med tillägg för debiterade allmänna pensionsavgifter för respektive år samt pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats vid förtidspension resp. sjukersättning.

Ramtidens längd och möjligheten att undanta fler än ett inkomstår med låga inkomster är mycket väsentlig för nivån på sjukersättningen. Även antalet inkomster, som direkt skall ligga till grund för beräkning av antagandeinkomsten, har stor betydelse. Ramtiden bestämmer urvalet årsinkomster från vilket de inkomster som skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomst skall väljas ut. Vid ramtidens utformning har hänsyn tagits bl.a. till intresset av att de inkomster som ligger till grund för antagandeinkomsten skall vara så aktuella som möjligt, till de typiska sänkningar av inkomsten som följer vid långvarig sjukdom, arbetslöshet, barnledighet, studier, uppbyggnad av näringsverksamhet m.m. samt till den typiska inkomstutvecklingen över livscykeln.

Mot bakgrund av det ovanstående föreslås längden på ramtiden bli beroende av den försäkrades ålder det år då försäkringsfallet inträffar. För dem som detta år är 53 år eller äldre är ramtiden fem år. Ramtiden är 6 år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade är 50, 51 eller 52 år, 7 år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade är 47, 48 eller 49 år och 8 år när försäkringsfallet inträffat det år då den försäkrade är 46 år eller yngre.

En väsentlig skillnad mellan inkomstrelaterad sjukersättning och dagens förtidspension i form av allmän tilläggspension (ATP) är att beräkningen av inkomstrelaterad sjukersättning i högre grad kommer att anknyta till det faktiska framtida inkomstbortfallet än vad ATP gör.

Vidare kommer inkomstrelaterad sjukersättning till skillnad från ATP att beräknas på grundval av den försäkrades hela förvärvsinkomst upp till ett visst tak och inte enbart på den del av inkomsten som överstiger ett förhöjt prisbasbelopp.

En annan väsentlig skillnad mellan de två systemen är att den inkomstrelaterade sjukersättningens storlek inte blir beroende av hur länge personen varit försäkrad (försäkringstid) och till skillnad mot ATP blir den därmed inte heller 30-dels beräknad.

Garantiersättning

Den inkomstrelaterade sjukersättningen skall kompletteras med ett grundskydd för dem som under tiden före försäkringsfallet haft låga förvärvsinkomster eller saknat sådana inkomster. Garantiersättning skall kunna betalas ut upp till en garanterad nivå till den som är bosatt i Sverige och som är försäkrad för sjukersättning i form av garantiersättning både vid tidpunkten för försäkringsfallet och senare.

Garantinivån för hel sjukersättning föreslås för år räknat motsvara 2,4 prisbasbelopp och vara oberoende av den försäkrades civilstånd. För den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning föreslås den årliga garantiersättningen vid hel arbetsoförmåga uppgå till ett belopp som motsvarar garantinivån. För den som har rätt till inkomstrelaterad sjukersättning som understiger garantinivån föreslås den årliga garantiersättningen uppgå till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den årliga inkomstrelaterade sjukersättningen och garantinivån. Med inkomstrelaterad sjukersättning bör även avses invaliditetsförmån som utbetalas med stöd av utländsk lag och som inte är av utfyllnadskaraktär. För den som har rätt till partiell sjukersättning bör garantiersättningen motsvara den grad av hel sjukersättning som han eller hon har rätt till.

Garantiersättning föreslås bli beroende av den tid personen har varit försäkrad i Sverige för sjukersättning i form av garantiersättning (försäkringstiden). För att garantiersättning skall kunna betalas ut skall den försäkrade ha tillgodoräknats försäkringstid om sammanlagt minst tre år. För rätt till oavkortad garantiersättning krävs att försäkringstiden uppgår till minst 40 år. Är försäkringstiden kortare reduceras garantiersättningen med 1/40 för varje år som saknas. Samma principer som gäller för beräkning av bosättningstid för rätt till folkpension i form av förtidspension föreslås gälla även vid beräkningen av försäkringstid för rätt till garantiersättning.

Omvandling av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning

Personer som vid ikraftträdandet av det nya systemet uppbär ersättning i form av förtidspension skall få denna omvandlad till inkomstrelaterad sjukersättning respektive garantiersättning. Omvandlingen föreslås bli en engångsinsats och den skall i princip kunna göras maskinellt med hjälp av de uppgifter som finns i Riksförsäkringsverkets register.

Vid omvandlingen anpassas sjukersättningens bruttobelopp så att den försäkrade i princip får oförändrad nettoersättning. Förtidspension i form av ATP görs om till antagandeinkomst med hjälp av den medelpensionspoäng som använts vid beräkningen av ATP. Antagandeinkomsten erhålls genom att talet ett läggs till medelpensionspoängen och summan därefter multipliceras med det prisbasbelopp som fastställts för år 2003. Den inkomstrelaterade sjukersättningen föreslås utgöra 64 procent av antagandeinkomsten.

För den vars inkomstrelaterade sjukersättning understiger garantinivån skall garantiersättningen beräknas till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den inkomstrelaterade sjukersättningen och garantinivån (2,4 prisbasbelopp). För den som inte får inkomstrelaterad sjukersättning beräknas garantiersättningen till ett belopp som svarar mot garantinivån.

Ett justeringsbelopp reglerar att ersättningen efter skatt blir i princip oförändrad efter omvandlingen. Beräkningen av justeringsbeloppet utgår från förhållandena under den sista månaden med ersättning enligt nuvarande regler. Det innebär bl.a. att den kommunalskattesats och det civilstånd som gäller vid omvandlingen läggs till grund för beräkningen och ”fryses”, dvs. senare förändringar i dessa avseenden påverkar inte ersättningens storlek.

Ålderspensionsrätt vid sjukersättning

Den utbetalda inkomstrelaterade sjukersättningen skall utgöra *pensionsgrundande inkomst* för ålderspension. Den som uppbär hel inkomstrelaterad sjukersättning skall dock tillgodoräknas ålderspensionsrätt på hela antagandeinkomsten efter avdrag för ett belopp som motsvarar allmän pensionsavgift. Vid partiell förmån beräknas ålderspensionsrätten på motsvarande andel av antagandeinkomsten.

För att hela antagandeinkomsten skall ge rätt till ålderspension skall skillnaden mellan den del av antagandeinkomsten som utgör underlag för beräkning av ålderspensionsrätt och den del av utbetald ersättning

som ingår i den pensionsgrundande inkomsten utgöra *pensionsgrundande belopp*.

Garantiersättning skall inte grunda rätt till ålderspension. Vid en sammantagen bedömning har det bedömts att kostnaden för ålderspensionsrätt även på garantiersättningen inte ryms inom de ekonomiska ramarna för ett reformerat förtidspensionssystem.

Ålderspensionsrätt tillgodoräknas den försäkrade fram till dess rätten till sjukersättning upphör, längst till den månad då den försäkrade fyller 65 år.

Förtidspension som omvandlats till sjukersättning skall ge ålderspensionsrätt på ett sätt som svarar mot vad som gäller för nybeviljade sjukersättningar.

Staten skall betala hela avgiften till ålderspensionssystemet genom en statliga ålderspensionsavgift på 18,5 procent beräknad på underlaget för ålderspensionsrätten i avvaktan på att den skattereform som syftar till en kompensation för uttag av allmän pensionsavgift genomförs fullt ut.

Tidpunkt för uttag av ålderspension

Den som uppbär sjukersättning föreslås, i likhet med vad som gäller för de förvärvsverksamma, ha möjlighet att ta ut ålderspension från och med 61 års ålder utan att förlora rätten till sjukersättningen.

Indexering – anpassning till den ekonomiska utvecklingen över tid

Det lämnas inte några förslag till regler för indexering av beräkningsunderlag eller utgående sjukersättning. Frågan om indexering är av väsentlig betydelse även för andra socialförsäkringsförmåner och bör därför behandlas i ett sammanhang i det fortsatta s.k. ohälsoarbetet inom regeringskansliet. En redogörelse finns för nuvarande indexering i sjukförsäkrings- och ålderspensionssystemen samt resonemang kring för- och nackdelar med olika indexeringsalternativ. Vidare redovisas fem olika alternativ till indexering i det reformerade förtidspensionssystemet och de långsiktiga ekonomiska effekterna av de olika alternativen.

Bostadsstöd till sjukersättning

Det lämnas inga konkreta förslag utan endast vissa riktlinjer för ett framtida bostadsstöd till personer som kommer att vara berättigade till

sjukersättning. Bostadsstödet behandlas i samband med den fortsatta beredningen av BTP-utredningens betänkande Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (SOU 1999:52). Enligt riktlinjerna bör en person som erhåller minst tre fjärdedels sjukersättning vara berättigad till ett bostadsstöd av BTP-karaktär.

Sjukersättning i ett internationellt perspektiv

Grunden för rätt till inkomstrelaterad sjukersättning är att den som gör anspråk på ersättning är försäkrad i Sverige för sådan förmån vid tidpunkten för försäkringsfallet. Ersättningens storlek är inte beroende av hur länge vederbörande har varit försäkrad i Sverige. Sverige betalar enligt huvudregeln oreducerad ersättning. För den som är försäkrad i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet, och som dessförinnan varit försäkrad i ett eller flera andra länder, gäller särskilda avräkningsregler beroende på i vilket eller vilka länder den försäkrade tidigare varit försäkrad. Olika regler gäller dels vid tidigare försäkring i länder utanför EU/EES-området, dels inom detta område beroende på vilken typ av försäkringssystem respektive medlemsland har.

Om personen är försäkrad i ett annat land vid tidpunkten för försäkringsfallet, kommer han eller hon enligt huvudregeln inte att ha rätt till någon inkomstrelaterad sjukersättning från Sverige, oavsett om vederbörande tidigare arbetat och varit försäkrad länge här i landet. Undantag gäller dock för personer som tidigare varit försäkrade i vissa EU/EES-länder.

Garantiersättning är på samma sätt som folkpension och garantipension till ålderspension beroende dels av försäkringstid dels av bosättning i Sverige. Det innebär bl.a. att när en person flyttar från Sverige upphör rätten till förmånen. Denna regel kan inte upprätthållas inom EU/EES i förhållande till den som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71, vilket får till följd att garantiersättning i sådana fall kommer att prorata-beräknas och utbetalas vid bosättning inom detta område.

Ikraftträdande

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring[1]

dels att 5 kap., 7 kap. 3 a §, 10 kap. 1 § och 13 kap. skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 5 kap. skall utgå,

dels att 3 kap. 3, 5, 5 c, 7 och 13 §§, 4 kap. 9 §, 7 kap. 1, 2, 3 b och 4 §§, 16 kap. 7, 7 b, 8 och 14–18 §§, 17 kap. 1 och 2 §§, 18 kap. 7 §, 20 kap. 3 §, 21 kap. 1 § samt rubriken till 7 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya kapitel, 8, 9 och 9 a kap.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	3 §[2]
En försäkrad, som uppbär hel *förtidspension* eller hel särskild efterlevandepension enligt denna lag eller uppburit sådan pension under månaden närmast före den	En försäkrad, som uppbär hel *sjukersättning* eller hel särskild efterlevandepension enligt denna lag eller uppburit sådan *ersättning eller* pension under måna-

[1] Lagen omtryckt 1982:120.
Senaste lydelse av
5 kap. 1 § prop. 1999/2000:138
5 kap. 3 § prop. 1999/2000:138
5 kap. 4 § 1998:704
5 kap. 5 § 1992:1277
5 kap. 6 § 1999:800
5 kap. 7 § 1998:704
5 kap. 9 § 1992:1277
5 kap. 10 § 1992:1277
5 kap. 15 § 1992:1277
5 kap. 16 § 1992:1277
7 kap. 3 a § prop.1999/2000:138
10 kap. 1 § 1976:167
13 kap. 1 § 1995:508
13 kap. 2 § prop. 1999/2000:138
13 kap. 3 § prop. 1999/2000:138
13 kap. 4 § prop. 1999/2000:138.

[2] Senaste lydelse 1988:881.

då han börjat uppbära hel ålderspension, har inte rätt till sjukpenning. För tid efter ingången av den månad då den försäkrade fyllt 70 år eller dessförinnan börjat uppbära hel ålderspension enligt denna lag får sjukpenning utgå för högst 180 dagar.	den närmast före den då han *eller hon har* börjat uppbära hel ålderspension, har inte rätt till sjukpenning. För tid efter ingången av den månad då den försäkrade *har* fyllt 70 år eller dessförinnan *har* börjat uppbära hel ålderspension enligt denna lag får sjukpenning *utges* för högst 180 dagar.

5 §[3]

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

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

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

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

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade, samt

[3] Senaste lydelse 1999:1397.

e) när ett beslut om vilandeförklaring av *förtidspension* enligt 16 kap. 16 eller 17 § upphör.	e) när ett beslut om vilandeförklaring av *sjukersättning* enligt 16 kap. 16 eller 17 § upphör.

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

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

1. bedriver studier, för vilka hon eller han uppbär studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395), bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag,

3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsmarknadsutbildning 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 en-

ligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt en annan författning skall försäkringskassan, vid sjukdom under den tid då livränta betalas ut, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid.

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

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

Omprövning av sjukpenningförsäkringen enligt första stycket a skall ej omfatta ändring av den försäkrades inkomstförhållanden på grund av sådant förvärvsarbete som avses i 16 kap. 15 §.

5 c §[4]

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

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

[4] Senaste lydelse 1997:562.

7 §[5]

Sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vid bedömningen av om sjukdom föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden. Med sjukdom jämställs ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga, som orsakats av sjukdom för vilken sjukpenning utgetts och som fortfarande kvarstår efter det att sjukdomen upphört.

Saknar den försäkrade arbetsförmåga utges hel sjukpenning. Om arbetsförmågan inte saknas helt men är nedsatt med minst tre fjärdedelar utges tre fjärdedels sjukpenning. Är arbetsförmågan nedsatt i mindre grad men med minst hälften utges halv sjukpenning. I annat fall utges en fjärdedels sjukpenning.

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är fullständigt nedsatt skall, om den försäkrade kan antas kunna återgå till sitt vanliga arbete, särskilt beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen är ur stånd att utföra sitt vanliga eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder den anställde. Om den försäkrade på grund av sjukdomen behöver avstå från förvärvsarbete under minst en fjärdedel av sin normala arbetstid en viss dag, skall hans arbetsförmåga anses nedsatt i minst motsvarande mån den dagen.

Om den försäkrade inte kan antas kunna återgå till sitt vanliga arbete eller till annat arbete hos arbetsgivaren, skall vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning särskilt beaktas om den försäkrade kan försörja sig genom sådant arbete efter åtgärd som avses i 7 b § eller 22 kap.

Om det efter prövning enligt fjärde stycket bedöms att den försäkrade inte kan återgå till arbete hos arbetsgivaren eller försörja sig själv genom annat förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, skall vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning särskilt beaktas om den försäkrade efter åtgärd som avses i 7 b § eller 22 kap. kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.

Om det finns särskilda skäl för det får vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beaktas den försäkrades ålder samt den försäkrades bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter. Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning enligt fjärde och femte styckena skall göras i förhållande till högst ett heltidsarbete.

[5] Senaste lydelse 1996:1542.

Vid prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning för tid under vilken han annars skulle ha uppburit föräldrapenning, skall arbetsförmågan anses nedsatt endast i den utsträckning som den försäkrades förmåga att vårda barnet är nedsatt på grund av sjukdomen.

Om den försäkrade uppbär *förtidspension* eller särskild efterlevandepension enligt denna lag, skall vid prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning bedömningen av hans arbetsförmåga ske med bortseende från den nedsättning av förmågan eller möjligheten att bereda sig inkomst genom arbete som ligger till grund för utgående pension.

Om den försäkrade uppbär *sjukersättning* eller särskild efterlevandepension enligt denna lag, skall vid prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning bedömningen av hans *eller hennes* arbetsförmåga ske med bortseende från den nedsättning av förmågan eller möjligheten att bereda sig inkomst genom arbete som ligger till grund för utgående *sjukersättning eller* pension.

13 §[6]

Frågor om förmåner enligt detta kapitel prövas av den allmänna försäkringskassa som enligt 5 kap. socialförsäkringslagen (1999:799) skall avgöra ett ärende avseende den försäkrade. 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.*

Bestämmelserna i 3, 5 och *7* §§ i fråga om *sjukersättning* tillämpas även där den försäkrade skulle ha erhållit *sjukersättning i form av garantiersättning om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning enligt bestämmelserna om försäkringstid i 9 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.

[6] Senaste lydelse 1999:800.

4 kap.

9 §[7]

Villkoret om försäkring för viss sjukpenning enligt 6 § andra stycket anses uppfyllt om föräldern 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 försäkring för viss sjukpenning enligt 6 § andra stycket är uppfyllt för en försäkrad som avses i 3 kap. 5 b § skall bortses från tiden för utlandsvistelsen. När det bestäms om villkoret är uppfyllt 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*.	När det skall bestämmas om villkoret om försäkring för viss sjukpenning enligt 6 § andra stycket är uppfyllt för en försäkrad som avses i 3 kap. 5 b § skall bortses från tiden för utlandsvistelsen. När det bestäms om villkoret är uppfyllt för en förälder som uppburit *sjukersättning* skall sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt 3 kap. 5 c § anses ha gällt hela den tid som föräldern uppburit *sjukersättning*.

7 kap. ***Allmänna bestämmelser om sjukersättning***

1 §[8]

Rätt till *folkpension i form av förtidspension* har försäkrad, som fyllt *sexton* år, för tid före den månad, då han fyller sextiofem år, om hans arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig.	Rätt till *sjukersättning* har försäkrad, *från och med den månad då han eller hon fyller 30* år, för tid före den månad, då han *eller hon* fyller *65* år, om hans *eller hennes* arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig.
Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig men kan den antas bli bestående	Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig men kan den antas bli bestående

[7] Senaste lydelse 1999:800.
[8] Senaste lydelse 1992:1702.

avsevärd tid, har den försäkrade rätt till *folkpension i form av sjukbidrag*. *Sådant bidrag skall vara begränsat till viss tid; och skall* i övrigt vad som är föreskrivet om *förtidspension* enligt första stycket *gälla beträffande sjukbidrag.*	*minst ett år*, har den försäkrade rätt till *tidsbegränsad sjukersättning*. *För tidsbegränsad sjukersättning gäller* i övrigt vad som är föreskrivet om *sjukersättning* enligt första stycket.
2 §[9]	
Försäkrad, vars arbetsförmåga är helt eller i det närmaste helt nedsatt, erhåller hel *förtidspension*.	Försäkrad, vars arbetsförmåga är helt eller i det närmaste helt nedsatt, erhåller hel *sjukersättning.*
Försäkrad, vars arbetsförmåga inte är nedsatt i sådan grad men med minst tre fjärdedelar, erhåller tre fjärdedels *förtidspension*.	Försäkrad, vars arbetsförmåga inte är nedsatt i sådan grad men med minst tre fjärdedelar, erhåller tre fjärdedels *sjukersättning*.
Är den försäkrades arbetsförmåga nedsatt i mindre grad men med minst hälften, utges halv *förtidspension*.	Är den försäkrades arbetsförmåga nedsatt i mindre grad men med minst hälften, utges halv *sjukersättning*.
I övriga fall utges en fjärdedels *förtidspension*.	I övriga fall utges en fjärdedels *sjukersättning*.
3 b §[10]	
Försäkringskassan skall, när det kan anses nödvändigt för bedömningen av om rätt till *förtidspension* föreligger, begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller genomgår annan utredning såsom arbetsprövning eller arbetsträning, för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd,	Försäkringskassan skall, när det kan anses nödvändigt för bedömningen av om rätt till *sjukersättning* föreligger, begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller genomgår annan utredning såsom arbetsprövning eller arbetsträning, för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd,

[9] Senaste lydelse 1998:283.
[10] Senaste lydelse 1996:1063.

arbetsförmågan och behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

När det kan anses nödvändigt för bedömning av rätt till *förtidspension*, skall försäkringskassan även

1. infordra utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig,

2. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter,

3. besöka den försäkrade, samt

4. undersöka om den försäkrade efter sådan åtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. helt eller delvis kan försörja sig själv genom arbete.

Försäkringskassan skall i samband med beslut om *förtidspension* också bedöma om förnyad utredning av arbetsförmågan skall göras efter viss tid.

Försäkringskassan kan även under tid som *pension* utges vidta åtgärder enligt första och andra styckena. Innan beslut fattas om medicinsk utredning enligt första eller andra stycket skall försäkringsläkarens bedömning inhämtas.

arbetsförmågan och behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

När det kan anses nödvändigt för bedömning av rätt till *sjukersättning*, skall försäkringskassan även

1. infordra utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig,

2. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter,

3. besöka den försäkrade, samt

4. undersöka om den försäkrade efter sådan åtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. helt eller delvis kan försörja sig själv genom arbete.

Försäkringskassan skall i samband med beslut om *sjukersättning* också bedöma om förnyad utredning av arbetsförmågan skall göras efter viss tid.

Försäkringskassan kan även under tid som *sjukersättning* utges vidta åtgärder enligt första och andra styckena. Innan beslut fattas om medicinsk utredning enligt första eller andra stycket skall försäkringsläkarens bedömning inhämtas.

För kostnader som den enskilde har med anledning av sådan utredning som avses i första och andra styckena lämnas ersättning i enlighet med vad regeringen eller, efter regeringen bemyndigande, Riksförsäkringsverket föreskriver.

Hel förtidspension utgör, om inte annat följer av vad i andra stycket sägs, för år räknat 90 procent av basbeloppet eller, för gift försäkrad, 72,5 procent av basbeloppet.

Om förtidspension utges för tid efter det att ålderspension med stöd av 6 kap. 3 § upphört att utgå, skall förtidspensionen minskas med motsvarande tillämpning av bestämmelserna i 6 kap. 3 och 4 §§.

4 §[11]

Sjukersättning utges i form av

1. inkomstrelaterad sjukersättning enligt 8 kap. och

2. garantiersättning enligt 9 kap.

8 kap. Om inkomstrelaterad sjukersättning

1 §

Försäkrad som avses i 7 kap. har rätt till inkomstrelaterad sjukersättning under förutsättning att det för den försäkrade fastställts eller kommer att fastställas pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderpension för minst ett år under en viss tidsperiod närmast före det år då försäkringsfallet inträffat (ramtid).

Om ramtid

2 §

Ramtiden utgör

8 år för den som inte uppnår 47 års ålder det år då försäkringsfallet inträffat,

7 år för den som uppnår 47

[11] Senaste lydelse 1995:508.

men inte 50 års ålder det år då försäkringsfallet inträffat,

6 år för den som uppnår 50 men inte 53 års ålder det år då försäkringsfallet inträffat, samt

5 år för den som uppnår 53 års eller högre ålder det år då försäkringsfallet inträffat.

Om antagandeinkomst

3 §

Inkomstrelaterad sjukersättning beräknas på grundval av en antagandeinkomst.

4 §

Antagandeinkomsten beräknas med ledning av den försäkrades bruttoårsinkomster under ramtiden.

Med bruttoårsinkomster avses

1. pensionsgrundande inkomster enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med tillägg för debiterade allmänna pensionsavgifter för respektive år, samt

2. pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats vid sjukersättning.

5 §

Vid beräkning av bruttoårsinkomst bortses från inkomster överstigande 7,5 gånger det för aktuellt år gällande förhöjda prisbasbeloppet.

6 §

Bruttoårsinkomsten räknas om med hänsyn till förändringar i x-basbeloppet. Därvid skall bruttoårsinkomsten multipliceras med kvoten av x-basbeloppet för det år sjukersättningen skall börja utges och x-basbeloppet för det år bruttoårsinkomsten hänför sig till.

7 §

Antagandeinkomsten utgör genomsnittet av de tre högsta omräknade bruttoårsinkomsterna inom ramtiden.

Kan endast en eller två bruttoårsinkomster tillgodoräknas inom ramtiden upptas vid beräkning av antagandeinkomst enligt första stycket två respektive ett år med 0.

Om ersättning

8 §

Hel inkomstrelaterad sjukersättning utges för år räknat med 64 procent av den försäkrades antagandeinkomst.

Partiell inkomstrelaterad sjukersättning utges för år räknat med så stor andel av hel sådan ersättning som motsvarar den andel av sjukersättning den försäkrade har rätt till enligt 7 kap. 2 § andra – fjärde styckena.

9 §

Från inkomstrelaterad sjukersättning skall avräknas förmåner motsvarande sjukersättning som samtidigt utges till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning.

9 kap. Om sjukersättning i form av garantiersättning

1 §

Sjukersättning i form av garantiersättning (garantiersättning) utges till försäkrad som avses i 7 kap. men som saknar inkomstrelaterad sjukersättning enligt 8 kap. eller vars inkomstrelaterade sjukersättning enligt samma kapitel understiger en viss nivå (garantinivå).

Garantiersättning är beroende av försäkringstid.

Om försäkringstid

2 §

Försäkringstid för rätt till garantiersättning tillgodoräknas en försäkrad

1. enligt 3 – 5 §§ under tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med tidpunkten för försäkringsfallet (faktisk försäkringstid) och

2. enligt 6 § för tiden därefter till och med det år då han eller hon fyller 64 år (framtida försäkringstid).

Faktisk försäkringstid och framtida försäkringstid avrun-

das var för sig till närmaste antal hela månader. Den sammanlagda försäkringstiden utgör summan av faktisk försäkringstid och framtida försäkringstid. Denna skall sättas ned till närmaste antal hela år.

3 §

Som faktisk försäkringstid anses

1. tid då en person anses ha varit bosatt i Sverige enligt 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799),

2. tid då en person före tidpunkten för bosättning enligt 1 har vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd.

4 §

Om den försäkrade har beviljats uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) skall som faktisk försäkringstid även tillgodoräknas tid då han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige. Därvid skall en så stor andel av tiden i hemlandet tillgodoräknas som svarar mot förhållandet mellan den tid under vilken den försäkrade har varit bosatt i Sverige från den första ankomsten till landet till och med året före försäkringsfallet och hela tidsrymden från det att den försäkrade första gången kom till landet till och med året

före försäkringsfallet. Vid beräkningen enligt detta stycke bortses från tid för vilken den försäkrade, vid bosättning i Sverige, har rätt till ersättning som motsvarar sjukersättning från hemlandet.

Med tid för bosättning i hemlandet likställs tid då den försäkrade före den första ankomsten till Sverige befunnit sig i annat land där han eller hon beretts en tillfällig fristad.

5 §

Vid beräkning av faktisk försäkringstid för en person som enligt 2 kap. 4 § socialförsäkringslagen (1999:799) anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands skall bortses från tid för vilken den utsände, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan ersättning från det andra landet som inte enligt 9 § andra stycket skall ligga till grund för beräkning av garantiersättning.

6 §

Om den faktiska försäkringstiden enligt 3 – 5 §§ utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet räknas hela tiden därefter till och med det år den försäkrade fyller 64 år som försäkringstid.

Om den faktiska försäkringstiden utgör mindre än fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyller 16 år till och med försäk-

ringsfallsåret skall som framtida försäkringstid räknas en så stor andel av tiden som motsvarar förhållandet mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år den försäkrade fyllde 16 år till och med försäkringsfallet.

Om garantinivå

7 §

Garantinivån för hel sjukersättning motsvarar för år räknat 2,4 gånger prisbasbeloppet.

Om beräkning

8 §

Garantiersättning utges endast till den som kan tillgodoräknas försäkringstid om minst tre år.

9 §

Till grund för beräkning av garantiersättning skall ligga den inkomstrelaterade sjukersättning enligt 8 kap. som den försäkrade har rätt till för samma år, före reducering enligt 17 kap. 2 §.

Med inkomstrelaterad sjukersättning avses även sådan liknande ersättning som utges enligt utländsk lagstiftning och som inte är att jämställa med garantiersättning enligt detta kapitel.

10 §

För den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning utgör årlig hel garantiersättning ett belopp motsvarande garantinivån.

För den som har rätt till hel inkomstrelaterad sjukersättning som avses i 9 § men för vilken denna ersättning för år understiger garantinivån utgör årlig garantiersättning ett belopp motsvarande skillnaden mellan den årliga inkomstrelaterade sjukersättningen och garantinivån.

11 §

För den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid skall garantinivån avkortas till så stor andel av 2,4 gånger prisbasbeloppet som svarar mot förhållandet mellan det antal år för vilka försäkringstid kan tillgodoräknas och talet 40.

12 §

Garantiersättning till den som har rätt till partiell sjukersättning enligt 7 kap. 2 § utgör en så stor andel av hel garantiersättning beräknad enligt 8 – 11 §§ som svarar mot den grad av sjukersättning den försäkrade har rätt till.

9 a kap. Om omvandling av förtidspension till sjukersättning m.m.

1 §

Förtidspension eller sjukbidrag som skulle ha utgetts efter utgången av år 2002 om äldre bestämmelser alltjämt hade gällt skall omvandlas till sjukersättning respektive tidsbegränsad sjukersättning från och med den 1 januari 2003 enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Den omvandlade ersättningen utges i form av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning efter justering av ersättningen med ett särskilt framräknat belopp (justeringsbelopp).

Tidsbegränsad sjukersättning omfattar därvid längst den tid för vilken föreligger rätt till sjukbidrag. Vad som föreskrivs om förtidspension i detta kapitel skall även gälla sjukbidrag.

Omvandling av tilläggspension i form av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning

2 §

Om den försäkrade vid utgången av år 2002 har rätt till tilläggspension i form av förtidspension utges därefter inkomstrelaterad sjukersättning enligt 8 kap. på grundval av en enligt 3 § beräknad antagandeinkomst.

3 §

Antagandeinkomsten utgör summan av det för år 2003 gällande prisbasbeloppet och produkten av detta basbelopp och den medelpensionspoäng som legat till grund för beräkningen av tilläggspensionen.

Om tilläggspensionen är reducerad på grund av att den försäkrade tillgodoräknats pensionspoäng för mindre än 30 år skall antagandeinkomsten reduceras. Reducering skall ske med en trettiondel av antagandeinkomsten för varje år som antalet år med pensionspoäng understiger 30.

Omvandling av förtidspension som inte utgörs av tilläggspension till garantiersättning

4 §

För den som inte har rätt till inkomstrelaterad sjukersättning enligt 2 § eller som har rätt till inkomstrelaterad sjukersättning enligt samma paragraf som, räknad som hel förmån, för år understiger garantinivån enligt 9 kap. 7 § skall garantiersättning beräknas enligt 9 kap.

Justering av sjukersättning efter omvandlingen

5 §

Sjukersättning som avses i 2 – 4 §§ skall efter omvandlingen

justeras med ett belopp (justeringsbelopp) som fastställs till skillnaden mellan det underlag som avses i 6 eller 9 § (beräkningsmässig garantiersättning) och den garantiersättning som enligt 9 kap. kan beräknas för den försäkrade vid omvandlingstillfället.

Vad som föreskrivs om garantiersättning skall även gälla justeringsbelopp som medför höjning av sjukersättning.

Ett justeringsbelopp som medför avräkning på sjukersättningen skall i första hand reducera garantiersättningen.

Om sjukersättning efter omvandlingen skall utges med högre eller lägre ersättningsgrad än tidigare skall sjukersättningen inte längre justeras.

Beräkningsmässig garantiersättning för försäkrad som vid omvandling av förtidspension till sjukersättning är obegränsat skattskyldig enligt inkomstskattelagen (1999:1229)

6 §

Den beräkningsmässiga garantiersättningen för den som vid omvandlingen är obegränsat skattskyldig enligt inkomstskattelagen (1999:1229) utgör skillnaden mellan en omvandlad bruttoersättning enligt 7 §,

minskad med en andel av förändringen av grundavdraget enligt 63 kap. 3 § nämnda lag för den omvandlade bruttoersättningen i förhållande till den faktiska bruttoersättningen, och summan av den inkomstrelaterade sjukersättningen och utbetald livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen. Den andel som minskar den omvandlade bruttoersättningen utgör kvoten av kommunalskattesatsen enligt 8 § och talet ett minskat med samma kommunalskattesats.

De ersättningar som ingår i den faktiska bruttoersättningen utgörs dels av folkpension i form av förtidspension, pensionstillskott enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott, tilläggspension i form av förtidspension och utbetald arbetsskadelivränta, samtliga med de belopp som skulle ha betalats ut i januari 2003 om bestämmelserna därom fortfarande varit gällande, dels av sådan utländsk pension som avses i 63 kap. 6 § inkomstskattelagen och som betalas ut i januari 2003.

7 §

Den omvandlade bruttoersättningen utgör summan av den faktiska bruttoersättningen och bruttovärdet av det särskilda grundavdraget enligt 63 kap. 6 § inkomstskattelagen

(1999:1229) i förhållande till grundavdraget enligt 3 § samma kapitel. Bruttovärdet av det särskilda grundavdraget i förhållande till grundavdraget utgörs därvid av kvoten av kommunalskattesatsen enligt 8 § och talet ett minskat med samma kommunalskattesats multiplicerad med skillnaden mellan det särskilda grundavdraget och grundavdraget vid den faktiska bruttoersättningen.

8 §

Vid beräkning enligt 6 och 7 §§ skall med kommunalskattesats avses den skattesats som följer av den för den försäkrade under inkomståret 2002 tillämpliga skattetabellen.

Om det för den försäkrade inte har beslutats tillämplig skattetabell enligt 11 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483) för detta inkomstår, skall den skattesats användas som följer av den skattetabell som hade varit tillämplig om sådant beslut skulle ha fattats.

Beräkningsmässig garantiersättning för försäkrade med förtidspension som omfattas av bestämmelserna i (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

9 §

Den beräkningsmässiga garantiersättningen för den som

vid omvandlingen uppbär förtidspension som beskattas enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta utgör skillnaden mellan en omvandlad bruttoersättning enligt 10 §, minskad med summan av den inkomstrelaterade sjukersättningen och utbetald arbetsskadelivränta.

10 §

Den omvandlade bruttoersättningen utgör summan av den faktiska bruttoersättningen och bruttovärdet av det obeskattade pensionsbeloppet som avses i 5 § 4 lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta. Bruttovärdet av det obeskattade beloppet utgör därvid kvoten mellan skattesatsen i nämnda lag och talet ett minskat med samma skattesats.

De ersättningar som ingår i den faktiska bruttoersättningen utgörs av folkpension i form av förtidspension, pensionstillskott enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott samt tilläggspension i form av förtidspension och utbetald livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen, samtliga med de belopp som skulle ha betalats ut i januari 2003 om bestämmelserna därom fortfarande varit gällande.

16 kap.

7 §[12]

Om arbetsförmågan väsentligt förbättras för en försäkrad som uppbär *förtidspension*, skall *pensionen* dras in eller minskas med hänsyn till förbättringen. En försäkrad som regelbundet och under en längre tid har uppvisat en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om förtidspension fattades skall därvid, om inte annat framkommer, antas ha en väsentligt förbättrad arbetsförmåga.

Sådan *pension* som omfattas av ett beslut enligt 15 § eller som har vilandeförklarats enligt 16 § får inte dras in eller minskas på grund av att den försäkrade under den tid och i den omfattning som anges i beslutet genom förvärvsarbete har uppvisat en väsentligt förbättrad arbetsförmåga.

Om arbetsförmågan väsentligt förbättras för en försäkrad som uppbär *sjukersättning*, skall *sjukersättningen* dras in eller minskas med hänsyn till förbättringen. En försäkrad som regelbundet och under en längre tid har uppvisat en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om förtidspension *eller sjukersättning* fattades skall därvid, om inte annat framkommer, antas ha en väsentligt förbättrad arbetsförmåga.

Sådan *sjukersättning* som omfattas av ett beslut enligt 15 § eller som har vilandeförklarats enligt 16 § får inte dras in eller minskas på grund av att den försäkrade under den tid och i den omfattning som anges i beslutet genom förvärvsarbete har uppvisat en väsentligt förbättrad arbetsförmåga.

7 b §[13]

En försäkrad som förvärvsarbetar med utnyttjande av en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om förtidspension fattades har inte rätt att uppbära *förtidspension* för samma tid och i den omfattning som förvärvsarbetet utförs. Detta gäller dock inte sådan *förtidspension* som omfattas av ett beslut enligt 15 §.

En försäkrad som förvärvsarbetar med utnyttjande av en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om förtidspension *eller sjukersättning* fattades har inte rätt att uppbära *sjukersättning* för samma tid och i den omfattning som förvärvsarbetet utförs. Detta gäller dock inte sådan *sjukersättning* som omfattas av ett beslut enligt 15 §.

[12] Senaste lydelse 1999:1363.
[13] Senaste lydelse 1999:1363.

8 §[14]

Den som uppbär *förtidspension* enligt *7 kap. 1 § eller 13 kap. 1 §* är skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla till allmän försäkringskassa om han eller hon börjar förvärvsarbeta, börjar förvärvsarbeta i större omfattning än tidigare, fortsätter att förvärvsarbeta efter tid som avses i 15–17 §§ eller om hans eller hennes arbetsförmåga väsentligt förbättras utan att han eller hon börjar förvärvsarbeta, börjar förvärvsarbeta i större utsträckning än tidigare eller fortsätter att förvärvsarbeta efter tid som avses i 15–17 §§. Motsvarande skall gälla den som uppbär efterlevandepension, om förhållandena ändras så att rätten till pensionen påverkas. Är den försäkrade omyndig, åvilar anmälningsskyldigheten förmyndaren. Om den försäkrade har en god man eller förvaltare enligt föräldrabalken, har denne motsvarande skyldighet att göra anmälan, om det kan anses ingå i uppdraget.

Underlåts anmälan som avses i första stycket utan giltigt skäl, får pensionen dras in för viss tid eller tills vidare.

Den som uppbär *sjukersättning* enligt *8 eller 9 kap.* är skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla till allmän försäkringskassa om han eller hon börjar förvärvsarbeta, börjar förvärvsarbeta i större omfattning än tidigare, fortsätter att förvärvsarbeta efter tid som avses i 15-17 §§ eller om hans eller hennes arbetsförmåga väsentligt förbättras utan att han eller hon börjar förvärvsarbeta, börjar förvärvsarbeta i större utsträckning än tidigare eller fortsätter att förvärvsarbeta efter tid som avses i 15–17 §§. Motsvarande skall gälla den som uppbär efterlevandepension, om förhållandena ändras så att rätten till pensionen påverkas. Är den försäkrade omyndig, åvilar anmälningsskyldigheten förmyndaren. Om den försäkrade har en god man eller förvaltare enligt föräldrabalken, har denne motsvarande skyldighet att göra anmälan, om det kan anses ingå i uppdraget.

Underlåts anmälan som avses i första stycket utan giltigt skäl, får *sjukersättningen eller* pensionen dras in för viss tid eller tills vidare.

14 §[15]

Försäkringskassan får efter ansökan av den försäkrade besluta att dennes *förtidspension* i

Försäkringskassan får efter ansökan av den försäkrade besluta att dennes *sjukersättning* i

[14] Senaste lydelse prop. 1999/2000:138
[15] Senaste lydelse 1999:1363

den omfattning som anges i 15 och 16 §§ skall betalas ut eller förklaras vilande under tid som den försäkrade förvärvsarbetar med utnyttjande av en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om förtidspension fattades. Ett sådant beslut får endast fattas om den försäkrade under minst tolv månader omedelbart dessförinnan har uppburit *förtidspension*.	den omfattning som anges i 15 och 16 §§ skall betalas ut eller förklaras vilande under tid som den försäkrade förvärvsarbetar med utnyttjande av en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om förtidspension *eller sjukersättning* fattades. Ett sådant beslut får endast fattas om den försäkrade under minst tolv månader omedelbart dessförinnan har uppburit *sjukersättning*.
Förtidspension som har förklarats vilande skall inte betalas ut för den tid som vilandeförklaringen avser.	*Sjukersättning* som har förklarats vilande skall inte betalas ut för den tid som vilandeförklaringen avser.
Vilandeförklaring får avse hel *förtidspension* eller en sådan kvotdel *av pension* som anges i 7 kap. 2 §. Vid bedömning av hur stor del av *pensionen* som skall vilandeförklaras skall beaktas omfattningen av det förvärvsarbete som den försäkrade avser att utföra.	Vilandeförklaring får avse hel *sjukersättning* eller en sådan kvotdel *därav* som anges i 7 kap. 2 §. Vid bedömning av hur stor del av *sjukersättningen* som skall vilandeförklaras skall beaktas omfattningen av det förvärvsarbete som den försäkrade avser att utföra.
	15 §[16]
Försäkringskassan får besluta att den försäkrade under en period om tolv månader får förvärvsarbeta högst tre månader utan att utbetalningen av *förtidspensionen* minskas med hänsyn till förvärvsarbetet.	Försäkringskassan får besluta att den försäkrade under en period om tolv månader får förvärvsarbeta högst tre månader utan att utbetalningen av *sjukersättningen* minskas med hänsyn till förvärvsarbetet.
	16 §[17]
Försäkringskassan får förklara *förtidspensionen* vilande för tid efter den period som har	Försäkringskassan får förklara *sjukersättningen* vilande för tid efter den period som har

[16] Senaste lydelse 1999:1363.
[17] Senaste lydelse 1999:1363.

bestämts i beslut enligt 15 §. Om något beslut enligt 15 § inte har fattats får försäkringskassan i stället besluta att *förtidspensionen* skall förklaras vilande från och med den månad som anges i ansökan.

Förtidspensionen får vilandeförklaras enligt första stycket under högst tolv månader, dock längst till utgången av tolfte månaden från och med den första månad som beslutet enligt 15 § omfattar. Om något beslut enligt 15 § inte har fattats får *förtidpensionen* vilandeförklaras längst till utgången av tolfte månaden från och med den första månad som beslutet omfattar.

bestämts i beslut enligt 15 §. Om något beslut enligt 15 § inte har fattats får försäkringskassan i stället besluta att *sjukersättningen* skall förklaras vilande från och med den månad som anges i ansökan.

Sjukersättningen får vilandeförklaras enligt första stycket under högst tolv månader, dock längst till utgången av tolfte månaden från och med den första månad som beslutet enligt 15 § omfattar. Om något beslut enligt 15 § inte har fattats får *sjukersättningen* vilandeförklaras längst till utgången av tolfte månaden från och med den första månad som beslutet omfattar.

17 §[18]

För tid efter den period med vilande *förtidspension* som har bestämts enligt 16 § eller för tid efter utgången av tolfte månaden från och med den första månad som ett beslut enligt 15 § omfattar får försäkringskassan, på ansökan av den försäkrade, förklara *förtidspensionen* vilande under högst 24 månader. Därvid skall bestämmelserna i 14 § andra och tredje styckena tillämpas.

För tid efter den period med vilande *sjukersättning* som har bestämts enligt 16 § eller för tid efter utgången av tolfte månaden från och med den första månad som ett beslut enligt 15 § omfattar får försäkringskassan, på ansökan av den försäkrade, förklara *sjukersättningen* vilande under högst 24 månader. Därvid skall bestämmelserna i 14 § andra och tredje styckena tillämpas.

18 §[19]

Ett beslut om vilandeförklaring enligt 16 eller 17 § skall upphävas om den försäkrade begär det.

[18] Senaste lydelse 1999:1363.
[19] Senaste lydelse 1999:1363.

Försäkringskassan får utan att den försäkrade har begärt det upphäva ett beslut om vilandeförklaring om den försäkrade insjuknar och beräknas bli långvarigt sjuk. Detsamma gäller om den försäkrade har vilande *förtidspension* enligt 16 § och helt eller delvis avbryter det arbetsförsök som legat till grund för beslutet om vilandeförklaring för att i stället uppbära föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning eller havandeskapspenning.	Försäkringskassan får utan att den försäkrade har begärt det upphäva ett beslut om vilandeförklaring om den försäkrade insjuknar och beräknas bli långvarigt sjuk. Detsamma gäller om den försäkrade har vilande *sjukersättning* enligt 16 § och helt eller delvis avbryter det arbetsförsök som legat till grund för beslutet om vilandeförklaring för att i stället uppbära föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning eller havandeskapspenning.

17 kap.

1 §[20]

Har en ersättning enligt denna lag eller enligt en annan författning betalats ut av en allmän försäkringskassa eller en arbetslöshetskassa och beviljas senare en annan ersättning retroaktivt enligt denna lag för samma tid som den tidigare utbetalade ersättningen skall den retroaktiva ersättningen minskas. Minskningen skall ske med det belopp som överstiger vad som skulle ha utgetts för perioden om beslut om båda ersättningarna hade förelegat samtidigt.

Om någon i väsentlig mån har fått sin försörjning genom ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) utan villkor om återbetalning får socialnämnden från försäkringskassan uppbära retroaktivt beviljad periodisk ersättning enligt denna lag, till den del den motsvarar vad socialnämnden sammanlagt har betalat ut till dennes samt hans makes och minderåriga barns försörjning för den tid som den retroaktiva ersättningen avser.

I fråga om minskning av *pension* då livränta utgår enligt äldre lagstiftning om yrkesskador gäller 2 §.	I fråga om minskning av *sjukersättning* då livränta utgår enligt äldre lagstiftning om yrkesskador gäller 2 §.

2 §[21]

Äger pensionsberättigad rätt till livränta på grund av obliga-	*För en sjukersättningsberättigad som har rätt till livränta*

[20] Senaste lydelse 1997:315.
[21] Senaste lydelse prop. 1999/2000:138.

torisk försäkring jämlikt lagen om försäkring för olycksfall i arbete, lagen om försäkring för vissa yrkessjukdomar eller lagen om yrkesskadeförsäkring eller äger han jämlikt annan lag eller särskild författning eller enligt regeringens förordnande rätt till livränta, som bestämmes av eller utbetalas från riksförsäkringsverket, minskas honom eljest tillkommande pension enligt vad nedan stadgas. Motsvarande skall äga tillämpning i fall då livränta utgår enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Medför skada, för vilken livränta börjat utgivas, återigen sjukdom som berättigar till sjukpenning, skall det anses som om livränta utginge under sjukdomstiden. Har livränta eller del därav eller livränta för viss tid utbytts mot ett engångsbelopp, skall anses som om livränta utginge eller den utgående livräntan vore förhöjd med belopp som enligt de vid utbytet tillämpade försäkringstekniska grunderna svarar mot engångsbeloppet.

Folkpension och tilläggspension i form av förtidspension minskas med tre fjärdedelar av den livränta som den pensionsberättigade för samma tid har rätt till såsom skadad. Avdrag på annan förtidspension än hel sådan får dock göras endast om skadan inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen utges. Avdrag på tilläggspension får göras endast om den på grund av obligatorisk försäkring enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller annan lag eller särskild författning eller enligt regeringens förordnande har rätt till annan livränta, som bestäms av eller betalas ut av Riksförsäkringsverket, skall den inkomstrelaterade sjukersättningen och garantiersättningen minskas enligt vad som sägs i andra stycket. Motsvarande skall gälla i fall då livränta utges enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Minskning skall däremot inte ske på grund av livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller annan livränta som bestäms med tillämpning av nämnda lag. Medför en skada för vilken livränta har börjat utges återigen sjukdom som berättigar till sjukpenning, skall det anses som om livränta utgavs under sjukdomstiden. Har livränta eller del därav eller livränta för viss tid bytts ut mot ett engångsbelopp, skall det vid beräkning enligt andra stycket anses som om den livränta som utges har höjts med ett belopp som svarar mot engångsbeloppet enligt de vid utbytet tillämpade försäkringstekniska grunderna.

Summan av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning skall minskas med tre fjärdedelar av varje livränta som överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet och som den sjukersättningsberättigade upp-

sionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffat.

Folkpension och tilläggspension i form av efterlevandepension minskas med tre fjärdedelar av den livränta som den pensionsberättigade för samma tid har rätt till såsom efterlevande. Avdrag på tilläggspension får dock göras endast om den avlidne kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffat.

Minskning enligt denna paragraf skall i första hand göras på tilläggspension. Utan hinder av vad som föreskrivs i paragrafen skall folkpension i form av förtidspension eller barnpension alltid utges med minst en fjärdedel av det belopp som annars skulle ha utgetts.

I fråga om samordning av pension med livränta som utgår enligt eller eljest bestämmes med tillämpning av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring föreskrives i 4 kap. 4 § och 6 kap. 1 § sagda lag.

bär som skadad. Minskning skall därvid i första hand göras på garantiersättningen.

Sammanlagd sjukersättning skall dock aldrig, på grund av bestämmelserna i denna paragraf, för månad räknat understiga 5 procent av prisbasbeloppet.

18 kap.

17 §[22]

En socialförsäkringsnämnd skall avgöra ärenden om rätt till *förtidspension* och särskild efterlevandepension, dock inte när det gäller förutsättningarna för rätt till pension enligt 5 kap.

En socialförsäkringsnämnd skall avgöra ärenden om rätt till *sjukersättning* och särskild efterlevandepension, dock inte när det gäller förutsättningarna för rätt till pension enligt 5 kap.

[22] Senaste lydelse prop. 1999/2000:138.

	eller förutsättningarna för rätt till sjukersättning i form av garantiersättning enligt bestämmelserna om försäkringstid enligt 9 kap.
Socialförsäkringsnämnden skall även avgöra ärenden om vilandeförklaring av *förtidspension* enligt 16 kap. när det samtidigt med pensionen utgetts sådan livränta som samordnats med *pensionen* enligt 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Socialförsäkringsnämnden skall dessutom avgöra ärenden om rätt till förmåner enligt vad som föreskrivs i andra författningar.	Socialförsäkringsnämnden skall även avgöra ärenden om vilandeförklaring av *sjukersättning* enligt 16 kap. när det samtidigt med *sjukersättningen* utgetts sådan livränta som samordnats med sjukersättningen enligt 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Socialförsäkringsnämnden skall dessutom avgöra ärenden om rätt till förmåner enligt vad som föreskrivs i andra författningar.

Om ett ärende som avgjorts av en socialförsäkringsnämnd överklagas, skall nämnden företräda den allmänna försäkringskassan om försäkringskassan skall föra det allmännas talan i målet. Nämnden får bemyndiga en tjänsteman vid försäkringskassan att företräda nämnden vid domstol.

20 kap.

3 §[23]

Ersättning enligt denna lag får dras in eller sättas ned, om den som är berättigad till ersättningen

a) ådragit sig sjukdomen eller skadan vid uppsåtligt brott som han har dömts för genom dom som har vunnit laga kraft;

b) vägrar att genomgå undersökning av läkare eller att följa läkares föreskrifter;

c) underlåter att ge in sådant läkarintyg, läkarutlåtande, försäkran eller särskild försäkran som skall ges in till försäkringskassan enligt 3 kap. 8 §;

d) medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande, som är av betydelse för rätten till ersättning.

[23] Senaste lydelse 1997:275.

Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 3 kap. 7 b och 8 a §§, 7 kap. 3 b § eller 22 kap. 4, 5 och 7 §§ får sjukpenning eller *förtidspension* helt eller delvis tills vidare förvägras honom, under förutsättning att han erinrats om denna påföljd. Motsvarande skall gälla i fråga om särskild efterlevandepension, om den efterlevande utan giltig anledning vägrar att följa ett villkor som uppställts med stöd av 16 kap. 3 §.	Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 3 kap. 7 b och 8 a §§, 7 kap. 3 b § eller 22 kap. 4, 5 och 7 §§ får sjukpenning eller *sjukersättning* helt eller delvis tills vidare förvägras honom, under förutsättning att han erinrats om denna påföljd. Motsvarande skall gälla i fråga om särskild efterlevandepension, om den efterlevande utan giltig anledning vägrar att följa ett villkor som uppställts med stöd av 16 kap. 3 §.

Om någon som är berättigad till ersättning enligt denna lag i annat fall underlåter att lämna uppgifter i enlighet med vad som anges i 8 § eller vägrar att ta emot besök som anges där, får ersättningen dras in eller sättas ned om omständigheterna motiverar det.

21 kap.

1 §[24]

Den som är bosatt här i landet, men inte är försäkrad för en sjukpenning som, beräknad enligt 3 kap. 4 § första stycket 2, uppgår till 60 kronor, skall från och med den månad då han eller hon fyller sexton år kunna genom frivilliga avgifter försäkra sig för erhållande av sjukpenning eller sjukpenningtillägg.

Den som inte har rätt till sjukpenning enligt 3 kap. 1 § får försäkra sig för sjukpenning som uppgår till lägst 20 kronor och högst 60 kronor. Den som har rätt till sjukpenning enligt 3 kap. 1 § får försäkra sig för sjukpenningtillägg, som tillsammans med den sjukpenning som han är berättigad till enligt 3 kap. 4 § första stycket 2 uppgår till lägst 20 kronor och högst 60 kronor.

En frivillig försäkring påverkas inte av att den försäkrades sjukpenning enligt 3 kap., under där angivna förutsättningar, beräknas med tillämpning av 5 § sjätte stycket eller 10 a eller 10 b § nämnda kapitel.

Försäkringen skall efter den försäkrades val gälla med en karenstid av 3 eller 30 dagar eller utan sådan karenstid.

[24] Senaste lydelse prop. 1999/2000:138.

Rätt till inträde i den frivilliga försäkringen eller förkortning av gällande karenstid enligt fjärde stycket tillkommer endast den som är under 55 år.

Ersättning enligt denna paragraf utges inte för tid efter ingången av den månad då den försäkrade börjar uppbära hel *förtidspension* enligt denna lag eller hel ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

Ersättning enligt denna paragraf utges inte för tid efter ingången av den månad då den försäkrade börjar uppbära hel *sjukersättning* enligt denna lag eller hel ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2. Äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla beträffande ersättning för tid före ikraftträdandet.

3. Med försäkringstid för garantiersättning skall för tid före år 2003 avses bosättningstid enligt 5 kap. i dess lydelse före den 1 januari 2003.

4. Vid tillämpning av 8 kap. 1 § skall rätt till inkomstrelaterad sjukersättning grundas även på pensionsgrundande belopp av förtidspension.

5. Med sjukersättning i 8 kap. 4 § avses i förekommande fall även förtidspension.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1755) om särskilda insatser för personer med tre fjärdedels förtidspension eller sjukbidrag

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1998:1755) om särskilda insatser för personer med tre fjärdedels förtidspension eller sjukbidrag samt 1–3 §§ skall ha följande lydelse.

Lag (1998:1755) om särskilda insatser för personer med tre fjärdedels sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
För den som får tre fjärdedels *förtidspension eller sjukbidrag* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall särskilda insatser göras för att han eller hon skall kunna få en anställning motsvarande den återstående arbetsförmågan.	För den som får tre fjärdedels *sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall särskilda insatser göras för att han eller hon skall kunna få en anställning motsvarande den återstående arbetsförmågan.
	2 §
Den allmänna försäkringskassan ansvarar för att särskilda insatser kommer till stånd för att bereda försäkrade med tre fjärdedels *förtidspension eller sjukbidrag* en anställning motsvarande den återstående arbetsförmågan.	Den allmänna försäkringskassan ansvarar för att särskilda insatser kommer till stånd för att bereda försäkrade med tre fjärdedels *sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning* en anställning motsvarande den återstående arbetsförmågan.
	3 §
För den som får tre fjärdedels *förtidspension eller sjukbidrag* och som bereds en anställning med lönebidrag eller hos Samhall Aktiebolag motsvarande den återstående arbetsför-	För den som får tre fjärdedels *sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning* och som bereds en anställning med lönebidrag eller hos Samhall Aktiebolag motsvarande den återstå-

mågan, betalas ersättning för kostnaderna för anställningen från den allmänna försäkringen enligt grunder som regeringen bestämmer.	ende arbetsförmågan, betalas ersättning för kostnaderna för anställningen från den allmänna försäkringen enligt grunder som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande för särskilda insatser som avser tid före ikraftträdandet.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

dels att 15 kap. 19 § skall upphävas,

dels att 1 kap. 10 §, 2 kap. 5 och 17 §§, 3 kap. 1, 4–7 och 19 §§, 4 kap. 1 och 9 §§, 5 kap. 13 §, 6 kap. 16 § och 12 kap. 1–2 §§ samt rubriken närmast före 3 kap. 4 § skall ha följande lydelse.

1 kap.

10 §

Vad som i denna lag föreskrivs om *förtidspension* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall också gälla *sjukbidrag* enligt samma lag.

Vad som i denna lag föreskrivs om *sjukersättning* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall också gälla *tidsbegränsad sjukersättning* enligt samma lag.

2 kap.

5 §[1]

Som pensionsgrundande inkomst av anställning räknas vidare

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgetts 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,

2. föräldrapenningförmåner enligt lagen om allmän försäkring,

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

4. ersättning som en allmän försäkringskassa har utgett enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,

5. livränta enligt 4 kap. lagen om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen,

6. delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,

7. vårdbidrag enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, i den utsträckning bidraget inte är ersättning för merkostnader,

[1] Senaste lydelse prop. 1999/2000:138.

8. dagpenning från arbetslöshetskassa,

9. statsbidrag till arbetslösa som tillskott till deras försörjning när de startar egen näringsverksamhet,

10. utbildningsbidrag i form av dagpenning under arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering samt ersättning vid generationsväxling,

11. utbildningsbidrag för doktorander,

13. särskilt utbildningsbidrag,

14. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),

15. 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	15. dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga,
16. bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden i den utsträckning som regeringen så föreskriver.	16. bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden i den utsträckning som regeringen så föreskriver, *samt*
	17. inkomstrelaterad sjukersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

17 §

Om en ersättning som är pensionsgrundande eller för vilken det skall beräknas ett pensionsgrundande belopp enligt 3 kap. 4 § eller pensionspoäng enligt 4 kap. 9 §, har betalats ut av en allmän försäkringskassa eller en arbetslöshetskassa till en försäkrad och den försäkrade senare för samma månad har beviljats annan ersättning som är pensionsgrundande och samordnad med den ersättning som betalats ut tidigare, är den senare beviljade ersättningen inte pensionsgrundande till den del den avser tid före utbetalningsmånaden.

Beviljas vid samma tidpunkt *förtidspension för vilken det skall beräknas ett pensionsgrundande belopp enligt 3 kap. 4 § denna lag* och arbetsskadelivränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeför-	Beviljas vid samma tidpunkt *sjukersättning* och arbetsskadelivränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen, skall det vid

säkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen, skall det vid tillämpning av första stycket anses som om *förtidspensionen* har betalats ut före arbetsskadelivräntan.

tillämpning av första stycket anses som om *sjukersättningen* har betalats ut före arbetsskadelivräntan.

17 a §

Utges arbetsskadelivränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen tillsammans med sjukersättning är livräntan inte pensionsgrundande till den del den har samordnats med inkomstrelaterad sjukersättning.

3 kap.

1 §[2]

Andra pensionsgrundande belopp än pensionsgrundande inkomst är belopp som beräknats på visst sätt för en försäkrad som har uppburit *förtidspension*, för en försäkrad som har fullgjort plikttjänstgöring, för en försäkrad förälder till små barn samt för en försäkrad som har studerat med studiemedel.

Andra pensionsgrundande belopp än pensionsgrundande inkomst är belopp som beräknats på visst sätt för en försäkrad som har uppburit *inkomstrelaterad sjukersättning*, för en försäkrad som har fullgjort plikttjänstgöring, för en försäkrad förälder till små barn samt för en försäkrad som har studerat med studiemedel.

Förtidspension

Sjukersättning

4 §

En försäkrad som för någon del av ett år har uppburit *förtidspension som har beräknats enligt 13 kap. 2 § lagen*

En försäkrad som för någon del av ett år har uppburit *inkomstrelaterad sjukersättning enligt 8 kap. lagen (1962:381)*

[2] Senaste lydelse 1999:1408.

(1962:381) om allmän försäkring, skall tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året, om inte annat följer av 6 eller 7 §. *Detta gäller dock endast för försäkrade som under det året har fyllt högst 64 år.*

om allmän försäkring, skall tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året, *enligt de närmare förutsättningar som anges i 5 §,* om inte annat följer av 6 eller 7 §.

5 §

Ett pensionsgrundande belopp *enligt 4 §* skall, för varje månad för vilken *förtidspensionen* har uppburits, motsvara en tolftedel av *summan av det för året gällande förhöjda prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och produkten av detta basbelopp och det poängmedeltal som avses i 13 kap. 2 § den lagen.*

Ett pensionsgrundande belopp *för hel inkomstrelaterad sjukersättning* skall, för varje månad som *sjukersättningen* har uppburits, motsvara en tolftedel av *skillnaden mellan 93 procent av den antagandeinkomst som legat till grund för den inkomstrelaterade sjukersättningen och den pensionsgrundande inkomsten av sjukersättning under aktuellt år enligt 2 kap. 5 §.*

Har den försäkrade för en månad uppburit en fjärdedels, halv, två tredjedels eller tre fjärdedels *förtidspension* skall det pensionsgrundande beloppet *enligt 4 § för den månaden avse motsvarande andel av det belopp som anges i första stycket i denna paragraf.*

Har den försäkrade för en månad uppburit en fjärdedels, halv, två tredjedels eller tre fjärdedels *inkomstrelaterad sjukersättning* skall *vid beräkning enligt första stycket användas så stor andel av 93 procent av antagandeinkomsten som svarar mot graden av sjukersättning.*

6 §

Om *förtidspensionen* med tillämpning av 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring har varit samordnad med pensionsgrundande livränta skall följande gälla.

Det pensionsgrundande belopp som avses i 5 § eller, om endast en del av *pensionen* har varit samordnad med livräntan, en andel av det beloppet som

Om *sjukersättningen* med tillämpning av 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring har varit samordnad med pensionsgrundande livränta skall följande gälla.

Den del av antagandeinkomsten som avses i 5 § eller, om endast en del av *sjukersättningen* har varit samordnad med livräntan, en andel av det

svarar mot den samordnade delen av *pensionen*, *skall tillgodoräknas den försäkrade* endast om och i den utsträckning *det* överstiger den försäkrades livränta före samordning.

beloppet som svarar mot den samordnade delen av *sjukersättningen*, skall *tillgodoräknas den försäkrade som pensionsgrundande belopp* endast om och i den utsträckning *den* överstiger den försäkrades livränta före samordning.

7 §

Om en pensionsgrundande ersättning har betalats ut av en allmän försäkringskassa eller en arbetslöshetskassa till en försäkrad och den försäkrade senare för samma månad har beviljats *förtidspension* som är samordnad med den tidigare utbetalade ersättningen, skall pensionsgrundande belopp med anledning av *förtidspensionen* inte tillgodoräknas till den del *förtidspensionen* avser tid före den månad då den har betalats ut.

Om en pensionsgrundande ersättning har betalats ut av en allmän försäkringskassa eller en arbetslöshetskassa till en försäkrad och den försäkrade senare för samma månad har beviljats *sjukersättning* som är samordnad med den tidigare utbetalade ersättningen, skall pensionsgrundande belopp med anledning av *sjukersättningen* inte tillgodoräknas till den del *sjukersättningen* avser tid före den månad då den har betalats ut.

19 §

Vid beräkning enligt 17 § första stycket 1 skall summan av den pensionsgrundande inkomst och det pensionsgrundande belopp för *förtidspension* enligt 4 § som avser året före barnets födelse räknas om med hänsyn till förändringar av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Den omräknade summan skall rundas av till närmaste lägre hundratal kronor.

Vid beräkning enligt 17 § första stycket 1 skall summan av den pensionsgrundande inkomst och det pensionsgrundande belopp för *inkomstrelaterad sjukersättning* enligt 4 § som avser året före barnets födelse räknas om med hänsyn till förändringar av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Den omräknade summan skall rundas av till närmaste lägre hundratal kronor.

Om den försäkrade inte inom föreskriven tid till fullo har betalat ålderspensionsavgift och allmän pensionsavgift för inkomster av annat förvärvsarbete som hänför sig till året före barnets födelse, skall det,

vid sådan beräkning som avses i första stycket, bortses från pensionsgrundande inkomster av annat förvärvsarbete för det året till den del avgifterna inte har betalats för inkomsterna.

4 kap.

1 §

För varje år för vilket det för en försäkrad har fastställts pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp, skall, om inte annat följer av 4 §, pensionsrätt fastställas för den försäkrade. För det år då den försäkrade har avlidit skall endast pensionsrätt för premiepension fastställas. Pensionsrätt skall inte fastställas för den som är född år 1937 eller tidigare.

För varje år för vilket pensionsgrundande inkomst har fastställts eller för vilket en försäkrad har *uppburit förtidspension enligt 13 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring* skall också, om inte annat följer av 8 och 9 §§, pensionspoäng fastställas för den försäkrade. Pensionspoäng skall dock inte fastställas för det år då den försäkrade har avlidit eller för år efter det då en försäkrad har fyllt 64 år.

För varje år för vilket pensionsgrundande inkomst har fastställts skall också, om inte annat följer av 8 och 9 §§, pensionspoäng fastställas för den försäkrade. Pensionspoäng skall dock inte fastställas för det år då den försäkrade har avlidit eller för år efter det då en försäkrad har fyllt 64 år.

Vårdår skall tillgodoräknas en försäkrad under de förutsättningar som anges i 12 §. Vårdår skall dock inte tillgodoräknas för år före det då den försäkrade fyllt 16 år och inte heller för det år då han eller hon har avlidit eller för år efter det då den försäkrade har fyllt 64 år. Vårdår skall inte heller tillgodoräknas om den försäkrade tillgodoräknas pensionspoäng för samma år eller om pensionspoäng för det året enligt 8 § andra stycket inte tillgodoräknats den försäkrade på grund av bristande eller underlåten avgiftsbetalning.

9 §

En försäkrad som för någon del av året har uppburit förtidspension enligt 13 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, skall, utöver pensions-

Vid tillämpning av 8 § skall med pensionsgrundande inkomst likställas pensionsgrundande belopp enligt 3 kap 4 §.

poäng enligt 8 §, för varje månad för vilken han eller hon har uppburit sådan pension tillgodoräknas en tolftedel av det poängmedeltal som avses i 13 kap. 2 § andra stycket lagen om allmän försäkring. Har den försäkrade uppburit en fjärdedels, halv, två tredjedels eller tre fjärdedels förtidspension skall han eller hon tillgodoräknas motsvarande andel av detta poängmedeltal. Om pensionen har varit samordnad med livränta med tillämpning av 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall vad som föreskrivs i 3 kap. 6 § denna lag på motsvarande sätt tillämpas på pensionspoäng enligt denna paragraf. Även 3 kap. 7 § denna lag skall på motsvarande sätt tillämpas vid bestämmande av pensionspoäng.

5 kap.

13 §[3]

Vid beräkning av inkomstpension skall hänsyn tas till pensionsbehållning som härrör från pensionsgrundande belopp för plikttjänstgöring enligt 3 kap. 8 §, pensionsgrundande belopp för föräldrar till små barn enligt 3 kap. 10 § och pensionsgrundande belopp för studier enligt 3 kap. 24 § endast om det för den pensionsberättigade, senast det år han eller hon fyller 70 år, har fastställts pensionsgrundande inkomster som för vart och ett av minst fem år uppgått till lägst två gånger det för respektive intjänandeår gällande inkomstbasbeloppet.

Pension på den pensionsbehållning som avses i första stycket skall inte utges för tid före året efter fastställelseåret för pensionsgrundande inkomst det sista år som avses i första stycket.

[3] Senaste lydelse 1999:1408.

Vid bedömning enligt första och andra styckena skall bortses från pensionsgrundande inkomst som enligt bestämmelserna om bristande eller underlåten avgiftsbetalning i 4 kap. 4 § inte legat till grund för beräkning av pensionsrätt. Vidare skall vid bedömning enligt första och andra styckena med pensionsgrundande inkomst likställas pensionsgrundande belopp för *förtidspension* enligt 3 kap. 4 §.	Vid bedömning enligt första och andra styckena skall bortses från pensionsgrundande inkomst som enligt bestämmelserna om bristande eller underlåten avgiftsbetalning i 4 kap. 4 § inte legat till grund för beräkning av pensionsrätt. Vidare skall vid bedömning enligt första och andra styckena med pensionsgrundande inkomst likställas pensionsgrundande belopp för *sjukersättning* enligt 3 kap. 4 §.

6 kap.

16 §

För en pensionsberättigad som är född under något av åren 1911–1927 skall tilläggspension beräknas som om pensionspoäng kunnat tillgodoräknas om han eller hon hade fått rätt till förtidspension enligt 13 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring från och med januari månad det år han eller hon uppnått 65 års ålder. Detta gäller dock endast om pensionen därigenom blir större.	För en pensionsberättigad som är född under något av åren 1911–1927 skall tilläggspension beräknas som om pensionspoäng kunnat tillgodoräknas om han eller hon hade fått rätt till förtidspension enligt 13 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring *i lydelse före den 1 januari 2003* från och med januari månad det år han eller hon uppnått 65 års ålder. Detta gäller dock endast om pensionen därigenom blir större.

12 kap.

1 §[4]

Ålderspension enligt denna lag betalas ut efter ansökan. Sådan ansökan skall göras skriftligen hos den allmänna försäkringskassan. En pensionsberättigad som är född under något av åren 1938–1953 och som uppbär inkomstpension utan att ha rätt till tilläggspension skall dock, utan särskild ansökan, erhålla tilläggspension från och med den månad då han eller hon fått rätt till sistnämnda pension.

[4] Senaste lydelse 1999:802.

Om en person som har rätt till ålderspension enligt denna lag och är bosatt i Sverige inte tre månader före ingången av den månad då han eller hon fyller 70 år har ansökt om uttag av inkomst- eller tilläggspension, skall den allmänna försäkringskassan utreda om den pensionsberättigade vill ta ut ålderspension. För den som månaden före den då han eller hon fyller 65 år har uppburit *förtidspension* eller särskild efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall motsvarande gälla, om ansökan om inkomst eller tilläggspension enligt denna lag inte har gjorts senast förstnämnda månad.	Om en person som har rätt till ålderspension enligt denna lag och är bosatt i Sverige inte tre månader före ingången av den månad då han eller hon fyller 70 år har ansökt om uttag av inkomst- eller tilläggspension, skall den allmänna försäkringskassan utreda om den pensionsberättigade vill ta ut ålderspension. För den som månaden före den då han eller hon fyller 65 år har uppburit *sjukersättning* eller särskild efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall motsvarande gälla, om ansökan om inkomst eller tilläggspension enligt denna lag inte har gjorts senast förstnämnda månad.

2 §

Ålderspension skall utges från och med den månad som anges i ansökan, dock tidigast från och med månaden efter det att ansökan kom in till den allmänna försäkringskassan.

Har den pensionsberättigade uppburit *förtidspension* eller särskild efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring omedelbart före 65 års ålder får inkomst- och tilläggspension beviljas för högst tre månader före ansökningsmånaden, dock tidigast från och med den månad då den pensionsberättigade fyllde 65 år.	Har den pensionsberättigade uppburit *sjukersättning* eller särskild efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring omedelbart före 65 års ålder får inkomst- och tilläggspension beviljas för högst tre månader före ansökningsmånaden, dock tidigast från och med den månad då den pensionsberättigade fyllde 65 år.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.
2. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i fråga om ålderspensionsrätt för tid före ikraftträdandet.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift att 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Avgiften utgör 18,5 procent av sådana pensionsgrundande belopp som fastställs enligt 3 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.	Avgiften utgör 18,5 procent av sådana pensionsgrundande belopp som fastställs enligt 3 kap. *8, 10 och 24 §§* lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. *Avgiften utgör 18,5 procent av 93 procent av den antagandeinkomst som legat till grund för beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning enligt 8 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring för varje månad sådan ersättning utgetts till en försäkrad.* *Har partiell inkomstrelaterad sjukersättning utgetts skall avgiften utgöra 18,5 procent av den andel av det underlag som anges i andra stycket som svarar mot graden av den utgivna inkomstrelaterade sjukersättningen.*
	6 §
Om sådan livränta som avses i 2 § 5 med tillämpning av 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring har varit samordnad med *förtidspension* eller efterlevandepension utgör avgiften 18,5 procent av det belopp	Om sådan livränta som avses i 2 § 5 med tillämpning av 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring har varit samordnad med *sjukersättning* eller efterlevandepension utgör avgiften 18,5 procent av det belopp

som på grund av samordningen inte betalas ut.	som på grund av samordningen inte betalas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande för avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag att 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	
Alltefter hjälpbehovets omfattning eller merutgifternas storlek utgör handikappersättning för år räknat 69, 53 eller 36 procent av prisbasbeloppet.	
Handikappersättning kan begränsas till viss tid. Behovet av handikappersättning skall omprövas i samband med beslut om *förtidspension* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och när den som uppbär handikappersättning beviljas ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension.	Handikappersättning kan begränsas till viss tid. Behovet av handikappersättning skall omprövas i samband med beslut om *sjukersättning* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och när den som uppbär handikappersättning beviljas ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension.
Omprövning skall också ske när förhållanden som påverkar behovet av handikappersättning har ändrats.	Omprövning skall också ske när förhållanden som påverkar behovet av handikappersättning har ändrats.
För tid före den månad, då hel *förtidspension* eller hel ålderspension börjar utges, utgör handikappersättningen till den som är blind, för år räknat, 69 procent av prisbasbeloppet. För tid därefter utgör ersättningen till den som är blind 36 procent av prisbasbeloppet om inte stödbehovet ger anledning till högre ersättning.	För tid före den månad, då hel *sjukersättning* eller hel ålderspension börjar utges, utgör handikappersättningen till den som är blind, för år räknat, 69 procent av prisbasbeloppet. För tid därefter utgör ersättningen till den som är blind 36 procent av prisbasbeloppet om inte stödbehovet ger anledning till högre ersättning.

Handikappersättning till den som är döv eller gravt hörselskadad utgör 36 procent av prisbasbeloppet om inte stödbehovet ger anledning till högre ersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande beträffande ersättning som avser tid före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	1 §[2]
Är någon som har rätt till livränta enligt 4 eller 5 kap. samtidigt berättigad till *folkpension eller tilläggspension i form av förtidspension* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller efterlevandepension enligt lagen (2000:000) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn med anledning av den inkomstförlust som har föranlett livräntan, utges livräntan endast i den mån den överstiger pensionen.	Är någon som har rätt till livränta enligt 4 eller 5 kap. samtidigt berättigad till *sjukersättning* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller efterlevandepension enligt lagen (2000:000) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn med anledning av den inkomstförlust som har föranlett livräntan, utges livräntan endast i den mån den överstiger *sjukersättningen eller* pensionen.

Har delpension utgått till någon som tillerkänns livränta enligt 4 kap. och avser livräntan samma inkomstförlust som delpensionen, får livränta för förfluten tid utges endast i den mån den överstiger den delpension som utgått för samma tid.

Första stycket gäller även i fråga om pension som enligt utländskt system för social trygghet utgår med anledning av arbetsskadan.

Om bestämmelserna om beräkning av pensionspoäng vid underlåten eller bristande avgiftsbetalning i 11 kap. 6 § första stycket lagen om allmän försäkring, i detta lagrums lydelse före den 1 januari 1999, eller 4 kap. 8 § andra stycket lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension har tillämpats för år efter det då arbetsskadan har inträffat,

[1] Lagen omtryckt 1993:357.
[2] Senaste lydelse prop. 1999/2000:91.

skall vid tillämpning av denna paragraf hänsyn tas till den tilläggspension som skulle ha utgivits om full avgift hade erlagts.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande vid beslut som avser tid före ikraftträdandet.

3. Vid samordning mellan sjukersättning som enligt 9 a kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring omvandlats från förtidspension skall utöver den livränta som överstiger sjukersättningen utges ett tillägg i form av en bruttoförhöjning som svarar mot skillnaden mellan den utbetalda sjukersättningen i januari 2003 och den förtidspension som skulle ha betalats ut för samma månad som äldre bestämmelser fortfarande skulle ha varit gällande. Bruttoförhöjningen anknyts till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta. Om den försäkrade efter omvandlingen beviljas sjukersättning med högre eller lägre ersättningsgrad bortfaller bruttoförhöjningen.

7 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1, 4, 6, 13 och 13 §§ samt 4 kap. 2 och 6 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
1 §	
Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner som anges i lagen (1962:381) om allmän försäkring:	
1. ersättning för sjukvård m.m. enligt 2 kap. i fråga om förmåner som beslutas av de allmänna försäkringskassorna,	1. ersättning för sjukvård m.m. enligt 2 kap. i fråga om förmåner som beslutas av de allmänna försäkringskassorna,
2. föräldrapenning på garantinivå,	2. föräldrapenning på garantinivå,
3. folkpension i form av *förtidspension* och efterlevandepension beräknad i förhållande till det antal år som har tillgodoräknats som bosättningstid i Sverige, samt	3. *sjukersättning i form av garantiersättning och* folkpension i form av efterlevandepension beräknad i förhållande till det antal år som har tillgodoräknats som bosättningstid i Sverige, samt
4. rehabilitering och särskilt bidrag enligt 22 kap. i fråga om förmåner beslutas av de allmänna försäkringskassorna.	4. rehabilitering och särskilt bidrag enligt 22 kap. i fråga om förmåner beslutas av de allmänna försäkringskassorna.
4 §	
Den som arbetar i Sverige är försäkrad för följande förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring:	
1. sjukpenning och havandeskappenning,	1. sjukpenning och havandeskappenning,
2. föräldrapenning över garantinivå och tillfällig föräldrapenning,	2. föräldrapenning över garantinivå och tillfällig föräldrapenning,

3. tilläggspension i form av *förtidspension och* efterlevandepension,	3. *inkomstrelaterad sjukersättning och* tilläggspension i form av efterlevandepension,
4. folkpension i form av *förtidspension och* efterlevandepension beräknad i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension, samt	4. folkpension i form av efterlevandepension beräknad i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension, samt
5. rehabilitering och rehabiliteringsersättning enligt 22 kap. i fråga om förmåner som beslutas av de allmänna försäkringskassorna.	5. rehabilitering och rehabiliteringsersättning enligt 22 kap. i fråga om förmåner som beslutas av de allmänna försäkringskassorna.

6 §

För arbetstagare gäller försäkringen enligt 4 och 5 §§ från och med den första dagen av anställningstiden. För andra gäller försäkringen dock från och med den dag då arbetet har påbörjats.

Försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll *(efterskyddstid)*. Försäkringen upphör tidigare än som nu sagts om den enskilde påbörjat arbete i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl.	Försäkringen upphör att gälla tre månader*, eller beträffande sådan sjukersättning som avses i 4 § 3 ett år,* efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll *(efterskyddstid)*. Försäkringen upphör tidigare än som nu sagts om den enskilde påbörjat arbete i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl.

12 §

En person som har *förtidspension som beräknats* enligt *13 kap. 2 §* lagen (1962:381) om allmän försäkring är försäkrad för inkomstgrundad ålderspension beräknad på denna *förtidspension.*	En person som har *inkomstrelaterad sjukersättning* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring är försäkrad för inkomstgrundad ålderspension beräknad på denna *förmån*.

13 §[1]

Den som uppbär någon av följande förmåner är försäkrad för inkomstgrundad ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension *och* tilläggspension i form av *förtidspension och* efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring:	Den som uppbär någon av följande förmåner är försäkrad för inkomstgrundad ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension*, inkomstrelaterad sjukersättning och* tilläggspension i form av efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring:

1. vårdbidrag, som inte enbart avser merkostnader, enligt 8 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag,
2. dagpenning från arbetslöshetskassa,
3. utbildningsbidrag i form av dagpenning under arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering samt ersättning vid generationsväxling,
4. utbildningsbidrag för doktorander,
6. särskilt utbildningsbidrag,
7. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),
8. dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga, eller
9. stipendium som enligt punkt 12 sjunde stycket av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen (1928:370) skall tas upp som intäkt av tjänst.

4 kap.

2 §

Förmåner får utges om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader.

När det gäller ersättning för sjukvård m.m. enligt 3 kap. 1 § 1 tillämpas särskilda bestämmelser om vård som ges utomlands.

Pensionsförmåner enligt 3 kap. 1 § 3 samt 2 § 2, 6 och 11 utges så länge den försäkrades bosättning i Sverige består enligt 2 kap.	*Förmåner* enligt 3 kap. 1 § 3 samt 2 § 2, 6 och 11 utges så länge den försäkrades bosättning i Sverige består enligt 2 kap.

[1] Senaste lydelse 1999:1414.

6 §

Pensionsförmåner och skadeersättningar enligt 3 kap. 4 § 3 och 4 samt 5 § 1 och 3 utges för tid då den försäkrade vistas utomlands så länge rätten till förmånen består. Detta gäller också i fråga om föräldrapenning över garantinivå enligt 3 kap. 4 § 2,	*Förmåner* och skadeersättningar enligt 3 kap. 4 § 3 och 4 samt 5 § 1 och 3 utges för tid då den försäkrade vistas utomlands så länge rätten till förmånen består. Detta gäller också i fråga om föräldrapenning över garantinivå enligt 3 kap. 4 § 2,

1. om barnet är bosatt i Sverige, eller
2. om försäkringskassan medger det, när ett barn hämtas i samband med adoption.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.
2. Äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla beträffande förmåner som avser till tid före ikraftträdandet.
3. För tid då en försäkrad vistas utomlands får ett sådant justeringsbelopp enligt 9 a kap. 5 och 9–10 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring som innebär höjning av sjukersättningen utges utan hinder av denna lag.

1 Bakgrund

1.1 Allmänt

En försäkrad i åldern 16–64 år har enligt dagens regler rätt till förtidspension om hans eller hennes arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig. Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig, men kan den antas bli bestående för avsevärd tid, har den försäkrade rätt till sjukbidrag. Enligt förarbetena till lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) förstås med avsevärd tid en tid av minst ett år. Förtidspension beviljas tillsvidare medan sjukbidrag skall vara begränsat till viss tid. Oftast bestäms tiden till ett eller två år.

En person som önskar förtidspension eller sjukbidrag kan ansöka om detta. Dessutom kan försäkringskassan, under vissa i AFL angivna förutsättningar, på eget initiativ byta ut sjukpenningen mot förtidspension eller sjukbidrag, även om den försäkrade inte ansökt om förmånen.

Förtidspension består av två olika system, folkpension och allmän tilläggspension (ATP). Folkpension betalas ut oberoende av tidigare förvärvsinkomster. Pensionstillskott (PTS) fyller ut folkpensionen för dem som har en låg ATP eller ingen ATP alls. ATP är enbart knuten till förvärvsinkomster som en person har haft under den yrkesverksamma delen av livet och kan därmed sägas vara en intjänad rättighet. Med ATP jämställs i vissa fall utländsk pension. Dessa båda förmåner reducerar PTS.

Alla pensionsinkomster är i princip skattepliktiga. Skattereglerna är emellertid gynnsamma för de pensionärer som har låga eller medelhöga inkomster. I förtidspensionssystemet garanterar folkpension, PTS och det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) en ersättning på en viss lägsta nivå. Därtill kommer det inkomstprövade bostadstillägget till pensionärer.

1.2 Nuvarande och beslutade regler

1.2.1 Försäkringstillhörighet

Nuvarande regler

Den svenska socialförsäkringen bygger på principen att försäkrade är personer som är bosatta här i landet. Sådan bosättning ger rätt till bl.a. folkpension. För rätt till vissa andra förmåner krävs därutöver också förvärvsarbete. Detta gäller t.ex. sjukpenning och i princip även ATP. Försäkrade enligt AFL är dels svenska medborgare, dels utländska medborgare och statslösa som är bosatta i Sverige. En utländsk sjöman på svenska handelsfartyg är försäkrad för ATP även om han eller hon inte är bosatt i Sverige. Den som tillgodoräknats pensionspoäng enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) eller AFL är också försäkrad för ATP även om han eller hon inte uppfyller de ovan nämnda villkoren. För rätt till flertalet förmåner krävs även inskrivning hos försäkringskassan. Detta gäller t.ex. sjuk- och rehabiliteringspenning.

Den som har sitt egentliga hemvist i Sverige anses bosatt här. Den som kommer till Sverige skall anses bosatt om avsikten är att han eller hon skall vistas här varaktigt. Detsamma gäller den som har för avsikt att vistas här endast under en begränsad tid, om anledningen till vistelsen är förvärvsarbete eller studier och vistelsen är avsedd att vara mer än ett år.

En försäkrad som lämnar landet skall fortfarande anses bosatt här, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Särskilda regler gäller för den som sänds ut av en statlig arbetsgivare för arbete i ett annat land för arbetsgivarens räkning. Så snart försäkringskassan får kännedom om att en försäkrad inte längre skall vara inskriven, skall kassan avregistrera honom eller henne. För en försäkrad som flyttar till annat nordiskt land eller inom Europeiska unionen (EU) gäller särskilda regler om avregistrering.

Förändrade regler om försäkringstillhörighet

Enligt socialförsäkringslagen (1999:799 SofL), som träder i kraft den 1 januari 2001, är rätten till socialförsäkringsersättning beroende av om en person är bosatt eller förvärvsarbetar i Sverige. Varken svenskt medborgarskap eller inskrivning hos försäkringskassan skall längre vara något försäkringsvillkor. Svenska medborgares särställning upphör därmed.

Den som arbetar i Sverige omfattas av *arbetsbaserad försäkring* oberoende av var han eller hon är bosatt. Med arbete i Sverige avses förvärvsarbete i verksamhet här i landet. Särskilda regler gäller vid arbete på svenskt handelsfartyg, vid arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet i Sverige samt för diplomater m.fl..

För en arbetstagare gäller den arbetsbaserade försäkringen från och med den första dagen av anställningstiden. För andra, dvs. egenföretagare och uppdragstagare, gäller försäkringen från och med den dag arbetet har påbörjats.

Den arbetsbaserade försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (*efterskyddstid)*. Försäkringen upphör tidigare om den enskilde påbörjat arbete i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl.

Om en förmån som omfattas av försäkringen, t.ex. sjukpenning, utges när försäkringen skall upphöra, fortsätter försäkringen att gälla under den tid den förmånen eller någon annan arbetsbaserad förmån utges. Försäkringen fortsätter också att gälla under tid då personen genomgår viss utbildning eller är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär t.ex. att den som uppbar sjukpenning då arbetet upphörde kan fortsätta att få sjukpenning så länge sjukdomen består. Om den försäkrade omedelbart därefter börjar uppbära föräldrapenning över garantinivån eller annan ersättning, fortsätter försäkringen att gälla.

Vid förvärvsavbrott på grund av graviditet, föräldraledighet eller totalförsvarstjänst fortsätter försäkringen att gälla under motsvarande tid som i dag (s.k. SGI-skyddade tider). För biståndsarbetare m.fl. gäller särskilda efterskyddsregler.

Försäkringen för ATP-grundade pensioner eller arbetsskadeförmåner skall fortsätta att gälla i den mån rätten till förmån kan härledas från tidigare arbete i Sverige. Denna bestämmelse finns för att den ersättning som grundar sig på den intjänande förmånen skall kunna utbetalas även om personen inte är aktuellt försäkrad vid pensionsfallet. Försäkringen gäller även i det fall då rätten till ATP-grundade pensioner kan härledas från andra pensionsgrundande ersättningar än förvärvsinkomster och ersättningar från arbetsbaserade försäkringar som t.ex. dagpenning från arbetslöshetskassa och vårdbidrag som inte enbart avser merkostnader.

Den som är bosatt i Sverige enligt SofL är försäkrad för *bosättningsbaserade förmåner*. En person skall anses vara bosatt här om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år

skall anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte om särskilda skäl talar emot det. En i Sverige bosatt person som lämnar landet skall fortfarande anses bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Särskilda regler gäller för statsanställda, diplomater m.fl., biståndsarbetare m.fl., utlandsstuderande m.fl. samt deras familjemedlemmar. Dessa regler innebär att personer som lämnat Sverige under vissa förhållande ändå anses bosatta här.

Har rätten till bosättningsbaserade förmåner upphört, får förmånen efter ansökan hos försäkringskassan fortsätta att utges om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

Den som, enligt förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, omfattas av lagstiftningen i en annan stat är inte försäkrad för sådana förmåner som motsvaras av förmåner som avses i förordningen. Gemenskapsrätten inom EU/EES eller avtal om social trygghet som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i SofL.

1.2.2 Allmän tilläggspension – ATP

Enligt AFL är inkomst av förvärvsarbete och ersättningar som träder i stället för förvärvsinkomst pensionsgrundande. Pensionsgrundande inkomst beräknas för en svensk medborgare, oberoende av var han eller hon är bosatt, för inkomst av anställning hos en svensk arbetsgivare. Motsvarande gäller för en utländsk medborgare som är bosatt i Sverige eller har inkomst som sjöman på svenskt handelsfartyg. Förtidspension i form av ATP beviljas och betalas ut även vid bosättning utomlands.

I ATP-systemet utgörs den pensionsgrundande inkomsten i princip av det sammanlagda beloppet av inkomster av förvärvsarbete, dvs. inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete och olika förmåner som kan utges i stället för sådan inkomst, t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, arbetsskadelivränta, arbetslöshetsersättning, utbildningsbidrag, vuxenstudiebidrag och delpension. Lön eller annan ersättning i pengar från en och samma arbetsgivare måste uppgå till minst 1 000 kr per år för att vara pensionsgrundande. Detta gäller dock inte övriga ersättningar som t.ex. sjukpenning. Den sammanlagda inkomsten måste emellertid uppgå till minst 24 procent av det för året gällande inkomstbasbeloppet (för 2000 likställs det förhöjda prisbasbeloppet med inkomstbasbeloppet) för att pensionsgrundande inkomst skall beräknas. Vid beräkning av pensionsgrundande inkomst skall vidare fr.o.m. 1999

ett belopp avräknas som motsvarar den allmänna pensionsavgift (f.n. 7 procent) som debiteras på inkomst av anställning och annat förvärvsarbete. Till grund för avräkningen skall ligga den slutligt debiterade allmänna pensionsavgiften som fastställts med ledning av den årliga taxeringen till statlig inkomstskatt.

Pensionsgrundande inkomst utgörs alltså av summan av dessa inkomster – dock högst sju och ett halvt inkomstbasbelopp.

För varje år med pensionsgrundande inkomst beräknas pensionspoäng. Pensionspoäng beräknas genom att den pensionsgrundande årsinkomsten divideras med det förhöjda prisbasbeloppet sedan ett prisbasbelopp dragits av. Den som tillgodoräknats pensionspoäng för minst tre år har rätt till ATP. När det endast finns ett eller två år med poäng kan man enligt förordningen (EEG) nr 1408/71 lägga samman år med pensionspoäng med försäkringsperioder som har fullgjorts i ett annat EU/EES-land och på så sätt komma upp i tre år och få rätt till ATP. Det krävs 30 år med pensionspoäng för oreducerad ATP. För att uppfylla 30-årsregeln får dessutom fr.o.m. 1982 föräldrar räkna år då de vårdat barn som är yngre än tre år, s.k. vårdår. För den som har färre än 30 poängår minskar pensionen proportionellt med 1/30 för varje år som fattas.

Förtidspension i form av ATP beräknas efter i princip samma regler som gäller för ålderspension i form av ATP. Pensionen bestäms till produkten av prisbasbeloppet och 60 procent av medelpoängen. Medelpoängen är medeltalet av de 15 högsta pensionspoängen inklusive antagandepoäng eller samtliga poäng inklusive antagandepoäng när antalet poängår är färre än 15 år.

Antagandepoäng beräknas för åren från och med pensionsfallsåret till och med det år den försäkrade fyller 64 år. För att pensionsberäkning med antagandepoäng skall få äga rum fordras att den försäkrade antingen har en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) vid tidpunkten för pensionsfallet, som vid årets början uppgick till det gällande prisbasbeloppet, eller också kan tillgodoräkna sig pensionspoäng för åtminstone två av de fyra senaste åren före pensionsfallsåret.

Enligt förarbetena till AFL anses pensionsfallet ha inträffat vid den tidpunkt då nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga har nått det stadium vad gäller grad och varaktighet som förutsätts för rätt till förtidspension eller sjukbidrag. Pensionsfallsåret är således det år då arbetsförmågan har blivit nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan betraktas som varaktig eller väntas bli bestående avsevärd tid.

Antagandepoäng beräknas enligt den av två alternativa metoder som ger det för den enskilde mest gynnsamma utfallet. Den ena metoden innebär att antagandepoängen beräknas som medeltalet av de två hög-

sta poängtalen under de fyra åren närmast före pensionsfallet. Den andra metoden, som brukar benämnas alternativregeln, innebär att antagandepoängen beräknas som medeltalet av den bästa hälften av de faktiska poängförvärven under samtliga år t.o.m. året närmast före pensionsfallet. Den försäkrade tillgodoräknas sedan den fastställda antagandepoängen för samtliga år fr.o.m. pensionens begynnelseår t.o.m. det år han eller hon fyller 64 år.

Vid övergång från sjukbidrag till förtidspension fastställs inte något nytt pensionsfallsår utan det är det år som tillämpats vid beräkningen av sjukbidraget som används även vid beräkningen av förtidspensionen.

1.2.3 Folkpension

En försäkrad som är bosatt i Sverige har rätt till folkpension i form av förtidspension om han eller hon har antingen minst tre bosättningsår i Sverige eller minst tre år med ATP-poäng. Bestämmelserna i förordningen (EEG) nr 1408/71 innebär att kravet på minsta försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkringstid som härrör från andra länder inom EU/EES-området. Minst ett år måste dock avse Sverige.

Folkpensionen beräknas enligt två alternativa regler, antingen i förhållande till det antal år den försäkrade har varit bosatt i Sverige (bosättningsregeln) eller i förhållande till det antal år den försäkrade har tillgodoräknats pensionspoäng (ATP-regeln). För rätt till oavkortad folkpension krävs antingen 40 bosättningsår mellan 16 och 64 års ålder eller 30 år med pensionspoäng. Om antalet år är färre reduceras folkpensionen med 1/40 respektive 1/30 för varje år som fattas. Pensionen beräknas efter den alternativa regel som är fördelaktigast för den försäkrade.

Folkpension i form av förtidspension utges på grundval av den bosättningstid som kan tillgodoräknas den pensionsberättigade t.o.m. året före pensionsfallet. Som bosättningstid tillgodoräknas även tiden därefter t.o.m. det år han eller hon fyller 64 år (framtida bosättningstid).

Utöver tid med faktisk bosättning i Sverige kan en försäkrad tillgodoräknas bosättningstid enligt ett relativt stort antal specialregler. Dessa har tillkommit för att lösa specifika problem som i annat fall hade förelegat för olika grupper.

En svensk medborgare som är bosatt utomlands har rätt till folkpension i form av förtidspension i förhållande till det antal år för vilka han eller hon har tillgodoräknats pensionspoäng för ATP inklusive an-

tagandepoäng. Detta gäller oavsett vilket land den försäkrade är bosatt i. Pensionstillskott betalas däremot endast ut vid bosättning i Sverige.

För personer som omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71 gäller dock samma regler för rätt till folkpension och pensionstillskott vid bosättning i annat land inom EU/EES-området som vid bosättning i Sverige. Folkpension till utomlands bosatta regleras även i konventioner om social trygghet som Sverige har ingått med andra stater.

Utomnordiska medborgare som inte heller är EU/EES-medborgare eller omfattas av konvention har däremot inte rätt till folkpension vid utvandring.

Folkpensionens ersättningsnivå är beroende av civilstånd. Folkpension i form av förtidspension motsvarar för ensamstående 90 procent av prisbasbeloppet och för gift försäkrad 72,5 procent av prisbasbeloppet. Enligt AFL skall gift pensionsberättigad, vilken stadigvarande lever åtskild från sin make, likställas med ogift pensionsberättigad, där ej särskilda skäl föranleder annat. Med gift pensionsberättigad likställs pensionsberättigad, som stadigvarande sammanbor med annan, med vilken den pensionsberättigade varit gift eller har eller har haft barn. Av lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap följer att två personer av samma kön som registrerat partnerskap skall betraktas som makar.

Till en förtidspensionär som helt saknar eller har låg ATP utbetalas även PTS. Maximalt PTS motsvarar 112,9 procent av basbeloppet 2000. PTS avräknas krona för krona mot ATP och pension enligt utländsk lagstiftning. Den garanterade minimipensionen för en ensamstående förtidspensionär utgör därmed 2,029 prisbasbelopp och för en gift förtidspensionär 1,854 prisbasbelopp. Till detta kommer de skattefördelar som det särskilda grundavdraget för folkpensionärer medför.

1.2.4 Bostadstillägg till pensionärer

Förutom folkpension, ATP och PTS finns ett inkomstprövat stöd för boendet enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer (BTP) för dem som har förtidspension eller sjukbidrag. Detta bostadstillägg syftar till att garantera pensionärers möjligheter att ha en bra bostad utan att boendekostnaden minskar möjligheten att också i övrigt ha en tillfredställande standard. Bostadstillägget utgör 90 procent av boendekostnaden i intervallet 100 – 4 000 kronor per månad. Ensamstående pensionär boende i tvåbäddsrum i särskilt boende får dock bostadstillägg endast för bostadskostnader upp till 2 000 kronor per månad. För boende i flerbäddsrum utges inget BTP. Storleken på BTP påverkas av pensionärens årsinkomst. 40 procent av det belopp som återstår efter avdrag för kostnader enligt 33§ 1 mom. kommunalskatte-

lagen reducerar sedan det BTP som betalas ut. Till den del denna årsinkomst överstiger ett och ett halvt prisbasbelopp minskas BTP med 45 procent av inkomsten. Om en pensionärs samlade inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger skälig levnadsnivå lämnas särskilt bostadstillägg med belopp som motsvarar den uppkomna skillnaden (SBTP).

1.2.5 Särskilt grundavdrag för folkpensionärer – SGA

Folkpension, ATP och PTS utgör skattepliktig förvärvsinkomst. Vid skatteberäkningen har i princip alla som har förvärvsinkomster och som varit bosatta i Sverige rätt till ett grundavdrag. Den som har haft folkpension under året kan istället ha rätt till ett högre särskilt grundavdrag – SGA – som leder till lägre skatt. En stor del av de personer som uppbär folkpension beskattas alltså på ett annat sätt än vad som gäller för övriga befolkningen, dvs. löntagare, egna företagare eller andra som inte uppbär folkpension.

En förutsättning för rätt till SGA är att den skattskyldige har folkpension som uppgår till minst 6 000 kronor eller minst en femtedel av den sammanlagda inkomsten. Som folkpension räknas även PTS och viss utländsk pension.

Det vanliga grundavdraget kan för den som varit bosatt i landet hela beskattningsåret variera mellan 8 700 och 18 100 kronor. SGA, som endast används om det är förmånligare för den skattskyldige, kan vara betydligt högre. Som mest kan det uppgå till 55 900 kronor för en ogift pensionär (49 500 kronor för en gift). Dessa belopp motsvarar summan av hel folkpension och fullt PTS. SGA är dock i många fall betydligt lägre än det maximala beloppet då det inte får överstiga folkpensionen och PTS. I dessa fall räknas även sådan ATP som föranlett reducering av PTS som folkpension. Däremot påverkas SGA i regel inte av inkomster av förvärvsarbete.

SGA reduceras mot pensionsinkomster. Hit räknas ATP, arbetsskadelivränta och kollektivavtalade tilläggsförsäkringar. Om den inkomst som skall beaktas vid avdragsberäkningen överstiger de maximala avdragen minskas SGA med 66,5 procent av den överskjutande delen av inkomsten. Reduceringen påbörjas vid angivna inkomstnivåer även om pensionen alternativt folkpensionen inte uppgår till dessa belopp.

1.3 Den antalsmässiga utvecklingen

1.3.1 Inledning

Det finns ett flertal faktorer som har betydelse för utvecklingen av antalet personer som uppbär ersättning från socialförsäkringen på grund av varaktigt eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl. Den mest gripbara och på kort och medellång sikt i någon mening mest betydelsefulla är den demografiska utvecklingen, dvs. utvecklingen av den åldersmässiga sammansättningen av befolkningen. Även många andra faktorer har väsentlig betydelse för utvecklingen. Hälsan hos befolkningen förändras. Beroende på vilket arbete en individ utför, får olika typer av sjukdomar och funktionshinder olika stor betydelse och risken att drabbas av olika sjukdomar eller funktionshinder varierar också kraftigt av samma skäl. Således har också arbetsmarknadens utveckling stor betydelse för utvecklingen av antalet personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Ersättningsregler och kriterier för ersättning har också inverkan på antalsutvecklingen. Det går inte heller att bortse från att förskjutningar av såväl enskilda individers inställning som den allmänna attityden till i vilken utsträckning man skall behöva arbeta när man har en sjukdom eller ett funktionshinder kan vara av betydelse. Inte minst gäller det diskussionerna kring attitydförskjutningar i samhället av vad som faktiskt är att betrakta som ohälsa.

Ett viktigt led i beredningsarbetet med att reformera beräkningsreglerna för förtidspension och sjukbidrag var mot denna bakgrund att göra en analys och bedömning av den framtida utvecklingen av långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga. Regeringen gav därför i juni 1999 Statskontoret i uppdrag att göra en sådan analys. Vid utgången av 1999 redovisade Statskontoret sitt uppdrag då promemorian Framtidens långa sjukfrånvaro överlämnades till regeringen. Analysen lades till grund för att konstruera tre scenarier för den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron. I ett basscenario beskrivs hur de olika faktorererna som antas påverka volymerna i sjukförsäkringen och förtidspensioneringen utvecklas i en måttlig utsträckning. I ett positivt scenario beskrivs en utveckling som betraktas som den bästa möjliga som kan hända för att antalet personer med långvarig sjukfrånvaro skall bli lågt. I ett negativt scenario beskrivs den sämsta utvecklingen och det högsta antalet personer med långvarig sjukfrånvaro. En sammanfattning av scenarierna redovisas i avsnitt 1.3.6.

Statskontorets promemoria, som utöver dessa tre scenarier för den framtida utvecklingen även innehåller ett digert siffermaterial med uppgifter om antalsutvecklingen av förtidspension och sjukbidrag m.m. från 1970-talet och framåt, bifogas i sin helhet i bilaga 2.

1.3.2 Antalet förtidspensionärer och sjukbidragstagare

Det är fler kvinnor än män som uppbär förtidspension eller sjukbidrag. I december 1999 var antalet kvinnor med förtidspension 210 775 och med sjukbidrag 27 714, sammanlagt 238 489 personer. Motsvarande antal för männen var 169 566 med förtidspension och 16 895 med sjukbidrag, sammanlagt 186 461 personer. Utvecklingen under senare år har inneburit att antalet kvinnor stadigt ökat medan antalet män samtidigt minskat något. Det är dock vanligare att kvinnor uppbär partiell ersättning varför skillnaden mellan män och kvinnor i termer av ”heltidsfrånvaro”, dvs. antalet hela pensioner som erhålls vid en summering som tar hänsyn till pensionsgrad, inte är lika stor som beträffande det nominella antalet ersättningar. Heltidsfrånvaron i december 1999 var 203 534 för kvinnor och 167 716 för män. År 1999 hade drygt 75 procent av alla förtidspensionärer hel förtidspension.

Tabell 1.1 Antal sjukbidragstagare december 1999 fördelade på ålder och kön

Kön	16–29 år	30–39 år	40–49 år	50–59 år	60–64 år	Totalt
Män	4 239	4 197	4 756	3 551	152	16 895
Kvinnor	4 076	7 226	9 409	6 738	265	27 714
Summa	8 315	11 423	14 165	10 289	417	44 609

Tabell 1.2 Antal förtidspensionärer december 1999 fördelade på ålder och kön

Kön	16–29 år	30–39 år	40–49 år	50–59 år	60–64 år	Totalt
Män	4 603	10 482	26 924	66 226	61 331	169 566
Kvinnor	3 767	10 763	34 711	90 703	70 801	210 775
Summa	8 370	21 245	61 635	156 929	132 132	380 341

Inom förtidspensioneringen finns en långsiktig trend med fler kvinnor än män bland de pensionerade. Ända sedan mitten av 1970-talet har antalsökningen de flesta år varit kraftigast bland kvinnor. År 1999 utgjorde kvinnorna ca 56 procent av det totala antalet förtidspensionärer och sjukbidragstagare. Det bör särskilt framhållas att ett ökat antal yngre kvinnor har pensionerats under de senaste åren. Att de långa sjukfallen bland kvinnor under senare år ökat riskerar att ytterligare förstärka denna utveckling. Orsaken till att fler kvinnor än män är

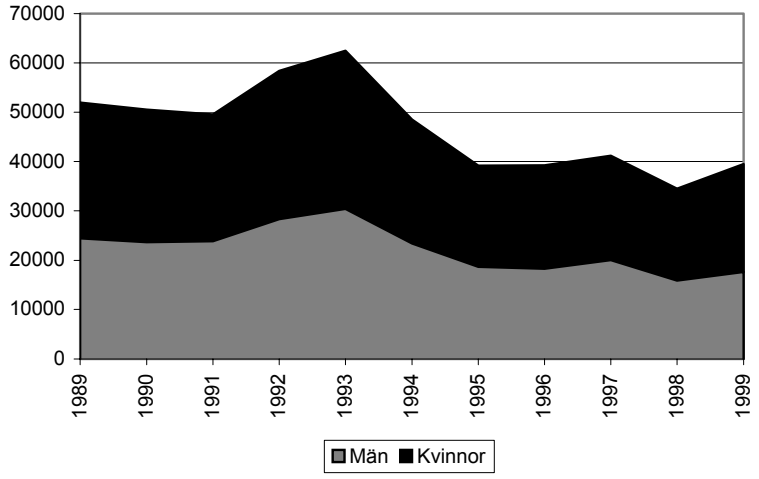
långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade är inte klarlagd. Som påpekats ovan är det bland kvinnorna vanligare med partiell förmån.

I Statskontorets promemoria avsnitt 3 (bilaga 2) beskrivs utvecklingen av antalet förtidspensioner och sjukbidrag från 1970-talet fram till och med 1998.

1.3.3 Antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag åren 1989 – 1999

Antalet personer som nybeviljats förtidspension eller sjukbidrag under ett kalenderår har under de senaste decennierna varierat relativt kraftigt. I Statskontorets promemoria avsnitt 3 beskrivs utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag från 1970-talet (i något fall ännu tidigare) fram till och med 1998, bl.a. med fördelning efter ålder och kön, diagnosgrupp samt arbetsmarknadsskäl.

Diagram 1.1 Antal nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag åren 1989–1999



Tab. 1.3 Antal nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag åren 1989-1999

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
27516	26850	25741	30100	32060	25114	20565	20941	21166	18578	21919
24475	23643	23813	28282	30405	23417	18639	18304	20032	15909	17587
51991	50493	49554	58382	62465	48531	39204	39245	41198	34487	39506

Mellan åren 1996 och 1997 skedde en ökning av antalet nybeviljade förtidspensioner med cirka 2 000. Ett skäl till detta anses vara att de s.k. äldrereglerna avskaffades och även en skärpning av kriterierna för förtidspension genomfördes den 1 januari 1997. Enligt övergångsreglerna fick de som ansökt om förtidspension före 1997 sin ansökan prövad enligt äldre regler. Detta medförde en kraftig anhopning av ansökningar om förtidspension under slutet av 1996 som i huvudsak handlades och statistikfördes under 1997. Nästan hela ökningen av antalet nybeviljade skedde i åldersgruppen 60–64 år, dvs. i princip den grupp för vilken ändringarna av kriterierna hade störst betydelse. Antalet nybeviljade förtidspensioner minskade sedan 1998, framför allt i åldersgruppen 60–64 år, till ovan angivna i modern tid unikt låga siffran 35 000. I vart fall till en del torde emellertid detta vara en tillfällig effekt av regeländringarna 1997, dvs. om inte ändringen av kriterierna skulle ha genomförts så skulle vissa av dem som beviljades förtidspension under 1997 i stället ha beviljats denna förmån under 1998.

Tabell 1.4 Antal nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag 1999 fördelade på ålder och kön

Kön	16–29 år	30–49 år	50–59 år	60–64 år	Totalt
Män	1 252	4 753	7 055	4 527	17 587
Kvinnor	1 229	7 171	8 871	4 648	21 919
Summa	2 481	11 924	15 926	9 175	39 506

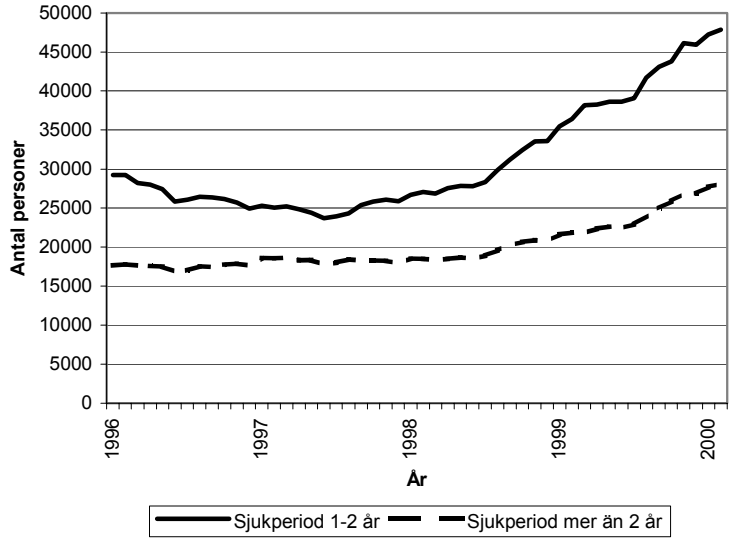
Sedan 1989 har andelen kvinnor bland nybeviljade förtidspensionärer och sjukbidragstagare varierat mellan som lägst 51 procent och som högst 55 procent. Den sistnämnda högsta andelen avser 1999.

1.3.4 Långa sjukfall

Antalet långa sjukfall, dvs. personer som uppburit sjukpenning under lång tid, har ökat markant under de senaste åren. Antalet sjukfall med en sjukperiod mellan ett och två år har nästan fördubblats (en ökning från närmare 24 000 till cirka 48 000) sedan mitten av 1997. Antalet fall med en sjukperiod överstigande två år har ökat med drygt 50 procent från drygt 18 000 till cirka 28 000. Inledningen av ökningen av antalet långa sjukfall sammanhänger tidsmässigt med ovan nämnda ändring av kriterierna för förtidspension och torde i vart fall delvis ha sin grund i just denna. Ytterligare regeländringar genomfördes 1998, bl.a. höjd ersättningsnivå i sjukpenningförsäkringen, som brukar nämnas som en möjlig påverkansfaktor. Andra bidragande orsaker är tro-

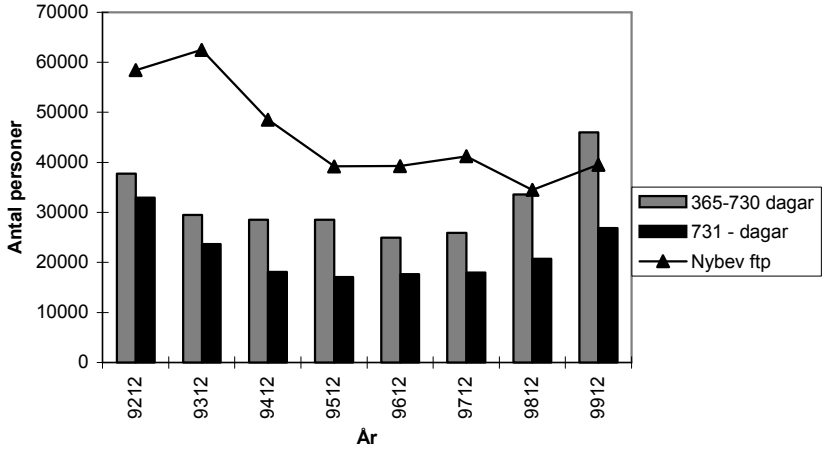
ligen demografin, dvs. att antalet personer i de åldersgrupper där risken för ohälsa ökar har blivit större under senare år, förändrad arbetsmarknad och konjunktur samt ändrade beteendemönster hos de försäkrade.

Diagram 1.2 Månadsvis utveckling för antal personer med långa sjukfall (sjukperiod 1–2 år resp. >2 år) januari 1996 – februari 2000



Som framgår av redovisningen ovan har någon ökning av antalet förtidspensionärer i linje med ökningen av långa sjukfall inte skett under tiden fram till det senaste årsskiftet. Ökningen av antalet förtidspensionärer under motsvarande period var begränsad till cirka 2 000 personer. Det finns inte några klarlagda mer stabila samband mellan frekvensen nybeviljade förtidspensioner och antalet långa sjukfall. Under 1998, då ökningen av antalet långa sjukfall stegrades betydligt, sjönk samtidigt antalet nybeviljade förtidspensioner. Ökningen av antalet nybeviljade förtidspensioner 1999 kan möjligen ses mer som ett uttryck för att effekten av ökningen av antalet under 1997 ebbat ut än att antalet långa sjukfall i sig inneburit en ökning av förtidspensioneringen. Antalet nybeviljade förtidspensioner påverkas vidare av en rad andra faktorer. Som delvis berörs nedan kan vidare ett långt sjukfall avslutas av andra anledningar än förtidspension såsom rehabilitering/återgång i arbete, ålderspension, dödsfall m.m.

Diagram 1.3 Antalmässig utveckling för långa sjukfall (sjukperiod 1–2år resp. >2 år) samt nybeviljade förtidspensioner 1992–1999



Det kan inte uteslutas att antalet långa sjukfall som avslutas med förtidspension kommer att öka under 2000 och att således antalet nybeviljade förtidspensioner kommer att stiga påtagligt i förhållande till vad som varit fallet under de senaste åren. Ju längre tid ett sjukfall varar desto högre torde genomsnittligt sett risken vara för att det övergår i förtidspension. Att ett större antal långa sjukfall kommer att övergå i förtidspension ligger också i linje med vad som kan antas utifrån den demografiska utvecklingen och vad som är känt om risker för ohälsa i olika åldersgrupper. Under första kvartalet 2000 har antalet nybeviljade förtidspensioner ökat mer än vad som kan förklaras av säsongsvariationen. Antalet nya förtidspensionärer 2000 förväntas således enligt Riksförsäkringsverket uppgå till 44 000 personer. Samtidigt finns dock faktorer som innebär att hela ökningen av långa sjukfall troligen inte kommer att slå igenom i beviljandet av förtidspension. Kriterierna för rätt till förtidspension har som ovan nämnts skärpts. En annan viktig faktor är försäkringskassornas rehabiliteringsarbete. Om resurser satsas på rehabilitering torde det kunna långsiktigt minska antalsutvecklingen.

1.3.5 Antal förtidspensioner som upphör

När det gäller utvecklingen av det totala antalet förtidspensionärer är även antalet förtidspensioner som upphör betydelsefullt. Den antalsmässigt mest betydelsefulla orsaken till att en förtidspension upphör är övergång till ålderspension. Antalet förtidspensioner som upphör av detta skäl har av demografiska skäl under 1990-talets senare hälft successivt minskat från inledningsvis cirka 32 500 år 1994 till cirka 28 000 år 1998. Antalet avgångar från förtidspensionen till följd av dödsfall har under samma tid legat relativt konstant på cirka 5 500, dock men en viss successiv minskning. Antalet personer som lämnar förtidspensionen av andra skäl ligger på cirka 3 500. Däri ingår personer som rehabiliterats/återgått i arbete eller övergått till andra ersättningsformer såsom änkepension m.m. Sammanfattningsvis uppgår alltså utflödet från förtidspensioneringen till cirka 37 000 personer per år.

1.3.6 Statskontorets promemoria om den långa sjukfrånvaron

Statskontoret konstaterar i sin promemoria (bilaga 2) att den kunskap som finns om vilka faktorer som påverkar volymerna i sjukförsäkringen och förtidspensioneringen, främst med avseende på deras kvantitativa effekt är så begränsad, att en prognos på medellång och lång sikt inte är möjlig att göra. Med utgångspunkt i ett antal viktiga faktorer och en bedömning av deras framtida utveckling kan dock ett antal antaganden göras som grund för tre olika scenarier över den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron. Sammanfattningsvis ligger följande faktorer till grund för den bedömda utvecklingen.

Den *långvariga sjukfrånvaron* har ökat kraftigt på lång sikt. Såväl antalet sjukfall över ett år och antalet förtidspensioner och sjukbidrag har ökat kraftigt under de senaste decennierna. I dag är cirka 11 procent av arbetskraften eller cirka 8 procent av befolkningen i yrkesverksam ålder frånvarande från arbetet eller utanför arbetskraften på grund av arbetsoförmåga av medicinska skäl. En jämförelse mellan åren 1971 – dvs. innan förtidspension av arbetsmarknadsskäl infördes – och 1998 visar att antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag minskat kraftigt bland män men ökat bland kvinnor. Totalt sett har dock nybeviljandet minskat vilket i huvudsak förklaras av en minskning av bland dem över 60 år. Bland de yngre med förtidspension och sjukbidrag redovisas i promemorian att det efter 1971 skett en ökning i antalet nybeviljande bortsett från de allra yngsta.

Beträffande *risken* att bli förtidspensionär konstateras att den ökar över tid för alla åldersgrupper utom de över 60 år. Bland de yngre – bortsett från de under 20 år – ökar risken över tid för båda könen, men kraftigare för kvinnor. Mätt som summerad risk att förtidspensioneras under olika perioder i livet ökar risken typiskt sett ju senare man är född. Vidare konstateras att de närmaste cirka tio åren kommer den *demografiska faktorn* att bidra till fler förtidspensionärer i de åldrar då risken för förtidspension och långvarig sjukfrånvaro i övrigt är som högst.

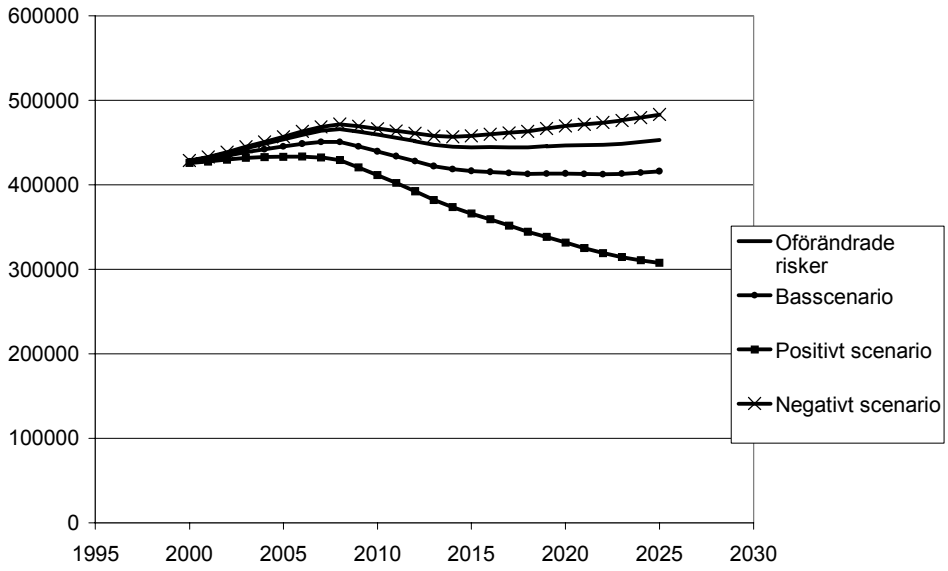
Statskontoret framhåller i promemorian att det i ett längre perspektiv inte råder något tvivel om att *folkhälsan* har förbättrats, men uppger att det är osäkert vilket samband som föreligger mellan sjukfrånvaro och folkhälsa. Även i framtiden förväntas en bättre folkhälsa även om det rör sig om en relativt långsam process.

Vidare uppger Statskontoret i fråga om *arbetsmiljöns* utveckling att dess inverkan på sjukfrånvaron under de senaste decennierna varit svårtydd. Även om många fysiskt tunga arbeten har försvunnit har undersökningar visat att många upplever en större arbetsmiljöbelastning i vissa avseenden i dag än för 25 år sedan. För framtiden görs dock bedömningen att det finns förutsättningar att genom ytterligare ökad kunskap minska den fysiska och troligen också den psykosociala arbetsmiljöns negativa konsekvenser även om möjligheterna kan variera mellan olika områden.

Vidare görs i promemorian bedömningen att den *förebyggande hälsovården, sjukvården* och den *arbetslivsinriktade rehabiliteringen* fortsätter att utvecklas. Det framhålls att även om det är svårt att beskriva och bevisa i vilken utsträckning den utveckling som skett på dessa områden lett till minskad belastning på förtidspensionsområdet och sjukförsäkringen finns det ingen anledning att betvivla den potential som finns inom områdena.

Avslutningsvis framhålls i promemorian från Statskontoret att det ännu är för tidigt att uttala sig om *attityderna* i samhället är eller kommer att bli sådana att trycket ökar på införande av mer generösa regelverk. Inom några år torde dock – när bilden bedöms ha klarnat – den förda politiken få ett annat innehåll eftersom den ekonomiska krisen under 1990-talet då får anses vara över.

Diagram 1.4 Antalet personer med varaktig eller långvarig arbetsoförmåga åren 2000 till 2025 enligt de tre scenarierna jämfört med oförändrade risker i förhållande till åren 1996–1998



Figuren illustrerar hur antalet personer med långvarig eller varaktig ersättning skulle öka, oberoende av vilket scenario som blir verklighet fram till ungefär 2007–2008. År 2005 skulle antalet personer uppgå till 457 000 i det negativa scenariot, till 454 000 vid oförändrade risker, till 445 000 i basscenariot och till 433 000 i det positiva scenariot.

År 2010 då en sänkning av antalet inletts skulle antalet totalt bestå av 467 000, 459 000, 440 000 och 412 000 i respektive scenario.

I det negativa scenariot förbyts nedgången mellan ca 2007 till 2014 i en uppgång så att antalet personer 2020 uppgår till 470 000 och 2025 till 483 000. Vid oförändrade risker skulle ett liknande mönster inträffa över tid, men uppgången efter 2013–2014 är betydligt mindre.

Antalet personer med långvarig eller varaktig ersättning skulle med oförändrade risker i förhållande till åren 1996–1998 uppgå till 447 000 år 2020 och 453 000 år 2025. I basscenariot skulle stocken vara i stort oförändrad efter uppgången i början av 2000-talet och den därpå följande nedgången fram till ungefär 2014, så att antalet personer skulle vara 413 000 år 2020 och 416 000 år 2025. Detta motsvarar nära nog precis de nivåer som gällt under senare år. I det positiva scenariot skulle nedgången som inleds ca 2007 fortsätta i snabb takt även efter 2014. Antalet skulle i detta scenario endast vara 332 000 år 2020 och

308 000 år 2025. Det är dock värt att notera att den riskutveckling som beskrivs i det sistnämnda scenariot är mycket kraftig, och kanske därmed inte särskilt sannolik över en mycket lång period.

Statskontorets scenarier har utgjort utgångspunkten när det gäller de mer långsiktiga beräkningarna av effekterna av det reformerade systemet för ersättning vid varaktigt eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Den närmare tillämpningen och hur hänsyn därvid tagits till den senaste utvecklingen av antalet långa sjukfall utvecklas närmare i avsnitt 14.

1.4 Grunddragen i det nya ålderspensionssystemet

Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen, dvs. pensionen baseras på inkomster under hela förvärvslivet. Systemet är därmed i första hand ett system för omfördelning av inkomster över livscykeln för enskilda individer och inte mellan individer – en form av sparande för den enskilde. Sjukersättningssystemet däremot ger en riskförsäkring vars syfte är att utjämna risk för inkomstbortfall på grund av sjukdom eller funktionshinder mellan olika individer.

Ålderspensionssystemet omfattas såväl av ett standardskydd enligt inkomstbortfallsprincipen (*inkomstpension*) som ett grundskydd för dem som haft inga eller låga förvärvsinkomster (*garantipension)*. Den inkomstgrundade ålderspensionen utgör ett från andra socialförsäkringsgrenar avskilt system som finansieras med särskilda avgifter. Pensionsrätten utgör 18,5 procent av de inkomster och belopp som grundar pensionsrätt, pensionsunderlaget. Därav tillgodoräknas 16 procentenheter inom ett fördelningssystem och resterande 2,5 tillgodoräknas inom ett premiereservsystem. Garantipensionen betalas av staten och finansieras genom allmänna skattemedel. Garantipensionen skall för en ensamstående pensionär beräknas med utgångspunkt i en basnivå om 2,13 gånger prisbasbeloppet. För en gift pensionär skall basnivån vara 1,90 gånger prisbasbeloppet.

Tillgodoräknad pensionsrätt grundas huvudsakligen på den pensionsgrundande inkomsten. Förtidspension, vård av små barn, pliktttjänstgöring och studier med studiemedel kan grunda pensionsrätt enligt särskilda regler (*pensionsgrundande belopp)*. Ålderspensionens årsbelopp från fördelningssystemet beräknas på grundval av summa tillgodoräknade pensionsrätter, pensionsbehållningen, delad med ett delningstal som grundas på återstående medellivslängd vid pensione-

ringen. Såväl utvecklingen av pensionsbehållningen som den utgående pensionen knyts till ett index som följer den allmänna inkomstutvecklingen. Beräkningen av pensioner från premiepensionssystemet sker med tillämpning av principer som är allmänt vedertagna inom privat pensionsförsäkring.

De regler i nuvarande pensionssystem som bestämmer vilka inkomster och förmåner som är pensionsgrundande för ATP har med i princip oförändrad innebörd överförts till det reformerade ålderspensionssystemet. Pensionsgrundande inkomst skall dock fastställas endast under förutsättning att den försäkrades inkomster av anställning och annat förvärvsarbete sammanlagt uppgått till minst ett belopp som motsvarar gränsen för skyldighet att avge självdeklaration, dvs. 24 procent av prisbasbeloppet.

De inkomster och sociala ersättningar som i dag ger rätt till ATP, dvs. skattepliktiga förvärvsinkomster, ger också pensionsrätt i det reformerade ålderspensionssystemet. På dessa inkomster betalar den försäkrade allmän pensionsavgift med 7 procent, arbetsgivaren arbetsgivaravgift, egenföretagare egenavgift och staten statlig ålderspensionsavgift med 10,21 procent. De pensionsgrundande beloppen finansieras enbart med statlig ålderspensionsavgift och tas ut med 18,5 procent.

Vid beräkning av pensionsgrundande inkomst skall det belopp som utgör allmän pensionsavgift avräknas från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av inkomsterna före avdrag för allmän pensionsavgift inte överstiger 8,07 förhöjda prisbasbelopp, vilket i termer av pensionsgrundande inkomst motsvarar 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Till grund för avräkningen skall ligga den slutligt debiterade allmänna pensionsavgiften som fastställts med ledning av den årliga taxeringen till statlig inkomstskatt.

Pensionsgrundande belopp vid förtidspension beräknas i avvaktan på en reformering av förtidspensionssystemet enbart för den som har förtidspension som beräknats med s.k. antagandepoäng. Antagandeinkomsten, som utgör det pensionsgrundande beloppet, beräknas som antagandepoängen ökat med talet ett multiplicerat med varje års förhöjda prisbasbelopp.

Uttag av inkomstpension och premiepension får ske tidigast från och med 61 års ålder. Uttag av garantipension får dock ske tidigast från och med 65 års ålder.

I bilaga 3 redovisas indexering i det reformerade ålderspensionssystemet.

1.5 Tidigare utredningar

1.5.1 Sjuk- och arbetsskadekommittén

Med utgångspunkt i en mellan företrädare för dåvarande regeringen och Socialdemokratiska partiet träffad överenskommelsen tillsattes 1993 (dir. 1993:44 och 119) en beredning som antog namnet Sjuk- och arbetsskadeberedningen med uppgift att lämna förslag till en ny ordning för lagfästa ersättningar vid sjukdom och arbetsskada. År 1995 ombildades beredningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté – Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK) – och gavs nya direktiv (dir. 1995:54).

I sitt slutbetänkandet En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113) föreslog SAK bl.a. att nuvarande förtidspension och sjukbidrag skulle integreras i en allmän ohälsoförsäkring. Kommitténs arbetsnamn för den nya ersättningsformen var månadsersättning. När en person under en period om 450 dagar haft sjukperioder som omfattat sammanlagt 365 dagar skulle en övergång ske från sjukpenning till månadsersättning. Månadsersättning föreslogs även kunna utges efter särskild ansökan. Arbetsförmågan måste då bedömas vara nedsatt för ytterligare minst ett år.

SAK:s förslag om månadsersättning var inte fullständigt och ytterligare utredning behövdes.

1.5.2 Förtidspensionsutredningen

Regeringen beslöt, mot bakgrund av att SAK:s förslag om månadsersättning var ofullständigt, att utse en särskild utredare som fick i uppdrag att lämna förslag till utformning av ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (dir. 1997:9 och 123). Den princip om månadsersättning som SAK skisserat med regler för övergång från sjukpenning borde utgöra utgångspunkten vid utformning av den nya ersättningen. Utredningen, som antog namnet Förtidspensionsutredningen, lämnade i sitt betänkande Ohälsoförsäkringen Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166) – bl.a. förslag till nya regler för beräkning av förtidspension.

Förtidspensionsutredningen föreslog att försäkringsskyddet vid medicinskt orsakad arbetsoförmåga skulle bestå av ett standardskydd i form av en inkomstrelaterad ersättning och ett grundskydd i form av en utfyllnad av den inkomstrelaterade ersättningen upp till en viss garanterad nivå.

När en försäkrad varit sjukskriven i ett år skulle ohälsoförsäkringen övergå till att betala ut långtidssjukpenning. Denna skulle utges med 80

procent av ett underlag som motsvarade genomsnittet av de två i inkomsthänseende bästa åren av de tre som närmast föregått övergången till långtidssjukpenning. Personer med lägre sjukpenning än en garantinivå skulle efter ansökan kunna beviljas långtidssjukpenning i form av garantibelopp redan innan ettårsgränsen passerats under förutsättning att arbetsförmågan bedömdes bli nedsatt under minst ett år. Långtidssjukpenningen skulle årligen räknas upp i förhållande till förändringen i den allmänna prisnivån.

Den som hade fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt skulle även i fortsättningen kunna få förtidspension. Hel inkomstrelaterad förtidspension skulle enligt en huvudregel grundas på pensionsunderlagen enligt LIP, för de sex år som närmast föregått det år då pensionsfallet inträffat, dvs. i princip på den pensionsgrundande inkomsten. Genomsnittet av de fyra högsta pensionsunderlagen av nämnda sex skulle utgöra en s.k. antagandeinkomst, dvs. en uppskattad inkomst som kunde antas motsvara vad den försäkrades skulle ha uppburit under tiden fram till dess han eller hon gick i ålderspension. Pensionen skulle motsvara 65 procent av antagandeinkomsten.

Om en pensionsberättigad, under vart och ett av minst tre år av de sex år som närmast föregått det år då pensionsfallet inträffat, i viss omfattning uppburit transfereringar som utgår vid arbetslöshet, viss utbildning, sjukdom, föräldraskap och andra situationer, som typiskt sett innebär en inkomstminskning, kunde en alternativregel tillämpas. Om den försäkrade under minst tre av de sex år som föregått pensionsfallsåret uppburit sådana transfereringar under tid som minst motsvarande ett halvt år med hel ersättning, fick antalet pensionsunderlag utökas med pensionsunderlag från tidigare år, dock högst fyra år.

Utgående ersättning borde räknas upp dels med den allmänna prisutvecklingen, dels med halva reallönetillväxten fram till 60 års ålder.

Enligt förslaget borde förtidspensionen inte bara utgöra en försäkring för förvärvsinkomsten utan även för den förlorade möjligheten att tjäna in ålderspensionsrätt. Motiveringen var att den som drabbats av varaktig arbetsoförmåga i ålderspensionshänseende inte skulle komma i sämre eller bättre situation än vad som skulle ha varit fallet om han eller hon fortsatt att arbeta.

Också grundskyddet borde i någon utsträckning utformas som en försäkringsersättning, dvs. återspegla den inkomst som den enskilde skulle ha haft om han eller hon inte hade blivit sjuk. För att kunna avspegla en sådan tänkt framtida inkomst borde det enligt förslaget finnas en koppling mellan grundnivån och den levnadsstandard som är typisk för personer i motsvarande ålder. Den garanterade nivån borde därför starta på en lägre nivå för de allra yngsta för att därefter räknas upp

realt med ökande ålder. Efter 30 års ålder borde garantinivån ligga kvar på en och samma och högre nivå fram till 65 års ålder.

Såväl den inkomstrelaterade ersättningen som garantibeloppet skulle enligt förslaget utgöra pensionsgrundande inkomst. Den antagna inkomsten borde dock enligt utredningen i sin helhet ge ålderspensionsrätt. Därför borde den försäkrade även tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp som motsvarade skillnaden mellan utgiven förtidspension och antagandeinkomsten. Även garantibeloppet föreslogs utgöra pensionsgrundande inkomst. På den utgående ersättningen skulle erläggas allmän pensionsavgift.

Med motiveringen att förvärvsinkomsterna tenderar att falla eller stagnera för personer som närmar sig slutet av sitt arbetsliv, föreslog Förtidspensionsutredningen att endast den utbetalda ersättningen borde ge ålderspensionsrätt från och med 60 års ålder.

2 Sjukersättning i stället för förtidspension – namnfrågan

Enligt regeringens uttalande i prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension m.m. bör det som i dag är förtidspension göras till en del av sjukförsäkringen. Mot denna bakgrund bör begreppet förtidspension utmönstras.

I denna departementspromemoria används begreppet *sjukersättning* för ersättning vid medicinskt orsakad långvarig eller varaktig arbetsoförmåga. Till den vars arbetsoförmåga är varaktigt nedsatt utges sjukersättning – nuvarande förtidspension. Till den vars arbetsförmåga är nedsatt minst ett år men inte varaktigt utges *tidsbegränsad* sjukersättning – nuvarande sjukbidrag.

Två typer av sjukersättning föreslås – dels *inkomstrelaterad sjukersättning* dels sjukersättning i form av *garantiersättning.*

Som en följd av namnbytet föreslås att begreppet pensionsfall skall bytas ut mot begreppet *försäkringsfall*.

I avsnitt som rör internationella förhållanden används det i sådana sammanhang vedertagna begreppet *invaliditetsersättning* för att beskriva ersättningar som utges enligt utländsk lag till personer som är långvarigt eller varaktigt sjuka eller funktionshindrade.

I *ordlistan* (bilaga 1) redovisas vissa termer som används dels i lagtextförslagen dels i den allmänna framställningen.

3 Principiella utgångspunkter

3.1 Inledning

Beräkningen av dagens förtidspension och sjukbidrag är i huvudsak knuten till vad som gäller för ålderspensioneringen. Reformeringen av ålderspensionssystemet innebär nya principer för såväl beräkning som finansiering. Detta medför att reglerna för förtidspension måste förändras, i vart fall för de förtidspensionärer som kommer att omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet.

Riksdagen har därför efter förslag av regeringen i prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension, m.m. (1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237) fattat beslut om riktlinjer för reformering av reglerna om beräkning av ersättning vid varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga, det som idag är förtidspension. Förtidspensionen görs till en del av sjukförsäkringen för att skapa en finansiellt sammanhållen försäkring som innefattar alla ersättningsfall på grund av sjukdom och annan nedsättning av den fysiska eller psykiska arbetsförmågan oavsett varaktighet. Den inkomstrelaterade ersättningen finansieras via sjukförsäkringsavgifter och grundskyddet finansieras med allmänna skattemedel.

Av betydelse för utformningen av det reformerade förtidspensionssystemet är också den av riksdagen beslutade nya socialförsäkringslagen (prop. 1998/99:119 Socialförsäkringens personkrets 1999/2000:SfU3, rskr. 1999/2000:12). Enligt socialförsäkringslagen, som träder i kraft den 1 januari 2001, skall rätten till socialförsäkringsersättning vara beroende av om en person är bosatt eller förvärvsarbetar i Sverige. Svenskt medborgarskap eller inskrivning hos försäkringskassan skall inte längre vara något försäkringsvillkor.

Även reglerna i förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen har haft betydelse för den slutliga utformningen av förslagen i denna departementspromemoria.

Sammantaget innebär beslutade förändringar beträffande försäkringsvillkoren i dagens regler och antagna riktlinjer för den reformerade förtidspensionen att den framtida ersättningen vid långvarig eller

varaktig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan får en helt annan konstruktion än dagens förtidspension.

I detta avsnitt redovisas först riktlinjerna i prop. 1997/98:111 Reformerad Förtidspension, m.m. Därefter lämnas en övergripande beskrivning av förslaget och i vad mån det avviker från riktlinjerna i propositionen. Det är främst grundskyddets konstruktion som avviker från de redovisade riktlinjerna samt att motsvarigheten till dagens sjukbidrag föreslås finnas kvar.

3.2 Riktlinjerna i prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension, m.m.

Förtidspension

Liksom idag skall det finnas förtidspension för dem som drabbats av en medicinskt orsakad varaktig nedsättning av arbetsförmågan med minst en fjärdedel. Ersättningen skall även i fortsättningen kunna utges som en fjärdedels, halv, tre fjärdedels eller hel förtidspension. Ersättning skall kunna utges till dess den försäkrade fyller 65 år.

Försäkringen baseras på principen om inkomstbortfall. Den inkomstrelaterade förtidspensionen kompletteras med en utfyllnad upp till en garanterad nivå för den som innan sjukdomen eller funktionshindret hade låga eller inga inkomster.

Inkomstrelaterad ersättning

Den inkomstrelaterade ersättningen skall baseras på en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om inte nedsättningen av arbetsförmågan inträffat. Till grund för denna uppskattning skall användas inkomsterna åren närmast före pensionsfallet. Den inkomstrelaterade ersättningen bör vid hel förtidspension utgöra cirka 65 procent av den uppskattade inkomsten, upp till ett visst tak. Antalet inkomstår som skall ligga till grund för beräkningen av den inkomstrelaterade ersättningen skall vara tillräckligt stort för att ge ett stabilt inkomstunderlag som speglar den försäkrades förvärvsförmåga och uppnådda inkomststandard. I förhållande till dagens huvudregel för beräkning av antagandepoäng (de två bästa inkomståren av de senaste fyra) bör antalet årsinkomster som tas med i inkomstunderlaget vara större. Det antal inkomstår som används bör dock begränsas så att endast den aktuella inkomststandarden beaktas. Det bör övervägas på vilket sätt år

med tillfälligt låga eller höga inkomster skall hanteras i beräkningsunderlaget.

En åldersberoende garantinivå

Förtidspensionen skall även fortsättningsvis omfatta ett ekonomiskt skydd för dem som under tiden före pensionsfallet haft låga eller inga förvärvsinkomster. Detta skydd skall utformas med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå och för dem vars inkomstrelaterade förtidspension understiger garantinivån utges som en utfyllnad upp till garantinivån. För dem som saknar inkomstrelaterad förtidspension skall utges en ersättning som motsvarar den garanterade nivån. Skilda garantinivåer skall gälla för gifta respektive ogifta. Liksom i nuvarande system skall det finnas ett bostadsstöd som komplement till förtidspension. Ersättningen skall i sin helhet vara skattepliktig på samma sätt som förvärvsinkomster och inkomstrelaterad förtidspension. För rätt till ersättning förutsätts aktuell bosättning i Sverige. Garantibeloppet skall reduceras av utländsk pension.

Ålderspensionsrätt vid förtidspension

Den förtidspension som täcker inkomstbortfallet vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga på grund av medicinska orsaker skall grunda rätt till ålderspension. Vid den närmare utformningen av ålderspensionsrätten vid inkomstrelaterad förtidspension skall också frågan om ålderspensionsrätten för förtidspensionärer med garantibelopp behandlas. Vid riksdagsbehandlingen förklarade socialförsäkringsutskottet att riktlinjerna i propositionen bör tolkas så att det är den antagna inkomsten och inte endast det utgående beloppet som skall vara ålderspensionsgrundande.

Ersättning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Frågan om ersättning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga skall beredas vidare. Detta beredningsarbete omfattar också beräkningen av den vanliga sjukpenningen. En utgångspunkt för det fortsatta arbetet skall vara, som ett led i betoningen av aktivitet och rehabilitering, att sjukbidrag i framtiden skall höra till sjukpenningförsäkringen.

Omvandling av redan beviljad förtidspension

Personer som vid ikraftträdandet av det nya systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga har ersättning i form av förtidspension skall få denna omvandlad till förtidspension i det reformerade systemet. Den omräknade förtidspensionen skall därefter behandlas på samma sätt som de förtidspensioner som beviljas efter ikraftträdandet. För en förtidspensionär som har allmän tilläggspension (ATP) skall summan av folkpensionens huvudförmån och ATP omvandlas till inkomstrelaterad förtidspension. Till den vars ersättning efter omräkning till inkomstrelaterad förtidspension inte når upp till garantinivån skall ett garantibelopp utges motsvarande mellanskillnaden. För att kompensera för avskaffandet av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) skall vid sidan av garantibeloppet en särskild övergångsvis ersättning utges till vissa förtidspensionärer. Regeringen konstaterade i detta sammanhang att omvandlingen av förtidspension enligt det gamla systemet till inkomstrelaterad förtidspension och garantibelopp är tekniskt komplicerad till följd av förändringarna i beskattningen av pensioner.

3.3 Huvuddragen i det reformerade systemet

Ersättning till försäkrade som är 30 år eller äldre

Förslagen i denna departementspromemoria avser försäkrade som är 30 år eller äldre. För dem som är i åldrarna 16–29 år lämnade Förtidspensionsutredningen förslag i betänkandet Unga i ohälsoförsäkringen (SOU 1998:106). Med utgångspunkt i det betänkandet har försäkringssystemet för yngre försäkrade behandlats inom Socialdepartementet. Förslag lämnas i departementspromemorian Aktivitetsersättning – Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan (Ds 2000:40).

Inkomstrelaterad sjukersättning

Den reformerade förtidspensionen blir enligt riktlinjerna i prop. 1997/98:111 en sjukförsäkringsförmån. Försäkringsskyddet skall inte längre vara beroende av försäkringstid och det finns inte några härledda rättigheter. Dagens möjligheter för alla som någon gång har tillgodoräknats ett visst antal pensionspoäng att få förtidspension i form av tilläggspension (ATP) i förhållande till dessa pensionspoäng upphör. I stället blir arbete i Sverige utgångspunkten för ersättningen.

Den som förvärvsarbetar i Sverige skall ha rätt till inkomstrelaterad sjukersättning under förutsättning att han eller hon är försäkrad för sådan ersättning vid den tidpunkt då försäkringsfallet inträffar. Den inkomstrelaterade ersättningen bestäms därvid på följande sätt.

Den inkomstrelaterade sjukersättningen beräknas med hjälp av en s.k. antagandeinkomst. Antagandeinkomsten utgör genomsnittet av de tre högsta årsinkomsterna som den försäkrade tjänat in under ett visst antal år före det år då försäkringsfallet inträffar (ramtiden). Längden på ramtiden är beroende av den försäkrades ålder det år då försäkringsfallet inträffar. För dem som detta år är 53 år eller äldre är ramtiden fem år. När försäkringsfallet inträffar i lägre åldrar varierar ramtiden och är åtta år för dem som är 46 år eller yngre det år då försäkringsfallet inträffar. De pensionsgrundande inkomsterna enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension används som utgångspunkt för beräkningen av antagandeinkomsten. Till den pensionsgrundande inkomsten läggs den allmänna pensionsavgiften för att antagandeinkomsten skall grundas på bruttoinkomsten. Bruttoinkomster upp till nuvarande intjänandetak inom förtidspensioneringen, 7,5 förhöjda prisbasbelopp, används för beräkning av antagandeinkomsten. Den inkomstrelaterade sjukersättningen beräknas som 64 procent av antagandeinkomsten.

Sjukersättning i form av garantiersättning

Sjukersättning i form av garantiersättning utges under förutsättning att vederbörande är försäkrad för sådan ersättning vid den tidpunkt då försäkringsfallet inträffar och senare, dvs. i princip vid bosättning i Sverige. Garantiersättning skall vara beroende av försäkringstid. Försäkringstiden beräknas i princip på motsvarande sätt som enligt dagens regler, dvs. med utgångspunkt i minst 40 års försäkringstid för oavkortad garantiersättning. På denna punkt skiljer sig förslaget i denna departementspromemoria från riktlinjerna i prop. 1997/98:111 av skäl som redovisas i avsnitt 6.4.

För den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning uppgår den årliga garantiersättningen till ett belopp som motsvarar garantinivån. För den som har rätt till inkomstrelaterad sjukersättning som understiger garantinivån uppgår den årliga garantiersättningen till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den årliga inkomstrelaterade sjukersättningen och garantinivån. Den som har rätt till partiell (1/4, 1/2 eller 3/4) garantiersättning får en garantinivå i proportion till den grad av sjukersättning han eller hon har rätt till. Garantinivån anpassas till att det särskilda skatteavdraget för folkpensionärer (SGA) skall slopas och omvandlas till bruttoförmån. Garantinivån skall vid hel garantiersätt-

ning motsvara 2,4 gånger prisbasbeloppet och vara oberoende av den försäkrades civilstånd. Förslaget att garantinivån skall vara oberoende av den försäkrades civilstånd skiljer sig från riktlinjerna i prop. 1997/98:111 av skäl som redovisas i avsnitt 6.5.2.

Ålderspensionsrätt

Den som uppbär hel inkomstrelaterad ersättning skall tillgodoräknas ålderspensionsrätt på hela den fastställda antagandeinkomsten efter avdrag för allmän pensionsavgift. Vid partiell ersättning beräknas ålderspensionsrätten på motsvarande andel. Garantiersättningen skall inte grunda rätt till ålderspension.

Ersättning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga

En försäkrad skall ha rätt till tidsbegränsad sjukersättning om hans eller hennes arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen inte anses varaktig men kan antas bli bestående i minst ett år. Det innebär att en tidsbegränsad ersättning som motsvarar dagens sjukbidrag kommer att finnas även i det reformerade systemet. På denna punkt skiljer sig förslaget i denna departementspromemoria från riktlinjerna i prop. 1997/98:111 av skäl som redovisas i avsnitt 4.

Omvandling av redan beviljad förtidspension

Som regeringen konstaterade i prop. 1997/98:111 är omvandlingen av förtidspension enligt det gamla systemet till inkomstrelaterad ersättning och garantiersättning tekniskt komplicerad till följd av förändringarna i beskattningen av pensioner.

Det förslag till omvandling som presenteras i denna departementspromemoria föreslås bli en engångsinsats där förtidspension enligt nuvarande regler omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning och justeras med hänsyn till bl.a. förändringarna i beskattningen. Efter omvandlingen skall i princip samma regler gälla för dessa ersättningar som för senare beviljade förmåner.

Utgångspunkten för omvandlingen är att individens ersättning i möjligaste mån skall behållas oförändrad. En beräkningsmodell har konstruerats som skall användas vid övergången till nya regler. Beräkningarna utgår från den försäkrades skatteförhållanden det sista året

med ersättning enligt nuvarande regler. Ersättningen justeras bl.a. genom att förhållandet mellan SGA och det vanliga grundavdrag som skall ersätta detta fastställs. Ett särskilt justeringsbelopp reglerar att nettoersättningen efter omvandlingen blir i princip oförändrad. Den på så sätt fastställda bruttoersättningen behandlas därefter på samma sätt som senare beviljade ersättningar. Omvandlingen skall i princip kunna göras maskinellt utifrån de uppgifter som finns i Riksförsäkringsverkets register.

Under arbetets gång har det visat sig att värdet av SGA för dem som uppbär partiell förtidspension varierar beroende på storleken av förvärvsinkomsterna vid sidan av pensionen. Detta finns redovisat i Ds 2000:09 Förtidspensionssystemet – Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna. Den förmånliga beskattningen av dem som har förvärvsinkomster vid sidan av partiell ersättning som finns i dagens system kommer inte att finnas för dem som beviljas ersättning i det reformerade systemet där sjukersättningen beskattas på samma sätt som andra förvärvsinkomster. Beräkningsmetoden för omvandling av nuvarande förtidspensioner har, för att följa riktlinjerna i prop. 1997/98:111, konstruerats så att nettoersättningen så långt som möjligt skall vara oförändrad. Detta innebär att effekterna av den nuvarande förmånliga beskattningen för denna grupp kommer att följa med till det reformerade systemet. Om detta inte är önskvärt och SGA-reglerna därför ändras före omvandlingen kan modellen för omräkning fortfarande användas eftersom den är konstruerad så att den utgår från relationen mellan SGA och det vanliga grundavdraget.

Indexering

I denna departementspromemoria lämnas inte några förslag till regler för indexering av beräkningsunderlag eller utgående ersättning i det reformerade systemet. I avsnitt 11 finns en redogörelse för nuvarande indexering i sjukförsäkrings- och ålderspensionssystemen. Denna redogörelse och de resonemang kring för- och nackdelar med olika indexeringsalternativ som finns där är avsedda att vara underlag för den fortsatta beredningen av frågan om indexering av socialförsäkringsförmånerna inom sjukförsäkrings- och arbetsskadeområdet. I avsnittet finns också redovisat fem olika alternativ till indexering i det reformerade systemet och de långsiktiga ekonomiska effekterna av de olika alternativen.

4 Långtidssjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning vid långvarig arbetsoförmåga

4.1 Inledning

Förtidspensionsutredningen lämnade i betänkande Ohälsoförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166) förslag till ersättning vid långvarig men inte varaktig arbetsoförmåga, den s.k. långtidssjukpenningen. Efter att förslagen remissbehandlats fann regeringen (prop. 1997/98:111) att utöver de mer principiella frågorna om utformning av ersättningsunderlaget och övergången från vanlig sjukpenning behövde även många detalj- och följdfrågor utredas ytterligare. Regeringen lämnade därför inga förslag och gjorde endast två principuttalanden. Det ena var att det som i dag är sjukbidrag i framtiden skall tillhöra sjuk*penning*försäkringen, dvs. förmånen vid långvarig men inte varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga skall bli en dagersättning. Det andra var att det liksom i dag skall finnas ett grundskydd för den som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning.

Mot bakgrund av den kritik som vissa remissinstanser anförde mot Förtidspensionsutredningens förslag om långtidssjukpenning, beslutades att vid den fortsatta beredningen skulle det tas fram förslag till ett annat system för ersättning vid långvarig men inte varaktig medicinskt orsakad arbetsoförmåga.

Det nya ersättningssystemet skulle, liksom Förtidspensionsutredningens förslag, vara ett dagersättningssystem. Dessutom borde följande förutsättningar ingå som komponenter i systemet:

- Beräkningsunderlaget för ersättningen borde vara det samma vid kort- som långvarig arbetsoförmåga, dvs. sjukpenninggrundande inkomst (SGI) borde användas,
- rätten att uppbära sjukpenning borde inte vara tidsbegränsad, men efter viss tid (18–36 månader) borde ersättningsnivån sänkas med vissa procentenheter,

- för den som saknade rätt till sjukpenning eller som hade en låg sådan, skulle det finnas ett grundskydd och
- förutsättningarna i övrigt för att få ersättning skulle inte påverkas.

4.2 Sjukpenning – inkomstrelaterad ersättning

Förtidspensionsutredningen föreslog att ersättning med långtidssjukpenning skulle ersätta vanlig sjukpenning när en sjukperiod varat 365 dagar eller när den försäkrade haft flera sjukperioder med sammanlagt 365 dagars sjukskrivning under de senaste 450 dagarna. Ett nytt inkomstunderlag baserat på tidigare inkomster skulle då beräknas och läggas till grund för långtidssjukpenningen.

Det förslag till ersättningsmodell, som arbetats fram under beredningsarbetets gång (och som förkastats), kan sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt. Sjukbidraget skulle slopas och istället skulle sjukpenning betalas ut tills den försäkrade åter blivit frisk, beviljats sjukersättning eller rätten till sjukpenning hade upphört av annan anledning. Efter viss tid med sjukpenning skulle denna betalas ut med en lägre nivå som i princip skulle motsvara den ersättningsnivå som gäller för nuvarande sjukbidrag. En nivåsänkning ansågs nödvändig främst för att inte öka kostnaderna för systemet. För att särskilja sjukpenning som skulle utbetalas före tidpunkten för sänkningen från den som skulle utbetalas därefter, kallades den senare för långtidssjukpenning.

För att få ett system som var så förutsebart och lättadministrerat som möjligt, konstaterades att övergången från sjukpenning till långtidssjukpenning borde ske automatiskt. Försäkringskassan skulle alltså inte pröva om, och i så fall när, övergång skulle ske från vanlig sjukpenning till långtidssjukpenning.

För att bestämma tidpunkten, när nivån på ersättningen skulle sänkas, föreslogs att flera perioder med ersättning inom en viss tidsram skulle läggas samman. På så vis skulle det undvikas att reglerna om sänkning alltför lätt skulle kunna kringgås genom att den försäkrade gör kortare uppehåll i sjukskrivningen. Den som är ofta men inte sammanhängande sjukskriven skulle med ett sådan system behandlas på samma sätt som den som är sjukskriven en lång sammanhängande period.

Sänkningen av ersättningsnivån föreslogs bli genomförd när en eller flera ersättningsperioder under en viss ramtid tillsammans uppnått en bestämd längd. Ett system med ramtid ansågs nödvändigt för att förhindra att den försäkrade, när tidpunkten för sänkt sjukpenning närmar

sig, skulle kunna undgå sänkningen genom att låta bli att uppbära ersättning ett antal dagar. Det ansågs vidare motiverat att införa en möjlighet att ”nollställa räkneverket” på så sätt att när den försäkrade inte uppburit någon ersättning under en sammanhängande period (t.ex. 60 kalenderdagar) skulle en ny sammanräkningsperiod påbörjas.

Uppdragstagare, egna företagare, arbetslösa och andra som inte är berättigade till sjuklön från någon arbetsgivare skulle, genom att man vid sammanräkningen av dagar bortsåg från ersättningsperioder som var kortare än 15 dagar, i detta avseende behandlas på samman sätt som anställda med sjuklön. Förutsättningarna blev därigenom lika för den som hade sjuklön och den som fick sjukpenning från försäkringskassan från sjukfallets början.

Det föreslogs vidare att när en försäkrad uppbar partiell långtidssjukpenning och sjukskrivits i ytterligare utsträckning, skulle långtidssjukpenning utbetalas även på den tillkommande delen. I de fall den försäkrade uppbar sjuklön från sin arbetsgivare de första 14 dagarna på den tillkommande delen, skulle han eller hon inte beröras av långtidssjukpenning. Långtidssjukpenning skulle alltså betalas ut för all sjukskrivning som inträffat efter det att det angivna antalet dagar med sjukpenning uppnåtts. Det ansågs kunna ge en förhållandevis överblickbar och enkel regel, vilket eftersträvades, dock på bekostnad av att personer med sjuklön behandlades förmånligare än övriga.

Sammanläggning av ersättningsperioder inom en ramtid kan sägas innebära en ”rullande” beräkning. Det visade sig att en ramtidsberäkning skulle bli mycket krånglig och svåröverskådlig och den skulle fordra ett mycket avancerat registrerings- och bearbetningssystem. Man kunde befara att det i praktiken skulle bli närmast omöjligt för försäkringskassan att ge korrekt information och därmed även för försäkrade med återkommande sjukperioder att avgöra när tidpunkten för sänkning av ersättningsnivån närmade sig. Mot denna bakgrund bedömdes att ett sådant system inte uppfyllde de krav på förutsebarhet, trygghet, långsiktighet och effektiv administration som uppställts.

4.3 Grundskydd – sjukpenning i form av garantiersättning

Ett av kraven på det nya ersättningssystemet var att rätten till ersättning inte skulle påverkas i jämförelse med nuvarande regler om sjukbidrag. Det medförde att det borde finnas en möjlighet att ansöka om sjukpenning på grundskyddsnivå, här kallad sjukpenning i form av garantiersättning, oavsett om den försäkrade uppbar sjukpenning eller var

sjukpenningförsäkard (hade SGI) eller inte. Dessutom borde inte bara försäkrade som *saknade* rätt till inkomstrelaterade förmåner ha rätt till grundskydd, vilket angavs i prop. 1997/98:111. Denna rätt borde även ges de försäkrade som hade en låg SGI som gav sjukpenning under garantinivån, annars skulle systemet bli mer fördelaktigt för dem som helt saknade inkomster än för dem som hade låg SGI. De som hade inkomster över över en viss nivå, dvs. uppbar sjukpenning, skulle efter viss tid få denna omvandlad till långtidssjukpenning i enlighet med vad som redogjorts för i föregående avsnitt. Om det inte infördes en möjlighet att ansöka om sjukpenning i form av garantiersättning, skulle försäkrade som inte uppbar sjukpenning eller som saknade sjukpenningförsäkring (inte hade någon SGI) inte kunna få ersättning. Detta skulle i så fall innebära en försämring jämfört med dagens system.

Ett grundläggande villkor för rätt till sjukbidrag är att den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan med minst en fjärdedel för avsevärd tid, dvs. minst ett år.

Till skillnad från sjukbidrag utges sjukpenning endast vid sjukdom och följdtillstånd efter sjukdom – inte på grund av annan funktionsnedsättning. Även graden av arbetsoförmåga som fordras för rätt till hel sjukpenning skiljer sig från vad som gäller för helt sjukbidrag. Det är endast när den försäkrade *saknar* arbetsförmåga som hel sjukpenning kan utges. Rätt till helt sjukbidrag föreligger däremot inte bara när arbetsförmågan är helt nedsatt utan även när den är *i det närmaste* helt nedsatt.

Sjukbidrag beviljas för en viss tid framåt och betalas ut månadsvis medan sjukpenning i princip beviljas i efterhand och för endast en dag i taget. För att ett löpande sjukbidrag skall kunna dras in eller minskas fordras att den försäkrades arbetsförmåga genomgått en väsentlig förbättring. Rätten till sjukpenning skall i princip prövas var dag. Om den försäkrades arbetsförmåga inte är nedsatt på grund av sjukdom eller nedsatt i mindre eller större omfattning än dagen före, skall sjukpenning inte utges alls eller utges med lägre eller högre grad. Utöver detta kan sjukpenning i vissa speciella fall dras in eller minskas även då den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt.

För att sjukpenning i form av garantiersättning inte skulle bli ett nytt utökat allmänt grundskydd som tillkom alla sjuka och arbetsoförmögna som saknade eller hade låg sjukpenning, vilket antogs inte vara avsikten, behövdes någon form av selekterande prövningsmetod. Det låg då nära till hands att använda det redan etablerade ”för avsevärd tid”, dvs. endast den vars arbetsförmåga på grund av medicinska orsaker kunde antas bli nedsatt för avsevärd tid men inte varaktigt (minst ett år) skulle ha rätt till garantiersättning. Vid nedsatt arbetsförmåga som bedömdes

vara kortare tid än ett år borde den försäkrade ha rätt till sjukpenning, under förutsättning att han eller hon var sjukpenningförsäkrad (hade SGI). Om arbetsförmågan bedömdes bli varaktigt nedsatt borde den försäkrade ha rätt till förtidspension – dvs. precis samma regler som gäller i dag för rätt till sjukbidrag.

Utgångspunkten i beredningsarbetet har varit att till den som saknar rätt till sjukpenning skall det kunna utbetalas garantiersättning motsvarande en viss garantinivå. För den som har en låg sjukpenning skall garantiersättning kunna utbetalas som utfyllnad upp till denna garantinivå. Speciellt i det senare fallet men även principiellt innebär de olika sjukdoms- och arbetsförmågebegreppen som redovisats ovan, att det blev nödvändigt att ta ställning till vilket begrepp av dessa som skulle gälla i ett nytt system.

Då ersättningssystemet i framtiden skulle ingå i sjukpenningförsäkringen, kunde det tyckas naturligt att de begrepp och regler som gäller för sjukpenning även skulle gälla för garantiersättning i denna form.

När det gällde det *medicinska rekvisitet* ifrågasattes om det var möjligt att använda sjukpenningregelns definition ”sjukdom eller följdtillstånd efter sjukdom”. En sådan regel skulle utesluta personer med annan funktionsnedsättning än sjukdom från rätten till ersättning. Det antogs att en sådan uteslutning inte var avsikten med systemändringen.

Att införa rekvisitet ”annan funktionsnedsättning” i sjukpenningförsäkringen skulle innebära en utvidgning av försäkringsskyddet. En försäkrad som är arbetsoförmögen på grund av annan funktionsnedsättning än sjukdom skulle då ha rätt till sjukpenning. Det var svårt att överblicka vilka konsekvenser en sådan utvidgning skulle kunna få.

Beträffande *arbetsförmågebegreppet* ansågs övervägande skäl tala för att sjukpenningförsäkringens krav, att den försäkrade skall sakna arbetsförmåga för rätt till hel sjukpenning, skulle gälla även för rätt till garantiersättning. Om sjukbidragets arbetsförmågebegrepp skulle gälla, dvs. arbetsförmågan bara skulle behöva vara nedsatt med i princip sju åttondelar för rätt till hel ersättning, skulle en ny sjukpenninggrad införas. Det ifrågasattes om en förändring av ersättningssystemet för de försäkrade med långvarig men inte varaktig arbetsoförmåga som saknar eller har låg sjukpenning, kunde anses motivera att dagens arbetsförmågebegrepp skulle ändras i hela sjukpenningförsäkringen. För försäkrade med motsvarande medicinska prognos, men med ersättning *över* en viss nivå, skulle ju vanliga sjukpenningregler gälla eftersom dessa försäkrade skulle få långtidssjukpenning efter viss tid (se föregående avsnitt).

4.4 Överväganden

Utgångspunkten för de övergripande principer som regeringen föreslog för det reformerade förtidspensionssystemet är bl.a. en försäkring med lika villkor för alla försäkrade. Det nya ersättningssystemet skall byggas på ett sådant sätt att villkoren kan vara tydliga och stabila. Den försäkrade skall kunna förutse vad försäkringen täcker och det skall inte finnas någon tvekan om långsiktigheten i villkoren. Systemet bör dessutom vara effektivt från administrativ synpunkt.

Det nu genomförda beredningsarbetet har visat att dessa mål inte kan uppfyllas om sjukbidraget slopas och en dagersättning (sjukpenning eller långtidssjukpenning) skall utges istället vid långvarig men inte varaktig arbetsoförmåga. Bestämmelserna om den inkomstrelaterade ersättningen, dvs. vanlig sjukpenning med sänkt ersättningsnivå efter en viss tid, skulle bli tekniskt komplicerade, oöverskådliga och svåra att förstå, om kravet på likabehandling skulle upprätthållas. Dessutom skulle systemet kräva en omfattande administration. Utredningen har också visat att det inte har varit möjligt att finna ett rimligt system inom sjukpenningförsäkringens ram att konstruera ett sådant ersättningssystem. Problemet har varit att förena de två i grunden oförenliga systemen – ett där arbetsförmågans nedsättning skall prövas i princip dag för dag (sjukpenning) med ett där arbetsförmågans nedsättning är beroende av en viss varaktighet (minst ett år).

Dessutom får konstateras att det inte är helt oproblematiskt att grunda ersättning under mycket långa perioder enbart på SGI, vilket skulle bli fallet om sjukbidraget togs bort och ersattes med sjukpenning. Ett underlag för ersättningen som består av tidigare inkomster har bedömts kunna ge ett mer rättvisande mått på inkomstbortfallet vid längre ersättningsperioder. Om försäkrade vars arbetsförmåga bedöms vara nedsatt minst ett år får tidsbegränsad sjukersättning, blir det betydligt färre personer som kommer att uppbära sjukpenning under långa perioder än om dessa försäkrade skulle uppbära sjukpenning till dess det eventuellt blev aktuellt med sjukersättning som inte är tidsbegränsad (nuvarande förtidspension). Att perioderna med sjukpenning blir kortare får betydelse dels för storleken på den försäkrades inkomstrelaterade sjukersättning dels för den kommande ålderspensionen.

De farhågor som framförs beträffande sjukbidragets s.k. inlåsningseffekt bör inte överdrivas. Frågan om arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser och annan aktivitet behöver inte vara avhängig av att ersättning utges i form av dagersättning utan sådana insatser kan och bör även kombineras med en tidsbegränsad sjukersättning. Införandet av vilande förtidspensionen har dessutom öppnat nya möjligheter med ett

mer flexibelt sjukersättningssystem som underlättar övergången från sjukersättning till arbete.

Ett annat viktigt motiv för att behålla en tidsbegränsad periodicerad ersättning är att man därigenom löser komplikationerna i förhållande till angränsande ersättningssystem. Det gäller bl.a. samordning med livräntor, rätten till fortsatt handikappersättning samt inte minst bostadsstödsfrågan. Dessa ersättningar låter sig inte på något enkelt och logiskt sätt förenas med en ersättning som utges ibland – ibland inte, dvs. sjukpenning.

Sammanfattningsvis får det anses att skälen för att behålla en tidsbegränsad sjukersättning som ersättningsform för försäkrade vars medicinskt orsakade arbetsoförmåga kan antas bestå i minst ett år men inte varaktigt, är betydligt starkare än skälen för att dessa försäkrade skall få sjukpenning.

5 Inkomstrelaterad sjukersättning

5.1 Inledning

I prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension m.m. slås fast att en grundförutsättning i arbetet med att konstruera regler för beräkning av inkomstrelaterad ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsoförmåga är den s.k. inkomstbortfallsprincipen, dvs. tanken om att de framtida inkomster som bortfaller till följd av sjukdom etc. skall utgöra utgångspunkt för beräkningen av ersättning. Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall således baseras på en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om inte nedsättningen av arbetsförmågan inträffat. Till grund för denna uppskattning skall användas inkomsterna åren närmast före pensionsfallet. I viss utsträckning innebär detta en helt ny principiell inriktning jämfört med nuvarande regler, som mer kan betecknas som en kompromiss mellan ett intjänande av pensionsrätt och inkomstbortfallsprincipen.

I propositionen anges ytterligare några utgångspunkter för den fortsatta beredningen av reglerna om beräkning av ersättning vid varaktig nedsättning av arbetsförmågan: Den inkomstrelaterade ersättningen vid hel ersättning bör utgöra cirka 65 procent av den uppskattade inkomsten, upp till ett visst tak. Antalet inkomstår som skall ligga till grund för beräkningen bör vara tillräckligt stort för att ge ett stabilt inkomstunderlag, som speglar den försäkrades förvärvsförmåga och uppnådda inkomststandard. I förhållande till dagens huvudregel för beräkning av antagandepoäng (de två bästa inkomståren av de senaste fyra är de som ligger till grund för antagandepoängen) bör antalet årsinkomster som beaktas i inkomstunderlaget vara större. Det antal inkomstår som används bör dock begränsas så att endast den aktuella inkomststandarden beaktas. Det bör vidare övervägas på vilket sätt år med tillfälligt höga eller låga inkomster skall hanteras i beräkningsunderlaget (för att de inte skall få för stort genomslag på ersättningens storlek). Den antagna inkomsten bör direkt bestämma den inkomstrelaterade ersättningens storlek. Ersättningen bör således beräknas som en given andel av den antagna inkomsten, i stället för att en beräkning görs enligt ålderspen-

sionsmodell där antagen inkomst används för åren från förtidspensioneringen fram till 65 års ålder.

Ytterligare ett ställningstagande som uttalas i propositionen är att ersättningens storlek i princip bör vara oberoende av hur länge en individ varit ansluten eller betalat avgifter till försäkringen.

Den viktigaste konsekvensen av den nya inriktningen är att ersättningens beräkning i högre grad kommer att anknyta till det faktiska framtida inkomstbortfall som uppkommer. Detta är motiverat av rena rättviseskäl men även av intresset att motverka felaktiga drivkrafter i ersättningssystemet. Andra följder är att sjukersättningens storlek blir helt och hållet oberoende av den försäkrades civilstånd och att den s.k. 30-delsberäkningen av inkomstrelaterad ersättning slopas. Vidare kommer den inkomstrelaterade sjukersättningen till skillnad från förtidspension i form av tilläggspension att beräknas på grundval av hela den försäkrades förvärvsinkomst upp till ett visst tak och inte enbart på den del av inkomsten som överstiger ett förhöjt prisbasbelopp. Slutligen får detta också konsekvenser för i vilka situationer en individ skall anses försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning. På detta område innebär det i denna departementspromemoria lämnade förslaget att omfattningen av försäkringen huvudsakligen anknyter till försäkringsbegreppet som enligt socialförsäkringslagen (1999:799 SofL) gäller för arbetsbaserade förmåner. Med hänsyn till sjukersättningens särskilda karaktär föreslås dock en längre efterskyddstid än vad som gäller exempelvis sjukpenning.

Ett ersättningssystem som bygger på inkomstbortfallsprincipen förutsätter ett mått för uppskattning av just dessa inkomster, en s.k. antagandeinkomst. En allmän obligatorisk offentlig försäkring mot bortfall av inkomster till följd av medicinskt grundad arbetsoförmåga måste av naturliga skäl grundas på en relativt schabloniserad uppskattning av inkomstbortfall. Möjligheterna att beakta mer individuellt betingade faktorer, som i och för sig i det enskilda fallet skulle kunna sägas tala för det ena eller andra när det gäller individens faktiska inkomstbortfall, är därigenom begränsade. Med hänsyn till den i princip oändliga variationen bland individerna när det gäller inkomstnivåer, inkomstutveckling och levnadsförhållanden i stort säger det sig självt att det är en synnerligen komplex fråga att fastställa ett mått för uppskattning av inkomstbortfall som ger ett rättvisande resultat i de flesta fall, dvs. som inte innebär vare sig över- eller underkompensation för individerna.

När det gäller en ersättningsform som sjukpenning, som är avsedd att täcka inkomstbortfall av mer kortvarig karaktär, beräknas ersättningen på grundval av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Den sjukpenninggrundande inkomsten utgör en uttalad prognos av den försäkrades inkomstförhållanden under den närmaste framtiden. En

sådan uppskattning medför i de allra flesta fall en korrekt bedömning av inkomstbortfallet vid ersättningsfall av tidsbegränsad karaktär. Samtidigt är det så att många människors inkomstförhållanden varierar relativt påtagligt över tiden. I sådana fall medför ett mått som sjukpenninggrundande inkomst en relativt stor risk för felaktiga bedömningar när det gäller ett mer långsiktigt ersättningsfall. I fråga om sjukersättning kan det förutsättas att längden på ersättningsfallen kommer att vara avsevärt mycket längre än vad som är fallet med sjukpenning, i vissa fall så långa som 35 år. Detta medför i sig ett krav på ett mer stabilt mått för uppskattning av arbetsinkomsten än en prognos grundad på förhållandena direkt i anslutning till försäkringsfallet. Det närmast till hands liggande alternativet är då att grunda uppskattningen av inkomstbortfallet på den försäkrades tidigare inkomster eller den inkomststandard som denne har uppnått.

Vad som måste utgöra utgångspunkten för uppskattningen av inkomstbortfallet vid beräkning av sjukersättning är således i första hand inkomststandarden eller de tidigare faktiska inkomster av förvärvsarbete som en individ har haft. Det mått eller det sätt för beräkning av antagandeinkomst som förordas i prop. 1997/98:111 är att grunda förtidspensionen på genomsnittet av den pensionsgrundande inkomsten under ett antal av åren närmast före pensionsfallet.

Med utgångspunkt i den övergripande målsättningen att antagandeinkomsten skall utgöra ett rättvisade mått för inkomstbortfallet innefattar valet av lösning avvägningar mellan i huvudsak fyra intressen.

Det första intresset omfattar att sjukersättningen skall beräknas på ett så *stabilt underlag* som möjligt. Detta innebär att underlaget skall baseras på ett antal historiska (faktiska) förvärvsinkomster och att antalet inkomster skall vara så stort att tillfälliga variationer i inkomstnivån inte får ett alltför stort genomslag. De inkomster som skall beaktas i underlaget bör dessutom ligga i så nära anslutning i tiden till försäkringsfallet som möjligt för att de i så ringa mån som möjligt skall avvika från det framtida inkomstbortfallet.

Det andra intresset innebär att reglerna skall bygga på *objektivt konstaterbara faktorer* som begränsar skönsmässighet och främjar likformighet i tillämpningen.

Det tredje intresset innebär att inkomster (inkomstnivåer) som av olika orsaker *inte är representativa för bortfallet av de framtida förvärvsinkomsterna inte bör få ett alltför stort genomslag*. Sådana orsaker kan exempelvis vara långtidssjukskrivning, arbetslöshet, etablering av rörelse, barnledighet, studier eller plikttjänstgöring. Detta intresse föranleder dessutom att man bör ta hänsyn till den typiska inkomstutvecklingen under normalt förvärvsaktiv ålder. Vidare innebär detta intresse att tiden från det att en försäkrad inträtt i förvärvslivet till

dessa att ett fullgott skydd för inkomsten uppnåtts inte bör vara alltför lång.

Det fjärde intresset innebär att reglerna om beräkning av ersättning i möjligaste mån bör vara *klara, lättöverskådliga och därigenom även administrativt lätthanterliga.*

Det förslag till regler om beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning som presenteras i denna departementspromemoria söker att tillgodose alla dessa intressen. De olika komponenterna i beräkningsreglerna är i huvudsak inkomstbegreppet, antalet årsinkomster som antagandeinkomsten skall beräknas på, ramtiden och ersättningsnivån.

Inkomstbegreppet innefattar frågor om vilka slags inkomster som skall ligga till grund för beräkningen av ersättning och hur höga inkomster som kan beaktas vid beräkningen.

Antalet årsinkomster som antagandeinkomsten skall beräknas på innefattar en avvägning mellan intresset av att uppnå ett så stabilt underlag som möjligt och intresset av att det inte bör ta alltför lång tid från inträdet på arbetsmarknaden innan ett fullgott skydd för inkomsten uppnås.

Ramtiden bestämmer urvalet årsinkomster från vilket de inkomster som direkt skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomst skall väljas ut.

Ersättningsnivån motsvarar den andel av antagandeinkomsten som sjukersättningen skall uppgå till.

5.2 Personkretsen – Kriterier för försäkring för inkomstrelaterad sjukersättning

5.2.1 Efterskydd enligt socialförsäkringslagen

Förslag: För att en person skall ha rätt till inkomstrelaterad sjukersättning skall han eller hon vara aktuellt försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning enligt socialförsäkringslagen (1999:799 SofL) vid den tidpunkt då försäkringsfallet inträffar.

Försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning skall upphöra att gälla ett år efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll.

Inkomstrelaterad sjukersättning skall upptas bland de arbetsbaserade förmånerna i 3 kap. 4 § socialförsäkringslagen.

För att den inkomstrelaterade sjukersättningens funktion som riskförsäkring skall gälla, skall enligt prop. 1997/98:111 ersättningens storlek inte vara beroende av hur länge en person varit försäkrad i Sverige. Den blir följaktligen oberoende av försäkringstid på liknande sätt som sjukpenningförsäkringen. Den inkomstrelaterade sjukersättningen blir alltså – till skillnad från förtidpension i form av tilläggspension – inte andelsberäknad (30-delsberäknad). För rätt till inkomstrelaterad sjukersättning bör däremot krävas att personen är aktuellt försäkrad för sådan ersättning vid den tidpunkt då hans eller hennes arbetsförmåga bedöms vara långvarigt eller varaktigt nedsatt på grund av medicinska orsaker, dvs. vid tidpunkten för försäkringsfallet.

Enligt socialförsäkringslagen (SofL), som träder i kraft den 1 januari 2001, är en person försäkrad för arbetsbaserade förmåner under den tid han eller hon förvärvsarbetar i Sverige. För arbetstagare gäller försäkringen från och med den första dagen av anställningstiden. För andra, t.ex. egna företagare och uppdragstagare, gäller försäkringen från och med den dag då arbetet har påbörjats.

Den aktuella lagen innehåller bestämmelser som klassificerar olika typer av socialförsäkringsersättningar som antingen bosättningsbaserade eller arbetsbaserade förmåner. Liksom förtidspension i form av tilläggspension, sjukpenning m.fl. typer av inkomstbortfallsförsäkringar bör inkomstrelaterad sjukersättning anses vara en arbetsbaserad förmån som följaktligen bör upptas i SofL bland sådana förmåner.

Enligt huvudregeln i lagen upphör den arbetsbaserade försäkringen att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande – den *generella efterskyddstiden*. Denna efterskyddstid ansåg regeringen, enligt uttalanden i prop 1997/98:119 Socialförsäkringens personkrets, vara behövlig för att en person inte skulle ställas utan försäkringsskydd på grund av att han eller hon i samband med byte av anställning under en kort tid inte är förvärvsverksam. Däremot förefaller syftet inte ha varit att förlänga försäkringsskyddet för den som frivilligt avstår från förvärvsarbete under längre tid.

Utöver den generella efterskyddstiden gäller den arbetsbaserade försäkringen även i ett stort antal andra fall då en person inte förvärvsarbetar. Det är då fråga om aktiviteter eller situationer som av en eller annan orsak ansetts skyddsvärda eller där den enskilde utan egen förskyllan inte förvärvsarbetar. Sådana situationer är t.ex. när sjuk- eller föräldrapenning eller rehabiliteringsersättning utbetalas, då en person är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande samt vid förvärvsavbrott på grund av graviditet, föräldraledighet eller plikttjänst. I praktiken medför reglerna att det endast är när personen själv väljer att

sluta arbeta, som han eller hon efter tre månader inte längre har ett försäkringsskydd för arbetsbaserade förmåner.

Kraven på aktuell försäkring vid tidpunkten för försäkringsfallet i kombination med kriterierna för att bli och förbli försäkrad för arbetsbaserade förmåner medför, om motsvarande regler även skall gälla inkomstrelaterad sjukersättning, att försäkringsskyddet i vissa speciella situationer försämras betydligt i förhållande till vad som gäller i dagens system. Nedan ges två belysande exempel.

Ex. 1 En person som alltid bott och arbetat länge i Sverige slutar sitt arbete för att ta ett sabbatsår. Han uppbär ingen socialförsäkringsersättning eller motsvarande, när arbetet upphör. Efter tre månaders efterskyddstid är han endast försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Om denna person under ledigheten blir varaktigt helt arbetsoförmögen på grund av medicinska orsaker, har han endast rätt till sjukersättning i form av garantiersättning, eftersom han inte är aktuellt försäkrad för arbetsbaserade förmåner när den varaktiga arbetsoförmågan inträdde. I nuvarande system har han rätt till förtidspension i form av folkpension och tilläggspension.

Ex. 2 En person som tidigare bott och arbetat i Sverige har därefter bott och arbetat utomlands i 15 år. Personen flyttar åter hit och börjar arbeta här. Han blir då försäkrad för såväl arbetsbaserade som bosättningsbaserade förmåner. Efter ett år blir han varaktigt arbetsoförmögen. Eftersom han är försäkrad här när den varaktiga arbetsoförmågan inträffar har han rätt till sjukersättning från Sverige. Eftersom han endast arbetat här kort tid, torde han inte ha hunnit få inkomster som kan ligga till grund för beräkning av antagandeinkomst eller endast låga sådana inkomster. Eftersom han är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner kan han få sjukersättning i form av garantiersättning. Om han tidigare förvärvsarbetat i ett EU/EES-land torde regeln om sammanläggning av försäkringsperioder i förekommande fall kunna tillämpas med stöd av förordningen (EEG) nr 1408/71. I nuvarande system har han rätt till förtidspension i form av folkpension och tiläggspension baserad på tidigare och nya inkomster.

Mot bakgrund av de belysta konsekvenserna i exemplen och med hänsyn till sjukersättningens karaktär av långvarig försörjningskälla får det i fråga om denna ersättning anses vara motiverat att frångå bestämmelsen om tre månaders generellt efterskydd i SofL.

Det faktum, att försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning skall vara en renodlad försäkring mot inkomstbortfall, talar för att efterskyddstiden till skillnad från vad som är fallet beträffande förtidspension i form av tilläggspension, inte bör vara obegränsad. En efterskyddstid om ett år kan av flera skäl anses vara väl avvägd. Ju längre

en person är borta frivilligt från arbetsmarknaden desto lägre torde sannolikheten bli för återgång i arbete inom överskådlig tid.

Ett annat motiv för att välja ett års efterskyddstid är en hänvisning till att försäkringsskyddet för bosättningsbaserade förmåner kvarstår vid en vistelse utomlands som kan antas vara längst ett år. Någon motsvarande ”vistelseregel” finns inte för rätten till arbetsbaserade förmåner, då dessa förmåner inte är beroende av att den försäkrade även är bosatt i Sverige.

En ytterligare motivering för ett års efterskydd är en jämförelse med dagens regler om försäkringstillhörighet (1 kap. 3 § AFL). En försäkrad som lämnar Sverige skall fortfarande anses bosatt här, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år.

Rätten till arbetsbaserade förmåner är beroende av om personen är försäkrad i Sverige för sådana förmåner eller inte. Däremot har det ingen betydelse var han eller hon är bosatt. Som tidigare påpekats bör inkomstrelaterad sjukersättning hänföras tillde arbetsbaserade förmånerna i SofL. En person är försäkrad för sådana förmåner så länge arbetet i Sverige pågår. Om en förmån som upptagits bland de arbetsbaserade förmånerna i 3 kap. 4 och 5 §§ SofL utbetalas när försäkringen skall upphöra fortsätter försäkringen att gälla under den tid som förmånen utbetalas. En person har alltså rätt att uppbära inkomstrelaterad sjukersättning oberoende av var i världen han eller hon är bosatt så länge han eller hon är försäkrad för sådan förmån i Sverige.

5.2.2 Rätt till inkomstrelaterad sjukersättning i vissa övriga fall

> Den som inte är försäkrad för arbetsbaserade förmåner vid tidpunkten för försäkringsfallet, men som då uppbär någon av de i 3 kap. 13 § SofL angivna förmånerna, skall vara försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning.

För rätt till inkomstrelaterad sjukersättning fordras enligt förslaget i denna departementspromemoria att en person är aktuellt försäkrad för den arbetsbaserade förmånen sjukersättning.

Vidare föreslås att det inkomstbortfall en person drabbas av i anledning av försäkringsfallet skall uppskattas med ledning av genomsnittet av hans eller hennes tidigare pensionsgrundande inkomster enligt LIP, dvs. förutom förvärvsinkomster och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner även vissa andra ersättningar, t.ex. dagpenning från arbets-

löshetskassa, utbildningsbidrag till doktorander och vårdbidrag som inte enbart avser merkostnader (uppräkning finns i 3 kap. 13 § SofL).

Det får anses rimligt att en person som *uppbär* någon av de i bestämmelsen nämnda bosättningsbaserade förmåner vid försäkringsfallet skall vara försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning.

5.3 Beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning

Förslag: Inkomstrelaterad sjukersättning skall beräknas på grundval av en antagandeinkomst. Antagandeinkomsten beräknas som genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomsterna som tjänats in av den försäkrade under en given period, som närmast föregått det år då försäkringsfallet inträffar (ramtiden). Bruttoårsinkomsterna utgörs av de pensionsgrundande inkomsterna enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med tillägg för debiterade allmänna pensionsavgifter för respektive år samt pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats vid förtidspension resp. sjukersättning. Det högsta belopp en bruttoårsinkomst kan upptas till vid beräkningen av antagandeinkomst skall dock vara 7,5 förhöjda prisbasbelopp.

Längden på ramtiden är beroende av den ålder den försäkrade uppnår det år då försäkringsfallet inträffar. För dem vars försäkringsfall inträffar det år de uppnår en ålder av 53 år eller högre är den 5 år. När försäkringsfallet inträffar i lägre åldrar varierar ramtiden med åldern vid försäkringsfallet på så sätt att den är 6 år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade uppnår 50, 51 eller 52 års ålder, 7 år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade uppnår 47, 48 eller 49 års ålder och 8 år i de fall då försäkringsfallet inträffat det år då den försäkrade uppnår en ålder av 46 år eller lägre.

Inkomstrelaterad sjukersättning beräknas som 64 procent av antagandeinkomsten.

Den inledningsvis fastställda antagandeinkomsten skall tillämpas vid förändring av ersättningsgraden under pågående ersättningsfall.

5.3.1 Inkomstbegreppet

Pensionsgrundande inkomst med tillägg för avdragna egenavgifter

I likhet med vad som gäller i nuvarande system föreslås att beräkningen av antagandeinkomsten som ligger till grund för sjukersättning skall baseras på de faktiska inkomster som ingår i pensionsunderlagen i ålderspensionssystemet, dvs. pensionsgrundande inkomst i form av lön, inkomst av näringsverksamhet, sjukpenning, arbetslöshetsersättning m.m.

Den pensionsgrundande inkomsten fastställs vid taxeringen till inkomstskatt, vilket i sig medför en viss garanti för att belopp etc. är korrekta, och registreras av Riksförsäkringsverket. Detta innebär otvetydigt stora praktiska fördelar.

Vid beräkning av pensionsgrundande inkomst skall emellertid ett belopp avräknas, motsvarande allmän pensionsavgift (f.n. 7 procent) som enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift debiteras på inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av inkomsterna före avdrag för allmän pensionsavgift inte överstiger 8,07 förhöjda prisbasbelopp, vilket i termer av pensionsgrundande inkomst motsvarar 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Genom att den allmänna pensionsavgiften skall reducera den pensionsgrundande inkomsten skiljer sig den pensionsgrundande inkomsten från bruttoinkomsten. Denna ordning har sin förklaring i övergången från hel finansiering av ålderspensionssystemet genom arbetsgivaravgifter till delvis finansiering genom allmänna egenavgifter. Utgångspunkten är att den pensionsgrundande inkomsten och därmed den ålderspensionsrätt som tillgodoräknas skall vara oberoende av i vilken form olika offentliga åtaganden finansieras. Valet mellan finansiering med arbetsgivaravgift eller med allmän pensionsavgift bör sålunda inte påverka den pensionsförmån som tjänas in. Arbetsgivaravgifterna är en del av de totala lönekostnaderna. Sett över en längre tidsperiod begränsas löneutrymmet generellt sett av en arbetsgivaravgift. Detta innebär att arbetsgivaravgifter reducerar bruttolönerna och därmed de pensionsgrundande inkomsterna. Motsvarande gäller däremot inte den allmänna pensionsavgiften, eftersom denna debiteras den enskilde individen på samma sätt som inkomstskatten. Den påverkar därför inte bruttolönen. Med tidigare gällande regler för pensionsgrundande inkomst fick en viss förändring av avgiftsuttaget olika effekt på den intjänade pensionsrätten beroende på om den tar formen av en sådan avgift som den allmänna pensionsavgiften eller av arbetsgivaravgift. Neutralitet mellan finansiering med arbetsgivar- respektive allmän pensionsavgift kräver att den all-

männa pensionsavgiften dras ifrån vid beräkning av pensionsgrundande inkomst.

När det gäller beräkning av sjukersättning är emellertid de orsaker som ligger till grund för ordningen med reducering av den pensionsgrundande inkomsten med allmän pensionsavgift inte direkt applicerbara. Av bl.a. principiella skäl är det närmast till hands liggande alternativet att det är den egentliga bruttoårsinkomsten, dvs. inklusive beloppet som dras av för allmänna pensionsavgifter, som ligger grund för antagandeinkomsten. Alternativet, dvs. att utgå från den pensionsgrundande inkomsten utan tillägg för avdragna avgifter, skulle rent konkret innebära att antagandeinkomsten skulle ligga på en nivå som är 7 procent lägre.

Som påpekats ovan ingår olika ersättningar som sjukpenning, arbetslöshetsersättning m.m. i den pensionsgrundande inkomsten. Man skulle i och för sig kunna tänka sig ett system för ersättning av inkomstbortfall vid nedsatt arbetsförmåga där beräkningen av antagandeinkomst utgick endast från faktiska inkomster från förvärvsarbete.

Ett alternativ som bygger på denna tanke är att perioder då en försäkrad ägnar sig åt andra verksamheter än förvärvsarbete såsom studier, barnledighet etc. skulle vara överhoppningsbara så att i princip endast inkomster intjänad under perioder med förvärvsarbete skulle beaktas vid beräkning av ersättning. Emellertid är det svårt att se att detta skulle innebära några egentliga fördelar i förhållande till nuvarande ordning. Med all säkerhet skulle det medföra krav på ett betydligt mer komplicerat regelverk som hanterar situationen när en individ av olika anledningar inte förvärvsarbetat under en större del av ramtiden. Exempelvis uppkommer en rad olika svåra gränsdragningsproblem redan när det gäller att bestämma vilken typ av verksamhet som skall medföra att en period blir överhoppningsbar. Dessutom ställer en sådan lösning ett krav på i princip ständig uppdatering av reglerna eftersom man exempelvis inom arbetsmarknadspolitiken relativt frekvent förändrar systemet för ersättning vid olika arbetsmarknadsrelaterade åtgärder som studier m.m. I princip är också samtliga de olika former av ersättningar som kan utgöra pensionsgrundande inkomst sådana att de träder i stället för arbetsinkomster i olika situationer och dessutom i regel anknyter storleksmässig till tidigare förvärvsinkomster. Ett system med överhoppningsbara tider skulle vidare kunna medföra en betydande nackdel för relativt nytillträdda på arbetsmarknaden. I vissa fall skulle sjukersättningen dessutom kunna komma att beräknas på mycket gamla inkomster, som inte alls kan anses representativa för den försäkrades förvärvsförmåga.

Genom att använda de högsta pensionsgrundande inkomsterna som grund för antagandeinkomsten torde man vidare i huvudsak uppnå att

densamma beräknas på de faktiska arbetsinkomsterna. Företrädesvis är det de arbetsinkomster som en individ har haft som bäst kan anses motsvara det framtida inkomstbortfallet vid en eventuell arbetsoförmåga. Generellt sett är årsinkomsterna som utgörs av arbetsinkomster dessutom de högsta för personer som senare drabbas av en minskad arbetsförmåga eftersom ersättningar som sjukpenning, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning m.fl. så gott som alltid endast utgör en andel av den arbetsinkomst de trätt i stället för. I regel är också den högsta inkomsten den senaste arbetsinkomsten som tjänats in innan en sjukdom eller ett funktionshinder börjat inverka på arbetsförmågan och denna inkomst kan således i de flesta fall sägas vara mest representativ vid uppskattningen av det framtida inkomstbortfallet. Detta gäller särskilt för yngre personer. Det förhållandet att en enstaka arbetsinkomst i vissa fall kan sägas vara onormalt hög bör mot bakgrund av det anförda inte medföra att den högsta inkomsten inte beaktas vid beräkningen av antagandeinkomsten utan i stället hanteras genom att antagandeinkomsten beräknas på ett antal inkomster. Det är bör alltså vara ett antal av de högsta inkomsterna under ramtiden som skall utgöra underlaget för antagandeinkomsten.

I ålderspensionsreformen föreslogs inledningsvis att sociala ersättningar vid sjukdom eller arbetslöshet skulle vara pensionsgrundande inte bara när det gäller den faktiska ersättningen utan även medföra pensionsrätt på grundval av den s.k. bakomliggande inkomsten. Avsikten var att i ålderspensionshänseende kompensera för den typiska sänkning av totalinkomsten som det innebär att uppbära sjukpenning eller rehabiliteringspenning enligt AFL respektive dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen i stället för att förvärvsarbeta. Något tillägg för bakomliggande inkomst skulle inte utgå till den som uppbar kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) eller utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning eller till den som deltar i yrkesinriktad rehabilitering.

Pensionsrätt skulle således enligt det ursprungliga förslaget tillgodoräknas för en fiktiv inkomst. Under arbetet med ålderspensionsreformen framkom dock att utformningen av ett system med pensionsrätt för bakomliggande inkomster var förenad med inte obetydliga tekniska svårigheter. Ersättning motsvarande dagpenning från arbetslöshetskassa vid arbetslöshet utges till personer som deltar i mer eller mindre tidsbegränsade arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom aktivare användning av arbetslöshetsersättningen, resursarbeten och tillfällig avgångsersättning. Om pensionsrätt för bakomliggande inkomst med den utformning som föreslagits infördes i det reformerade pensionssystemet skulle vissa gränsdragningsproblem uppstå. Arbetslösa skulle komma att behandlas olika i pensionsavseende beroende på om de deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller inte. Dessutom skulle

arbetslösa i olika åtgärder behandlas olika i pensionsavseende beroende på vilken åtgärd de deltar i. Den nya konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen skulle dessutom medföra svårigheter att urskilja den grupp av arbetslösa som tidigare uppbar KAS eftersom denna ersättning arbetats in i arbetslöshetsförsäkringen i övrigt.

Sammanfattningsvis fann man att de ovan beskrivna nackdelarna med ett system med bakomliggande inkomster, administrativa nackdelar och de kostnader som skulle vara förenade med detta vägde så tungt att det inte uppvägdes av det utbyte den enskilde skulle kunna få av en sådan pensionsrätt. Förslaget om pensionsrätt för bakomliggande inkomst slopades därför.

I fråga om sjukersättning ställer det sig i och för sig relativt annorlunda när det gäller vilket utbyte den enskilde skulle kunna få om sociala ersättningar som utgetts under ramtiden skulle räknas upp på ett liknande sätt som förslaget om ålderspensionsrätt på bakomliggande inkomst. De flesta av de ovan beskrivna nackdelarna gör sig dock gällande även vid beräkning av sjukersättning. Det innebär förmodligen en relativt omfattande administrativ apparat att särskilt registrera alla de ersättningar som skulle vara tänkbara och räkna fram pensionsgrundande belopp på dessa. En särskild fråga är om förändringar i ersättningsnivåerna skulle påverka vilken procentsats som de pensionsgrundande beloppen skulle beräknas till. Det lagrum som skulle reglera vilka ersättningar som skulle beaktas skulle med all sannolikhet bli föremål för ändringar mycket ofta.

När det gäller frågan om vilka transfereringar som skulle räknas upp vid beräkningen av inkomstrelaterad sjukersättning torde det enda rimliga vara att endast beakta sådana ersättningar som träder i stället för en arbetsinkomst som bortfallit. Som framgått av den ovan lämnade redogörelsen är det emellertid inte alltid självklart huruvida exempelvis ett utbildningsbidrag som utgetts till en person har ett sådant syfte eller inte.

Man kan emellertid även på principiella grunder rikta invändningar mot ett system med beaktande av bakomliggande inkomst vid beräkning av sjukersättning. Ett övergripande syfte bakom reglerna om förmånsberäkning bör vara att de skall innebära ett mått på en framtida förväntad arbetsinkomst. Det som i det perspektivet ligger närmast till hands bör därför vara att i möjligaste mån grunda sjukersättningen på faktiska arbetsinkomster, inte på sociala ersättningar.

De flesta av dessa ersättningar beräknas också på ett sådant sätt att det är arbetsinkomsterna under en relativt kort tid eller ett mer eller mindre välgrundat antagande om framtida inkomster som ligger till grund för ersättningen. Detta innebär en icke obetydlig risk för att ersättningen (eller uppskattningen av bortfallet av arbetsinkomster) av-

viker från den arbetsinkomst den försäkrade skulle ha haft om han eller hon fortsatt att arbeta. Samtidigt kan en sålunda beräknad ersättning utges under flera års tid vilket innebär att en sjukersättning i dess helhet kan beräknas på enbart ersättningen och att en avvikelse mellan ersättning och trolig arbetsinkomst därigenom får ett mångfaldigt genomslag. Att vid beräkningen av antagandeinkomsten beakta bakomliggande inkomst genom ett procentpåslag på transfereringar förstärker effekten av en avvikelse i de fall uppskattningen av inkomstbortfallet varit för hög vid beräkningen av transfereringen i fråga. Å andra sidan minskas effekten av en avvikelse när uppskattningen varit för låg.

Mot bakgrund av det ovan anförda har det emellertid inte bedömts vara ett vare sig lämpligt eller realistiskt alternativ att införa ett system med beaktande av bakomliggande inkomster vid beräkningen av antagandeinkomst. De syften som kan sägas ligga till grund för ett system med beaktande av bakomliggande inkomst kan dessutom i de flesta fall uppnås genom att i stället ramtiden får en lämplig utformning.

När det gäller de pensionsgrundande belopp till föräldrar till små barn samt till dem som fullgör plikttjänst eller studerar och som i olika situationer kan tillgodoräknas en individ i det reformerade ålderspensionssystemet saknas i många fall någon mer påtaglig anknytning till tidigare förvärvsinkomster. Genom ålderspensionsreformen har ålderspensionssystemet kommit att baseras på den s.k. livsinkomstprincipen, som innebär att pensionen beräknas på grundval av förvärvsinkomsterna under hela livet. Övergången från 15- och 30-årsreglerna i ATP-systemet till livsinkomstprincipen medförde ett behov av särskild kompensation i pensionshänseende för en sådan frånvaro från arbetsmarknaden som inte rimligen bör få slå igenom som minskad pensionsrätt. Detta har gjort det motiverat att för vissa grupper tillskapa regler som innebär att pensionsberättigade vid sidan av den pensionsgrundande inkomsten tillgodoräknas s.k. pensionsgrundande belopp.

Det förhållandet att sambandet mellan de pensionsgrundande beloppens storlek och tidigare förvärvsinkomster är relativt svagt utgör ett principiellt skäl att inte beakta dessa belopp vid beräkningen av antagandeinkomst. Emellertid är det också så att konstruktionen av reglerna om pensionsgrundande belopp är gjord helt och hållet med utgångspunkt i ålderspensionssystemet och livsinkomstprincipen. Det innebär att utfallet av reglerna om pensionsgrundande belopp i termer av utbetald ålderspension blir väsensskilt från vad utfallet skulle bli i termer av utbetald sjukersättning om dessa pensionsgrundande belopp skulle beaktas vid beräkningen av antagandeinkomst. Det skulle således med stor säkerhet innebära många fall av såväl över- som underkompensation om exempelvis problemet med inkomstsänkning vid omvårdnad av små barn skulle hanteras genom de pensionsgrundande be-

loppen till föräldrar till små barn. Vid tillämpning av en relativt lång ramtid för de åldersgrupper som i regel är aktuella för tillgodoräknande av pensionsgrundande belopp uppnås dock på ett betydligt enklare och mer rättvisande sätt att ersättningen anknyter till det verkliga inkomstbortfallet.

I fråga om pensionsgrundande belopp som tillgodoräknas den som uppbär förtidspension (alt. sjukersättning) är emellertid förhållandet till tidigare förvärvsinkomster annorlunda än vad som gäller andra typer av pensionsgrundande belopp. När det gäller pensionsgrundande belopp som tillgodoräknas den som uppbär förtidspension (sjukersättning) finns en klar anknytning till tidigare förvärvsinkomster. Om en försäkrad som uppburit sådan ersättning under en tid men därefter återfått arbetsförmågan föreligger inte längre rätt till ersättning. Vid ett återfall i sjukdom en tid efter det att ersättningen dragits in måste därför en ny antagandeinkomst beräknas. Att inte tillgodoräkna den försäkrade något pensionsgrundande belopp för förtidspension (sjukersättning) under de perioder under ramtiden då sådan ersättning utgetts skulle ge ett oacceptabelt resultat. I sådant fall bör vid beräkningen för varje månad med förtidspension (sjukersättning) tillgodoräknas 1/12 av antagandeinkomsten proportionellt till ersättningsgraden. Till detta belopp får naturligtvis läggas de pensionsgrundande inkomster som den försäkrade tjänat in det aktuella året.

Indexering av inkomster vid beräkning av antagandeinkomst

Vid beräkningen av antagandeinkomst bör de olika inkomster som beaktas räknas om med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen mellan det år inkomsten hänför sig till och försäkringsfallsåret. I nuvarande system sker en sådan omräkning med utgångspunkt i prisutvecklingen genom anknytningen till prisbasbeloppet. Ett alternativ skulle kunna vara att omräkning görs med hänsyn till förändringen av inkomstindex i ålderspensionssystemet. Som framgår av avsnitt 11 lämnas emellertid inte några förslag om indexering av ersättning i denna departementspromemoria. I avvaktan på beredningen av denna fråga lämnas därför inte heller något förslag rörande omräkningen av inkomster i samband med beräkningen av antagandeinkomst. I de beräkningar som redovisas har dock omräkningen skett med enbart beaktande av prisutvecklingen.

Inkomsttaket

När det gäller det s.k. taket, dvs. gränsen för hur höga inkomster som skall beaktas vid beräkning av ersättning, i försäkringen mot inkomstbortfall lämnas här inte något förslag om ändring i förhållande till nuvarande inkomsttak, 7,5 förhöjda prisbasbelopp.

5.3.2 Antalet årsinkomster i antagandeinkomsten

I proposition 1997/98:111 konstateras att i förhållande till dagens huvudregel för beräkning av antagandepoäng (de två högsta pensionspoängen av de senaste fyra) så bör antalet årsinkomster som direkt ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomst vara större. Att räkna på genomsnittet av de tre eller fyra bästa inkomståren ger en högre stabilitet i inkomstunderlaget i förhållande till det nuvarande systemet. Effekterna av tillfälligt höga inkomstår, s.k. toppår, minskas på så sätt. Samtidigt blir antagandeinkomsten lägre ju fler inkomster som beaktas vid beräkningen.

Antalet år bör samtidigt inte vara alltför högt eftersom det innebär att det i sådana fall tar mycket lång tid från inträdet på arbetsmarknaden tills dess att ett fullgott skydd uppnås. Att beräkna genomsnittsinkomsten på så många som fyra år innebär ju samtidigt att det i princip tar fyra år från inträdet i förvärvslivet innan en försäkrad uppnår ett fullgott skydd för sin inkomst.

Förtidspensionsutredningen konstaterade att det med hänsyn till utformningen av den av utredningen föreslagna beräkningsregeln (genomsnittsberäkning på fyra års inkomster) i praktiken krävdes pensionsunderlag på den högsta nivån som beaktas i försäkringen (7,5 basbelopp) för minst två år för att den inkomstrelaterade förtidspensionen skulle överstiga garantinivån en aning och att pensionsunderlag för tre år krävs för att i förhållande till garantinivån få något verkligt utbyte av tidigare arbetsinkomster. Detta förstärks naturligtvis vid mer normala inkomstlägen. Att den som förvärvsarbetat i tre år och under dessa år bevisligen haft jämna inkomster som är relativt höga får en antagandeinkomst som i princip är 25 procent lägre än genomsnittet av inkomsterna under de tre åren kan knappast betecknas som tillfredsställande men detta skulle bli fallet om beräkningen görs på grundval av fyra års inkomster.

Även om sjukersättning framdeles kommer att beviljas endast personer från 30 års ålder och uppåt och andelen personer med intjänad pensionspoäng i åldrarna 25–29 år trots allt är relativt hög kan det alltså ifrågasättas om fyra år inte är en alltför lång tid.

Av betydelse i sammanhanget är även att den utjämnande verkan på s.k. toppårseffekter som erhålls genom att öka antalet inkomster i beräkningen minskar ju högre antal som tillämpas. Om vi exempelvis antar att en individ har en jämn inkomstnivå om 180 000 kr under åren närmast före försäkringsfallet, så när som på ett s.k. toppår då inkomsten var 20 procent högre, så skiljer sig den procentuella förändringen av bruttoersättningen till följd av inkomstökningen bara med drygt en procentenhet mellan alternativen tre resp. fyra år vid en ersättningsnivå om 64 procent. Jämför man alternativen två och tre år är motsvarande förändring nästan två procentenheter.

Mot bakgrund av det ovan anförda ter det sig som en lämplig avvägning – mellan dels intresset av ett stabilt underlag, dels intresset av att tiden innan ett fullgott skydd uppnås inte skall vara för lång – att fastställa antalet årsinkomster som direkt skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomst till tre.

Även i det fallet att antagandeinkomsten beräknas utifrån tre års inkomster kan man naturligtvis konstruera liknande exempel som det ovan refererade när en försäkrad som är relativt nyetablerad i förvärvslivet tidigt drabbas av arbetsoförmåga och på grund av beräkningssättet får en antagandeinkomst som inte är särskilt representativ för det sannolika inkomstbortfallet.

Ett alternativ som åtminstone delvis skulle kunna innebära en lösning för de yngre personer som beviljas sjukersättning är att vid beräkningen av antagandeinkomst beakta den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). En sådan regel skulle exempelvis kunna ha innebörden att om en försäkrad under ramtiden inte har haft minst tre år med pensionsgrundande inkomst över en viss nivå så skulle ett belopp motsvarande den sjukpenninggrundande inkomsten kunna ersätta en pensionsgrundande inkomst för ett av åren då pensionsgrundande inkomst saknas eller det år då denna är lägst. Det har dock vid beräkningar som företagits visat sig att genom en sådan regel uppkommer en rad icke önskvärda effekter. Det skulle medföra höjningar av antagandeinkomsten för ett stort antal försäkrade i högre åldrar med sådana inkomstförhållanden att det inte ter sig motiverat med den uppnådda effekten samtidigt som antalet individer med förhöjd ersättning som följd av en sådan regel i de lägre åldrar där regel var avsedd att få effekt är relativt lågt. Bl.a. mot bakgrund härav föreslås inte någon sådan regel.

En mindre önskvärd effekt av att räkna på de tre högsta inkomstunderlagen är att i de fall då en person har förvärvsarbetat under i princip hela ramtiden så blir genomsnittet av de tre högsta inkomstunderlagen inte odiskutabelt representativt för förvärvsförmågan. I de fall lägre inkomster kommer sig av att individen till följd av den sjukdom

som sedan leder till sjukersättning erhållit ett mindre krävande men sämre betalt arbete är det emellertid rimligt att sjukersättningen grundas på de högre inkomsterna. Det är inte heller orimligt att anta att så är fallet i de flesta fall när det är fråga om mer markanta skillnader mellan de tre högsta inkomstunderlagen och övriga inkomstunderlag.

5.3.3 Ramtiden

Ramtiden bestämmer urvalet årsinkomster från vilket de inkomster som direkt skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomst skall väljas ut. Frågan om ramtidens utformning rymmer flera aspekter såsom

a) graden av aktualitet för de inkomster som ligger till grund för antagandeinkomsten,
b) hänsynstagande till de typiska sänkningar av inkomsten som följer vid långvarig sjukdom, arbetslöshet, barnledighet, studier, uppbyggnad av näringsverksamhet m.m. eller – annorlunda uttryckt – möjligheten att undanta fler än ett inkomstår med låga inkomster i ramtiden från de inkomstår som direkt skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten samt
c) beaktande av den typiska inkomstutvecklingen över livscykeln.

Försäkringsfallsåret bör vara utgångspunkten

Utgångspunkten för ramtiden bör, med hänsyn till intresset av att de inkomster som beaktas vid antagandeinkomstberäkningen är så aktuella som möjligt, vara det år då rätten till ersättning inträder eller försäkringsfallsåret, dvs. det år då arbetsförmågan blivit nedsatt i sådan utsträckning som förutsätts för rätt till sjukersättning och då nedsättningen kan betraktas som varaktig eller väntas bli bestående minst ett år.

Några remissinstanser som yttrade sig över Förtidspensionsutredningens betänkande föreslog att sjukfallets inledande skall utgöra utgångspunkten för beräkningen av förtidspensionen. En sådan lösning kan vid en första anblick te sig principiellt riktig. Att utgå från någonting annat som startpunkt än då ersättning börjat utges ter sig dock inte praktiskt möjligt. Själva idén med en sådan regel skulle ju vara att mäta enbart de inkomster som tjänats in före den tidpunkt då sjukdom eller funktionshinder börjat påverka arbetsförmågan, dvs. inkomstens storlek. Att fastställa en sådan tidpunkt är dock i många fall relativt svårt

eftersom arbetsförmågan oftast försämras gradvis och detta inte alltid kommer till uttryck i en långvarig sammanhängande sjukskrivning som föregår sjukersättningen.

Det kan dessutom i vissa fall innebära en även ur principiell synvinkel bättre lösning att i viss utsträckning grunda sjukersättningen på sjukpenning. Detta gäller exempelvis relativt nytillträdda på arbetsmarknaden. Att för dessa tillämpa sjukfallets början som utgångspunkt för ramtiden skulle med säkerhet innebära en stor försämring för den gruppen.

Att låta sjukfallets början utgöra utgångspunkt för urvalet av de inkomstår som ligger till grund för sjukersättningens beräkning innebär i de flesta fall i praktiken samma sak som att man skjuter ramtiden tillbaka i tiden, med följd att ersättningen i högre grad beräknas på grundval av förvärvsinkomster. I princip samma effekt kan således för de flesta fall uppnås genom en utökning av ramtiden.

Eftersom arbetsinkomster i allmänhet saknas under försäkringsfallsåret och den pensionsgrundande inkomsten för detta år fastställs först under den andra halvan av det efterkommande året, bör dock inte försäkringsfallsåret ingå i själva ramtiden.

Antal år i ramtiden och inkomstbortfallet

Möjligheten att undanta fler än ett inkomstår med låga inkomster i ramtiden från det urval inkomstår som direkt skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten är mycket väsentlig för nivån på sjukersättningen. Denna möjlighet styrs av dels antalet inkomster som direkt skall ligga till grund för beräkning av antagandeinkomsten, dels av ramtidens längd.

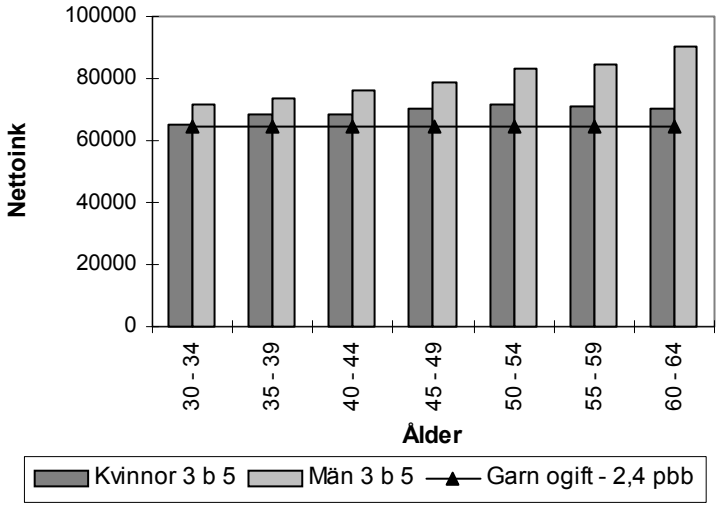
En betydande andel av dem som i dag beviljas förtidspension eller sjukbidrag har en tid med sjukpenning före pensionen vilken överstiger två år. Att perioden med sjukpenning är så lång som mer än två år är dock mest framträdande i yngre åldersgrupper. Detta talar emellertid för att minst två år bör kunna undantas från beräkningen om det i första hand är förvärvsinkomsterna som skall ligga till grund för beräkningen av den inkomstrelaterade sjukersättningen. Om antagandeinkomsten skall grundas på tre årsinkomster och minst två årsinkomster skall kunna undantas måste ramtiden alltså vara minst fem år.

Om även en tid med andra ersättningar än sjukpenning, såsom rehabiliteringspenning, arbetslöshetsersättning eller studiemedel eller en längre period utan arbetsinkomster i anledning av exempelvis en längre resa ligger inom ramtiden kan detta medföra relativt stor sänkande inverkan på sjukersättningen om ramtiden är så kort att endast ett eller

två år får undantas. Utifrån de ovan redovisade övervägandena med utgångspunkt i inkomstbortfallsprincipen är ett sådant utfall inte tillfredsställande. I sådana fall krävs alltså en betydligt längre ramtid om antagandeinkomsten skall grundas på förvärvsinkomster. Som påpekats ovan bör samtidigt ramtiden inte vara så lång att inkomster som inte längre kan anses vara representativa för det framtida inkomstbortfallet beaktas. Ju längre tillbaka i tiden en inkomst ligger desto mindre kan dess nivå generellt sett sägas vara representativ för framtida inkomstnivåer. En lämplig avvägning utifrån dessa olika faktorer är en möjlighet att undanta fem årsinkomster från beräkningen, dvs. ramtiden bör omfatta i vart fall åtta år tillbaka i tiden från försäkringsfallsåret.

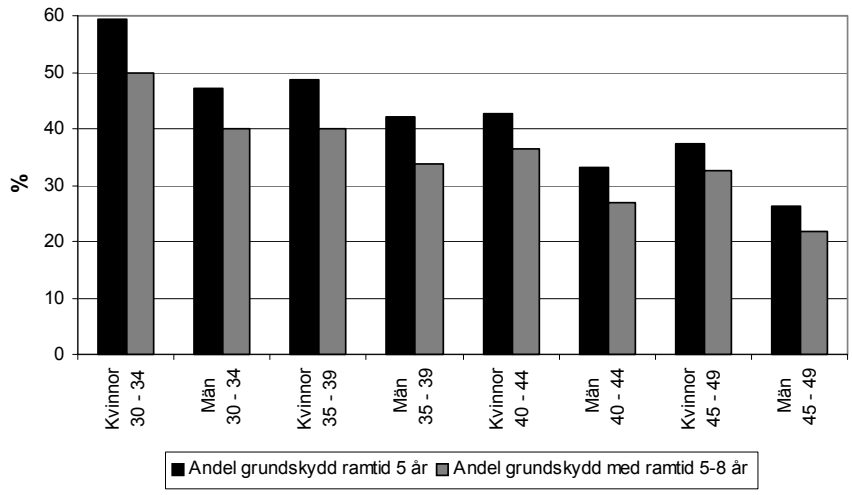
Under arbetet med att utforma regler för beräkning av antagandeinkomst har alternativet att tillämpa en generell ramtid om fem år för alla övervägts. Ett sådant alternativ torde dock genomsnittligt sett i förhållande till nuvarande regler innebära en relativt påtaglig sänkning av kompensationsgraden för såväl män som kvinnor i alla åldersgrupper i förhållande till nuvarande regler, dock med undantag för kvinnor i åldrarna från 55 år och däröver. En sådan regel tenderar vidare att leda till att ersättningssystemet för dem som beviljas ersättning i yngre åldrar närmar sig ett rent grundskyddssystem. Detta illustreras av figuren nedan, där de genomsnittliga nettoutfallen i respektive åldersgrupp jämförs med ovan angivna grundskyddsnivå.

Diagram 5.1 Nettoutfall för nybeviljade förtidspensionärer år 1996 vid ramtiden 5 år jämfört med garantinivå 2,4 pbb



Av figuren nedan framgår andelen personer i olika åldersgrupper bland nybeviljade förtidspensionärer år 1996 som vid beräkning med en generell ramtid om fem år skulle komma att omfattas av grundskyddet jämfört med motsvarande andel vid det alternativ för ramtid som föreslås i denna departementspromemoria.

Diagram 5. 2 Andel individer (i %) i olika grupper som omfattas av grundskyddet, garantinivå 2,4 pbb, vid olika alternativ för ramtid. Kvinnor och män i olika åldersgrupper



Dessa siffror ger vid handen att en relativt betydande andel av individerna, såväl kvinnor som män, i de yngre åldersgrupperna helt eller delvis kommer att omfattas av grundskyddet med en generell ramtid på fem år. Garantiersättningens storlek kan i och för sig i det enskilda fallet variera från allt mellan en krona och ett belopp motsvarande garantinivån.

Av figuren ovan framgår dessutom att när man i fråga om de yngre beaktar längre tillbaka i tiden liggande inkomster som individerna faktiskt har haft så minskar andelen grundskyddsberoende individer påtagligt. Ett alternativt sätt att uttrycka samma sak är att en generell ramtid på fem år medför att yngre individer i många fall kommer att avskäras från möjligheten att få arbetsinkomster beaktade som utan tvivel är representativa för det framtida inkomstbortfallet. Följden blir att de i stället hänvisas till grundskyddet i försäkringen.

En betydelsefull orsak till de olika utfallen beroende på ramtidens längd torde vara att vid en så kort ramtid som fem år så kommer en stor

andel av de inkomster som ligger till grund för antagandeinkomstberäkningen att utgöras av i första hand sjukpenning och rehabiliteringspenning. Cirka hälften av dem som beviljas förtidspension/sjukbidrag i åldrarna från 30 år till 44 år och som har en föregående sjukperiod som ligger i direkt anslutning till beviljandet av förtidspension har en föregående sjukpenningperiod som överstiger två år (något mindre för kvinnor och något mer för män). Motsvarande andel för dem med mer än tre års tid med sjukpenning före beviljandet är cirka 25–30 procent. Det är dock naturligt att såväl sjukskrivningsperioder som rehabiliteringsinsatser blir längre för yngre personer som går i förtidspension än för äldre.

I åldrarna kring 30 år finns av olika skäl såsom studier, arbetslöshet, plikttjänstgöring m.m. en beaktansvärd andel personer som har ett uppehåll i förvärvsarbetet och som således under något eller några år helt enkelt saknar pensionsgrundande inkomster utan att det för den sakens skull kan sägas vara representativt för de framtida inkomstförhållandena. En normal högskoleutbildning på tre år under ramtiden medför således med nödvändighet att individen kommer att delvis hänvisas till grundskyddet även om han eller hon förvärvsarbetat med hyggliga inkomster (<206 000 kr per år) under tio år dessförinnan. Ofta är dessutom situationen i sådana fall sådan att personen i fråga före ett beslut om beviljande av långvarig eller varaktig ersättning har en längre tids sjukperiod med eller utan ersättning som även den hamnar inom ramtiden. I sådant fall förstärks naturligtvis karaktären av grundskyddssystem. Det bör dock observeras att de i denna promemoria föreslagna reglerna om krav på försäkringstillhörighet kan innebära att längre studier medför att försäkringsskyddet för inkomstrelaterad sjukersättning upphör.

Förtidspensionsutredningen föreslog att antagandeinkomsten enligt en huvudregel skulle grundas på de fyra högsta pensionsgrundande inkomsterna under de sex år som närmast föregått det år då pensionsfallet inträffat. Om en pensionsberättigad under vart och ett av minst tre år av de sex år som närmast föregått det år då pensionsfallet inträffat i viss omfattning uppburit transfereringar som utgår vid arbetslöshet, viss utbildning, sjukdom, föräldraskap och andra situationer, som typiskt sett innebär en inkomstminskning som inte skulle ha inträffat om den försäkrade hade fortsatt arbeta skulle en alternativregel kunna tillämpas. Denna regel innebar således att om den försäkrade under minst tre av de sex år som föregått pensionsfallsåret uppburit sådana transfereringar under minst motsvarande ett halvt år med hel ersättning kunde efter ansökan från den försäkrade antalet pensionsunderlag som enligt huvudregeln beaktas i beräkningen av pensionen utökas med pensionsunderlag från tidigare år, dock högst till ett antal av fyra. Ramtiden skulle

alltså enligt huvudregeln vara sex år och enligt alternativregeln allt från sju till tio år beroende på omfattningen av olika specificerade transfereringar som den försäkrade uppburit.

I många fall skulle utredningens förslag till regler om ramtid medföra ett tillfredsställande resultat. Förslaget har dock samtidigt vissa svagheter som medför att en annan lösning bör väljas.

Till en början kan konstateras att utredningens förslag om att ställa ett villkor – anknytning till olika offentliga ersättningar – för tillämpning av den längre ramtiden i princip medför samma slags problematik som alternativen med överhoppningsbara tider och beaktande av bakomliggande inkomst. Det skulle innebära en påtaglig administrativ belastning och samtidigt ett behov av ständiga regeländringar i takt med att de olika offentliga trygghetssystemen förändras samt därvid åtföljande gränsdragningsproblem när det gäller att välja ut vilka slag av ersättningar som skall kunna medföra att ramtiden förlängs. Även om det enligt utredningens förslag ankommer på den försäkrade själv att ansöka om att alternativregeln skall tillämpas och även därvid själv införskaffa viss utredning om de ersättningar som inte administreras av försäkringskassan så ankommer det i vart fall på kassan att självständigt kontrollera om förutsättningar för tillämpning av alternativregeln föreligger och i vilken utsträckning så är fallet.

Det kan också diskuteras om gränsen för tillämpning av alternativregeln i utredningens förslag är rätt avvägd. Den innebär att i de fall en individ under en följd av år uppbär sjukpenning eller andra transfereringar motsvarande nästan halva året så blir sjukersättningen till stor del beräknad på grundval av dessa transfereringar. En annan svaghet som påpekats av remissinstanserna är dessutom att vissa aktiviteter såsom exempelvis egenfinansierade studier, studier med vanliga studiemedel eller etablering av näringsverksamhet inte kan ligga till grund för förlängning av ramtiden trots att lika goda skäl kan sägas föreligga för att förlänga ramtiden i sådana fall.

Vad som dessutom utgör ett avgörande skäl för att inte göra ramtidens längd avhängig av något sådant villkor som föreslogs av utredningen är uppskattningen att i de flesta fall skulle resultatet av beräkningen bli detsamma såväl med som utan villkor, dvs. en generell lång ramtid medför samma resultat som den villkorsberoende förlängda ramtiden.

Den lösning som föreslås i denna departementspromemoria innebär således att något sådant villkor som föreslogs av Förtidspensionsutredningen inte kopplas till ramtidens längd. Däremot föreslås att ramtidens längd skall påverkas av den försäkrades ålder.

Arbetet med beredningen av förslaget i denna departementspromemoria har utgått från hypotesen att man i praktiken skulle kunna uppnå

i stort sett motsvarande resultat som uppnås genom utredningens alternativregel genom att generellt beräkna sjukersättningen på genomsnittet av de tre högsta inkomstunderlagen under de närmast föregående åtta åren före pensionsfallet för de grupper där detta utifrån inkomstbortfallsprincipen ger det mest rättvisande resultatet. Av erhållna beräkningsresultat har också framkommit att hypotesen visat sig stämma med verkligheten.

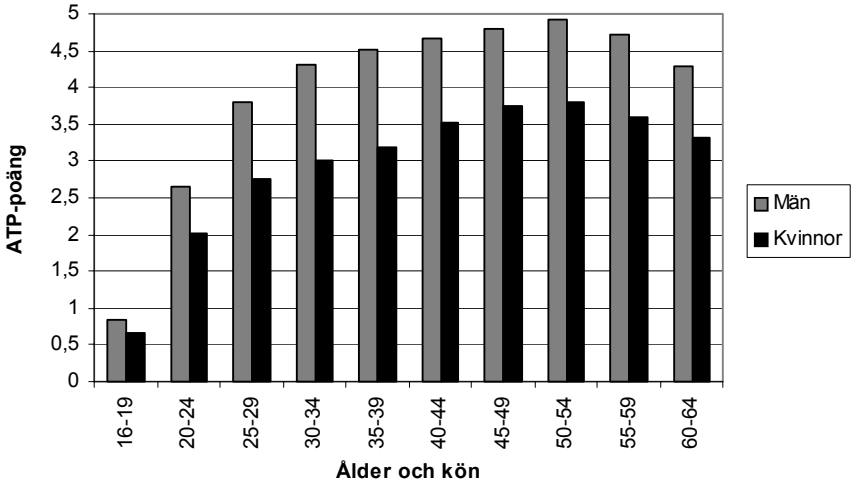
Som framgått ovan innebar Förtidspensionsutredningens förslag att som mest skulle sex år eller årsinkomster kunna undantas. För att det maximala antalet skulle kunna tillämpas ställdes dock ett krav på att den försäkrades under hela ramtiden, dvs. varje år, uppburit någon form av transfereringar under minst halva kalenderåret. Utredningens förslag angående ramtidens längd och det i denna departementspromemoria lämnade förslaget skiljer sig alltså åt på två sätt; dels beträffande villkoret för utökning av ramtiden som gällde för tillämpning av utredningens alternativregel, dels beträffande hur många inkomster som kan undantas från beräkningen. Det torde dock vara endast i undantagsfall som en individ skulle på något mer påtagligt sätt dra nytta av att kunna tillgodoräkna sig mer än fem undantagsår. Bland dem som beviljades förtidspension första halvåret 1998 var det exempelvis endast tre procent vars sjukskrivningstid innan förtidspensionen översteg fem år.

Den nu föreslagna regeln innebär stora fördelar ur administrativ synvinkel. I de allra flesta fall torde också resultatet bli att sjukersättningen beräknas på de inkomster som ligger i tiden före sjukfallet. Andra fördelar är att regeln medger att perioder med arbetslöshet, studier, näringsverksamhet i uppbyggnadsskede m.m. som egentligen inte är representativa för den försäkrades förvärvsförmåga helt eller delvis kan undantas till den del de tillsammans med sjukpenningperioder inte överstiger fem år.

Beaktande av den typiska inkomstutvecklingen över livscykeln

Det finns framförallt ett starkt argument mot att den relativt långa ramtiden skall gälla generellt för alla, oberoende av ålder. I figuren nedan redovisas den genomsnittliga intjänade pensionspoängen 1996, fördelat efter kön och ålder. Där framgår hur den genomsnittliga inkomstkarriären i normalt förvärvsaktiv ålder ser ut. Inkomsterna stiger bland de yngsta åldersgrupperna relativt kraftigt i takt med ökad ålder. Inkomstökningarna fortgår sedan, om än i något minskad takt, fram till drygt 50 års ålder. Därefter sjunker inkomsterna successivt fram till 65 års ålder.

Diagram 5.3 Genomsnittlig intjänad ATP-poäng år 1996



Av detta, och av de beräkningar som utförts av Riksförsäkringsverket som ett led i beredningen, framgår att en ramtid där inkomster så långt tillbaka i tiden som 8–10 år genomsnittligt sett leder till en antagandeinkomst som är missvisande för dem som beviljas sjukersättning i åldrarna över 50 år. Antagandeinkomsten kommer i dessa fall att spegla ett inkomstläge som inte motsvarar den sänkning av de faktiska inkomsterna som sker från drygt 50 års ålder. Detta talar för att ramtiden från och med 50 års ålder bör successivt minska till en längd som medför att de tidigare mindre representativa inkomster inte får ett alltför stort genomslag. Samtidigt bör ramtiden inte heller för dessa grupper vara kortare än att minst två årsinkomster bör kunna undantas från beräkningen, eftersom det enligt tillgänglig statistik trots allt är relativt vanligt även bland dessa åldersgrupper att förtidspension/sjukersättning föregås av en längre sjukskrivning.

Det som skulle kunna tala emot en sådan avtrappning av ramtiden för de äldre åldersgrupperna är om det i samma utsträckning som för de yngre krävdes att ett högre antal årsinkomster skulle kunna undantas för att inte sjukersättningen i alltför hög grad skulle beräknas på grundval av annat än arbetsinkomster. När det gäller den i detta sammanhang viktigaste typen av ersättning, sjukpenning, är det dock betydligt mindre vanligt att sjukskrivningstiden överstiger två år bland dem som beviljas förtidspension i de högre åldrarna.

Av den ovan nämnda utredningen rörande sjukskrivningstider som föregått förtidspension framgår att det i fråga om dem som beviljas

förtidspension i de högre åldersgrupperna är det en betydligt mindre andel som har en sjukskrivningstid längre än två år före förtidspensionen. I åldrarna 55–59 utgjorde andelen med en sjukskrivningstid upp till två år 73 procent och i åldrarna 60–64 år 86 procent.

Även när det gäller andra slag av transfereringar och anledningar till inkomstsänkningar såsom studier, arbetslöshet, omvårdnad om barn och som inte bör ha en alltför stor inverkan vid beräkning av antagandeinkomst torde det vara så att de är betydligt mindre förekommande bland de äldre åldersgrupperna.

Sammanfattningsvis är det alltså så att behoven av att kunna bortse från vissa år med låga inkomster är betydligt mer påtagliga i yngre åldrar; de sjukskrivningsperioder som föregår en förtidspension är generellt sett betydligt längre för yngre än för äldre och i åldrarna från 50 år och uppåt är vidare inkomstsänkningar till följd av barnledighet, studier etc. betydligt mindre förekommande. Det betyder att en lång ramtid i dessa högre åldrar i många fall i princip mer kommer att fungera så att antagandeinkomsten blir beräknad på ett antal av de högsta arbetsinkomsterna än att år med låga inkomster till följd av sjukskrivning etc. undantas.

Slutsatsen av det ovanstående är att den ramtid som bör gälla i yngre åldrar successivt bör minska från en viss ålder. Utifrån tillgänglig statistik över pensionsgrundande inkomst i olika åldrar och det ovan redovisade resonemanget ter det sig motiverat att den kortaste ramtiden, 5 år, skall tillämpas för dem som under försäkringsfallsåret uppnår en ålder av 53 år eller högre. För att i någon mån undvika s.k. tröskeleffekter bör vidare minskningen av ramtiden sträckas ut så att längderna på ramtiden mellan den längsta och den kortaste, dvs. längderna 6 resp. 7 år, tillämpas för i vart fall tre årskullar vardera. Det innebär att den successiva avkortningen av ramtiden bör inledas vid 47 års ålder. Sammanfattningsvis bör alltså ramtiden vara 5 år för dem vars försäkringsfall inträffar det år de uppnår en ålder av 53 år eller högre. När försäkringsfallet inträffar i lägre åldrar varierar ramtiden efter åldern på så sätt att den är 6 år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade uppnår 50, 51 eller 52 års ålder, 7 år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade uppnår 47, 48 eller 49 års ålder och 8 år i de fall då försäkringsfallet inträffat ett år då den försäkrade uppnår en ålder av 46 år eller lägre.

Ramtidens längd vid olika åldrar

Ålder	30–46 år	47–49 år	50–52 år	53–64 år
Ramtid	8 år	7 år	6 år	5 år

Antagandeinkomsten vid försämring resp. förbättring av arbetsförmågan

För de fall då den försäkrades hälsotillstånd försämras eller förbättras så att graden för ersättning ändras är olika lösningar tänkbara när det gäller antagandeinkomsten. Ett alternativ är att en ny beräkning görs med förändringstidpunkten som utgångspunkt för beräkningen och att den nya antagandeinkomsten tillämpas oberoende av om den är högre eller lägre än den tidigare. Andra tänkbara alternativ är att den tidigare fastställda antagandeinkomsten gäller vid såväl höjning som sänkning av ersättningsgraden eller att en ny beräkning sker med förändringstidpunkten som utgångspunkt men att den därvid beräknade antagandeinkomsten ersätter den tidigare endast i det fallet att den förstnämnda är högre än den sistnämnda.

Nuvarande regler innebär att ett och samma inkomstunderlag tillämpas under ett och samma pensionsfall oberoende av ändringar av graden. I de flesta fall torde en sådan lösning också ge ett rimligt resultat. Utifrån ett renodlat inkomstbortfallsresonemang torde det principiellt riktiga vara att beräkna en ny antagandeinkomst som sedan tillämpas oberoende av om den är högre eller lägre än den tidigare. Mot detta kan dock ställas att ett bibehållande av tidigare antagandeinkomst vid förändringar av ersättningsgraden kan sägas innebära viss trygghet för individen. Det torde dessutom inte vara helt ovanligt att de arbetsinkomster som tjänas in efter en minskning av ersättningsgraden inte ligger på samma nivå som inkomsterna innan det första försäkringsfallet. En omräkning av antagandeinkomsten vid förändring av ersättningsgraden skulle därför i vissa fall kunna motverka initiativ till förvärvsarbete. Att inte räkna om antagandeinkomsten vid förändringar av ersättningsgraden överensstämmer dessutom med vad som gäller i nuvarande system. Med hänsyn härtill förordas därför detta alternativ i denna departementspromemoria.

5.3.4 Ersättningsnivån

I prop. 1997/98:111 anges att den inkomstrelaterade ersättningen vid hel förtidspension bör utgöra ca 65 procent av den uppskattade inkomsten. Denna ersättningsnivå, dvs. den faktor genom vilken den inkomstrelaterade sjukersättningen räknas fram genom att multiplicera densamma med antagandeinkomsten, är i princip härledd från nuvarande system. Emellertid är det egentligen inte möjligt att på något mer generellt sätt göra en sådan jämförelse.

Förtidspension i form av tilläggspension beräknas som 60 procent av produkten av prisbasbeloppet och den framräknade medelpensionspoängen för den försäkrade. Reglerna om tilläggspensionens beräkning innebär dock att denna strängt taget täcker ett inkomstbortfall endast såvitt avser de inkomster som överstiger ett förhöjt prisbasbelopp. Den del av inkomsten som ligger under denna gräns ersätts genom folkpensionen. Folkpensionens storlek varierar dock som framgått ovan beroende på civilstånd. För gifta personer med förtidspension motsvarar den 72,5 procent av prisbasbeloppet och för ogifta 90 procent av prisbasbeloppet. Detta innebär att ersättningsnivån i förhållande till en tänkt inkomst motsvarande de genomsnittliga förvärvsinkomst som legat till grund för medelpensionspoängen varierar beroende på dels civilstånd, dels storleken på medelpensionspoängen. Eftersom ”kompensationsgraden” för det första basbeloppet i inkomst är högre (72,5 resp. 90 procent) än vad som gäller överstigande del av inkomsten blir den totala ersättningsnivån relaterad till den tänkta genomsnittsinkomsten lägre ju högre medelpensionspoängen är. Detta kan konstateras enbart genom analys av reglerna om beräkning av bruttoförmånen i nuvarande system. Om motsvarande jämförelse skall göras av nettoutfall kan konstateras att bedömningen blir synnerligen komplex till följd av reglerna om det särskilda grundavdraget (SGA).

En jämförelse mellan ersättningsnivån i nuvarande regler och förslaget om beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning försvåras dessutom av att inkomstunderlagen beräknas på vitt skilda sätt. Valet av metod att fastställa inkomstunderlagen är i själva verket i många fall betydligt mer avgörande för ersättningens bruttonivå än själva ersättningsnivån.

Härav följer att ersättningsnivån måste fastställas mer utifrån de kostnadsramar som gäller för systemet för ersättning vid varaktig eller långvarig nedsättning av arbetsförmågan och fördelningspolitiska avväganden än genom en jämförelse av tillämpade procentsatser.

Utgångspunkten är naturligtvis att sjukersättningen skall innebära en rimlig försäkring mot inkomstbortfall. Ersättningsnivån måste alltså vara så hög att man kan tala om försäkringen som en inkomstbortfallsförsäkring i egentlig mening. Sjukpenningen i den offentliga försäkringen har en ersättningsnivå på 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. För den typer av mer temporära ersättningar gäller dock delvis andra förutsättningar. Sjukpenningen skall täcka inkomstbortfall till följd av sjukdom där individen i princip saknar möjlighet att ställa om sin ekonomi efter den nya situationen. Detta medför ett krav på hög kompensationsnivå i förhållande till den ordinarie arbetsinkomsten. I den situationen då mer långsiktiga ersättningar som sjuk-

ersättning blir aktuella har individen i regel betydligt större möjligheter reglera sin ekonomiska situation efter en ny inkomstnivå.

I den nödvändiga analysen ligger även att relatera till brutto- resp. nettoutfall vid fortsatt förvärvsarbete på samma inkomstnivå som antagandeinkomsten beräknas till. En annan aspekt är att ersättningsnivån alltid måste fastställas med beaktande av den anknytning till tillväxten i samhället som den utbetalda ersättningen har. En långsiktigt generös lösning genom inkomstindexering av utgående ersättning medför självklart på sikt en högre kostnadsnivå än prisindexering och detta återverkar med nödvändighet på möjligheterna till en initialt hög ersättningsnivå.

Ytterligare en faktor av betydelse är avvägningen i förhållande till de kollektivavtalsreglerade ersättningar som arbetsmarknadens parter beslutat om. Det är således rimligt att ersättningsnivån innebär ett visst utrymme för sådana kompletterande ersättningar.

Sammanfattningsvis torde emellertid en ersättningsnivå kring den i proposition 1997:98:111 angivna siffran ligga linje med det ovan redovisade resonemanget. En enhetlig ersättningsnivå om 65 procent har emellertid i de beräkningar som Riksförsäkringsverket genomfört visat sig ligga något för högt utifrån nämnda kostnadsramar. Det är därvid särskilt de försäkrade som ligger i de högsta inkomstskikten som gynnats vid en jämförelse med nuvarande regler. Ersättningsnivån har mot bakgrund härav i förslaget i denna departementspromemoria fastställts till 64 procent.

5.4 Avräkning av utländska förmåner mot inkomstrelaterad sjukersättning

Förslag: Invaliditetsförmåner som utbetalas enligt utländsk lag, såväl inkomstrelaterade förmåner som förmåner som är att jämställa med garantiersättning, skall avräknas mot inkomstrelaterad sjukersättning.

Den som är försäkrad i Sverige för inkomstrelaterad sjukersättning vid tidpunkten för försäkringsfallet kommer att erhålla oavkortad inkomstrelaterad sjukersättning, dvs. ersättningen är inte andelsberäknad. En person som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 och som före tidpunkten för försäkringsfallet även har förvärvsarbetat och varit försäkrad i ett eller flera länder inom EU/EES-området kommer dessutom att i vissa fall kunna ha rätt till förmån från detta eller dessa länder. Detsamma kan gälla en försäkrad som har rätt till förmån från land

utanför EU/EES-området. För att undvika överkompensation bör den inkomstrelaterade sjukersättningen minskas med de invaliditetsförmåner som en person är berättigad till från andra länder. En sådan minskning av förmåner är tillåten även inom EU/EES i vissa fall under förutsättning att en avräkningsregel av detta slag finns angiven i den svenska lagen (se vidare avsnitt 13.3.4).

6 Sjukersättning i form av garantiersättning

6.1 Inledning

Regeringen angav i prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension m.m. bl.a. att den inkomstrelaterade förtidspensionen bör kompletteras med ett grundskydd i form av en utfyllnad upp till en garanterad nivå för dem som under tiden före sjukdomen eller funktionshindret uppkom har haft låga förvärvsinkomster eller saknat sådana inkomster. Den garanterade nivån bör säkerställa att alla som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard som i princip täcker alla normala konsumtionsbehov, med undantag för bostadskostnaden. Garantinivån bör därför ligga på en sådan bruttonivå att inkomsten efter skatt i princip motsvarar nuvarande nivå inom folkpensionen. Ersättningen skall bekostas av statsmedel och den skall i sin helhet vara skattepliktig på samma sätt som förvärvsinkomster och inkomstrelaterad förtidspension. Även för försäkrade med långvarig eller varaktig arbetsoförmåga skall således det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) tas bort. Slutligen angavs att garantinivån liksom i det nuvarande folkpensionssystemet bör ligga något lägre för gifta än för ogifta försäkrade.

Det svenska socialförsäkringssystemets försäkringar vid ålderdom, till efterlevande och till varaktigt eller långvarigt arbetsoförmögna skall alla ha ett grundskydd som ersättning för eller komplement till en inkomstrelaterad ersättning. Detta grundskydd skall utges till den som saknat inkomst eller har haft en låg inkomst innan försäkringen tas i anspråk. Grundskyddets *funktion* är således densamma i de tre försäkringarna. I ålderspensionssystemet och till vuxna efterlevande skall ersättning utges i form av garantipension som skall vara beroende av försäkringstid – endast den som har tillgodoräknats 40 års försäkringstid skall ha rätt till oavkortad förmån, dvs. samma krav som gäller för rätt till folkpension i dagens system. Dessutom skall fordras en minsta försäkringstid om tre år för att rätten till garantipension skall inträda –

även det detsamma som gäller för rätt till folkpension. Garantipension blir exportabel inom EU/EES-området.

För grundskydd till den som blivit arbetsoförmögen av medicinska skäl föreslog regeringen i prop. 1997/98:111 ett helt annat system än de ovan beskrivna garantipensionssystemen. Rätten till förtidspension i form av garantibelopp bör enligt förslaget föreligga vid och endast vid aktuell bosättning i Sverige, dvs. i princip oberoende av bosättningstid i Sverige, både vid tiden för beviljandet och senare. En flyttning från Sverige medför att rätten till ersättning upphör. Även beträffande förmånens internationella ställning redovisades en annan uppfattning än den som gäller garantipensionerna. Beträffande förtidspension i form av garantibelopp antog regeringen att denna torde vara en typ av förmån som inte bör vara exportabel ens inom EU/EES. Grundskyddet till arbetsoförmögna skulle alltså endast kunna utbetalas till den som är bosatt i Sverige.

Socialförsäkringsutskottet (1997/98 SfU11) noterade bl.a. att med de föreslagna reglerna kommer det inte att vara möjligt att uppbära förtidspension enligt garantinivån vid bosättning utanför Sverige, såvitt avser EU/EES-området under förutsättning att Europeiska unionens råd enhälligt godkänner detta. Vilken den ekonomiska situationen blir i det enskilda fallet beror då på hur trygghetssystemet är utformat i det nya landet. Utskottet förutsatte att effekterna av detta kommer att analyseras i samband med den fortsatta beredningen av ärendet.

I det följande framläggs förslag som avviker från de riktlinjer som angavs i prop. 1997/98:111 och som riksdagen beslutat (rskr. 1997/98:237). Ett tungt vägande skäl för att frångå riktlinjerna och istället föreslå ett grundskyddssystem som i princip överensstämmer med reglerna för rätt till garantipension är det stora värde som ligger i gemensamma övergripande principer i de stora trygghetssystemen inom socialförsäkringen. Med mer enhetliga förutsättningar för rätt till förmån ökar allmänhetens möjlighet att förstå och acceptera systemen samtidigt som administrationen underlättas.

Den analys som socialförsäkringsutskottet efterlyste har genomförts. Resultatet av denna har mynnat ut i det avvikande förslag som lämnas här. Det visade sig finnas tungt vägande skäl för att frångå riktlinjerna även på grund av de konsekvenser som en sjukersättning i form av garantiersättning, av den typ regeringen föreslog, skulle kunna få i förhållande till EG-rätten. Det gäller t.ex. den osäkerhet som får anses råda om Europeiska unionens råd skulle komma att anse att garantiersättning är en sådan förmån som är undantagen från exportskyldigheten inom EU/EES-området. Oavsett vilket beslut som rådet skulle komma att fatta, bedöms effekterna av det i propositionen fram-

lagda förslaget inte bli tillfredsställande för vare sig staten eller den enskilde.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslås i denna departementspromemoria ett försäkringssystem för dem som inte har rätt till inkomstrelaterad sjukersättning eller endast låg sådan som innebär att garantiersättningens storlek blir beroende av försäkringstid och därmed bl.a. exportabel inom EU/EES-området.

6.2 Anknytningskrav i Sverige för rätt till garantiersättning

Förslag: För att en person skall ha rätt till sjukersättning i form av garantiersättning skall han eller hon vara försäkrad för sådan ersättning enligt socialförsäkringslagen (1999:799) (SofL) vid den tidpunkt då försäkringsfallet inträffar och senare.

Sjukersättning i form av garantiersättning skall upptas bland de bosättningsbaserade förmånerna i 3 kap. 1 § socialförsäkringslagen.

I och med att SofL träder i kraft den 1 januari 2001, kommer den som är bosatt i Sverige att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner och den som förvärvsarbetar här att vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning eller som har låg sådan föreslås få rätt till sjukersättning i form av garantiersättning. Den aktuella lagen innehåller bestämmelser som klassificerar olika typer av socialförsäkringsersättningar som antingen bosättningsbaserade eller arbetsbaserade förmåner. Liksom förtidspension i form av folkpension och garantipension till ålderspension, bör sjukersättning i form av garantiersättning anses vara en bosättningsbaserad förmån som följaktligen bör upptas i SofL bland sådana förmåner.

En nödvändig förutsättning för att en person skall kunna erhålla och behålla rätten till garantiersättning bör vara att han eller hon är försäkrad för sjukersättning i form av garantiersättning både vid tidpunkten för försäkringsfallet och senare. Enligt försäkringsrättsliga principer är en förutsättning för rätt till ersättning att försäkringstagaren är försäkrad när risken materialiseras, dvs. i det här fallet då nedsättningen av personens arbetsförmåga har nått det stadium vad gäller grad och varaktighet som förutsätts för rätt till sjukersättning. Ett system som inte bygger på denna grundläggande försäkringsprincip kan undergräva tilltron till systemets legitimitet. Kravet bör därför vara att endast den som är försäkrad vid tidpunkten för försäkringsfallet kan uppbära sjukersättning från försäkringen.

Enligt huvudregeln i SofL skall en i Sverige bosatt person som lämnar landet fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Vid vistelse i annat EU/EES-land gäller samma regler som vid vistelse i Sverige – den försäkrade har rätt att uppbära ersättningen. Vid vistelse i ett land utanför detta område gäller enligt SofL att bosättningsbaserade förmåner kan betalas ut om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader. Från bosättningsregeln finns undantag som innebär att vissa grupper försäkrade, t.ex. statsanställda utsända för utlandstjänst, diplomater, biståndsarbetare, utlandsstuderande samt vissa familjemedlemmar, fortfarande anses bosatta i Sverige trots att vistelsen utomlands är längre än ett år.

Av kravet på aktuell försäkring följer att när en person bosätter sig utomlands upphör också i princip rätten att erhålla garantiersättning. Gemenskapsrätten inom EU/EES eller avtal som Sverige ingått med andra stater kan dock medföra undantag från denna regel. För den som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen och som är bosatt inom EU/EES-området (och som under en tid av minst ett år varit bosatta i Sverige) gäller att förmåner skall betalas ut i samma omfattning som om han eller hon vore bosatt i Sverige. Detta innebär att garantiersättning kommer att exporteras inom EU/EES.

Utöver dessa bosättningsregler finns en specialregel i SofL som i vissa fall kan utöka möjligheten att uppbära garantiersättning vid bosättning utomlands. Har rätten till bosättningsbaserade förmåner upphört på grund av att den enskilde inte längre anses bosatt i Sverige, får förmånen enligt SofL efter ansökan hos försäkringskassan fortsätta att betalas ut, om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in den. Vid skälighetsbedömningen kan bl.a. hälsoskäl beaktas. Bestämmelsen bör enligt regeringens mening (prop. 1998/99:119) tillämpas restriktivt. Denna undantagsbestämmelse medför att garantiersättning kan fortsätta att betalas ut även till personer som är bosatta utanför EU/EES-området eller i länder med vilka Sverige träffat överenskommelser om export av förmånen.

När det uppställs ett krav på aktuell försäkring i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet medför det att personer som är sjuka eller funktionshindrade redan när de bosätter sig i Sverige, och till följd av detta är varaktigt eller långvarigt arbetsoförmögna, inte får rätt till sjukersättning i form av garantiersättning. För de allra flesta som inte uppfyller försäkringskravet medför det att de blir beroende av sina anhöriga eller av socialbidrag för att kunna försörja sig. Socialbidrag är inte en ersättning som är avsedd att utgöra en långvarig försörjningskälla vid inkomstbortfall på grund av sjukdom eller funktionshinder.

Det är därför angeläget att försörjningen av dessa personer blir ett statligt ansvar. En försäkringslösning för denna grupp nämns i avsnitt 6.6.

6.3 Allmänna utgångspunkter för valet av grundskyddsmodell

6.3.1 Bakgrund till nuvarande folkpensionsregler

Folkpension i form av förtidspension beräknas enligt två alternativa regler, antingen i förhållande till det antal år den försäkrade har varit bosatt i Sverige eller i förhållande till det antal år den försäkrade har tillgodoräknats pensionspoäng. För rätt till oavkortad folkpension krävs antingen 40 bosättningsår mellan 16 och 64 års ålder eller 30 år med pensionspoäng. Om antalet år är färre reduceras folkpensionen med 1/40 respektive 1/30 för varje år som saknas. Pensionen beräknas efter den alternativa regel som är fördelaktigast för den försäkrade. Reglerna gäller med lika villkor för svenska och utländska medborgare. Dessa regler trädde i kraft den 1 januari 1993, sedan det inför ikraftträdandet av EES-avtalet och anpassningen till regelverket inom EG konstaterats att de svenska reglerna för folkpension, såsom de då var utformade, stod i strid med principerna bakom förordningen (EEG) nr 1408/71.

Ett närmande av de före 1993 gällande reglerna för den svenska folkpensioneringen till regelverket inom EG skulle ha betytt att de då gällande kvalifikationsreglerna om viss tids bosättning i Sverige för utlänningar hade fått avskaffas i fråga om personer som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71. Dessa personer skulle alltså ha fått rätt till oreducerad folkpension direkt från och med bosättning här, om övriga förutsättningar för pensionsrätt då varit uppfyllda. Vidare skulle en anpassning av angivet slag ha inneburit att de dåvarande begränsningarna beträffande möjligheterna till export av folkpension skulle ha fått upphävas. Detta skulle ha lett till att den som en gång beviljats folkpension skulle haft rätt att ta med sig hela pensionen vid flyttning till annat EU-land. Dessutom skulle alla som är medborgare i något EES-land och bosatta inom EES-området ha varit berättigade till oreducerad svensk folkpension under förutsättning att de någon gång under livet varit bosatta i Sverige. Av det ovan anförda framgår att en tillämpning av förordningen (EEG) nr 1408/71 skulle, om reglerna för folkpensioneringen inte ändrats, ha lett till mycket långtgående åtaganden för Sveriges räkning och till resultat som knappast kan anses som acceptabla. De regler om krav på tillgodoräknad försäkringstid som idag gäller för folkpensioneringen tillkom således i syfte att undvika dessa konsekvenser samtidigt som en anpassning till principerna bakom

EG:s regelsystem kom till stånd. En mer fullständig redogörelse för nuvarande regler om förtidspension i form av folkpension finns i avsnitt 1.2.3.

6.3.2 Det reformerade ålderspensionssystemet m.m.

Mot bakgrund av de skäl till utformningen av nuvarande regler om folkpension som återges ovan, föreslog regeringen i prop. 1997/98:152 Garantipension m.m. och beslutade sedermera riksdagen (rskr. 1997/98:315) att reglerna för garantipensionen i ålderspensionssystemet i huvudsak skall motsvara de regler som nu gäller för folkpension i fråga om tillgodoräknad försäkringstid. Detsamma är föreslaget för garantipension till vuxna efterlevande i prop. 1999/2000:91 Efterlevandepension och efterlevandestöd till barn. Förmånerna blir alltså beroende av viss fullgjord försäkringstid i Sverige.

Beträffande båda formerna av garantipension konstaterade regeringen i nämnda propositioner att det torde vara klart att garantipension skall betraktas som en trygghetsförmån och därmed falla under tillämpningsområdet för förordningen (EEG) nr 1408/71 snarare än att betraktas som en socialhjälpsförmån. Skäl som talar för detta är att garantipensionen är en lagfäst rättighet som utges enligt klart avgränsade villkor och inte är beroende av en uppskattning av individuella behov. Av detta följer, som en följd av exportabilitetsprincipen (principen beskrivs i avsnitt 13.1.2), att garantipensionen skall betalas ut vid bosättning inom EU/EES-området. Vidare konstaterade regeringen att garantipension inte torde kunna hänföras till kategorin sådana särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som är undantagna från exportskyldighet inom gemenskapen.

6.3.3 EU/EES-effekter

Till skillnad från regeringens uppfattning vad avser grundskyddet i ålderspensionssystemet och till vuxna efterlevande som redovisas ovan, ansåg regeringen att förtidspension i form av garantibelopp är en typ av förmån som inte bör vara exportabel ens inom EU/EES eftersom garantibelopp torde vara att anse som en s.k. minimiförmån enligt förordningen (EEG) nr 1408/71. Förmånen torde dock, så som det nu bedöms, snarare eventuellt kunna inordnas under bestämmelsen för de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som inte behöver exporteras enligt artikel 10 a i förordningen. Enligt denna bestämmelse skall personer för vilka förordningen gäller erhålla sådana kontant-

förmåner uteslutande i den medlemsstat där de är bosatta och i enlighet med den statens lag, under förutsättning att förmånen är förtecknad i bilaga II A till förordningen. För att förmånen skall upptas i bilaga II A fordras ett enhälligt beslut om detta av Europeiska unionens råd.

EU-kommissionens administrativa kommission för social trygghet för migrerande arbetare har under en längre tid arbetat med att ta fram vägledande kriterier för förmåner som kan anses vara sådana särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som skall kunna undantas från exportskyldighet inom gemenskapen. För närvarande pågår även arbete inom gemenskapen med att reformera förordningen (EEG) nr 1408/71. Dessa arbeten medför att den enskildes rätt till sjukersättning i form av garantiersättning och den totala omfattningen av svenska statens åtagande när det gäller grundskyddet i sjukersättningssystemet, som en följd av reglerna i förordningen (EEG) nr 1408/71, inte skulle vara känd förrän Europeiska unionens råd fattat beslut i frågan om garantiersättning är en sådan icke avgiftsfinansierad förmån för vilken det inte föreligger exportskyldighet. Den omständighet som bedöms mest kritisk för möjligheten att få acceptans hos rådet antas vara att garantiersättningen inte kommer att vara inkomstprövad.

Om garantiersättning *inte* skulle bli accepterad av samtliga medlemmar i Europeiska unionens råd som en särskild icke avgiftsfinansierad förmån och därmed inte bli upptagen i bilaga II A till förordningen (EEG) nr 1408/71, får det betydelse både för exportskyldigheten och risken för överkompensation.

En garantiersättning som inte görs beroende av försäkringstid skulle kunna innebära mycket långtgående åtaganden för Sveriges räkning och leda till resultat som kan ifrågasättas. Ett sådant system skulle bl.a innebära att en person som endast varit bosatt i Sverige under mycket kort tid skulle få rätt till oreducerad garantiersättning oberoende av varifrån han eller hon hade invandrat. Det skulle vidare innebära att en försäkrad som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 skulle ha rätt att få denna ersättning utbetald inom hela EU/EES-området – om förmånen inte blev upptagen i bilaga II A till förordningen och därmed blev undantagen från exportskyldighet.

Om garantiersättning å andra sidan blev upptagen i bilaga II A, skulle det medföra att den som beviljats garantiersättning går miste om denna även när han eller hon flyttar till annat land inom EU/EES-området. För den som inte omfattas av förordningen eller som flyttar till ett land utanför detta område blir förhållandet givetvis det samma. Att förmånen inte skulle exporteras ens inom EU/EES skulle innebära en radikal förändring mot vad som gäller i dag beträffande folkpension och pensionstillskott (PTS).

Enligt dagens regler utbetalas förtidspension i form av folkpension till den som bor utomlands endast om denne är svensk medborgare som dessutom är berättigad till ATP. Denna begränsning har dock väsentliga undantag. Såväl 30-delsberäknad som 40-delsberäknad folkpension samt PTS exporteras i dag inom EU/EES. Folkpension exporteras även till ett antal andra länder med vilka Sverige har träffat avtal om social trygghet. När SofL träder i kraft den 1 januari 2001 kommer svenska medborgares särställning att upphöra. Det innebär bl.a. att alla utländska medborgare – dvs. inte bara medborgare i EES-länder eller konventionsländer – i likhet med svenska medborgare kan få rätt till export av ATP-grundad (30-delsberäknad) folkpension.

Konsekvensen av att garantiersättning inte skulle utbetalas inom EU/EES-området blir att den flyttande står utan grundskydd om han eller hon inte har rätt till någon förmån i det nya landet. Tillspetsat kan man påstå att den försäkrade därmed blir bunden till Sverige fram till ålderspensioneringen. Om han eller hon vid 65 års ålder får garantipension kommer denna att kunna tas med vid flyttning inom EU/EES. Som exempel kan nämnas att den make/maka eller vuxet handikappat barn som uppbär garantiersättning skulle mista denna förmån då han eller hon följer med sin maka/make/förälder som börjar förvärvsarbeta i annat medlemsland eller som ålderspensionär flyttar inom gemenskapen.

För Sveriges del är det bara bostadstillägg till pensionärer, handikappersättning som inte utgör tillägg till pension samt vårdbidrag som i dag räknas som sådana skattefinansierade förmåner som inte exporteras. Dessa förmåner kan inte anses vara jämförbara med ett grundskydd som i många fall utgör den sjukes eller funktionshindrades hela inkomst under många år.

6.4 Försäkringstid

Som en följd av vad som redovisats i föregående avsnitt får det anses vara motiverat att istället för den av regeringen föreslagna och av riksdagen godkända modellen för grundskydd i det reformerade förtidspensionssystemet välja ett grundskydd som i princip överensstämmer med dagens reger för rätt till folkpension i form av förtidspension och med de system som valts inom ålderspensionen och för vuxna efterlevande. En ersättning på grundskyddsnivå för långvarigt eller varaktigt sjuka eller funktionshindrade personer som görs oberoende av försäkringstid skulle få konsekvenser både för den enskilde och för staten som inte kan anses tillfredställande. Utifrån principiella utgångspunkter och mot bakgrund av de EG-rättsliga och ekonomiska konsekvenser som redovisats bör garantiersättningen göras beroende av försäkringstid

Regeringen motiverade förslaget, att göra rätten till grundskydd oberoende av försäkringstid, med att ett krav på bosättningstid, av motsvarande längd som gäller för rätten till folkpension, innebär för de allra flesta som inte uppfyller detta att de blir beroende av sina anhöriga eller av socialbidrag för att kunna försörja sig. Socialbidrag är en ersättning som inte är avsedd att utgöra en långvarig försörjningskälla vid inkomstbortfall på grund av sjukdom eller funktionshinder. Med en bosättningsbaserad garantinivå skulle försörjningen av sjuka eller funktionshindrade invandrare bli ett statligt ansvar, vilket undanröjer risken för ekonomiska snedbelastningar mellan kommunerna.

Det är angeläget att försörjningen av de personer som förslaget avser blir ett statligt ansvar. Detta bör dock kunna lösas även om det generella grundskyddet får en annan utformning än den regeringen föreslog. För sjuka eller funktionshindrade personer som därigenom inte får rätt till garantiersättning eller endast mycket låg sådan, bör försörjningsfrågan lösas på annat sätt. Se vidare avsnitt 6.6.

Förslag: Sjukersättning i form av garantiersättning skall vara beroende av försäkringstid. För rätt till oavkortad garantiersättning skall det krävas att den försäkrade kan tillgodoräknas minst 40 års försäkringstid i Sverige. Är försäkringstiden kortare än 40 år skall garantiersättningen avkortas med 1/40 för varje år som saknas.

Som *faktisk försäkringstid* räknas den tid som kan tillgodoräknas som försäkringstid i Sverige från och med det år den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallsåret.

Som försäkringstid skall tillgodoräknas tid under vilken en person skall anses ha varit bosatt i Sverige enligt 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799). Som försäkringstid skall även tillgodoräknas tid under vilken en person före tidpunkten för bosättningen har vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd.

Flyktingar skall, för tid före ankomsten till Sverige, tillgodoräknas försäkringstid i hemlandet från och med 16 års ålder i förhållande till det antal år som de har tillgodoräknats försäkringstid i Sverige.

Vid beräkning av försäkringstid för en person som enligt 2 kap. 4 § socialförsäkringlagen anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands (biståndsarbetare m.fl.) skall bortses från tid under vilken den utsände, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan invaliditetsersättning från det andra landet som inte skall ligga till grund för beräkningen av garantiersättning, dvs. ersättning som inte är inkomstrelaterad. Motsvarande skall gälla för medföljande make och barn

under 18 år samt den som i detta avseende likställs med make enligt 2 kap. 6 § samma lag.

Som försäkringstid skall även kunna tillgodoräknas tid från och med det år då försäkringsfallet inträffade till och med det år då den försäkrade fyller 64 år (*framtida försäkringstid*). För att en försäkrad skall få tillgodoräkna sig all framtida försäkringstid skall krävas att han eller hon har varit bosatt i Sverige minst fyra femtedelar av den möjliga tiden, dvs. från och med det år då han eller hon fyller 16 år till och med året före försäkringsfallet. För den som varit bosatt här kortare tid än fyra femtedelar av den möjliga tiden skall proportionering göras på visst sätt.

Endast hela antal månader med försäkringstid skall beaktas vid sammanräkningen. Den sammanlagda försäkringstiden för garantiersättning skall sättas ned till närmaste hela antal år.

Garantiersättning betalas ut endast under förutsättning att den försäkrade har tillgodoräknats en försäkringstid om minst tre år.

För tid före ikraftträdandet av reglerna om sjukersättning skall som försäkringstid för garantiersättning tillgodoräknas sådan tid som kunnat tillgodoräknas som bosättningstid enligt nuvarande regler i AFL.

40 års försäkringstid

Det huvudsakliga syftet med ett system med en garantiersättning bör vara att tillförsäkra i Sverige bosatta personer som är arbetsoförmögna på grund av medicinska orsaker och som saknar eller har rätt till endast en låg inkomstrelaterad sjukersättning ett grundskydd, under förutsättning att de under tiden före försäkringsfallet haft en rimlig anknytning till Sverige.

Det bör krävas en lång tids anknytning till Sverige för att få rätt till oavkortad garantiersättning. Med hänsyn till att reglerna måste stämma överens med EG:s regelsystem, och i syfte att undvika sådana konsekvenser och oacceptabla resultat som redogjorts för i avsnitt 6.3.3, bör reglerna för garantiersättning i huvudsak motsvara vad som nu gäller för folkpension. För rätt till oreducerad folkpension krävs att den försäkrade kan tillgodoräknas 30 ATP-år eller 40 års bosättningstid i Sverige. Vid kortare tid skall folkpensionen minskas proportionellt. För rätt till oavkortad garantipension till ålderspension och efterlevandepension till vuxna krävs 40 års försäkringstid. Motsvarande krav bör även gälla för rätt till oavkortad garantiersättning.

Faktisk försäkringstid

Enligt nuvarande regler blir en person som är försäkrad och bosatt i Sverige inskriven hos allmän försäkringskassa den månad han eller hon fyller 16 år. Den 1 januari 2001 upphör nämnda regel att gälla och istället träder SofL:s bestämmelser om försäkringstillhörighet i kraft. Enligt dagens regler kan förtidspension utges från och med den månad den försäkrade fyller 16 år. Som faktisk försäkringstid räknas den tid som kan tillgodoräknas en försäkrad som bosättningstid i Sverige från och med det år han eller hon fyller 16 år till och med året före pensionsfallsåret. Sjukersättning föreslås kunna utges från 30 års ålder. I departementspromemoria Ds 2000:xx Aktivitetsersättning – Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan föreslås att den fasta nedre åldersgränsen för rätt till aktivitetsersättning höjs till den 1 juli det år den försäkrade fyller 19 år. Den höjda åldersgränsen motiveras bl.a. av den samhällsutveckling som ägt rum sedan 16-årsgränsen infördes på 1960-talet. Inte minst gäller att skoltiden har förlängts och inträdet på arbetsmarknaden sker därigenom betydligt senare för de allra flesta.

Vid beräkning av försäkringstid för rätt till garantipension till ålderspension börjar sådan tid räknas från 16 år. För tiden mellan 16 och 24 år skall försäkringstid tillgodoräknas endast om det för den försäkrade för samma tid har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för förtidspension. Det innebär att tiden före 25 år endast i undantagsfall tillgodoräknas som försäkringstid. Regeringen anger beträffande 16-årsgränsen (prop. 1997/98:152 avsnitt 6.3) bl.a. att ”Den främsta anledningen till den i princippropositionen föreslagna regeln om intjänande från 16 års ålder torde vara att motsvarande regel i dag gäller för intjänande av folkpension. Skillnaden mellan garantipension som endast är en ålderspension och folkpension som även omfattar förtids- och efterlevandepensioner är dock betydande. Om ungdomsåren inte gav rätt till folkpension skulle underlag för beräkning av förtidspension saknas vid invaliditet som inträffar under dessa år.”

Det ovan citerade uttalandet torde innebära att beräkningen av försäkringstid har kopplats till den tidigaste tidpunkt från vilken förtidspension kan beviljas. Mot denna bakgrund kan det övervägas om inte även gränsen från vilken försäkringstiden börjar räknas borde höjas till motsvarande ålder 19 år. Då försäkringstidsberäkningen är en fråga som bör ses i ett helhetsperspektiv som omfattar alla försäkringssystem där sådan tid är aktuell, föreslås dock inte någon förändrad begynnelsetid vid beräkningen av faktisk försäkringstid för rätt till garantiersättning än den som gäller enligt nuvarande regler i AFL.

Samma principer som gäller för beräkning av bosättningstid för rätt till folkpension föreslås mot denna bakgrund gälla även vid beräkningen av försäkringstid för rätt till garantiersättning. Detta innebär i korthet följande. Som försäkringstid för garantiersättning bör den tid tillgodoräknas under vilken en person är bosatt i Sverige enligt 2 kap. SofL. Garantiersättning bör utbetalas på grundval av den försäkringstid som kan tillgodoräknas den försäkrade till och med året före försäkringsfallet. Som faktisk försäkringstid bör räknas den tid som kan tillgodoräknas som försäkringstid i Sverige från och med det år den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallsåret. En flykting bör, för tid före ankomsten till Sverige, tillgodoräknas bosättningstid i hemlandet från och med 16 års ålder i förhållande till det antal år som han eller hon har tillgodoräknats försäkringstid i Sverige.

För en person som utsänds från Sverige för arbete i annat land av ett svenskt trossamfund eller organ som är knutet till ett sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet, bör särskilda regler gälla för beräkning av försäkringstid. De ifrågavarande yrkesgrupperna kan under utsändningstiden eventuellt ha tjänat in rätt till invaliditetsförmån enligt lagstiftningen i det land där de har arbetat. Denna utländska förmån kan vara en sådan förmån som utbetalas även vid bosättning i Sverige. Om förmånen liksom garantiersättningen är av utfyllnadskaraktär kommer den enligt vad som föreslås i avsnitt 6.5.4 inte att reducera garantiersättningen, dvs. om förmånen är en ersättning som inte är inkomstrelaterad. De grupper det är fråga om kommer i sådana situationer att överkompenseras. För att undvika detta bör vid beräkning av försäkringstid bortses från tid för vilken den utsände, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan invaliditetsförmån från det andra landet som inte reducerar garantiersättningen. Det föreslagna sättet att beräkna försäkringstid bör även omfatta den utsändes medföljande make och barn under 18 år. Med make bör likställas den som utan att vara gift med den utsände har levt samman med denne under utsändningstiden, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.

Framtida försäkringstid

Folkpensionsförmånen i dagens system utbetalas på grundval av den faktiska bosättningstiden. Dessutom kan under vissa förutsättningar även bosättningstid för tiden därefter tillgodoräknas – den framtida bosättningstiden. Som framtida bosättningstid räknas tiden från och med pensionsfallsåret till och med det år den försäkrade fyller 64 år. Den tid en person maximalt har kunnat bo i Sverige från och med 16-årsåret till

och med året före pensionsfallsåret – den möjliga tiden – har betydelse för beräkningen av den framtida bosättningstiden, dvs. tiden från och med pensionsfallsåret till och med det 64:e året. För att få tillgodoräkna sig all framtida bosättningstid krävs att den försäkrade varit bosatt i Sverige minst fyra femtedelar av den möjliga tiden. För den som har varit bosatt här kortare tid görs en proportionering. Den framtida bosättningstiden minskas då i förhållande till hur många år personen faktiskt har bott i Sverige jämfört med fyra femtedelar av den möjliga tiden.

Även i ett framtida system bör finnas en regel som ger möjlighet att beakta framtida försäkringstid vid beräkningen av garantiersättningens storlek. Utan en sådan beräkningsregel skulle man få ett system där en yngre försäkrad får ett grundskydd från sjukersättningsförsäkringen, som i förhållande till vad som gäller för äldre försäkrade, kan vara betydligt lägre just på grund av att försäkringsfallet inträffat i unga år. Beräkningen av framtida försäkringstid bör ske enligt de principer som nu gäller för framtida bosättningstid vid beräkningen av folkpension i form av förtidspension.

Sammanräkning av försäkringstid m.m.

Vid sammanräkningen av försäkringstid bör endast hela antal månader med försäkringstid beaktas. Den sammanlagda försäkringstiden för garantiersättning bör sättas ned till närmaste hela antal år. Motsvarande gäller i folkpensions- och garantipensionssystemen.

Tre års försäkringstid

I dag krävs för rätt till folkpension att den försäkrade antingen har tillgodoräknats pensionspoäng för ATP i minst tre år eller har varit bosatt i Sverige i sammanlagt minst tre år. För rätt till garantipension inom det reformerade ålderspensionssystemet krävs också att en försäkringstid om minst tre år har tillgodoräknats den pensionsberättigade. Regeringen har dessutom föreslagit att samma krav skall gälla för garantipensionen till vuxna efterlevande.

Det bör påpekas att den som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 får till följd av den s.k. sammanläggningsprincipen i nämnda förordning att som kvalifikationstid tillgodoräkna sig även försäkringstider som har fullgjorts i andra EU/EES-länder. För att sammanläggning skall kunna ske krävs dock att en försäkringstid om minst ett år kan tillgodoräknas i Sverige.

För att garantiersättning inte skall behöva betalas ut med för små belopp samt för att skapa så enhetliga regler som möjligt för de tre grundskydden, bör det krävas att den försäkrade skall ha tillgodoräknats en försäkringstid om minst tre år för att alls få rätt till garantiersättning.

Beräkning av försäkringstid före ikraftträdandet

För att försäkrade inte skall gå miste om ersättning på grund av övergången från ett förtidspensionssystem till ett system med sjukersättning bör – för tid före ikraftträdandet av reglerna om sjukersättning – som försäkringstid för garantiersättning tillgodoräknas sådan tid som kunnat tillgodoräknas som bosättningstid enligt nuvarande regler i AFL.

6.5 Garantinivån

Förslag: Garantinivån vid hel garantiersättning skall motsvara 2,4 prisbasbelopp och vara oberoende av den försäkrades civilstånd.

För den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning uppgår den årliga garantiersättningen till ett belopp som motsvarar garantinivån.

För den som har rätt till inkomstrelaterad sjukersättning som understiger garantinivån uppgår den årliga garantiersättningen till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den årliga inkomstrelaterade sjukersättningen och garantinivån. Med inkomstrelaterad sjukersättning skall även avses invaliditetsförmån som utbetalas enligt utländsk lag och som inte är att jämställa med garantiersättning.

Kollektivavtalad tilläggsförsäkring, s.k. avtalsersättning, skall inte avräknas mot garantiersättningen.

Om den tillgodoräknade försäkringstiden är kortare än 40 år skall garantiersättningens garantinivå först minskas med hänsyn till antalet försäkringsår. Därefter görs avräkning mot den inkomstrelaterade sjukersättningen (inklusive invaliditetsförmån som utbetalas enligt utländsk lag).

För den som har rätt till partiell sjukersättning skall garantiersättningen motsvara den grad av hel sjukersättning som han eller hon har rätt till.

6.5.1 Inledning

I nuvarande förtidspensionssystem garanterar folkpension, pensionstillskott och det särskilda grundavdraget till folkpensionärer (SGA) en ersättning på en viss lägsta nivå till dem som förtidspensionerats eller beviljats sjukbidrag. Nivån för folkpensionen är högre för en ensamstående försäkrad än för den som är gift. Hel folkpension utgör för en gift försäkrad 72,5 procent och för en ogift försäkrad 90 procent av prisbasbeloppet per år. Till en pensionär som helt saknar eller har låg ATP utbetalas även pensionstillskott (PTS). Maximalt PTS motsvarar 112,9 procent av prisbasbeloppet 2000. Denna procentsats skall enligt lagen (1999:264) om tillfällig beräkning av vissa pensionsförmåner gälla till och med utgången av november månad 2000. Enligt årets vårproposition 1999/2000:100 har regeringen för avsikt att under våren lämna förslag om att denna procentsats skall gälla även för tid efter november 2000. PTS till den som har ålderspension uppgår på motsvarande sätt till 56,9 procent av prisbasbeloppet.

PTS reduceras krona för krona av ATP och pension enligt utländsk lag. Den garanterade minimipensionen för en ensamstående person utgör därmed 2,029 prisbasbelopp och för en gift person 1,854 prisbasbelopp. Det motsvarar sammanlagt 74 261 kronor till en ogift respektive 67 856 kronor till en gift försäkrad 2000. Till detta skall läggas den förmånliga beskattningen av pensionen (SGA).

I garantipensionen i ålderspensionssystemet uppgår basnivån per år till 2,13 prisbasbelopp till ogift och 1,9 prisbasbelopp till gift ålderspensionär. I basnivån ingår en kompensation för borttagandet av SGA.

Enligt AFL skall gift pensionsberättigad, vilken stadigvarande lever åtskild från sin make, likställas med ogift pensionsberättigad, där ej särskilda skäl föranleder annat. Med gift pensionsberättigad likställs pensionsberättigad, som stadigvarande sammanbor med annan, med vilken den pensionsberättigade varit gift eller har eller har haft barn.

6.5.2 Enhetlig garantinivå

Ersättningen vid långvarig eller varaktig medicinskt orsakad arbetsoförmåga skall vara en del av sjukförsäkringssystemet och inte längre ingå i pensionssystemet. Nuvarande sjukförsäkringssystem är neutralt vad gäller civilstånd. Sjukpenningens storlek bestäms enbart av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst och tar inte hänsyn till om han eller hon är gift eller ogift eller skall anses vara det enligt någon särskild regel. Den nu föreslagna sjukersättningen har också inkomstbortfallsprincipen som grund. Även sjukersättningens grundskyddsdel

bör enligt prop. 1997/98:111 kunna ses som en ersättning för inkomstbortfall. Grundprincipen inom det reformerade ålderspensionssystemet är däremot att ge ersättning i förhållande till den försäkrades samlade livsinkomst när det gäller inkomstgrundad ålderspension. För den som inte haft några eller endast låga tidigare förvärvsinkomster utgörs det ekonomiska skyddet av garantipension som är beroende av ålderspensionärens civilstånd. Garantiersättning till sjuka eller funktionshindrade och garantipension till ålderspensionärer skiljer sig alltså åt på så sätt att den förra kan ses som en ersättning för inkomstbortfall medan den senare kompenserar den som inte tjänat in någon ålderspensionsrätt.

Enligt LIP skall vid pensionsuttaget den årliga ålderspensionen för försäkrade födda åren 1938 – 1953 beräknas dels enligt reglerna för tilläggspension, dels enligt de reformerade reglerna. Vid beräkningen av tilläggspension skall den försäkrade kompenseras för den folkpension som skulle ha utgetts om pensionen utgetts enligt nuvarande system för ålderspension. Denna kompensation skall, i likhet med nuvarande regler, beräknas med hänsyn tagen till den pensionsberättigades civilstånd. Regeringen motiverade sitt ställningstagande i prop. 1997/98:151 med att en sådan försämring inte borde godtas som särskilt skulle drabba äldre åldersklasser. Den åsyftade försämringen berodde på att den enhetliga nivån bestämts efter ett vägt genomsnitt med hänsyn tagen till andelen gifta och ogifta i pensionärskollektivet då de reformerade reglerna träder i kraft. Detta belopp skulle motsvara ca 87 procent av prisbasbeloppet. De åldersklasser som avsågs var framför allt äldre kvinnor som ändrat civilstånd i och med makens död.

En enhetlig ersättningsnivå är en viktig principiell fråga. Sverige har haft individrelaterade socialförsäkringsersättningar sedan 1950-talet och bör så långt det är möjligt fortsätta att verka för denna princip. Garantinivån i sjukersättningssystemet föreslås ligga på 2,4 prisbasbelopp av skäl som redovisas i följande avsnitt 6.5.3.

Som argument för olika ersättningsnivåer för gifta respektive ogifta brukar anföras att hushållskostnaderna blir lägre per person för ett par som delar på dessa än för två ensamboende personer. Argumentet om lägre hushållskostnader kan hävdas i alla situationer då två eller flera personer delar hushåll, oberoende av civilstånd eller förekomst av gemensamma barn. Med det system som råder i dag, blir endast personer i vissa former av sammanboende omfattade av reglerna för lägre ersättning, medan andra många gånger med lika långvarig och fast förbindelse blir betraktade som ogifta och därmed omfattade av de förmånligare reglerna. När två personer utan gemensamma barn eller tidigare äktenskap, två syskon eller förälder och vuxet barn bor tillsammans, blir det inte aktuellt att betrakta dessa som gifta. Då det numera är vanligt med många olika samlevnadsformer ter sig de gällande

civilståndsreglerna många gånger inkonsekventa, förlegade och svåra att sakligt motivera. Det är dessutom rimligt anta att det är betydligt vanligare att yngre personer, dvs. personer under 65 år, förändrar sitt civilstånd, (inklusive ”AFL-civilstånd”), kanske många gånger, än att ålderspensionärer gör det.

Ett ytterligare skäl för enhetlig garantinivå är skillnaden i konstruktion mellan folkpensionssystemet och den föreslagna garantiersättningen. I nuvarande system erhåller alla folkpension. Utöver folkpension kan den försäkrade ha rätt till ATP samt PTS som betalas ut till pensionärer med låg eller ingen ATP. I sjukersättningssystemet föreslås att den inkomstrelaterade sjukersättningen skall vara utgångspunkten och om denna understiger garantinivån kompletteras med garantiersättning upp till denna nivå. Av detta följer att i nuvarande system behandlas alla försäkrade lika vad gäller civilståndets inverkan på ersättningsnivån, eftersom alla har folkpension. I det kommande systemet skulle endast de gifta och ogifta med låg eller ingen inkomstrelaterad sjukersättning vara omfattade av civilståndsregeln. Ett sådant förhållande är tveksamt utifrån likabehandlingsprincipen eller kan i övrigt anses vara orättvist.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att det bör vara en enhetlig garantinivå i sjukersättningsförsäkringen, dvs. en nivå som är oberoende av den försäkrades civilstånd.

6.5.3 Garantinivåns storlek

Förtidspension i form av garantiersättning skall enligt regeringens förslag i prop. 1997/98:111 kunna utges upp till en viss högsta nivå. Den garanterade nivån bör säkerställa att alla som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard som i princip täcker alla normala konsumtionsbehov, med undantag för bostadskostnaden, dvs. i stort motsvara den nivå som tillämpas i nuvarande system. Ersättningen skall bekostas av statsmedel och den skall i sin helhet vara skattepliktig på samma sätt som förvärvsinkomster och inkomstrelaterad förtidspension. Även för försäkrade med långvarig eller varaktig arbetsoförmåga skall således det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) tas bort. Garantinivån bör ligga på en sådan bruttonivå att inkomsten efter skatt i princip motsvarar nuvarande nivå inom folkpensionen.

Det är rimligt att även i framtiden ha ett högre grundskydd för den som i arbetsför ålder drabbas av medicinskt orsakad arbetsoförmåga än vad som gäller för ålderspensionärer. Garantinivån i sjukersättningsför-

säkringen bör därför vara högre än basnivån i garantipensionen vilken för ogifta kommer att vara 2,13 prisbasbelopp.

Vid beräkningar för att finna en lämplig garantinivå har utgångspunkten varit nu gällande civilståndsberoende grundskydd, dvs. folkpension och PTS till förtidspensionärer samt kompensation för borttagandet av SGA.

Värdet av SGA är i hög grad beroende av vilken kommunalskattesats som gäller för den försäkrade. Nettovärdet av SGA kan beräknas som kommunalskattesatsen multiplicerad med skillnaden mellan SGA och det vanliga grundavdraget. Vid 34 procents kommunalskatt motsvarar folkpension, PTS och SGA en garantinivå på 2,447 prisbasbelopp för en ogift försäkrad. Vid en sådan garantinivå är nettovärdet av SGA vid 34 procent kommunalskatt ca 1 350 kronor högre per år än vid 27 procents kommunalskatt. Även det vanliga grundavdraget varierar vid inkomster i denna storleksordning. Att utifrån sådana förhållanden överföra en skatteförmån till en bruttoförmån och samtidigt ändra från en civilståndsberoende till en enhetlig garantinivå leder oundvikligen till vissa avvikelser från nettoutfallet enligt dagens regler.

Valet av 34 procents kommunalskattesats innebär i sig en kostnadsökning jämfört med exempelvis en genomsnittlig kommunalskattesats om 30,64 procent. För att om möjligt undvika ytterligare kostnadsökningar har beräkningar utförts för att undersöka var en kostnadsneutral enhetlig garantinivå befinner sig i förhållande till de civilståndsberoende garantinivåerna 2,20 respektive 2,44 prisbasbelopp. Beräkningarna grundas på uppgifter om försäkrade som beviljades förtidspension på grundskyddsnivå (de erhöll PTS till någon del) åren 1996 och 1997. Utifrån dessa uppgifter framräknades därför en kostnadsneutral gemensam nivå för samtliga försäkrade som beviljades förtidspension på grundskyddsnivå dessa två år. Denna nivå blev 2,33 prisbasbelopp för båda åren. Den enhetliga och kostnadsneutrala garantinivån på 2,33 prisbasbelopp är framräknad utifrån en kommunalskattesats om 34 procent för att i så stor utsträckning som möjligt kompensera den lägre garantinivån för ogifta som kostnadsneutralitet skulle innebära.

Utifrån genomförda beräkningar har 2,4 prisbasbelopp (som för 2000 motsvarar ett årsbelopp om 87 840 kronor) bedömts vara en rimlig garantinivå för sjukersättning i form av garantiersättning.

Vid en kommunalskattesats om 34 procent motsvarar skillnaden mellan en garantinivå på 2,447 och den här föreslagna garantinivån på 2,4 prisbasbelopp ett nettobelopp på ca 100 kronor per månad för 2000. För en ogift person som saknar inkomstrelaterad ersättning är detta sålunda ”kostnaden” för en enhetlig garantinivå.

Det är viktigt att notera att det här är frågan om nybeviljade hela förmåner och därför inte någon verklig förlust i termer av ett plötsligt

försämrat utfall utan endast en jämförelse av nettoutfall utifrån olika tänkbara garantinivåer där också hänsyn måste tas till systemets totala kostnader. Det ovan sagda gäller dessutom endast dem som enbart uppbär garantiersättning. För dem som får garantiersättning som utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen blir effekten naturligtvis proportionellt mindre. I frågan om omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner till sjukersättning skulle däremot en reell nettoförlust komma till stånd vid ett liknande förfaringssätt och därför har där en annan lösning valts för att omvandla värdet av SGA till en bruttoförmån.

Både 2,3 respektive 2,4 prisbasbelopp har diskuterats som tänkbara garantinivåer i det reformerade förtidspensionssystemet. Med utgångspunkt i att grundskyddsnivån i dagens förtidspensionssystem har ansetts utgöra en sådan nivå att den försäkrade tillförsäkras en rimlig levnadsstandard bör också garantinivån i det reformerade systemet ge minst samma nettoutfall för en så stor del av de försäkrade som möjligt. Garantinivån bör då bestämmas utifrån förutsättningarna för ogifta försäkrade med förhållandevis hög kommunalskatt. En enhetlig garantinivå på 2,30 prisbasbelopp skulle innebära ett nettoutfall som är ca 250 kronor per månad lägre än vad 2,44 prisbasbelopp skulle ha inneburit vid en kommunalskattesats om 34 procent. Därför bör 2,4 prisbasbelopp utgöra garantinivå i det reformerade systemet. Med denna garantinivå begränsas antalet försäkrade som får ett något lägre nettoutfall än dagens grundskyddsnivå och även storleken av det något lägre utfallet minskas. Mot denna bakgrund får de nettodifferenser som blir följden av en enhetlig garantinivå anses uppfylla ambitionerna om en garantinivå som ger ett nettoutfall på i princip samma nivå som inom folkpensionen.

6.5.4 Beräkning av garantiersättning

För den som har rätt till en inkomstrelaterad sjukersättning som understiger garantinivån bör garantiersättningen utbetalas som utfyllnad upp till denna garanterade nivå, dvs. uppgå till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den årliga inkomstrelaterade sjukersättningen och garantinivån. För att undvika överkompensation bör även invaliditetsförmån som utbetalas enligt utländsk lag, och som inte är att jämställa med garantiersättning, tillsammans med inkomstrelaterad sjukersättning ingå i det underlag som skall reducera garantiersättningen. Den avkortningsmodell som bör tillämpas är att garantinivån först minskas med hänsyn till bristande försäkringstid, när den försäkrades tillgodoräknade försäkringstid är kortare än 40 år, och att hela den inkomstre-

laterade sjukersättningen (inklusive utländsk invaliditetsförmån) därefter reducerar garantiersättningen.

Förslaget om 40 års försäkringstid för rätt till oreducerad garantiersättning överensstämmer med vad som föreslagits gälla för garantipension till vuxna efterlevande. I prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn ger regeringen en ingående redogörelse för sitt ställningstagande. Där hänvisas bl.a. till att den föreslagna avkortningsmodellen beträffande försäkringstid kan tillämpas även inom EU/EES-området. Då garantiersättningen i väsentliga avseenden liknar garantipensionen till efterlevande, är det rimligt att en avkortning av garantiersättningen med hänsyn till bristande försäkringstid respektive till den inkomstrelaterade sjukersättningen görs enligt samma principer som skall gälla för denna garantipension. Det finns klara fördelar med att tillämpa samma förfarande i båda systemen.

För en försäkrad som har rätt till partiell sjukersättning bör garantiersättningen motsvara den grad av hel sjukersättning som han eller hon har rätt till.

6.5.5 Kollektivavtalad tilläggsförsäkring – s.k. avtalsersättning

I nuvarande regelsystem utgör folkpension, PTS och ATP skattepliktig inkomst. Ålderspensionärer och förtidspensionärer samt vuxna personer med efterlevandepension har rätt till SGA vid beskattningen. Som mest kan detta uppgå till 55 900 kronor för ogift (år 2000). SGA innebär i korthet att förtidspensionärer som saknar ATP eller har en låg sådan endast betalar skatt på en mindre del av inkomsten. SGA reduceras av folkpension, ATP, änkepension, kollektivavtalade tilläggsförsäkringar s.k. avtalsersättningar och viss utländsk pension, om dessa överstiger en viss nivå. Vid beräkningen av SGA görs således ingen skillnad mellan allmän pension och s.k. avtalsersättningar.

Anställda med förtidspension omfattas ofta av kollektivavtalade förmåner som komplement till den allmänna obligatoriska ersättningen. Inom exempelvis LO-SAF-området får den som har förtidspension eller sjukbidrag kompletterande avtalsersättning i form av en månadsersättning bestämd med utgångspunkt i sjukpenninggrundande inkomst. Utöver en särskild kompensation för lönedelar över 7,5 prisbasbelopp (taket) gäller inom den kommunala sektorn motsvarande villkor. För privattjänstemän utgör beloppet cirka 15 procent av den pensionsgrundande inkomsten, ersättning utges även inom vissa avtalsområden för

lönedelar över taket. För statsanställda finns högre ersättningar över taket, ersättningsnivån under taket ligger på drygt 20 procent.

Garantiersättning skall, som redogjorts för ovan i avsnitt 6.5.4, reduceras av inkomstrelaterad sjukersättning och vissa förmåner som utbetalas enligt utländsk lag. Frågan, om avtalsersättning i likhet med dessa förmåner skall räknas av mot garantiersättning, bör ses utifrån dels en faktisk dels en principiell utgångspunkt.

Den som har rätt till en inkomstrelaterad sjukersättning som överstiger garantinivån kommer inte att få vidkännas någon reducering av denna ersättning på grund av att han eller hon har rätt till avtalsersättning. En reducering skulle alltså enbart komma ifråga för dem som är berättigade till de lägsta ersättningarna. Det kan ifrågasättas om regler som får sådana konsekvenser är acceptabla. I det reformerade ålderspensionssystemet kommer garantipensionen (efter stark kritik från vissa remissinstanser) inte att minskas för dem som tillsammans med pensionen uppbär en avtalsersättning.

Principen, att avtalsförsäkringar bör anpassas till den allmänna försäkringen och inte tvärt om, bör gälla även i det nu aktuella fallet.

Av ovanstående skäl bör garantiersättningen inte minskas för dem som tillsammans med denna ersättning även uppbär en avtalsersättning.

Om avtalsersättningen skulle avräknas mot garantiersättningen skulle det även uppkomma praktiska problem. Dessa sammanhänger med att de avtalsersättningar som kommer ifråga bestäms först efter det att det har fattats beslut om sjukersättning. Detta innebär att den försäkrade får åläggas en skyldighet att upplysa om eventuell avtalsersättning eller att utbetalande organ åtar sig att informera försäkringskassan eller Riksförsäkringsverket om storlek och utbetalning och det första beslutet om eventuell garantiersättning skulle alltid bli preliminärt. Den slutliga garantiersättningen skulle kunna fastställas först därefter.

6.6 Alternativ ersättningsform till vissa försäkrade

I denna departementspromemoria föreslås att rätten till sjukersättning i form av garantiersättning liksom nuvarande folkpension i form av förtidspension skall vara beroende av försäkringstid. För rätt till oavkortad garantiersättning föreslås att det skall fordras 40 års tillgodoräknad försäkringstid. Dessutom föreslås ett krav på minst tre års försäkringstid för att överhuvudtaget kunna få någon garantiersättning. Den som inte uppfyller dessa krav får antingen en reducerad garantiersättning eller ingen garantiersättning alls.

Vidare föreslås att endast den som är försäkrad för sjukersättning i form av garantiersättning vid tidpunkten för försäkringsfallet skall ha rätt till förmånen. Försäkrad för sådan förmån föreslås den vara som enligt SofL är bosatt i Sverige. Det medför att den som är långvarigt sjuk eller funktionshindrad och därför arbetsoförmögen redan innan han eller hon bosätter sig i Sverige inte kommer att ha rätt till garantiersättning. Samma förhållande gäller i dag beträffande rätten till folkpension i form av förtidspension. Till följd av denna regel har vissa långvarigt arbetsoförmögna personer i dag inte rätt till förtidspension och av den anledningen är många beroende av sina anhöriga eller av socialbidrag för sin försörjning.

Såväl regeringen som socialförsäkringsutskottet har i prop. 1997/98:111 och SfU11 uttalat att det angeläget att staten tar ansvar för försörjningen av de personer som uppfyller de medicinska kriterierna och varaktighetskriterierna för rätt till förtidspension/sjukersättning men som på grund av kraven på viss försäkringstid inte har rätt till ersättning eller endast en låg sådan.

Även vissa personer som är 65 år eller äldre kan helt sakna rätt till pensionsförmåner eller ha mycket låga sådana på grund av att de inte uppfyller kraven på 40 års bosättningstid i Sverige. Dessa personer är ofta beroende av socialbidrag. För denna grupp äldre har Socialtjänstutredningen i betänkande Socialtjänst i utveckling (SOU 1999:97) föreslagit ett särskilt statligt äldreförsörjningsstöd.

Utredaren påpekade att utredningen uppmärksammat att bland dem som till följd av funktionshinder eller annan orsak beviljats förtidspension återfinns personer med likartade svårigheter att nå upp till en betryggande försörjning som vissa äldre personer. Uppdraget avsåg äldre människor och överväganden och förslag begränsades därför till dem som är 65 år och äldre. Socialtjänstutredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Socialdepartementet.

Mot bakgrund av att det nu föreslagna grundskyddet för dem som blivit arbetsoförmögna på grund av medicinska orsaker inte har den omfattning som förutskickades i prop. 1997/98:111 och med hänsyn till de likartade orsaker som föranleder att vissa äldre och vissa arbetsoförmögna inte kan få socialförsäkringsersättning i en sådan omfattning att deras försörjning är tryggad, bör utformningen av systemet för ekonomisk trygghet för de arbetsoförmögna som avses i detta avsnitt lämpligen behandlas i samma sammanhang som försörjningsstödet till vissa äldre invandrare m.fl..

7 Omvandling av förtidspension till sjukersättning och garantiersättning

7.1 Inledning

För närvarande har cirka 425 000 personer någon form av förtidspension eller sjukbidrag. Det saknas anledning att anta att antalet kommer att vara lägre vid den tidpunkt då ett nytt ersättningssystem föreslås träda i kraft. Valet av övergångslösning är därför av stor betydelse för såväl de enskilda förtidspensionärerna som för det reformerade förtidspensionssystemet. Detta val är dock i olika avseenden begränsat.

I anslutningen till reformeringen av ålderspensionssystemet framhölls det att en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet var att all ersättning från såväl det reformerade ålderspensionssystemet som det reformerade förtidspensionssystemet skall vara skattepliktig, vilket innebar att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) skulle avskaffas. I det reformerade ålderspensionssystemet har SGA avskaffats och ersatts av en höjd bruttonivå i grundskyddet. De som är födda före år 1938 omfattas inte av det nya ålderspensionssystemet. Avsikten är emellertid att alla ålderspensionärer, även de som är födda före år 1938, skall omfattas av ett system med bruttopensioner, dvs. beskattade ålderspensioner. Ett sådant förslag har lämnats i prop. 1999/2000:127, Garantipension för personer födda år 1937 och tidigare. Även för det allmänna efterlevandepensionssystemet har motsvarande förändringar för grundskyddet föreslagits genom att nivån för garantipension anpassas till att SGA avskaffas (prop. 1999/2000:91). För dem som redan uppbär någon efterlevandeförmån vid ikraftträdandet utformas garantinivån så att i huvudsak inte någon ersättningsberättigad får sin nettopension sänkt vid beskattningen. Sammantaget innebär detta att grundskyddet i samtliga berörda regelsystem har anpassats eller är på väg att anpassas till ett skattesystem utan särskilda regler för beskattning av pensionsinkomster. Detta föreslås också gälla för det nya sjukersättningssystemet.

Det är därför inte en framkomlig väg att för det reformerade förtidspensionssystemet välja en övergångslösning som innebär att nuvarande

regler för beräkning av ersättningarna bibehålls för redan beviljade förtidspensioner.

I prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension, m.m. förutsätts också att omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner till inkomstrelaterad sjukersättning och sjukersättning i form av garantiersättning blir en engångsinsats. Detta är betingat av en strävan att i möjligaste mån undvika den administrativa belastningen som det innebär att ha särskilda övergångsbestämmelser och två parallella system i framtiden. Enligt propositionen skall omvandlingen av dagens förtidspensioner göras så att en individs ersättning i möjligaste mån behålls oförändrad. När väl tidigare förtidspensioner omvandlats till garantiersättning respektive inkomstrelaterad sjukersättning bör i så stor utsträckning som möjligt samma regler gälla för dessa som för senare beviljade förmåner.

I prop. 1999/2000:127 föreslås att grundskyddet i utgående ålderspension omräknas till en beskattad garantipension. Utgångspunkten i förslaget är att alla ålderspensionärer skall betala skatt på samma sätt som förvärvsarbetande efter omläggningen utan att för den skull få sämre pension efter skatt. På det sättet får de olika ålderskategorierna ålderspension på jämförlig nivå, vilket underlättar hanteringen av olika inkomstprövade förmåner.

Förslaget i prop. 1999/2000:127 om garantipension för personer födda före 1938 innebär att den pensionsberättigade erhåller en pensionsförmån som motsvarar de förmåner som han eller hon har rätt till med dagens regler samt att SGA görs om till en pensionsförmån. Beräkningen av denna övergångsvisa garantipension bygger på att det för varje år fastställs ett *beräkningsunderlag*. Beräkningsunderlaget, som innehåller de pensionsförmåner som enligt nuvarande bestämmelser påverkar storleken av SGA, räknas upp till en ny högre bruttopension. Höjningen innebär att SGA räknas om till en pensionsförmån. Den övergångsvisa garantipensionen är det belopp som kvarstår när de inkomstrelaterade pensionsinkomsterna och utländska pensioner dragits från det uppräknade underlaget. Detta skall i princip ge minst lika stort nettobelopp som pensionären hade före omläggningen. Eftersom nivån för övergångsvis garantipension har bestämts utifrån en kommunalskattesats på 34 procent kommer dock de som har lägre kommunalskatt än så att få en höjd nettopension. Förutom den årliga omräkningen skall nytt beräkningsunderlag även fastställas, då de inkomster som kan ingå, förändras eller tillkommer. Utformningen av förslaget innebär således en fortsatt tillämpning av upphävda bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Den metod för omläggning av dagen grundskydd för ålderspensionärerna, som föreslås i prop. 1999/2000:127, innebär att pensionärerna

blir kompenserade för bortfallet av SGA enligt en metod som inte utan särskild anpassning kan användas vid omvandlingen av förtidspensionerna till sjukersättning. Metoden bygger på uppgiftslämnande och upprepade omräkningar av underlaget och den är framförallt anpassad till hel pension. Effekterna av SGA vid uttag av partiell ålderspension beaktas inte heller.

Förtidspensionärer har inte samma möjlighet som en ålderspensionär att själv välja hel eller partiell ersättningsgrad. Avgörande för pensionsgraden är uteslutande omfattningen av den medicinskt grundade arbetsoförmågan. Med utgångspunkten att omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner skall vara engångsinsats, att samma regler därefter i så stor utsträckning som möjligt bör gälla för dessa som för senare beviljade förmåner samt att den försäkrades ersättning i möjligaste mån skall behållas oförändrad föreslås här en annan lösning än den som föreslås i prop. 1999/2000:127.

Principen för omvandlingen enligt förslaget i denna departementspromemoria innebär att en antagandeinkomst bestäms utifrån underlaget för nuvarande ATP. Denna antagandeinkomst ligger sedan till grund för beräkning av inkomstrelaterad ersättning och eventuell utfyllnad i form av garantiersättning enligt samma regler som föreslås gälla för nybeviljade sjukersättningar. Även för de försäkrade som vid ikraftträdandet av det nya systemet enbart har grundskydd i form av folkpension och pensionstillskott beräknas garantiersättning enligt de nya reglerna. För att åstadkomma ett oförändrat ekonomisk utfall även efter omvandlingen av förtidspensionerna vid införandet av det nya sjukersättningssystemet krävs också en omvandling av värdet av SGA. Detta sker med hjälp av en beräkningsmodell som bl.a. bygger på relationen mellan SGA och det vanliga grundavdraget. Oavsett anledning korrigerar denna beräkningsmodell alla avvikelser i det ekonomiska utfallet som uppkommer till följd av skillnader i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna nya ersättningssystemet. Kompensationen för det borttagna SGA eller sådan förmån som inte har sin motsvarighet i det nya systemet innebär i vissa fall en bruttohöjning av de omvandlade ersättningarna. För den som inte berörts av SGA före omvandlingen eller gått miste om någon ersättning blir det givetvis ingen förhöjning av de omvandlade bruttoersättningarna. Denna metod kan även användas för att omvandla förtidspensioner för försäkrade under 30 år.

Den här föreslagna omvandlingen syftar till att åstadkomma att nettoersättningen vid omvandlingstillfället i möjligaste mån förblir oförändrad i det enskilda fallet i förhållande till vad som gällde före omvandlingen. Bruttoersättningen efter omvandlingen kommer därför att variera mellan försäkrade med i övrigt likartade förhållanden be-

roende på skillnader i bl.a. den kommunalskattesats som är aktuell vid omvandlingstillfället. Omvandlingen är en engångsinsats som endast görs i samband med övergången till nya regler. I det enskilda fallet kan omvandlingen därför innebära en förändring i framtiden. Detta har sin grund i att andra faktorer än SGA kan komma att förändras och påverka beskattningen, t.ex. förändringar i den totala inkomsten eller i kommunalskattesatsen.

7.2 Omvandling av förtidspension som en engångsinsats

Förslag: Försäkrade som uppbär förtidspension eller sjukbidrag enligt nuvarande regler skall få förmånen omvandlad till inkomstrelaterad sjukersättning, garantiersättning och justeringsbelopp med verkan från ikraftträdandet.

Som framhållits i prop. 1997/98:111 är det av vikt att omvandlingen av förtidspensioner till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning till så stor del som möjligt blir av engångskaraktär.

Avgörande för den inriktningen är antalet individer som kommer att vara kvar från det gamla systemet och den tid de kommer att finnas där. Under förutsättning att åldersfördelningen bland förtidspensionärerna inte förändras på något avgörande vis fram till genomförandet av det reformerade förtidspensionssystemet kommer cirka 70 procent av förtidspensionärerna att övergå i ålderspension inom en tidsrymd om cirka 15 år. Redan under den första femårsperioden försvinner drygt 30 procent av förtidspensionärerna. Detta avser samtliga förtidspensionärer i åldrarna från 16 till 64 år.

Även om större delen av de förtidspensioner som utges vid ikraftträdandet av ett nytt ersättningssystem kan förväntas ha upphört inom en femtonårsperiod innebär regelsystemet att det kan finnas personer som har förtidspension vid ikraftträdandet och som fortfarande har kvar denna rätt år 2051. Att under en tidsrymd om nära 50 år hantera två parallella system för ersättning vid långvarig och varaktig arbetsoförmåga ter sig såväl administrativt som kostnadsmässigt betungande.

De som berörs av omvandlingen är de försäkrade som vid införandet av det nya reformerade ersättningssystemet redan beviljats förtidspension eller sjukbidrag. Därtill kommer de som genom beslut efter ikraftträdandet av det nya regelsystemet beviljas sådan förtidspension eller sjukbidrag för tid före ikraftträdandet. Även dessa personer måste få sina förtidspensioner omvandlade till inkomstrelaterad sjukersättning

och garantiersättning. Detta kan vara fallet när en ansökan som omfattar tid före ikraftträdandet blir behandlad först efter ikraftträdandet eller då den försäkrade först efter överprövning får rätt till förtidspension för tid som ligger före införandet av det nya regelsystemet.

Enligt det förslag som lämnas här blir regelskillnaderna mellan de omvandlade förtidspensionerna och nybeviljade sjukersättningar mycket begränsade. I princip kommer sålunda de omvandlade förtidspensionerna i det reformerade systemet att behandlas såsom nybeviljade sjukersättningar. Den generella skillnaden ligger i den justering av ersättningen för vissa förtidspensionärer som behövs för att åstadkomma ett i princip oförändrat nettoutfall när SGA avskaffas och garantinivån blir enhetlig.

7.3 Beräkning av antagandeinkomst och inkomstrelaterad sjukersättning

Förslag: Försäkrad som vid ikraftträdandet av det reformerade sjukersättningssystemet uppbär förtidspension eller sjukbidrag i form av allmän tilläggspension (ATP) skall få denna omvandlad till en inkomstrelaterad sjukersättning.

Det inkomstunderlag som skall ligga till grund för antagandeinkomsten bestäms på grundval av den medelpensionspoäng som använts vid beräkningen av ATP. Antagandeinkomsten erhålls genom att talet ett läggs till medelpensionspoängen och summan därefter multipliceras med det prisbasbelopp som fastställts för 2003.

Den inkomstrelaterade sjukersättningen skall utgöra 64 procent av antagandeinkomsten multiplicerad med ersättningsgraden.

Antagandeinkomsten fastställs vid omvandlingstillfället och indexeras därefter enligt samma regler som skall gälla för nybeviljade sjukersättningar.

Förslaget om beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning skiljer sig på avgörande punkter från nuvarande regler. I ATP-systemet beaktas samtliga inkomstår, även år med antagandepoäng, mellan 16 och 64 års ålder. Storleken av ATP bestäms i regel av medeltalet av de femton högsta pensionspoängen. I det föreslagna systemet grundas den inkomstrelaterade inkomsten istället på de tre högsta årsinkomsterna inom en ramtid som varierar med den försäkrades ålder. Också grundskyddet i försäkringen ändras – från nuvarande system med folkpension för samtliga och ett pensionstillskott för den som saknar eller

har låg ATP – till att utgöra en ren utfyllnad av den inkomstrelaterade förmånen upp till en viss nivå.

I nuvarande system utgör ATP den del av förtidspensionen som är direkt inkomstrelaterad. Indirekt är också folkpensionen inkomstrelaterad eftersom den inte bara är en del av grundskyddet utan också utgör en kompensation för det första prisbasbeloppet av en försäkrads inkomster, eftersom enbart inkomster som överstiger ett prisbasbelopp utgör pensionsgrundande inkomst och därmed ger pensionspoäng. Medelpensionspoängen ökat med talet ett och multiplicerad med prisbasbeloppet kan sägas motsvara den genomsnittliga årsinkomsten för en enskild försäkrad. Det är så nära man kan komma när det gäller att fastställa den inkomstförlust som legat till grund för den beviljade förtidspensionen och som bör användas för att fastställa en antagandeinkomst vid omvandlingen av förtidspensioner till det nya sjukersättningssystemet.

Antagandeinkomsten vid omvandling av förtidspension till sjukersättning bör således utgöra summan av medelpensionspoängen och talet ett multiplicerad med prisbasbeloppet för år 2003. Den inkomstrelaterade ersättningen erhålls genom att multiplicera den framräknade antagandeinkomsten med 0,64, vilket är den kompensationsnivå som gäller i det reformerade systemet. För partiella förmåner multipliceras antagandeinkomsten dessutom med ersättningsgraden vid beräkningen av den inkomstrelaterade sjukersättningen.

Den omvandlade förtidspensionen kan genom antagandeinkomsten i fortsättningen hanteras i det närmaste på samma sätt som en nybeviljad inkomstrelaterad sjukersättning.

Den ovan beskrivna beräkningen av antagandeinkomst och inkomstrelaterad sjukersättning kan också redovisas med hjälp av följande formler.

Antagandeinkomst = (1 + medelpensionspoäng) * prisbasbeloppet
Inkomstrelaterad ersättning = 0,64 * antagandeinkomst * ersättningsgrad

7.4 Garantiersättning

Förslag: För den som vid ikraftträdandet inte har förtidspension eller sjukbidrag i form av ATP men som uppfyller förutsättningarna för rätt till garantiersättning beräknas den årliga garantiersättningen till ett belopp som motsvarar garantinivån.

För den vars inkomstrelaterade sjukersättning understiger garantinivån skall garantiersättningen beräknas till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den inkomstrelaterade sjukersättningen och garantinivån.

Vid partiell förmån skall garantinivån proportioneras i förhållande till graden av sjukersättning. Om den tillgodoräknade försäkringstiden är kortare än 40 år skall garantinivån minskas med hänsyn till antalet försäkringsår.

Enligt riktlinjerna i prop. 1997/98:111 bör de som har förtidspension vid ikraftträdandet få sina folkpensions- och ATP-förmåner omvandlade till inkomstrelaterad sjukersättning och eventuell garantiersättning enligt det nya systemet.

Som beskrivs i det följande kommer den sammantagna sjukersättningen att justeras med avseende på bl.a. effekterna av det slopade SGA vid omvandlingstillfället. Den metod för justering av de omvandlade förtidspensionerna som beskrivs där korrigerar alla avvikelser i det ekonomiska utfallet som uppkommer till följd av skillnader i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna nya ersättningssystemet oavsett anledningen till avvikelsen.

Garantiersättningen kan därför bestämmas utifrån en enhetlig garantinivå, 2,4 prisbasbelopp, enligt samma regler som gäller för nybeviljade förmåner. Detta innebär att några särregler för beräkning av garantiersättningen för de omvandlade ersättningarna inte behöver införas.

Här nedan redovisas beräkningen av det justeringsbelopp som anpassar den totala nettoersättningen efter omvandlingen till det nettoutfall för den totala ersättningen som nuvarande regler ger.

7.5 Beräkning av justeringsbelopp

Förslag: Vid omvandling av ATP och folkpensionsförmåner till sjukersättning skall bruttobeloppet anpassas så att nettoersättningen blir i princip densamma som med nuvarande regler.

För att åstadkomma detta justeras sjukersättningen med ett belopp (*justeringsbelopp*) som beräknas som skillnaden mellan *en beräkningsmässig garantiersättning*, dvs. ett ersättningsunderlag baserat på storleken av den förtidspension som skulle ha utbetalats för januari 2003 förhöjt med värdet av SGA, och den garantiersättning som kan beräknas för den försäkrade vid omvandlingstillfället i januari 2003. Justeringsbeloppet fastställs vid omvandlingstillfället.

För att få fram den beräkningsmässiga garantiersättningen används en *omvandlad bruttoersättning.* Denna utgör summan av den faktiska bruttoersättningen före omvandlingen och bruttovärdet av SGA i förhållande till det vanliga grundavdraget. Bruttovärdet av SGA i förhållande till det vanliga grundavdraget utgör kvoten mellan kommunalskattesatsen angiven i decimalform och talet ett minskat med kommunalskattesatsen, likaledes angiven i decimalform, multiplicerad med skillnaden mellan SGA och grundavdrag vid den faktiska bruttoersättningen.

Som kommunalskattesats vid beräkningarna används den skattesats som följer av den för den försäkrade under inkomståret 2002 tillämpliga skattetabellen. Om någon tillämplig skattetabell inte har beslutats för den försäkrade för 2002 används den skattesats som följer av den skattetabell som skulle ha varit tillämplig om ett sådant beslut fattats.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen utgör skillnaden mellan den omvandlade bruttoersättningen, minskad med en andel av förändringen av grundavdraget för den omvandlade bruttoersättningen i förhållande till faktisk bruttoersättning, och den *inkomstrelaterade sjukersättningen* jämte i förekommande fall utbetald arbetsskadelivränta. Den andel som minskar den omvandlade bruttoersättningen utgör kvoten mellan kommunalskattesatsen, angiven i decimalform, och talet ett minskat med kommunalskattesatsen, likaledes angiven i decimalform. De ersättningar som skall ingå i den faktiska bruttoersättningen består av folkpension, pensionstillskott samt ATP och utbetald arbetsskadelivränta jämte utländsk pension som beskattas i Sverige.

Ett justeringsbelopp som innebär avräkning på sjukersättningen skall i första hand reducera garantiersättningen.

Utgångspunkten har varit att förtidspensionerna efter omvandling till sjukersättning skall ge ett i princip förändrat nettoutfall jämfört med vad som är fallet med folkpension, tilläggspension och SGA enligt nuvarande regler oavsett vilken kommunalskattesats som gäller för individen. Förenklat uttryckt innebär förslaget till omvandlingsmodell att bruttovärdet av SGA för den försäkrade justerar den framräknade sjukersättningen. Justeringsbeloppet har som uppgift att anpassa nettoersättningen efter omvandlingen till den nettoersättning som erhålls med dagens regler.

Effekten av skilda kommunalskattesatser på det särskilda grundavdraget (SGA)

Eftersom SGA innebär en förmånligare beskattning än det vanliga grundavdraget, är storleken av denna skatteförmån beroende av den kommunalskatt som är aktuell för den försäkrade. När SGA nu föreslås bli ersatt med en bruttoförmån och förtidspensionärer därmed kommer att bli beskattade som förvärvsarbetande, kompliceras detta av att det egentliga värdet av SGA varierar med kommunalskatten. Hur stor avvikelsen i nettoutfallet blir mellan det nuvarande och det reformerade systemet är alltså direkt avhängigt av vilken kommunalskatt som används vid jämförelsen.

I förslaget till övergångsvis garantipension för personer födda 1937 eller tidigare har kompensationen för SGA beräknats med utgångspunkt i en kommunalskatt i nivå med de högsta förekommande kommunalskatterna, nämligen 34 kronor. År 2000 är den högsta kommunalskatten i landet 33,76 kronor. Eftersom SGA har ett högre värde för den försäkrade ju högre kommunalskatten är, leder detta till att de allra flesta, dvs. de med en lägre kommunalskatt än 34 kronor, vid en sådan omvandling blir överkompenserade i förhållande till det skattemässiga värde SGA hade för dem.

I regeringens proposition 1997/98:111 framhålls att ersättningens nivå skall behållas i princip oförändrad vid omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner. Beroende på vilken kommunalskatt som används som grund för beräkningen av SGA-kompensationen uppkommer över- respektive underkompensation vid jämförelsen mellan nettoutfallen före respektive efter omvandlingen. Att basera kompensationen på den högsta förekommande eller en genomsnittlig kommunalskatt innebär att det blir svårt att åstadkomma ett i huvudsak oförändrat ekonomiskt utfall efter omvandlingen. Avvikelser i utfallet före och efter omvandlingen blir som framgår av redovisningen nedan oundvikliga. Med en för gruppen förtidspensionärer genomsnittlig kommunalskatt

som grund för beräkningen av SGA-kompensationen torde man dock uppnå ett i det närmaste kostnadsneutralt alternativ medan en högre kommunalskatt skulle innebära kostnadsökningar för systemet.

Vissa beräkningar har gjorts för att bedöma storleken av den eventuella över- eller underkompensation som uppstår med olika kommunalskatter som utgångspunkt för beräkningen av SGA-kompensationen. Beräkningarna utgår från ersättningar på grundskyddsnivå. Den underkompensation som blir resultatet med en SGA-kompensation baserad på en genomsnittlig kommunalskatt på 30,64 kronor för en person med hel förmån och en kommunalskatt på 34 kronor är i storleksordningen 100 – 120 kr per månad. Om den försäkrade i verkligheten har den lägre kommunalskatten 27 kr uppkommer en överkompensation med omkring 110 – 130 kr per månad netto. Om man istället utgår från en kommunalskatt på 34 kronor vid beräkningen av SGA-kompensation för en förtidspensionär med en kommunalskatt på 27 kronor skulle det innebära en överkompensation på i storleksordningen 220 – 260 kronor per månad netto.

Det förslag som lämnas här innebär att den kommunalskatt som gäller för den enskilde försäkrade vid omvandlingstidpunkten ingår som en faktor vid beräkningen av bruttovärdet av SGA vid omvandlingen. Konkret innebär det att kommunalskattesatsen ingår som en variabel i omvandlingsmodellen. Denna beräkning kommer dock endast att göras vid omvandlingstillfället. Förslaget innebär att ersättningens storlek inte förändras om den försäkrade efter omvandlingen flyttar till en kommun med annan kommunalskatt eller om skatten i den egna kommunen ändras. Kompensationen (en bruttohöjning av sjukersättningen) för avskaffandet av SGA fastställs vid ett enda tillfälle och ”fryses” sedan till denna nivå.

Kollektivavtalade tilläggsförsäkringar – avtalsersättningar

Det särskilda grundavdraget, SGA, reduceras idag mot pensionsinkomster och även mot kollektivavtalade tilläggsförsäkringar eller s.k. avtalsersättningar. Avtalsersättningarna reducerar, i likhet med övriga pensionsinkomster, dock inte SGA fullt ut utan endast till 66,5 procent av den del av ersättningarna som överstiger ett visst belopp. Att avtalsersättningar reducerar SGA innebär att det egentliga värdet på SGA, som vid omvandlingen skall kompenseras genom en bruttoförmån, också bestäms av om den försäkrade har en avtalsersättning. Skatteförmånen reduceras alltså av avtalsersättningar. Därmed uppkommer den mer principiella frågan i vilken mån även de offentliga försäk-

ringarna skall påverkas av avtalsersättningar i ett reformerat ersättningssystem.

I det reformerade ålderspensionssystemet kommer garantipensionen inte att minskas för dem som tillsammans med pensionen uppbär en avtalsersättning. Vid utformningen av förslaget till ett nytt sjukersättningssystem har det framstått som rimligt att lösa frågan om avtalsersättningar skall räknas av mot garantiersättningen på samma sätt. Den principiella utgångspunkten är därvid att det är avtalsersättningarna som skall anpassas till den allmänna försäkringen och inte tvärtom. Det har också betydelse att den som har inkomstrelaterad ersättning som överstiger garantinivån inte får vidkännas någon minskning av ersättningarna från den allmänna försäkringen.

Vid beräkning av den övergångsvisa garantipensionen för personer födda 1937 och tidigare föreslås i prop. 1999/2000:127 däremot att avtalsersättningarna skall beaktas. Sådana avtalsersättningar ingår således i det årliga beräkningsunderlaget för beräkning av garantipension för denna grupp och påverkar därmed också storleken av den nya bruttoförmånen. Inför omläggningen och framgent krävs också att det finns uppgift om den enskildes avtalsersättning för att korrekt kunna beräkna den övergångsvisa garantipensionen.

Frågan om avtalsersättningar bör beaktas även vid beräkningen av ersättningen i samband med omvandlingen av förtidspension till sjukersättning hänger i viss mån även samman med valet av omvandlingsmetod. Med en lösning som innebär att omvandlingen av förtidspensionerna blir en engångsinsats uppkommer praktiska problem om avtalsersättningarna skall påverka ersättningen vid omvandlingen. Värdet av SGA framgår först vid taxeringen som sker året efter inkomståret. Förändringar av avtalsersättningar under året kan – om de inte beaktas – leda till att nettoutfallet efter omvandlingen kan bli såväl för högt som för lågt. Därtill kommer att de avtalsersättningar som kommer ifråga bestäms först då beslut om förtidspension har fattats. Om en eventuell avtalsersättning skall kunna beaktas i de fall förtidspension beviljas kort före ikraftträdandet blir det inte möjligt att slutligt fastställa sjukersättningen vid omvandlingstidpunkten. Omvandlingen skulle i samtliga fall få bli preliminär och först sedan uppgift om avtalsersättningarnas storlek finns tillgänglig bli definitiv. Detta innebär också att den försäkrade måste åläggas en skyldighet att upplysa om eventuell avtalsersättning eller att utbetalande organ åtar sig att lämna uppgift om storlek och utbetalning.

I frågan om omvandlingen av förtidspensionerna, som ju är av engångskaraktär, är omständigheterna möjligen något annorlunda än vid omläggningen av grundskyddet för ålderspensionärer födda före 1938, där avtalsförmånerna kan utgöra en väsentlig del av de samlade pen-

sionsinkomsterna. En viss överkompensation kan uppkomma för förtidspensionärerna om avtalsersättningarna inte tillåts påverka SGA-kompensationen vid omvandlingen av förtidspensionen. Denna överkompensation leder till en viss ökad kostnad för de omvandlade förtidspensionerna. I likhet med vad som gäller sjukersättning som beviljas inom det nya reformerade ersättningssystemet är den ökade kostnaden inte av den storleken att den utgör skäl för att göra avsteg från principen att den allmänna försäkringen inte skall reduceras av avtalsersättningar eller att komplicera hantering med att i varje enskilt fall inhämta uppgifter om avtalsersättningar och förändringar av dessa för att räkna om de omvandlade förtidspensionerna.

Beräkning av SGA-kompensationen

Den metod för beräkning av SGA-kompensationen som beskrivs här är tekniskt komplicerad. Detta uppvägs av att syftet med omvandlingen uppnås. Vid hel sjukersättning erhålls ett relativt oförändrat nettoutfall (+/– ca 20 kronor per månad) i förhållande till folkpension, tilläggspension och SGA enligt nuvarande regler med bortseende från eventuella kollektivavtalade tilläggsförsäkringar. Detta gäller oavsett vilken kommunalskattesats som gäller för individen. Det förtjänar också att framhållas att denna beräkning kan göras maskinellt och att förslaget innebär att beräkningen endast görs vid omvandlingstillfället.

I omvandlingen av dagens förtidspension till sjukersättning ingår bl.a. ett justeringsbelopp. Justeringsbeloppet kommer sedan att ingå som en del av den totala ersättningen för den omvandlade förtidspensionen. Justeringsbeloppet i kombination med den enhetliga garantinivån utgör SGA-kompensationen för den enskilde försäkrade.

Framtagandet av en *beräkningsmässig garantiersättning* ingår som ett led i beräkningen av justeringsbeloppet. Den beräkningsmässiga garantiersättningen utgör därmed endast en komponent för beräkningen av justeringsbeloppet och behövs följaktligen endast vid omvandlingstillfället.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen kan sägas utgöra en korrigering av den inkomstrelaterade sjukersättningen med syfte att uppnå en oförändrad nettoersättning efter omvandlingen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen (BGE) kan i formler beskrivas som

$$\text{Brutto2} = \text{Brutto1} + ((T/(1-T)) * (\text{SGA} - \text{GA1})$$
$$\text{BGE} = \text{Brutto2} - (T/(1-T))*(\text{GA2} - \text{GA1}) - \text{IRE} - \text{utbetald arbetsskadelivränta}$$

där Brutto1 står för bruttoersättningen enligt nuvarande förtidspensionssystem inklusive utländsk pension som är skattepliktig i Sverige (eventuella reduceringar som följd av 30-dels, 40-delsberäkning eller yrkesskadelivränta inberäknat) samt utbetald arbetsskadelivränta, IRE för inkomstrelaterad ersättning (inklusive utländsk pension), SGA för det särskilda grundavdraget beräknat på Brutto1, GA1 för det vanliga grundavdraget beräknat på Brutto1, GA2 för det vanliga grundavdraget beräknat på Brutto2 och T för kommunalskattesatsen angiven i decimalform.

Framtagandet av den beräkningsmässiga garantiersättningen sker i två steg. Först räknas ett tillägg till förtidspensionen fram utifrån differensen mellan SGA beräknat på pensionsbeloppet (Brutto1) och ett vanligt grundavdrag på samma belopp. Bruttovärdet av denna differens, dvs. bruttovärdet av SGA i förhållande till ett vanligt grundavdrag, får man genom att multiplicera differensen med T/(1–T), där T står för kommunalskattesatsen uttryckt i decimalform. Förtidspensionen jämte ett tillägg för SGA-effekten utgör alltså den *omvandlade bruttoersättningen* (Brutto2).

Det tillägg till förtidspensionen som tas fram för att beräkna den omvandlade bruttoersättningen behöver i vissa fall justeras. Eftersom storleken på grundavdraget varierar med inkomstnivå kan ett bruttotillägg till förtidspensionen innebära att ett grundavdrag beräknat på den omvandlade bruttoersättningen avviker från det grundavdrag som beräknades för förtidspensionen. I ett andra steg av beräkningen ingår därför en justering av den omvandlade bruttoersättningen med en andel, baserad på kommunalskatten, av skillnaden mellan ett grundavdrag beräknat på den omvandlade bruttoersättningen och ett grundavdrag beräknat på den tidigare förtidspensionen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen fastställs sålunda till den omvandlade bruttoersättningen, korrigerad med skillnaden i grundavdrag och reducerad med den inkomstrelaterade sjukersättningen jämte, i förekommande fall, utbetald arbetsskadelivränta.

Därefter beräknas storleken av *justeringsbeloppet*. Justeringsbeloppet utgör det belopp som svarar mot SGA-effekten för den enskilde försäkrade och som för framtiden skall reglera den sjukersättning som faktiskt kommer att utges till denne efter omvandlingen av förtidspensionen. Justeringsbeloppet utgör skillnaden mellan den beräkningsmässiga garantiersättningen och garantiersättningen i det reformerade ersättningssystemet. Garantiersättningen i det reformerade systemet beräknas efter samma garantinivå som för nybeviljade sjukersättningar. Storleken av det justeringsbelopp, som anpassar nettoersättningen så att den vid omvandlingen motsvarar nettoersättning enligt dagens regler, bör sedan ligga fast under den tid sjukersättningen utges, förutsatt att

arbetsoförmågan är densamma som vid omvandlingstillfället. Den totala sjukersättningen justeras således varje år med detta belopp.

Justeringsbelopp = BGE – Garantiersättning vid omvandlingstillfället

Justeringsbeloppet innebär inte alltid en förhöjning av den totala sjukersättningen. Justeringsbeloppet kan nämligen också bli negativt. Detta innebär att sjukersättningen även kan komma att justeras nedåt. Att så blir fallet hänger samman med hur den tidigare nettoersättningen förhåller sig till den nya civilståndsoberoende garantinivå, som ingår som ett led i omvandlingen av förtidspensionerna till sjukersättningar. I vissa fall kan den omvandlade sjukersättningen ge ett för högt belopp i förhållande till värdet av det slopade SGA, dvs. den nya enhetliga garantinivån innebär i vissa fall en högre kompensation än tidigare ersättning vid SGA. En justering nedåt av sjukersättningen (negativt justeringsbelopp) kan därför bli nödvändig för att uppnå ett i huvudsak oförändrat nettoutfall i förhållande till den tidigare förtidspensionen. På detta sätt kan garantiersättningen efter omvandlingen behandlas på samma sätt som garantiersättningar som beviljas efter ikraftträdandet.

Beräkningsmetoden kan illustreras med följande exempel där siffror och belopp inte är avsedda att återspegla verkliga förutsättningar utan endast avser visa principen för beräkningen.

Ex. 1 En förtidspensionär vars ATP omvandlats har fått 70 000 kronor i inkomstrelaterad sjukersättning efter omvandlingen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen fastställs till 11 000 kronor för att nettoutfallet skall bli det samma före som efter omvandlingen. En garantiersättning utifrån en civilståndsoberoende garantinivå, här 2,4 prisbasbelopp, ger 17 840 kronor med ett prisbasbelopp på 36 600 kronor. Inkomstrelaterad ersättning ger tillsammans med garantiersättning 70 000 + 17 840 = 87 840 kronor. För ett oförändrat nettoutfall måste denna ersättningen alltså justeras med 11 000 – 17 840 = –6 840 kronor, dvs. ett negativt justeringsbelopp.

Ex. 2 En förtidspensionär vars ATP omvandlats har fått 85 000 kronor i inkomstrelaterad sjukersättning efter omvandlingen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen fastställs till 4 000 kronor för att nettoutfallet skall bli det samma före som efter omvandlingen. En garantiersättning utifrån en civilståndsoberoende garantinivå, här 2,4 prisbasbelopp, ger 2 840 kronor med ett prisbasbelopp på 36 600 kronor. Inkomstrelaterad ersättning ger tillsammans med garantiersättning 85 000 + 2 840 = 87 840 kronor. För ett oförändrat nettoutfall måste ersättningen alltså justeras uppåt med 4 000 – 2 840 = 1 160 kronor.

Ett negativt justeringsbelopp kan också ha sin grund i att beräkningen av antagandeinkomsten genererat en inkomstrelaterad ersättning som ligger något högre än summan av ATP, PTS och folkpension för en gift förtidspensionär när ATP beräknats på en medelpensionspoäng som ligger över en viss nivå. För att inte nettoutfallet efter omvandlingen skall överstiga nettoutfallet enligt nuvarande regler justeras ersättningen i dessa fall nedåt.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna beräkningsmetoden att en eventuell utfyllnad i form av garantiersättning för personer som fått sin förtidspension omvandlad till sjukersättning beräknas på i princip samma sätt som gäller vid nybeviljade sjukersättningar. Garantiersättningen bestäms utifrån en enhetlig garantinivå, 2,4 prisbasbelopp, enligt samma regler som för nybeviljade förmåner och den totala sjukersättningen justeras sedan med avseende på effekterna av det slopade SGA vid omvandlingstillfället. Justeringen av sjukersättningen avser alltså att bibehålla nettoutfallet före omvandlingen.

Beräkningsexempel

Nedanstående exempel är avsett att illustrera gången vid omvandlingen av en förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning, garantiersättning och justeringsbelopp. Personen i exemplet är gift, har hel förtidspension och bor i en kommun med en kommunalskattesats om 31,05 procent (dvs. T = 0,3105). Den medelpensionspoäng som legat till grund för ATP är 2,51. Både ATP och folkpension har varit andelsberäknade med 26/30 = 0,8667. Samtliga belopp är beräknade med ett prisbasbelopp på 36 200 kronor (prisbasbeloppet för 1996). Statlig inkomstskatt har tagits ut med 200 kr vid beräkningen av nettoersättning.

Förtidspensionen

Folkpensionen har uppgått till 22 746 kronor. Oreducerad folkpension för en gift förtidspensionär är 26 245 kronor. Inget pensionstillskott, PTS, har utbetalats då ATP-beloppet är för högt.

Den *faktiska bruttoersättningen* har alltså varit 47 248 + 22 746 = 69 994 kronor. *SGA* på denna pension blir 35 000 kronor vilket ger en nettoförtidspension på 58 926 kronor.

Nettobeloppet har beräknats som,

Bruttoersättning – (Bruttoersättning – SGA) * kommunalskattesats – 200.

Vanligt grundavdrag på den faktiska bruttoersättningen motsvarar 9 400 kronor.

Bruttovärdet för sjukersättningen skall ge ett nettoutfall så nära 58 926 kronor som möjligt.

Antagandeinkomsten

Först beräknas en antagandeinkomst som skall ligga till grund för den inkomstrelaterade ersättningen.

Antagandeinkomsten = (1 + medelpensionspoäng * (26/30) * prisbasbelopp.

Antagandeinkomsten = (1 + 2,51 * 0,8667) * 36200 = 114 950 kronor.

Den inkomstrelaterade ersättningen, IRE, fastställs därefter till 0,64 multiplicerat med antagandeinkomsten, dvs 73 568 kronor.

Justeringsbelopp och total ersättning

En omvandlad bruttoersättning beräknas som den faktiska bruttoersättningen (69 994 kronor) + bruttovärdet av SGA vid den faktiska bruttoersättningen.

Omvandlad bruttoersättning = 69 994 + (0,3105/(1–0,3105)) * (35 000 –9 400) = 81 526 kronor.

Ett *vanligt grundavdrag* beräknat på den omvandlade bruttoersättningen blir 12 200 kronor.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen (BGE) beräknas som den omvandlade bruttoersättningen reducerad med en andel av skillnaden mellan grundavdraget för den omvandlade bruttoersättningen och den faktiska bruttoersättningen samt med den inkomstrelaterade ersättningen.

BGE = 81 526 – (0,3105/(1–0,3105))*(12 200 – 9 400) – 73 568 = 6 696 kronor.

Justeringsbeloppet bestäms därmed till BGE minskat med en garantiersättning beräknad enligt samma regler som för nybeviljade ersättningar med en garantinivå om 2,4 prisbasbelopp.

Garantinivå = 2,4 * 36 200 * 0,8667 = 75 299 kronor.
Garantiersättning = Garantinivå – IRE = 1 731 kronor.

Justeringsbelopp = 6 696 – 1 731 = 4 965 kronor.

Den totala omvandlade sjukersättningen blir alltså summan av den inkomstrelaterade sjukersättningen, garantiersättningen och justeringsbeloppet.

Total sjukersättning = 73 568 + 1 731 + 4 965 = 80 264 kronor.

Nettoersättningen beräknas som,

Bruttoersättning – (Bruttoersättning – Grundavdrag) * kommunalskattesats.

Nettoersättningen blir då 58 833 kronor och nettodifferensen i förhållande till förtidspension enligt nuvarande regler blir alltså i exemplet,

58 833 – 58 926 = –93 kronor per år eller ca – 8 kronor per månad.

Partiella förmåner

Enligt den kartläggning och analys av SGA som redovisas i Ds 2000:09 Förtidspensionssystemet – Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna varierar kompensationsnivåerna i nuvarande förtidspensionssystem betydligt beroende på inkomstnivå, eventuella kollektivavtalade tilläggsförsäkringar, pensionsgrad och civilstånd. Kombinationen partiell förtidspension och arbetsinkomst kan i vissa fall innebära högre nettoinkomst än helt förvärvsarbete. Detta sammanhänger med att SGA inte är proportionellt i förhållande till ersättningsgraden utan är lika stort vid hel som vid partiell förmån och att det i regel inte heller påverkas av eventuella förvärvsinkomster.

Med hjälp av uppgifter i SCB:s inkomstfördelningsundersökning 1997 (”Storurvalet”) har förvärvsinkomster för förtidspensionärer, uppräknade till 2000 års priser, uppskattats. De genomsnittliga förvärvsinkomsterna för förtidspensionärer med en fjärdedels förmån uppgick till ca 64 700 kronor, för dem med halv förmån till ca 49 900 kronor och för dem med tre fjärdedels förmån till ca 33 400 kronor. Det kan dock också konstateras att spridningen av förvärvsinkomsterna är mycket stor runt dessa genomsnittliga inkomster.

Förslaget till omvandling av redan beviljade förtidspensioner innebär att SGA-kompensationen (justeringen av garantiersättningen) bestäms vid omvandlingstillfället för att sedan bibehållas så länge arbetsoförmågan består i samma omfattning. Eftersom det inte är möjligt att beakta de faktiska förvärvsinkomster som en enskild försäkrad kan tänkas ha under återstoden av den tid förmånen kommer att utges, kan en kompensation för avskaffandet av SGA inte grundas på det verkliga förhållandet. Möjligheten att istället använda någon form av schabloniserad inkomst för att anpassa kompensationen för borttagandet av SGA till försäkrade med förvärvsinkomster vid sidan om en partiell förmån har övervägts. Detta har emellertid visat sig inte vara någon framkomlig väg. Beroende på skillnaden mellan schabloninkomsten och en faktisk förvärvsinkomst i det enskilda fallet leder en sådan metod till icke avsedda nettoavvikelser. Speciellt hårt skulle det drabba dem med låga förtidspensioner och låga faktiska förvärvsinkomster. Att inte beakta förvärvsinkomster vid beräkningen av SGA-kompensationen kan likställas med att använda en schabloninkomst på 0 kronor. Detta innebär att även då förvärvsinkomster inte beaktas, uppstår vissa avvikelser i förhållande till dagens nettoutfall. Ett högre nettoutfall blir främst aktuellt vid låga pensionsnivåer i kombination med låga faktiska förvärvsinkomster medan det omvända gäller för lägre nettoutfall. Storleken av nettoavvikelserna ligger för halva förmåner i intervallet –150 till +250 kronor per månad.

Det kan även utifrån principiella utgångspunkter ifrågasättas om förvärvsinkomster skall tillåtas påverka, och i många fall reducera en generell icke behovsprövad socialförsäkringsförmån som sjukersättningen. Det förhållandet att SGA vid en kombination av pension och förvärvsinkomster påverkar även beskattningen av förvärvsinkomsterna kan inte anses utgöra skäl för att förvärvsinkomster skall tillåtas få påverka ersättningens storlek i samband med omvandlingen. Ersättningens storlek har bestämts av arbetsoförmågans omfattning och påverkas inte av eventuella sidoinkomster. Någon anledning att välja en annan lösning för partiella förmåner än för hela vid beräkningen av justeringsbeloppet föreligger därför inte av det skälet. Följaktligen bör

samma metod för omvandling av partiella som för hela förmåner användas.

Den förmånliga beskattningen av förvärvsinkomster vid sidan av partiell förtidspension som finns i dag kommer inte att finnas för dem som beviljas sjukersättning i det reformerade systemet där sjukersättningen beskattas på samma sätt som andra förvärvsinkomster. Beräkningsmetoden för omvandling av nuvarande förtidspensioner har, för att följa riktlinjerna i prop. 1997/98:111, konstruerats så att nettoersättningen så långt som möjligt skall vara oförändrad, vilket innebär att denna grupp försäkrade kommer att få tillgodogöra sig effekterna av den nuvarande förmånliga beskattningen även i det reformerade systemet. Om SGA-reglerna skulle komma att ändras före ikraftträdandet av det nya sjukersättningssystemet kan modellen för omvandling fortfarande användas eftersom konstruktionen utgår från relationen mellan SGA och det vanliga grundavdraget.

7.6 Särskild beräkning av justeringsbelopp för utlandsboende

Förslag: För den som vid omvandlingen är bosatt utomlands och får förtidspension som omfattas av bestämmelserna i lagen (1991:586) om inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) skall den *beräkningsmässiga garantiersättningen* utgöra skillnaden mellan en omvandlad bruttoersättning och den inkomstrelaterade sjukersättningen.

Den omvandlade bruttoersättningen utgörs av den faktiska bruttoersättningen och bruttovärdet av det obeskattade beloppet. Bruttovärdet av det obeskattade beloppet utgör därvid kvoten mellan skattesatsen angiven i decimalform och talet 1 minskat med skattesatsen, likaledes angiven i decimalform.

Enligt de särskilda beskattningsregler som gäller för utlandsboende är förtidspension i form av folkpension och viss del av pensionstillskottet inte beskattat. Med folkpension avses också den del av utbetald ATP som medfört minskning av pensionstillskottet. Den ATP som inte reducerat pensionstillskottet beskattas med en särskild inkomstskatt på 25 procent. På samma sätt, med 25 procent, beskattas annan ersättning enligt lagen om allmän försäkring.

När tidigare beviljad förtidspension omvandlas till sjukersättning och garantiersättning fr.o.m. 2003 upphör folkpension och pensionstillskott som förmån vid långvarig och varaktigt nedsatt arbetsförmåga. De

nya förmånerna utges enligt lagen om allmän försäkring och blir därmed i sin helhet skattepliktiga enligt SINK. Några ändringar i den lagen är inte nödvändiga med anledning av omvandlingen av förtidspensionerna.

Motivet för att skattebefria de utomlands bosatta förtidspensionären för ett belopp som svarar mot grundskyddet var bland många andra skäl detsamma som föranlett ett förmånligare grundavdrag för här i landet bosatta förtidspensionärer. För att inte heller de utomlands boende förtidspensionärerna skall få sin nettopension sänkt när förtidspensionerna omvandlas till sjukersättning bör också dessa kompenseras för den skatteförmån som bortfaller vid omvandlingen. Eftersom skattebefrielsen för de utlandsboende är knuten till de faktiskt utgivna förmånerna uppkommer inte de effekter som uppstår vid partiella förmåner i systemet med SGA.

Här lämnas förslag på hur de utomlands bosatta förtidspensionärerna vid beräkningen av garantiersättningen skall kunna kompenseras för bortfallet av den förmånligare beskattningen av förtidspensionerna enligt SINK, dvs. hur justeringsbeloppet bör beräknas för denna grupp försäkrade.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen för de i Sverige bosatta utgör ett led i beräkningen av justeringsbeloppet och motsvarar i huvudsak garantiersättningen jämte bruttovärdet av SGA. På samma sätt bör bruttovärdet av skattebefrielsen beaktas vid framtagandet av en beräkningsmässig garantiersättning för de utomlands bosatta försäkrade. Eftersom de utomlands bosatta förtidspensionärerna inte har rätt till något grundavdrag och har en och samma skattesats påverkar detta beräkningen av den omvandlade bruttoersättningen. Den omvandlade bruttoersättning utgörs därvid av den faktiska bruttoersättningen och bruttovärdet av det obeskattade beloppet.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen (BGE) kan beskrivas som formeln

Brutto2 = Brutto1 + (T/(1–T) * det obeskattade beloppet)
BGE = Brutto2 – IRE

där Brutto 1 står för bruttoersättning enligt nuvarande system (eventuella reduceringar som följd av 30-dels, 40-delsberäkning eller yrkesskadelivränta inberäknat), IRE för inkomstrelaterad ersättning och T för skattesatsen angiven i decimalform.

7.7 Omvandling av reducerade förtidspensioner

Förslag: Är ATP reducerad på grund av att den försäkrade inte kunnat tillgodoräknas erforderligt antal poängår för hel förmån, skall antagandeinkomsten vid omvandlingen av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning reduceras i motsvarande omfattning.

Förtidspension utges inte alltid med oavkortat belopp. Förmånen kan reduceras av flera olika anledningar, t.ex. genom att den försäkrade inte har varit bosatt i Sverige under erforderligt antal år för rätt till hel folkpension eller tillgodoräknats färre år med pensionspoäng än som krävs för oavkortad förmån. Den försäkrade kan också jämte förtidspension ha yrkesskadelivränta som enligt särskilda regler skall minska förtidspensionen.

Andelsberäknad ATP

De förtidspensionärer som inte har 30 år med pensionspoäng och som därför har haft sin ATP andelsberäknad föreslås också få antagandeinkomsten reducerad vid omvandlingen av förtidspensionen. Genom att vid omvandlingstillfället 30-delsberäkna antagandeinkomsten behövs inte några särbestämmelser för den inkomstrelaterade sjukersättningen vid beräkningen av garantiersättning och justeringsbelopp. Antagandeinkomsten multipliceras sedan med 0,64 på samma sätt som när det gäller oreducerad ATP för att få fram den inkomstrelaterade ersättningen. Andelsberäkningen behöver följaktligen inte följa med in i det reformerade systemet. Den reduktion som krävs görs istället på antagandeinkomsten.

Andelsberäknad folkpension

De förtidspensionärer som får sin förtidspension omvandlad vid införandet av det nya systemet kan förutom oavkortad folkpension uppbära såväl en 40-delsberäknad som en 30-delsberäknad folkpension i dagens system. Det nya grundskyddet kräver 40 bosättningsår för oavkortad ersättning. De tidigare förtidspensionärerna kommer i likhet med dem som beviljas sjukersättning efter ikraftträdandet av ett nytt ersättningssystem att få garantinivån 40-delsberäknad efter omvandlingen. Genom att den andelsberäknade folkpensionen kommer att

ingå som en komponent i den beräkningsmässiga garantiersättningen kommer såväl den 30-delsberäknade som den 40-delsberäknade folkpensionen att beaktas vid beräkningen av justeringsbeloppet. Effekterna av skillnaden i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna kommer därmed att beaktas vid beräkningen av totala ersättningen efter omvandlingen.

Livränta enligt lagen om yrkesskadeförsäkring (YFL)

Enligt nuvarande regler samordnas förtidspensionen med yrkesskadelivräntan genom minskning av förtidspensionen. Avdrag på pensionen görs med tre fjärdedelar av en egenlivränta. I första hand minskas ATP, i andra hand pensionstillskottet och i sista hand folkpensionens huvudförmån.

Har den försäkrade yrkesskadelivränta som skall reducera förtidspensionen skall detta i första hand påverka den inkomstrelaterade ersättningen. I modellen för beräkning av garantiersättning och justeringsbelopp vid omvandlingen av förtidspensionerna beaktas samtliga reduktioner som gjorts på de bruttoersättningar som utbetalats före omvandlingen oavsett orsak. Den reducering för yrkesskadelivränta som gjorts på pensionstillskottet och tilläggspensionen kommer därmed att beaktas vid beräkningen av såväl den omvandlade bruttoersättningen som den faktiska bruttoersättningen och den beräkningsmässiga garantiersättningen. Samma inverkan har ett avdrag på folkpensionens huvudförmån.

7.8 Samordning med arbetsskadelivränta

Förslag: Har den försäkrade vid ikraftträdandet av det nya sjukersättningssystemet livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) som samordnats med förtidspension skall arbetsskadelivräntan efter omvandlingen samordnas med sjukersättningen. Samordningen skall göras med den andel av sjukersättningen som svarar mot den andel av förtidspensionen som före omvandlingen föranlett samordning.

Arbetsskadelivräntan samordnas med sjukersättning efter korrigering med justeringsbeloppet. Livräntan utges med den del som överstiger sjukersättningen. Därutöver utges ett belopp, en bruttoförhöjning, som motsvarar skillnaden mellan sjukersättningen och förtidspensionen vid omvandlingstillfället.

Arbetsskadelivräntor

Om förtidspension och arbetsskadelivränta ersätter samma inkomstbortfall samordnas dessa förmåner. Samordningen med förtidspension innebär att livräntan i regel endast betalas ut med den del som överstiger förtidspensionen. Om arbetsskadelivräntan endast täcker en del av det inkomstbortfall som ersätts genom förtidspensionen sker samordning med en mot inkomstbortfallet svarande andel av förtidspensionen. Detta innebär att arbetsskadelivräntan betalas ut med den del som överstiger den andel av förtidspensionen som skall samordnas med livräntan. Motsvarande regler föreslås gälla även med ett nytt ersättningssystem vid långvarig och varaktig arbetsoförmåga.

Utges livränta samtidigt med förtidspension påverkar också den storleken av SGA. Detta innebär att livräntan bör beaktas vid beräkningen av det justeringsbelopp som utgör SGA-kompensationen vid omvandlingen av förtidspensionerna till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning. Arbetsskadelivräntan ingår därför i den faktiska bruttoersättningen. Vid framtagandet av den beräkningsmässiga garantiersättningen reducerar även arbetsskadelivräntan den omvandlade bruttoersättningen.

Även efter omvandling av förtidspension till sjukersättning bör arbetsskadelivräntan samordnas med sådan sjukersättning som ersätter samma inkomstbortfall. Detta innebär att också den som har en arbetsskadelivränta som överstiger sjukersättningen berörs av SGA och bör kompenseras för effekterna av att SGA slopas i samband med ikraftträdandet av det nya sjukersättningssystemet. Sådan kompensation måste utgöra ett tillägg till livräntan efter samordningen för att den inte skall förlora sitt värde vid samordningen.

Genom att – efter samordningen mellan arbetsskadelivräntan och den sjukersättning som med hänsyn till justeringsbeloppet kommer att betalas ut till den enskilde försäkrade efter omvandlingen – lägga till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan sjukersättning (inklusive justeringsbelopp) och förtidspensionen vid omvandlingstillfället, får den försäkrade samma nettoutfall efter omvandlingen som före denna. I praktiken innebär det att nettoeffekten av SGA i förhållande till förtidspensionen och livräntan lyfts ut och läggs som en *bruttoförhöjning* till den samordnade livräntan. Det får till följd att SGA-effekten för förtidspensionen vid den livränta som utgavs vid omvandlingstillfället utges som en bruttoförmån till livräntan. Därmed kommer också de negativa justeringsbelopp, som föranleds av att nettoutfallet med inkomstrelaterad sjukersättning och eventuell garantiersättning blivit högre än med tidigare förtidspension, att påverka beräkningen av kompensationen för bortfallet av SGA.

Samordningen mellan arbetsskadelivränta och sjukersättning efter omvandlingen kan beskrivas med hjälp av följande formel

Bruttoförhöjning = sjukersättning – förtidspension (vid omvandlingstillfället)
Samordnad livränta = Arbetsskadelivränta – sjukersättning + bruttoförhöjning

där sjukersättning står för summan av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning efter korrigering med justeringsbeloppet.

7.9 Förändringar efter omvandlingen

Förslag: Förändringar i de förhållanden som varit avgörande för storleken av justeringsbeloppet skall inte föranleda omräkning av detta belopp.

Sänkning eller höjning av sjukersättningsgraden medför att justeringsbeloppet bortfaller. Detta gäller även den bruttoförhöjning som utges som ett tillägg till arbetsskadelivränta efter samordning med den omvandlade sjukersättningen.

Avsikten är att omvandlingen av förtidspensioner sker vid ett enda tillfälle och att de framtida nivåerna bestäms vid detta tillfälle. De justeringsbelopp som då tas fram varierar bl.a. med kommunalskattesats och civilstånd och kan innebära såväl höjning som sänkning av garantiersättningen med syfte att uppnå ett oförändrat netto efter omvandlingen. Utgångspunkten är att senare inträffade förändringar i de förhållanden som rådde vid omvandlingstillfället inte bör föranleda omräkning av vare sig antagandeinkomsten eller justeringsbeloppet.

Justeringsbeloppet motsvarar värdet av SGA vid den förmån som den försäkrade har vid omvandlingstillfället. Det kan därför med visst fog hävdas att justeringsbeloppet är knutet till förmånens ersättningsgrad. Det förekommer dock att förutsättningarna för rätten till sjukersättning förändras. Om den försäkrades arbetsförmåga försämras eller förbättras och sjukersättningen med anledning av detta kommer att utges med högre eller lägre ersättningsgrad, torde det inte längre vara motiverat att utge kompensation för borttagandet av SGA. I det fall tidsbegränsad sjukersättning upphör och för en ny period utges med en annan ersättningsgrad bör också den nya ersättningen beräknas utan justeringsbelopp. Om den tidsbegränsade sjukersättningen däremot avlöses av ytterligare en period med samma ersättningsgrad eller övergår till att utges i form av en icke tidsbegränsad sjukersättning bör

justeringsbeloppet även i fortsättning få reglera ersättningens storlek. Även den bruttoförhöjning av arbetsskadelivräntan som utgör en kompensation för SGA bör hanteras på samma sätt.

8 Ålderspensionsrätt vid sjukersättning

8.1 Inledning

Storleken på hel förtidspension motsvarar enligt dagens regler i princip den ålderspension som en försäkrad skulle ha rätt till om ålderspensionen skulle ha betalats ut från och med den månad då han eller hon fyller 65 år. Samtidigt gäller att ålderspensionen för den som uppburit förtidspension i princip motsvarar förtidspensionen.

Beräkningen av dagens förtidspension och sjukbidrag är alltså i huvudsak knuten till vad som gäller för ålderspensioneringen. Reformeringen av ålderspensionssystemet innebär nya principer för såväl beräkning som finansiering.

I ålderspensionssystemet tillämpas livsinkomstprincipen. Den försäkrade tillgodoräknas i ålderspensionsrätt årligen ett belopp som motsvarar 18,5 procent av ett pensionsunderlag bestående av den pensionsgrundande inkomsten och eventuella pensionsgrundande belopp under året. Av pensionsunderlaget går 16 procent till den inkomstgrundade ålderspensionen (*inkomstpension*). Inkomstpensionen beräknas som summan av dessa årliga belopp, uppräknade med hänsyn till realinkomstutveckling, dividerad med ett s.k. delningstal som bestäms utifrån den genomsnittliga återstående livslängden vid pensionstillfället i den årskull som den försäkrade tillhör. Resterande belopp, dvs. 2,5 procent av pensionsunderlaget, avsätts till ett premiefondsystem.

Någon koppling mellan förtidspension och ålderspension föreligger följaktligen inte längre. Reformeringen av ålderspensionssystemet har därför medfört att reglerna för ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga måste förändras för dem som omfattas av det nya ålderspensionssystemet.

Reglerna om ålderspensionsrätt för förfluten tid, dvs. för tid före 1999 då viss del av ålderspensionsreformen trädde i kraft, är fastställda genom riksdagens beslut i anledning av prop. 1997/98:151 och återfinns i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP).

I avvaktan på en reformering av förtidspensionssystemet gäller vid förtidspension fr.o.m. 1999 en provisorisk lösning av frågan om ålderspensionsrätt, som innebär att en förtidspensionär tillgodoräknas ett särskilt pensionsgrundande belopp, beräknat med utgångspunkt i den antagandepoäng som fastställts för den försäkrade.

Ålderspensionsreglerna i sammanfattning finns i avsnitt 1.4.

Förtidspensionsutredningens förslag avseende ålderspensionsrätt för förtidspensionärer redovisas i avsnitt 1.5.2. Förtidspensionsutredningen ansåg att såväl den inkomstrelaterade ersättningen som garantibeloppet borde utgöra pensionsgrundande inkomst. Därutöver borde enligt utredningen också ett pensionsgrundande belopp motsvarande skillnaden mellan antagandeinkomsten och utgående ersättning ge ålderspensionsrätt.

Enligt uttalanden i prop. 1997/98:111 bör en försäkring för inkomstbortfall vid långvarig och varaktig nedsättning av arbetsförmågan också innefatta en försäkring mot uteblivet intjänande av ålderspensionsrätt. Antagandeinkomsten utgör en prognos om den förvärvsinkomst som den försäkrade kan antas ha tjänat in i framtiden om han eller hon inte blivit arbetsoförmögen. För den som uppbär hel inkomstrelaterad ersättning bör ålderspensionsrätten därför i ett reformerat förtidspensionssystem grundas på hela antagandeinkomsten.

8.2 Ålderspensionsrätt för inkomstrelaterad sjukersättning

Förslag: Den som uppbär hel inkomstrelaterad sjukersättning skall tillgodoräknas ålderspensionsrätt på hela antagandeinkomsten efter avdrag för ett belopp som motsvarar allmän pensionsavgift. Vid partiell förmån beräknas ålderspensionsrätten på motsvarande andel av antagandeinkomsten. Om rätten till sjukersättning upphör under året tillgodoräknas den försäkrade ålderspensionsrätt på en tolftedel av antagandeinkomsten för varje månad som sjukersättning givits ut under året.

Den utbetalda ersättningen skall utgöra *pensionsgrundande inkomst* för ålderspension. Skillnaden mellan den del av antagandeinkomsten som utgör underlag för beräkning av ålderspensionsrätt och den del av utbetald inkomstrelaterad sjukersättning som ingår i den pensionsgrundande inkomsten utgör *pensionsgrundande belopp*.

Ålderspensionsrätt tillgodoräknas den försäkrade fram till dess rätten till sjukersättning upphör, längst till den månad då den försäkrade fyller 65 år.

I avvaktan på en reformering av systemet för ersättning vid långvarig och varaktig nedsättning av arbetsförmågan gäller fr. o. m. 1999 en provisorisk lösning som innebär att en förtidspensionär tillgodoräknas ett särskilt pensionsgrundande belopp beräknat med utgångspunkt i den antagandepoäng som tillämpats vid beräkningen av förtidspensionen. Pensionsgrundande belopp vid förtidspension beräknas enbart för den som har förtidspension som beräknats med s.k. antagandepoäng. Det pensionsgrundande beloppet skall för varje månad, för vilken hel förtidspension har uppburits, motsvara en tolftedel av summan av det för året gällande förhöjda prisbasbeloppet och produkten av detta basbelopp och antagandepoängen. Kopplingen till prisbasbeloppet innebär att det pensionsgrundande beloppet prisindexeras.

Enligt det reformerade ålderspensionssystemet tillgodoräknas den som förvärvsarbetar årligen i ålderspensionsrätt ett belopp som motsvarar 18,5 procent av den del av förvärvsinkomsten som utgör pensionsgrundande inkomst under året.

Genom riksdagsbeslutet i anledning av prop. 1997/98:111 är det klarlagt att den som uppbär hel inkomstrelaterad sjukersättning skall tillgodoräknas en sammanlagd ålderspensionsrätt som motsvarar den antagna framtida förvärvsinkomsten som den räknas fram i det nya systemet. Den som drabbas av långvarig eller varaktig arbetsoförmåga bör nämligen inte komma i vare sig bättre eller sämre läge i ålderspensionshänseende än vad som skulle varit fallet om han eller hon hade fortsatt att arbeta. Skälet för detta är att förtidspensionen i sig bör utgöra en försäkring såväl mot inkomstbortfallet under tiden fram till ålderspensionen som mot bortfallet av möjligheten att tjäna in ålderspensionsrätt. Detta innebär att ålderspensionsrätten inte enbart kan grundas på den utbetalda sjukersättningen utan att det framtida antagna inkomstbortfallet (antagandeinkomsten) utgör ett underlag som också bör generera rätt till ålderspension.

När det gäller utformningen av de regler som syftar till att tillgodose ålderspensionsrätt på den antagandeinkomst som ligger till grund för sjukersättningen är det en fördel om dessa nära ansluter till den uppbyggnad av regelverket som gäller för ålderspensionssystemet i övrigt.

Utöver förvärvsinkomster ger även socialförsäkringsersättningar som träder i stället för förvärvsinkomster, t.ex. sjukpenning, rätt till ålderspension. De ersättningar som kan läggas till grund för ålderspensionsrätt finns särskilt angivna i LIP.

Pensionsrätten i det reformerade ålderspensionssystemet grundas huvudsakligen på *pensionsgrundande inkomst*. Förtidspension, vård av små barn, plikttjänstgöring och studier med studiemedel skall enligt särskilda regler också grunda ålderspensionsrätt. Sådan ålderspensions-

rätt grundas på fiktiva inkomster genom särskilt fastställda *pensionsgrundande belopp*.

I den nuvarande provisoriska lösningen tillgodoräknas den försäkrade ålderspensionsrätt vid förtidspension uteslutande genom ett pensionsgrundande belopp. I överensstämmelse med den uppbyggnad av regelverket som gäller för ålderspensionssystemet i övrigt bör emellertid i framtiden, i likhet med vad Förtidspensionsutredningen föreslagit, utbetald sjukersättning utgöra *pensionsgrundande inkomst*. När det gäller samordning med andra förmåner, som utgör pensionsgrundande inkomst, underlättar det om också utbetald sjukersättning utgör pensionsgrundande inkomst.

Den antagandeinkomst som föreslås utgöra underlag för beräkning av sjukersättning beräknas på inkomster före avdrag för allmän pensionsavgift. För att ålderspensionsrätten skall grundas på ett underlag som så nära som möjligt ansluter till pensionsgrundande inkomst för förvärvsarbetande, bör antagandeinkomsten justeras med avseende på allmän pensionsavgift om sju procent av antagandeinkomsten.

För att hela antagandeinkomsten skall ge rätt till ålderspension bör ett belopp motsvarande skillnaden mellan den pensionsgrundande inkomsten och antagandeinkomsten, efter justering enligt ovan, tillgodoräknas den försäkrade som pensionsgrundande *belopp*. Även då sjukersättningen samordnats med yrkesskadelivränta (som inte är pensionsgrundande) eller arbetsskadelivränta utgör denna antagna inkomst den garanterade ramen för den totala ålderspensionsrätten.

Vid partiell förmån bör ålderspensionsrätten beräknas på motsvarande andel av antagandeinkomsten. Om rätt till sjukersättning upphör eller uppkommer under året bör detta på samma sätt få påverka ålderspensionsrätten. En tolftedel av underlaget för ålderspensionsrätten bör därvid tillgodoräknas den försäkrade för varje månad som sjukersättning utbetalats under året. Detta bör även gälla då sjukersättning upphör med anledning av att den försäkrade uppnår 65 års ålder.

Eftersom förvärvsinkomsterna statistiskt sett i genomsnitt har en stagnerande eller fallande utveckling för personer som närmar sig slutet av den förvärvsaktiva perioden, uppkommer frågan om ålderspensionsrätt bör tillgodoräknas den försäkrade på hela antagandeinkomsten ända fram till dess han eller hon fyller 65 år eller om ålderspensionsrätt från och med 60 års ålder endast bör tillgodoräknas den försäkrade på sjukersättningsbeloppet på sätt som Förtidspensionsutredningen föreslagit.

En viss risk för överkompensation kan föreligga. Det är dock tveksamt om en genomsnittligt stagnerande eller fallande inkomstutveckling för äldre försäkrade kan motivera en generell sänkning av ålderspensionsunderlaget med cirka 35 procent för alla som fyllt 60 år. Vid

konstruktionen av de i denna departementspromemoria föreslagna reglerna för beräkning av antagandeinkomsten har ramtidens längd anpassats efter den typiska inkomstkarriären under förvärvsaktiv tid. Förslaget innebär att ramtiden successivt minskar med åldern, vilket medför att tidigare mindre representativa inkomster inte kommer att få alltför stort genomslag. Indexeringsmetoden för antagandeinkomsten bör på samma sätt kunna anpassas så att den återspeglar en genomsnittlig inkomstutveckling för äldre. Detta får anses utgöra en tillräcklig anpassning till den genomsnittliga utvecklingen över tid. Det saknas därmed anledning att avvika från en enhetlig lösning där antagandeinkomsten utgör ramen för den inkomst som bör ge ålderspensionsrätt.

8.3 Ålderspensionsrätt för garantiersättning

Förslag: Garantiersättningen skall inte grunda rätt till ålderspension. Garantiersättningen skall därför inte ingå i den pensionsgrundande inkomsten.

Den som har en inkomstrelaterad ersättning som är lägre än garantinivån på 2,4 prisbasbelopp får en utfyllnad upp till denna garanterade nivå. Om den försäkrade helt saknar inkomstrelaterad ersättning föreslås i avsnitt 6.5.3 att sjukersättningen utges i form av garantiersättning som motsvarar garantinivån.

I prop. 1997/98:111 och vid riksdagsbehandlingen av denna behandlas inte frågan om garantiersättning bör utgöra pensionsgrundande inkomst närmare. Frågan bör enligt propositionen övervägas i den fortsatta beredningen.

När socialförsäkringslagen träder i kraft den 1 januari 2001 delas socialförsäkringen upp i en del som omfattar förmåner som är beroende av förvärvsarbete i Sverige och en annan del där rätten till förmån grundas på bosättning i Sverige. Bosättningsbaserade förmåner omfattar i princip ersättningar för olika kostnader och rena bidrag. Dit räknas förmåner som ges med garantibelopp. Att inkomstbortfallsförsäkringar ges i arbetslandet har ansetts naturligt, i vart fall om de ges ut för kortare tid. Anspråk på ersättning för större kostnader och regelbundna bidrag för vissa utgifter bör vila på bosättningslandet, eftersom sådana ersättningar ofta finansieras med skattemedel och grundprincipen är att man beskattas i bosättningslandet.

Utifrån de principer som varit vägledande vid utformningen av socialförsäkringslagen kan garantiersättningen betraktas som ett bidrag. Detta utgör dock inte i sig något hinder mot att i fråga om garantier-

sättningen använda sig av en liknande lösning som för den inkomstrelaterade sjukersättningen när det gäller utformningen av reglerna om ålderspensionsrätt. I ålderspensionssystemet finns nämligen redan sådana undantag. Även andra socialförsäkringsersättningar som kan betecknas som bidrag, t.ex. vårdbidrag, kan grunda ålderspensionsrätt. Syftet bakom vårdbidraget har främst varit att kompensera föräldrarna för det inkomstbortfall som uppkommer i de fall de tvingas att inskränka sin arbetstid för att vårda barnet. I sådana fall kommer vårdbidraget att i praktiken utgöra en kompensation för inkomstbortfall.

Genom att garantiersättningen liksom t.ex. vårdbidraget kan sägas utgöra en kompensation för att den försäkrade är förhindrad att skaffa sig en förvärvsinkomst kan det med visst fog hävdas att den har inslag av ersättning för inkomstbortfall. Detta utgör ett skäl för att sjukersättning i form av garantiersättning bör grunda rätt till ålderspension.

Avgörande för den uppbyggnad av reglerna som väljs bör vara den principiella synen på garantiersättningen. Om garantiersättningen huvudsakligen är att betrakta som en del av inkomstbortfallsförsäkringen, dvs. en ersättning som träder i stället för de förvärvsinkomster som till följd av medicinska skäl inte kunnat tjänas in av den försäkrade, bör sjukersättningen – även när den utges i form av garantiersättning – utgöra en försäkring mot bortfallet av möjligheten att tjäna in ålderspensionsrätt.

Från administrativ synpunkt ter det sig enklare att vid beräkning av underlaget för ålderspensionsrätt inte behöva skilja på i vilken form ersättning utges. Särskilt betydelsefullt blir det om den enskilde förutsätts erlägga allmän pensionsavgift på de inkomster, bl.a. inkomstrelaterad sjukersättning, som utgör underlag för pensionsgrundande inkomst. Allmän pensionsavgift kan då debiteras på hela sjukersättningsbeloppet. Om hela den utbetalda sjukersättningen kan ingå i den pensionsgrundande inkomsten krävs således inga särregler för beräkning av ålderspensionsrätt på denna form av beskattningsbar social ersättning.

Ålderspensionsreformen har inneburit att den tidigare kopplingen mellan ålderspension och förtidspension har försvunnit. Med det reformerade ålderspensionssystemet gick dagens förtidspensionär förlustig en ålderspensionsrätt som fanns i ATP-systemet. Den innebar att den förtidspension som utgavs i regel också var den ålderspension som avlöste förtidspensionen. De reformerade systemen för förtids- respektive ålderspension ger inte utrymme för någon sådan lösning.

En utgångspunkt för ålderspensionsreformen är att förvärvsinkomster och därmed likställda inkomster som tidigare varit pensionsgrundande skall vara det i det reformerade ålderspensionssystemet. Med nuvarande förtidspensionssystem, där förtidspensionen är en

tidigarelagd ålderspension saknades det anledning att göra förtidspensionen pensionsgrundande. Med det här framlagda förslaget till ett nytt ersättningssystem får frågan om ålderspensionsrätt på ersättning vid långvarig och varaktig arbetsoförmåga en annan aktualitet.

Livsinkomstprincipen i det reformerade ålderspensionssystemet innebär att förvärvsinkomsterna under i princip hela livet skall inverka på ålderspensionen. Det är därför än mer befogat att socialförsäkringsersättningar som träder i stället för arbetsinkomster i framtiden tillåts ge rätt till ålderspension. Detta gäller även för den som har sjukersättning under hela eller perioder av sitt liv.

Med ålderspensionsrätt på garantiersättningen krävs minst ett trettiotal år med enbart garantiersättning för att den som inte genom förvärvsarbete tjänat in någon ytterligare pensionsrätt skall få ett reellt utbyte av ålderspensionsrätten på garantiersättningen. Däremot kan ålderspensionsrätt på garantiersättningen medföra att senare arbetsinkomster får betydelse för storleken av ålderspensionen för den som efter en längre tid med sjukersättning börjar förvärvsarbeta.

Den som haft enbart garantiersättning från 19 års ålder och som vid 30 års ålder kan börja arbeta med en genomsnittlig årsinkomst om 150 000 kronor får drygt 16 000 kronor mer om året i ålderspension om garantiersättningen genererar ålderspensionsrätt än om den inte gör det. Den som har garantiersättning från 30 års ålder och som börjar arbeta vid 45 års ålder med samma inkomst får utan ålderspensionsrätt på garantiersättningen inte mer än garantipension från ålderspensionssystemet. Med ålderspensionsrätt på garantiersättningen hade ålderpensionen blivit nära 16 000 kronor högre om året.

Under förutsättning att sjukersättningen i sin helhet garanterat den årliga pensionsrätten kan det i ålderspensionshänseende vara lönande för den som återfår hela eller en del av arbetsförmågan att söka sig ut i förvärvslivet. Detsamma gäller för dem som uppbär partiell sjukersättning och som förenar en låg inkomstrelaterad ersättning med ett visst mått av förvärvsarbete.

En försäkrad med hel sjukersättning i form av enbart garantiersättning från 29 års ålder får inte mer än garantipension trots att denne vid 40 års ålder börjar ett halvtidsarbete med 75 000 kronor i årsinkomst och uppbär halv garantiersättning. Med ålderspensionsrätt på garantiersättningen hade ålderpensionen blivit drygt 15 000 kronor högre.

Även den som förlorar sin arbetsförmåga innan inkomstutvecklingen hunnit ta fart skulle genom ålderspensionsrätt på garantiersättningen få visst utbyte av sina förvärvsinkomster i ålderspensionssystemet.

Frågan om ålderspensionsrätt på garantiersättningen måste dock vägas mot kostnaderna för denna rätt. Ålderspensionsrätt på garantiersättningen innebär att statlig ålderspensionsavgift om 18,5 procent skall

erläggas på det beloppet för att täcka kostnaden för ålderspensionsrätten. Denna utgift måste ses i skenet av de samlade utgifterna för det reformerade förtidspensionssystemet. Vid en sådan bedömning bör även de demografiska effekterna på antalsutvecklingen vägas in. Vid en sammantagen bedömning har det därvid bedömts att den utgiften inte ryms inom de ekonomiska ramarna för ett reformerat förtidspensionssystem.

Det är dock relativt få försäkrade som blir helt beroende av garantiersättning i mer än 30 år. Det övervägande flertalet försäkrade som på grund av långvarig eller varaktig arbetsoförmåga tillerkänns förtidspension är över 50 år vid pensionsfallet. Det saknas anledning att anta att detta mönster nämnvärt kommer att förändras i framtiden. För de flesta personer över 50 år kommer garantiersättningen att utbetalas endast som en mindre utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen. I praktiken innebär ålderspensionsrätt på garantiersättningen också att garantiersättningen påverkar den försäkrades ålderspensionsrätt endast till den del den överstiger antagandeinkomsten.

8.4 Ålderspensionsrätt efter omvandling av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning

Förslag: Förtidspension som omvandlats till inkomstrelaterad sjukersättning skall ge ålderspensionsrätt på ett sätt som svarar mot vad som gäller för nybeviljade sjukersättningar.

Den som får hel inkomstrelaterad sjukersättning vid omvandlingen tillgodoräknas ålderspensionsrätt på hela antagandeinkomsten reducerad med ett belopp motsvarande avdrag för allmän pensionsavgift.

Vid partiell förmån beräknas ålderspensionsrätten på motsvarande andel av antagandeinkomsten. Om rätten till sjukersättning upphör under året tillgodoräknas den försäkrade ålderspensionsrätt på en tolftedel av underlaget för varje månad som sjukersättning givits ut under året.

Utbetald ersättning i form av inkomstrelaterad sjukersättning skall därvid utgöra pensionsgrundande inkomst.

Skillnaden mellan antagandeinkomsten, reducerad med belopp som motsvarar allmän pensionsavgift, och den pensionsgrundande inkomsten utgör pensionsgrundande belopp.

Ålderspensionsrätt beräknad på detta sätt tillgodoräknas för tid från och med ikraftträdandet av de nya reglerna.

Avsnitt 7 innehåller en utförlig beskrivning av den tekniska omvandlingen av förtidspensionerna för dem som uppbär förtidspension före ikraftträdandet av det nya systemet. Denna omvandling innebär att förtidspension omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning. Utformningen av ålderspensionsrätten på de nya omvandlade ersättningarna bör ansluta till vad som gäller för sådana sjukersättningar som beviljas efter ikraftträdandet.

Som framgår av ovan nämnda avsnitt innebär omvandlingen av ATP till *inkomstrelaterad sjukersättning* att man utgår från den medelpensionspoäng som tillämpats vid beräkningen av förtidspension i form av tilläggspensionen. Med hjälp av denna räknas ett inkomstunderlag, dvs. en antagandeinkomst, fram genom att talet ett läggs till medelpensionspoängen, varefter poängtalet multipliceras med prisbasbeloppet. Den på detta sätt framräknade sjukersättningen kan framgent behandlas på samma sätt som inkomstrelaterad sjukersättning som beviljats enligt det nya regelsystemet.

Medelpensionspoängen grundas på genomsnittet av den försäkrades tidigare faktiska och framtida antagna inkomster. Den antagandeinkomst som tagits fram med hjälp av medelpensionspoängen motsvarar i princip den antagandeinkomst som kommer att beräknas enligt de nya reglerna. Ålderspensionsrätt bör således – i likhet med vad som gäller för nybeviljad sjukersättning – tillgodoräknas den försäkrade på antagandeinkomsten. Liksom ifråga om antagandeinkomst beräknad efter ikraftträdandet bör också ålderspensionsrätten beräknas på denna inkomst efter reducering av ett belopp motsvarande allmän pensionsavgift på inkomsten.

8.5 Ålderspensionsrätt då ersättning inte betalas ut

Förslag: Den som har vilande sjukersättning tillgodoräknas inte ålderspensionsrätt på den andel av antagandeinkomsten som svarar mot den vilande ersättningen.

Den 1 januari 2000 har regler om rätt till vilande förtidspension trätt i kraft. Reglerna innebär dels en möjlighet att under en kortare tid, högst tre månader, få arbeta samtidigt som förtidspension betalas ut, dels en möjlighet till vilandeförklaring av förtidspensionen helt eller delvis under viss tid. Under en begränsad tid om ett år är det möjligt att fritt få pröva arbetsförmågan i ett eller flera olika arbeten och i olika omfattning utan att rätten att återfå förtidspensionen i samma omfattning som tidigare påverkas. Efter de första tolv månaderna av förvärvsarbete skall den försäkrade kunna ha förtidspensionen vilande under ytterligare 24 kalendermånader. Under den tiden upphör inte det ursprungliga beslutet om rätt till pension. Om den försäkrade under denna tid anmäler att han eller hon åter önskar få tillbaka pensionen skall det emellertid vara möjligt att efter prövning minska eller dra in pensionen om utredning visar att arbetsförmågan har förbättrats väsentligt. Möjlighet att ha vilande förtidspension omfattar såväl den som har anställning som den som arbetar i egen förvärvsverksamhet. Rätt till vilande förtidspension omfattar även den som uppbär sjukbidrag. Dessa regler föreslås bli överförda till det reformerade ersättningssystemet.

I de fall sjukersättning har förklarats vilande skall ersättning inte betalas ut för den tid som vilandeförklaringen avser. Sjukersättning skall kunna vara vilande helt, till tre fjärdedelar, halvt eller till en fjärdedel.

Under den tid då sjukersättning inte utbetalas efter ett beslut om vilandeförklaring ersätter normalt sett en förvärvsinkomst den tidigare sjukersättningen. Denna ingår i den pensionsgrundande inkomsten. Även om förvärvsinkomsten understiger den del av antagandeinkomsten som svarar mot den vilande ersättningen bör då inte något pensionsgrundande belopp tillgodoräknas den försäkrade för den delen.

8.6 Tidpunkt för uttag av ålderspension

Förslag: Den som uppbär sjukersättning skall i likhet med vad som gäller för de förvärvsverksamma ha möjlighet att ta ut ålderspension från och med 61 års ålder utan att förlora rätten till sjukersättningen.

Enligt nuvarande regler föreligger inte rätt till förtidspension om en försäkrad uppbär hel ålderspension. Anledningen till detta är att förtidspensionen beräknas enligt samma principer som ålderspension och att den i realiteten är en tidigarelagd ålderspension. En försäkrad som uppbär tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ålderspension har därför inte rätt till mer än en fjärdedels, halv respektive tre fjärdedels förtids-

pension. Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen, varför storleken av ålderspensionen är beroende av pensionsbehållningen och delningstalet, dvs. det förväntade antalet återstående levnadsår för den årskull som den försäkrade tillhör. En ålderspension som tas ut vid den tidigast möjliga tidpunkten, dvs. vid 61 års ålder, innebär en lägre behållning som troligtvis skall fördelas på fler år än den ålderspension som tas ut när den försäkrade är äldre.

Uttag av inkomstpension och premiepension i ålderspensionssystemet får ske tidigast från och med 61 års ålder. Uttag av garantipension får ske tidigast från och med 65 års ålder. Det är i detta sammanhang också värt att nämna att garantipensionen alltid beräknas som om inkomstpension börjat lyftas först vid 65-årsmånaden. Detta innebär att den lägre inkomstpension som blir följden av ett uttag före 65 års ålder inte kompenseras med garantipension.

Frågan om förtidspension helt eller delvis skall kunna utges jämsides med inkomstpension respektive premiepension från ålderspensionssystemet från och med 61 års ålder hänger samman med hur det skulle ha förhållit sig om den försäkrade inte hade haft förtidspension utan hade varit förvärvsverksam. Om den som uppbär sjukersättning så långt möjligt bör jämställas med övriga grupper i samhället bör det också vara möjligt för dem att välja att ta ut ålderspension från och med 61 års ålder utan att gå miste om den försörjning som täcks genom sjukersättningen. Genom att konstruktionen av ålderspensionssystemet innebär en direkt koppling mellan uttag och behållen ålderspensionsrätt torde det inte annat än i undantagsfall vara förenligt med den enskildes intresse att börja lyfta ålderspension vid tidigare tidpunkt än den då rätten till sjukersättning upphör, dvs. vid 65 års ålder.

8.7 Finansiering av ålderspensionsrätt grundad på sjukersättning

8.7.1 Bakgrund

Förmånerna i det svenska socialförsäkringssystemet finansieras huvudsakligen genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter samt allmänna skattemedel. Fram till 1998 finansierades såväl förtidspension som ålderspension med arbetsgivaravgifter och egenavgifter i form av folkpensionsavgift och ATP-avgift.

Sedan införandet av det reformerade ålderspensionssystemet fr.o.m. 1999 finansieras ålderspensionssystemet genom *ålderspensionsavgift* och allmänna skattemedel. Förtidspensionssystemet finansieras genom *sjukförsäkringsavgift* och allmänna skattemedel.

Ålderspensionssystemet utgör numera ett såväl lagtekniskt som finansiellt, från andra socialförsäkringsgrenar, avskilt system. En bärande princip för det reformerade ålderspensionssystemets finansiering är att varje inkomst som grundar rätt till ålderspensionsrätt skall finansieras med en ålderspensionsavgift. Avgifterna till ålderspensionssystemet är avsedda att täcka kostnaderna för pensionsrätten. Avgifterna utgör 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Arbetsgivare och egenföretagare erlägger 10,21 procentandelar i form av arbetsgivaravgift och egenavgift på förvärvsinkomster. För de fall då den pensionsgrundande inkomsten inte är inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete har det krävts att det tillskapas en motsvarighet till arbetsgivaravgift och egenavgift. På beskattningsbara sociala ersättningar erlägger därför staten lika mycket i form av *statlig ålderspensionsavgift*.

Till en del sker finansiering av ålderspensionen genom *allmän pensionsavgift* som betalas av den enskilde. Detta har lett till att i princip alla förvärvsinkomster och beskattningsbara sociala ersättningar som träder i stället för förvärvsinkomster och som är pensionsgrundande medför en skyldighet för den enskilde att betala allmän pensionsavgift.

För sådana ålderspensionsrätter som inte motsvaras av faktiska inkomster (t.ex. barnår och plikttjänstgöring) finns ett system med särskilt angivna pensionsgrundande belopp som endast har till funktion att bilda underlag för beräkning av ålderspensionsrätt och avgift. Avgiften utgår därvid alltid i form av statlig ålderspensionsavgift med 18,5 procent på underlaget.

Den *preliminära lösning* som valts i fråga om ålderspensionsrätt för förtidspensionärer med tilläggspension innebär att förtidspensionerna för närvarande inte är pensionsgrundande inkomst. Förtidspensionärerna erlägger därför inte allmän pensionsavgift. Istället utgör hela den framtagna antagandeinkomsten pensionsgrundande belopp och avgiften till ålderspensionssystemet på 18,5 procent betalas av staten i form av statlig ålderspensionsavgift. Statens utgift för ålderspensionsavgift finansieras delvis genom arbetsgivar- eller egenavgift i form av sjukförsäkringsavgift (motsvarande den faktiska ersättningen) och delvis genom allmänna skattemedel (motsvarande skillnaden mellan antagandeinkomst och faktisk ersättning).

I denna departementspromemoria föreslås att inkomstrelaterad sjukersättning skall grunda rätt till ålderspension. Detta innebär att avgifter som motsvarar 18,5 procent av det belopp som avses utgöra underlaget för ålderspensionsrätten måste betalas in till ålderspensionssystemet.

Enligt den struktur som finns i ålderspensionssystemet skall den enskilde erlägga allmän ålderspensionsavgift på förvärvsinkomster och

sådana sociala ersättningar som utgör pensionsgrundande inkost. För hela denna avgift har den försäkrade haft rätt att göra avdrag vid beskattningen av inkomsten. Numera har den hela avdragsrätten reducerats till 75 procent i utbyte mot att skatten reducerats med 25 procent av avgiften på det sätt som beskrivs längre fram i detta avsnitt.

8.7.2 Avgift till ålderspensionssystemet

Förslag: Staten skall betala hela avgiften till ålderspensionssystemet genom en statliga ålderspensionsavgift på 18,5 procent beräknad på underlaget för ålderspensionsrätten, dvs. antagandeinkomsten reducerad med ett belopp som motsvarar allmän pensionsavgift på detta underlag, i avvaktan på att den skattereform som syftar till en kompensation för uttag av allmän pensionsavgift genomförs fullt ut.

En grundprincip i ålderspensionssystemet är att den som har förvärvsinkomster själv svarar för en del av avgifterna till den ålderspension han eller hon arbetar ihop. Med denna princip är det naturligt att även sådana beskattningsbara ersättningar som kompenserar för bortfallet av en förvärvsinkomst behandlas på samma sätt som förvärvsinkomster. En ersättning för inkomstbortfall ingår som regel bland sådana ersättningar som bildar underlag för pensionsgrundande inkomst. På samma sätt bör också inkomstrelaterad sjukersättning ingå i underlaget för pensionsgrundande inkomst. På sådana ersättningar betalar den enskilde allmän pensionsavgift med sju procent och arbetsgivaren eller staten erlägger 10,21 procent.

Det pensionsgrundande *beloppet*, som utgör skillnaden mellan den pensionsgrundande *inkomsten* (i detta fall sjukersättningen) och antagandeinkomsten minskad med allmän pensionsavgift, grundar sig inte på en faktisk inkomst. På det pensionsgrundande beloppet bör staten följaktligen stå för hela avgiften, dvs. 18,5 procent, till ålderspensionssystemet. En utformning av avgiftsstrukturen vid sjukersättning, som innebär att den enskilde erlägger allmän pensionsavgift på utbetald ersättning och staten står för resterande avgifter till ålderspensionssystemet, bidrar till att förstärka logiken och tydligheten i ålderspensionssystemet.

Den allmänna pensionsavgiftens inverkan på ersättningsnivåerna

Försäkrade erlägger allmän pensionsavgift och får dra av denna i samband med beskattningen av de pensionsgrundande inkomsterna.

Den logiska lösningen vad avser avgiftsstrukturen, dvs. att den försäkrade betalar allmän pensionsavgift på sjukersättningen, innebär att kompensationsnivån (dvs. den andel av antagandeinkomsten som utgör den faktiska sjukersättningen) måste höjas om nettoutfallet för individen skall bli densamma.

Införande av en allmän pensionsavgift på sjukersättningen kommer givetvis också att påverka de cirka 425 000 förtidspensionärer som redan finns i systemet och som får sina förtidspensioner omvandlade till sjukersättning vid reformens ikraftträdande. Även för dessa bör kompensationsnivån höjas om utfallet för individen skall bli detsamma. I prop. 1997/98:111 anges att den inkomstrelaterade sjukersättningen vid hel förtidspension bör utgöra cirka 65 procent av den uppskattade inkomsten. Med en sådan utgångspunkt måste kompensationsnivån höjas med cirka fyra procentenheter för att nettoersättningen skall förbli oförändrad.

Skattereformen

År 2000 har ett första steg tagits i en skattereform med bl.a. kompensation för uttaget av allmän pensionsavgift. Avsikten är att avdraget för allmän pensionsavgift avskaffas stegvis med en fjärdedel varje år med början 2000. Genom en statlig skattereduktion med samma belopp som avgiften neutraliseras marginaleffekterna i skatteskikten. För att reformen skall ha avsedd effekt krävs det dock att den försäkrades skatt före skattereduktionen uppgår till ett belopp som överstiger den debiterade pensionsavgiften. För 2000 innebär det att avdraget för allmän pensionsavgift minskar med en fjärdedel av avgiften.

Den skatteomläggning som inleds 2000 påverkar möjligheten att nu föreslå att förtidspensionärerna själva skall betala allmän pensionsavgift.

Ett reformerat förtidspensionssystem måste införas senast 2003. Förslagen i denna departementspromemoria läggs samma år som det första steget i skattereformen tas, en skattereform som enligt planerna skall vara genomförd samtidigt som det reformerade systemet för ersättning vid långvarig och varaktig arbetsoförmåga föreslås träda i kraft (år 2003). Att anpassa kompensationsnivån för dem som uppbär sjukersättning till de delar av en skattereform som ännu inte är beslutade, ger upphov till ett antal komplikationer.

Ett förslag om ersättningsnivåer, som innebär att den försäkrades disponibla inkomst inte påverkas av ett avgiftsuttag, medför att den försäkrade måste kompenseras för allmän pensionsavgift genom att ersättningsnivåerna justeras att motsvara effekterna på avdragsrätten i skattereformen. Det är inte möjligt att för närvarande bedöma hur långt skattereformen kommit vid ikraftträdandet av ett nytt sysselsättningssystem. Någon automatik som kopplar ersättningsnivåerna till skattereformen är vare sig lämplig eller möjlig att konstruera.

Det saknas således förutsättningar att för närvarande lägga ett definitivt förslag om vilken ersättningsnivå för inkomstrelaterad sjukersättning som skall gälla om de försäkrade skall erlägga allmän pensionsavgift till det reformerade ålderspensionssystemet.

Det kan konstateras att valet av lösning inte nämnvärt påverkar det ekonomiska utfallet för den försäkrade under förutsättning att ersättningsnivån kan anpassas till skattereformen. Det har närmast principiell och strukturell betydelse att avgiftsstrukturen är likartad i hela ålderspensionssystemet. Avvikelse från den avgiftsstruktur som gäller i det reformerade ålderspensionssystemet bör i möjligaste mån undvikas. Det är emellertid av stor vikt att de samlade kostnaderna för ett nytt sjukersättningssystem kan överblickas. Detta utgör ett tungt vägande skäl för att ta ett samlat grepp om avgiftsstrukturen när det gäller ålderspensionsrätt vid sjukersättning först när den planerade skattereformen har genomförts i alla steg eller när avgiftsstrukturen inom ålderspensionssystemet fått sin slutliga utformning. I avvaktan på detta bör avgifterna till ålderspensionssystemet tas ut genom en statlig ålderspensionsavgift om 18,5 procent på såväl utgiven ersättning som pensionsgrundande belopp.

9 Samordning av sjukersättning med andra förmåner

9.1 Inledning

Enligt gällande bestämmelser samordnas förtidspension med vissa andra förmåner. Sådan samordning kan innebära antingen att förtidspensionen reducerar en annan förmån eller att den reduceras av en annan förmån. I detta avsnitt lämnas förslag till hur sjukersättningen i ett reformerat system bör samordnas med andra förmåner. De förmåner som är aktuella för samordning med sjukersättning är i första hand arbetsskadelivränta och sådan yrkesskadelivränta som utges enligt äldre lagstiftning.

Alltsedan införandet av det offentliga pensionssystemet har det vid sidan av detta förekommit författningar om obligatorisk försäkring för dem som i sin yrkesutövning m.m. riskerar att drabbas av olycksfall som leder till bestående förlust eller nedsättning av arbetsförmågan eller till dödsfall. Ersättning på grund av sådan försäkring är således avsedd att täcka bl.a. bortfall av arbetsinkomst och ersättningen utbetalas i sådant fall i form av livränta. Det har regelmässigt ansetts att en överkompensation uppstår om en pensionsberättigad jämte en sådan ersättning får uppbära pensionen ograverad. Pension och livränta har därför på olika sätt samordnats, dvs. förekomsten av livränta har föranlett reducering av pension eller tvärtom.

Skador som inträffat den 1 juli 1977 eller senare regleras i huvudsak genom lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) och lagen (1976:265) om statligt personskadeskydd. I fråga om ersättning för skador som inträffat dessförinnan kan dock ersättning utges enligt ett 30-tal äldre författningar. Vad beträffar ersättning för yrkes- eller arbetsskador har nämligen som en allmän princip gällt att ersättning för skador som inträffat under en äldre författnings giltighetstid alltjämt regleras enligt bestämmelserna i denna författning. Till följd härav utbetalas alltjämt eller kan framdeles komma att utbetalas ersättningar enligt ett stort antal, i de flesta fall upphävda, författningar om obligatorisk försäkring för yrkesskador eller motsvarande. Huvuddelen av

dessa är livräntor som utges enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL). Samlingsbegreppet för de aktuella livräntorna har därför kommit att bli yrkesskadelivräntor.

9.2 Samordning med yrkesskadelivräntor

9.2.1 Gällande bestämmelser

I 17 kap. 2 § AFL regleras den samordning som i dag förekommer mellan yrkesskadelivräntor och pensioner. Enligt lagrummet skall även livräntor som utges enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring samt livräntor som utges till personer på grund av enskilda regeringsbeslut samordnas med pension.

Vid införandet av AFL ansågs att reduktion av yrkesskadeersättningarna, såvitt avsåg äldre skadefall, inte lagligen kunde ske genom retroaktiv ändring av den yrkesskadeförsäkringslagstiftning som gällde vid skadans inträffande. Samordningsbestämmelsen i AFL bygger därför på, som nämts, reduktion av pensionen.

När det gäller samordning mellan yrkesskadelivränta och förtidspension föreskrivs i nyss nämnda lagrums andra stycke att folkpension, dvs. både folkpensionens huvudförmån och pensionstillskott, och tilläggspension enligt huvudregeln skall minskas med tre fjärdedelar av en egenlivränta. Om den pensionsberättigade uppbär partiell förtidspension får minskningen av pensionen ske endast om skadan inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen utges. Avdrag på tilläggspension får vidare endast göras om den pensionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffade.

Minskningen skall i första hand göras på tilläggspensionen, i andra hand på pensionstillskottet och i sista hand på folkpensionen. Avdrag på tilläggspension får vidare endast göras om den pensionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för ett år vid den tidpunkt då skadan inträffat. I fråga om förtidspension gäller dessutom att avdrag på partiell pension får göras endast om skadan inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen börjat utbetalas.

Den pensionsberättigade är dock, såvitt avser förtidspension alltid berättigad att behålla en fjärdedel av den folkpension som ”annars skulle ha utgått”. Sistnämnda regel och bestämmelserna om pensionstillskott har i praxis tillämpats så att pensionstillskott beräknats utifrån den tilläggspension som faktiskt betalas ut. Detta innebär att pensionstillskottet beräknas utifrån det belopp tilläggspensionen uppgår till efter det att den samordnats med yrkesskadelivräntan. Den pensions-

berättigade får behålla en fjärdedel av det sammanlagda beloppet av det på detta sätt beräknade pensionstillskottet och folkpensionen, vilket i många fall innebär en begränsad samordning. I de fall tilläggspensionen även efter samordningen är så hög att pensionstillskott inte utges, så är den pensionsberättigade dock endast garanterad att få behålla en fjärdedel av folkpensionen.

Minskning av pension skall även ske då livräntan helt eller delvis bytts ut mot engångsbelopp.

Förekomsten av en yrkesskadelivränta påverkar inte huruvida en förtidspension beräknas med antagandepoäng eller inte. Detta bestäms alltså enbart genom reglerna i AFL. Om en person tillerkänts yrkesskadelivränta och till följd av skadan förtidspensionerats kan han eller hon beviljas både en hög livränta och en relativt hög tilläggspension.

Yrkesskadelivräntor utgör inte pensionsgrundande inkomst. Enligt 23 § i promulgationslagen till AFL kan tilläggspension i form av förtidspension inte utges i anledning av pensionsfall som inträffat före den 1 januari 1962. Sålunda har personer som skadats före detta datum inte kunnat erhålla någon antagandepoängberäknad förtidspension om de förtidspensionerats på grund av ifrågavarande skada.

Utformningen av reglerna för samordning mellan pension och yrkesskadelivräntor m.m. bestämdes i huvudsak av å ena sidan intresset av att undvika överkompensation till pensionsberättigade som uppbar livräntor och å andra sidan ett hänsynstagande till att de som drabbats av yrkesskador eller motsvarande ofta därigenom helt eller delvis betagits möjligheten att tjäna in tilläggspension (jfr SOU 1961:29 s. 324). Av viss betydelse var även det förhållandet att regleringen var tänkt att utgöra ett provisorium intill dess vissa genomgripande förändringar av systemet för ersättning till yrkesskadade genomfördes.

Beträffande egenlivränta på grund av personskada som inträffat före den 1 juli 1977 skall hälften av det till ett beskattningsår hänförliga livräntebeloppet, till den del detta inte överstiger prisbasbeloppet för januari månad beskattningsåret, anses avse ersättning för annat än förlorad inkomst av skattepliktig natur. Den utgör därmed en skattefri del av livräntan.

Livräntor som enligt lag eller författning utges vid sjukdom i arbete eller under militärtjänstgöring och som har reglerats enligt de författningsbestämmelser som gällde före den 1 januari 1955 skall enligt 32 § 2 mom. kommunalskattelagen endast delvis anses som skattepliktig intäkt, varvid andelen skattepliktig intäkt varierar efter den skattskyldiges ålder.

Har folkpension enligt reglerna i 17 kap. 2 § AFL samordnats med yrkesskadelivränta eller annan i nämnda lagrum angiven livränta skall enligt punkt 1 av anvisningarna till 48 § kommunalskattelagen det sär-

skilda grundavdraget beräknas med ledning av den folkpension som skulle ha utgetts om sådan samordning inte skett.

Livräntor som utges enligt LAF bestäms med utgångspunkt i ett ekonomiskt invaliditetsbegrepp. Ersättning för lyte och men utges i stället i förekommande fall genom avtalsförsäkringar eller enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Sådan ersättning samordnas inte med den allmänna pensionen. När det gäller fastställande av yrkesskadelivräntor används ett medicinskt invaliditetsbegrepp. Detta innebär att det vid bedömningen fästes större avseende vid skadans beskaffenhet, dvs. den medicinska faktorn, än vid skadans betydelse i det enskilda fallet för den skadades arbetsförmåga. Utgångspunkten är att en och samma skada i princip medför lika stor procentuell nedsättning av arbetsförmågan för varje försäkrad. Vid bedömningen används invaliditetstabeller som upptar olika procenttal för nedsättningen av arbetsförmågan vid olika medicinska defekter. Efter det att nedsättningen av arbetsförmågan fastställts till ett visst procenttal bestäms livräntan utifrån detta och en faktisk eller fiktiv årsinkomst för den som drabbats av yrkesskadan. En sådan metod för bestämmande av ersättning vid invaliditet kan sägas innebära att den fastställda livräntan till viss del innefattar ersättning för vad som är att betrakta som lyte och men. Livräntorna för de flesta skadade, nämligen de med lindrigare skador som inte lett till någon egentlig förändring av arbetsförmågan, har närmast kommit att bli ersättning för lyte och men och inte en kompensation för inkomstförlust (jfr prop. 1976/77:64 s. 74). Även yrkesskadelivräntor som utges till de som drabbats av mer allvarliga skador måste i regel bedömas innefatta viss ersättning för lyte och men.

Vid beskattningen av yrkesskadelivräntorna anses det ideella inslaget i princip undantaget från beskattning genom den ovan nämnda regel som innebär att hälften av livräntan, dock högst ett belopp motsvarande halva basbeloppet, undantas från beskattning.

9.3 Samordning av yrkesskadelivränta i andra reformerade ersättningssystem

I 17 kap. 2 § AFL har förutom med förtidspension reglerats samordning av yrkesskadelivränta med övriga pensionssystem inom folkpensions- och tilläggspensioneringen. I samband med reformeringen av dessa pensionssystem har nya samordningsregler kommit till. För ålderspensionssystemets del återfinns dessa numera i 12 kap. 9 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och i 4 kap. 4 § lagen (1998:702) om garantipension. Även för den reformerade efterlevande-

pensioneringen har föreslagits anpassade regler om samordning med yrkesskadelivränta (prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn).

Vad gäller det reformerade ålderspensionssystemets samordningsregel har den, i princip lika för den inkomstgrundande pensionen och garantipensionen, utformats på följande sätt.

Ålderspensionen skall minskas för en försäkrad som har rätt till yrkesskadelivränta eller livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Därvid skall summan av inkomstpension, tilläggspension och garantipension minskas med tre fjärdedelar av varje livränta som överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet. Minskningen skall i första hand göras på garantipensionen och därefter på tilläggspensionen. Sammanlagd ålderspension skall dock aldrig på grund av minskningen för månad räknat understiga 13 procent av prisbasbeloppet för den som är ogift och 11,5 procent av prisbasbeloppet för den som är gift. För garantipensionen gäller att denna skall på motsvarande sätt minskas med den livränta som den pensionsberättigade uppbär som efterlevande. Har livränta eller del därav eller livränta för viss tid bytts ut mot ett engångsbelopp, skall det vid beräkningen anses som om livräntan utges eller som om den livränta som utges har höjts med ett belopp som svarar mot engångsbeloppet enligt de vid utbytet tillämpade försäkringstekniska grunderna.

9.4 Överväganden och förslag

Förslag: Sjukersättning i form av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning för den som jämte sjukersättningen även uppbär yrkesskadelivränta i form av egenlivränta eller motsvarande ersättningar enligt äldre lagstiftning, skall minskas med ett belopp som motsvarar tre fjärdedelar av den yrkesskadelivränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp. Om den försäkrade har rätt till flera livräntor skall sådan minskning avse var livränta för sig. Minskningen skall i första hand göras på garantiersättningen och därefter på den inkomstrelaterade sjukersättningen. Minskningen får dock inte leda till att den sammanlagda sjukersättningen kommer att understiga fem procent av prisbasbeloppet per månad. Motsvarande samordning skall ske mellan sjukersättning och livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

I prop 1997/98:111 uttalas att förtidspension i det reformerade systemet till den som jämte pensionen uppbär yrkesskadelivränta i form av

egenlivränta eller annan motsvarande ersättning enligt äldre lagstiftning bör samordnas också enligt de reformerade reglerna. Dessa bör som så långt möjligt överensstämma med de samordningsregler som finns i dag. Vidare sägs följande (s. 51).

> De överväganden som lagts till grund för förslaget till regler om samordning mellan yrkesskadelivräntor och ålderspension i det reformerade systemet bör i princip ligga till grund även för utformningen av regler om samordning mellan förtidspension i det reformerade systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga och yrkesskadelivränta. Hänsyn bör därvid tas till den i nuvarande samordningsregel i 17 kap. 2 § AFL angivna skillnaden mellan ålderspensionärer och förtidspensionärer när det gäller det minsta belopp som en pensionär alltid skall ha rätt att behålla av sin folkpension.
>
> Vid utformningen av regler om samordning av förtidspension och yrkesskadelivräntor uppkommer emellertid vissa frågeställningar som inte på samma sätt gör sig gällande beträffande ålderspension.
>
> Den närmare utformningen av förslag till samordningsregler i nu berört avseende bör mot bakgrund av det anförda enligt regeringens uppfattning överlåtas åt den fortsatta beredningen.

Trots att YFL upphävdes så tidigt som 1977 nybeviljas i storleksordningen tusen yrkesskadelivräntor per år. Av dessa utgör c:a 70 procent livräntor till ålderspensionärer. I det föreslagna sjukersättningssystemet kan frågor om samordning med yrkesskadelivräntor komma att vara aktuella så lång tid som in på 2020-talet. En anpassning av nuvarande samordningsbestämmelser i 17 kap. 2 § AFL till sjukersättningen är därför nödvändig.

Vad gäller omvandling av förtidspension och sjukbidrag till sjukersättning innehåller denna fråga ett hänsynstagande till om den försäkrade även uppbär yrkesskadelivränta. Denna fråga har behandlats i avsnitt 7.7. De personer som kommer att omfattas av en reformerad samordningsregel är dels de som redan vid de reformerade reglernas ikraftträdande uppbär förtidspension och därefter beviljas yrkesskadelivränta, dels de som sedan tidigare uppbär yrkesskadelivränta och senare beviljas sjukersättning och dels de som efter det att de reformerade reglerna träder i kraft beviljas både sjukersättning och yrkesskadelivränta. Att med någon säkerhet bedöma hur många personer som kommer att omfattas av de reformerade samordningsreglerna låter sig av naturliga skäl inte göras.

Som nämnts ovan har reformerade regler om samordning av yrkesskadelivränta och allmän pension redan utformats för ålders- och efterlevandepensioneringen. Att för sjukersättningens del så nära som

möjligt ansluta till de principer som dessa regler vilar på har stora fördelar. Detta hänger inte minst samman med att många av de överväganden som bör göras vid utformningen av samordningsregler är snarlika för de olika ersättningssystemen. Man vinner därför i tydlighet om reglerna i stor utsträckning liknar varandra. Det kan inte heller uteslutas att situationer kommer att uppstå när yrkesskadelivränta för en och samma försäkrad skall samordnas med såväl sjukersättning som ålderspension eller efterlevandepension. Det vore även i dessa situationer en fördel om samordningsreglerna liknar varandra så mycket som möjligt.

De här föreslagna reglerna om samordning mellan sjukersättning och yrkesskadelivränta vilar i huvudsak på två förutsättningar. För det första bör de nya reglerna så långt som möjligt motsvara dagens regler i termer av i princip oförändrat ekonomiskt utfall för de försäkrade. För det andra bör de beslutade samordningsreglerna i det reformerade ålderspensionssystemet ligga till grund för de nya reglerna om samordning mellan yrkesskadelivräntor och sjukersättning, dock med beaktande av de särskilda förhållanden som gäller för sjukersättning.

Som framgått ovan ansåg man vid införandet av AFL att det var motiverat att vissa livräntetagares minskade möjligheter att tjäna in ATP skulle påverka samordningens omfattning. Av betydelse i detta sammanhang är att yrkesskadelivräntor, till skillnad från livräntor enligt LAF, inte grundar ålderspensionsrätt. Den som till följd av en skada som ersätts enligt lagstiftningen om yrkesskadeförsäkring betagits möjligheten att genom arbete tjäna in inkomstgrundad pension kan därför komma att få en ålderspension som är lägre än om han eller hon inte hade skadats. Den princip som i nuvarande reglering innebär att samordningen mellan yrkesskadelivräntor och förtidspension inte bör ske fullt ut, dvs. att en del av livräntan undantas från samordningen med pensionen, har alltjämt giltighet. Därför bör samordningen i det föreslagna systemet ske med samma andel, tre fjärdedelar, som i den nuvarande.

Det får vidare anses rimligt att i det föreslagna systemet, på samma sätt som gäller för ersättning för arbetsskador, från samordning med sjukersättning undanta den del av yrkesskadeersättningen som utifrån ett modernt synsätt kan anses hänförlig till lyte och men. I föregående stycke har föreslagits att nuvarande regel, som innebär att livräntan samordnas endast till tre fjärdedelar med förtidspensionen, av samma principiella skäl bör gälla i ett reformerat system. Om även inslaget av ersättning för lyte och men skall beaktas i denna del borde detta leda till att en än mindre del av livräntebeloppet samordnades. Eftersom den del av yrkesskadelivräntan som kan anses hänförlig till lyte och men varierar kraftigt mellan de olika livränteersättningarna skulle en sådan

utformning av regeln emellertid inte te sig ändamålsenlig. Vid lägre ersättningsnivåer, då skadorna ofta inte föranlett någon inkomstförlust av betydelse, kan det anses att hela ersättningen är hänförlig till lyte och men. I stället för att bestämma fribeloppet till en viss andel av livräntebeloppet kan det således finnas skäl att bestämma det till ett fast belopp. I likhet med vad som numera gäller vid samordning mellan reformerad ålderspension och yrkesskadelivräntor bör det därför även i det nu föreslagna systemet finnas en regel som innebär att sjukersättningen endast samordnas med yrkesskadelivräntor som överstiger en sjättedels prisbasbelopp.

Enligt gällande regler i AFL skall yrkesskadelivräntor i första hand samordnas med ATP, i andra hand med pensionstillskott och i sista hand med folkpension. Dessa olika pensionsformer ersätts emellertid i det system för sjukersättning som föreslås med garantiersättning och inkomstrelaterad sjukersättning. Garantiersättningen är därvid avsedd att utgöra en renodlad grundskyddsförmån. Med denna konstruktion och i likhet med vad som gäller för den reformerade ålderspensionen bör yrkesskadeersättningen i första hand samordnas med garantiersättningen och i andra hand med den inkomstrelaterade sjukersättningen.

I nuvarande system är en förtidspensionär alltid berättigad att av folkpensionen och helt pensionstillskott behålla minst en fjärdedel av vad som annars skulle ha utgetts. För att så nära som möjligt ansluta till nuvarande samordningsregler krävs en motsvarande ”golvregel” för sjukersättning. Enligt dagens regler fritas från samordning som mest en fjärdedel av hel folkpension och helt pensionstillskott. I det föreslagna systemet med sjukersättning ersätts dagens grundskydd i form av folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag med garantiersättning. Eftersom garantiersättning endast utges till den som saknar eller har låg inkomstrelaterad sjukersättning och inte utgör en baspension är en ”golvregel” av motsvarande slag som gäller enligt dagens regler inte möjlig att knyta till garantiersättningen. En ”golvregel” för sjukersättning får därför bestämmas till ett visst belopp och gälla för såväl garantiersättning som inkomstrelaterad sjukersättning. Med utgångspunkt i den föreslagna garantinivån och med beaktande av att ersättningen i det föreslagna systemet till ingen del är beroende av civilstånd bör fribeloppet motsvaras av fem procent av prisbasbeloppet per månad.

För samordning mellan sjukersättning och yrkesskadelivränta som utgör egenlivränta föreslås således att tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp skall reducera i första hand garantiersättningen och därefter den inkomstrelaterade sjukersättningen, dock att sjukersättningen aldrig får minskas i sådan utsträckning att det återstående sammanlagda beloppet av garantiersättning och

inkomstrelaterad sjukersättning för en månad till följd av samordningen kommer att understiga fem procent av prisbasbeloppet.

Som redovisats ovan får enligt dagens regler reducering av partiell förtidspension endast ske om skadan som berättigat till yrkesskadelivränta inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen utges och avdrag på tilläggspension endast ske om den pensionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffat. Eftersom de skador som avses här har inträffat senast 1977 bör av naturliga skäl inte några motsvarande regler införas i fråga om sjukersättning eftersom sådan ersättning aldrig kan beräknas på grundval av inkomster som är hänförliga till år som ligger mer än åtta år tillbaka.

Däremot bör nu gällande regler om att samordning skall ske även i de fall en livränta bytts ut mot ett engångsbelopp gälla även i fråga om sjukersättning.

Såsom sker enligt dagens regler i AFL bör vidare sjukersättning samordnas även med livränta som utges enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

9.5 Samordning med arbetsskadelivräntor

9.5.1 Gällande bestämmelser

Den som på grund av en arbetsskada har fått en bestående nedsättning av sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete, har enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) rätt till livränta för den inkomstförlust som uppkommer. Livräntan skall enligt LAF motsvara hela den inkomstförlust som orsakats av arbetsskadan. Om inkomsten före skadan är högre än 7,5 prisbasbelopp kompenseras dock inte hela inkomstförlusten med livränta. En förutsättning för rätt till livränta är enligt LAF att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete är nedsatt med minst en femtondel samt att den årliga inkomstförlusten uppgår till minst en fjärdedel av det basbelopp som gällde vid ingången av det år från vilket livräntan skall börja betalas. Om en försäkrad, som på grund av arbetsskada fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med mindre än en femtondel, drabbas av ytterligare en arbetsskada skall båda skadorna vägas in vid bedömningen av om rätt till livränta föreligger med hänsyn till femtondelsregeln.

Livränta beräknas med ledning av den försäkrades inkomst före skadan (livränteunderlag) och utges med så stor del av livränteunderlaget som motsvarar graden av nedsättning av den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete som förorsakats av arbetsskadan.

Enligt LAF är livränteunderlaget den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) den försäkrade har vid den tidpunkt från vilken livränta skall ges ut eller den inkomst som då skulle ha utgjort hans eller hennes SGI om försäkringskassan hade känt till samtliga förhållanden. Livränteunderlaget får inte överstiga 7,5 gånger prisbasbeloppet vid begynnelseårets ingång.

Inkomst efter skadan skall enligt LAF motsvara den inkomst av arbete som den försäkrade bedöms kunna skaffa sig trots arbetsskadan.

Årbeloppet för egenlivränta utgör i regel skillnaden mellan årsinkomsten före och efter skadan. För att värdesäkra livräntan beräknas en s.k. livräntefaktor. Livräntefaktorn visar hur stor del av prisbasbeloppet livräntan utgör. Livräntefaktorn multiplicerad med gällande prisbasbelopp ger livräntans årsbelopp, värdesäkrat enligt de basbelopp som gällt för retroaktiv tid samt de som kommer att gälla i framtiden.

Om en försäkrad samtidigt med egenlivränta enligt LAF har rätt till förtidspension som helt eller delvis täcker samma inkomstbortfall som livräntan, skall enlig LAF förmånerna samordnas. Livräntan skall endast betalas ut i den mån den överstiger den pension som täcker samma inkomstbortfall som livräntan.

Beviljas förtidspension för en försäkrad som sedan tidigare uppbär livränta och är rätten till förtidspensionen till viss del avhängig den inkomstförlust som livräntan avser, skall livräntan samordnas med denna del av förtidspensionen. Om däremot förtidspension beviljas för en annan inkomstförlust än den som föranlett livräntan skall samordning mellan livräntan och pensionen inte ske.

Hur stor del av pensionen som skall samordnas med livräntan uttrycks i en s.k. samordningsprocent. Skall samordning mellan pension och livränta inte göras blir samordningsprocenten noll. Utges mer än en egenlivränta, behöver det fastställas en samordningsprocent för var och en av livräntorna.

Om förtidspension skall beviljas en försäkrad som uppbär livränta fastställs en samordningsprocent. Skall graden av en tidigare beviljad förtidspension ändras för en försäkrad som förutom förtidspensionen uppbär livränta, kan en ny samordningsprocent behöva fastställas.

Livränta enligt LAF utgör pensionsgrundande inkomst enlig lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP). Förtidspension som beräknats med antagandepoäng ger även den pensionsrätt, fast i nuvarande provisoriska ordning i form av ett pensionsgrundande belopp. Som ovan beskrivits utges livränta vid samordning med förtidspension endast till den del den överstiger förtidspensionen. Till grund för beräkning av pensionsgrundande inkomster enligt LIP läggs emellertid livräntans bruttobelopp. Pensionsrätt i samordningsfallet beräknas därför så att pensionsgrundande belopp av förtidspension, eller

om endast en del av pensionen varit samordnad med livräntan, en andel av det beloppet som svara mot den samordnade delen av pensionen, tillgodoräknas den försäkrade endast om och i den utsträckning det överstiger den försäkrades livränta före samordning.

Vad som sagts i detta avsnitt gäller även livräntor som utges enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd.

9.6 Överväganden och förslag

Samordning mellan sjukersättning och arbetsskadelivräntor skall ske på motsvarande sätt som samordning mellan förtidspension och arbetsskadelivräntor.

I såväl Förtidspensionsutredningens betänkande som i prop. 1997/98:111 förordades att en samordningsregel i ett reformerat förtidspensionssystem mellan den ersättning som skulle efterträda förtidspension och arbetsskadelivräntor skulle ske på motsvarande sätt som i gällande system.

Samordning mellan förtidspension och arbetsskadelivränta innebär som ovan beskrivits att livräntan reduceras av den förtidspension som utges helt eller delvis i anledning av samma inkomstförlust. Denna metod bör bibehållas. Samordning mellan sjukersättning och arbetsskadelivränta bör alltså ske på sådant sätt att sjukersättningen reducerar livräntan i de fall ersättningarna utges helt eller delvis för samma inkomstbortfall.

10 Ikraftträdande m.m.

Förslag: Bestämmelserna om sjukersättning skall träda i kraft den 1 januari 2003. Bestämmelser om omvandling av beviljade förtidspensioner till sjukersättning samlas i ett nytt kapitel i AFL.

I ersättningsärenden som avgörs efter ikraftträdandet men som till någon del avser ersättningsbar tid före ikraftträdandet skall beräkning av ersättningen först göras enligt reglerna om förtidspension. Därefter omvandlas ersättningen till sjukersättning.

Förslagen i denna departementspromemoria innebär att beräkningen av ersättning vid långvarig och varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga förändras och blir fristående i förhållande till det reformerade ålderspensionssystemet.

Under regeringens arbete med det reformerade ålderspensionssystemet har avsikten varit att i samband med att detta system träder i kraft fullt ut, dvs. den 1 januari 2001, skulle även andra, till ålderspensionssystemet anpassade, förmåner träda i kraft. I regeringens proposition 1999/2000 Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare har lämnats förslag till hur grundskyddet för ålderspensionärer födda år 1937 eller tidigare skall vara utformat i det reformerade ålderspensionssystemet. Reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Vidare har regeringen i prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn föreslagit ett reformerat system för beräkning av efterlevandeförmåner anpassat till det nya ålderspensionssystemet. Även dessa regler föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Förtidspensioneringen är således den sista delen av den allmänna pensioneringen som vad gäller beräkningsregler återstår att anpassa med anledning av det reformerade ålderspensionssystemet. Även dessa regler bör, med hänsyn till den tidsåtgång som krävs för beredning av frågan och till att berörda myndigheter behöver tid för omställning av datasystem och utbildning m.m., träda i kraft den 1 januari 2003.

I förslaget till ett sjukersättningssystem ligger att förtidspensioner och sjukbidrag som utges vid utgången av år 2002 skall tekniskt omvandlas till sjukersättning och tidsbegränsad sjukersättning. Principer-

na för denna omvandling finns närmare beskrivna i avsnitt 7. Det resultat som åsyftats har varit att den utgående nettoersättningen skall vara så lite förändrad som möjligt för de försäkrade som uppbär förtidspension före denna omvandling. De bestämmelser som skall ange hur omvandlingen skall gå till blir därför tekniskt komplicerade. Sådana bestämmelser brukar normalt sett vara hänförliga till övergångsbestämmelser. Det föreslås emellertid här att bestämmelserna skall återges i ett nytt kapitel i AFL, 9 a kap. Anledningen till detta är att lagtextens form medger en uppställning av bestämmelser som på ett helt annat sätt än vad gäller övergångsbestämmelser kan göras överskådlig.

De olika sätten att beräkna ersättningen vid förtidspension respektive sjukersättning kan innebära olika utfall för en och samma försäkrad. Det är därför viktigt att övergångsbestämmelser utformas på ett sådant sätt att en försäkrad inte lider någon rättsförlust. Därför föreslås att ersättningsärenden som avgörs efter ikraftträdandet men som till någon del avser ersättningsbar tid före ikraftträdandet beräknas enligt de gamla reglerna om förtidspension. Ersättningen omvandlas därefter omedelbart till sjukersättning enligt bestämmelserna i 9 a kap.

11 Indexering – anpassning till den ekonomiska utvecklingen över tid

11.1 Inledning

I föreliggande departementspromemoria lämnas inte några konkreta förslag om hur den reformerade ersättningen skall anpassas till den ekonomiska utvecklingen över tiden, dvs. om hur indexeringsfrågan bör lösas. I vissa fall, t.ex. beträffande garantinivån 2,4, redovisas förslagen i prisbasbelopp av praktiska skäl. Detta skall dock inte ses som ett förslag beträffande val av indexeringsmetod. Frågan om indexering är av väsentlig betydelse även för andra socialförsäkringsförmåner och bör därför hanteras i ett sammanhang i det fortsatta s.k. ohälsoarbetet inom regeringskansliet. I detta avsnitt belyses frågor som rör indexering och redovisas beräkningar utifrån fem alternativ för indexering. Syftet är att detta skall ingå i underlaget för den fortsatta beredningen.

Frågan om anpassning av förmånsslagen inom sjukförsäkringen till den ekonomiska utvecklingen, *indexeringsfrågan*, kan helt kort delas in i två delar.

Den ena handlar om huruvida man bör ändra indexeringsmetod för *intjänandetaket* i försäkringen. Den andra handlar i princip om *den utgående ersättningen*. Indexeringsfrågan kan mycket övergripande sägas handla om ett *val* mellan fortsatt *värdesäkring* av förmånerna och *standardanpassning*. Det förra innebär att, som hittills, prisindexera sjukersättningen respektive intjänandetaket genom anknytning till prisbasbeloppet och därigenom till utvecklingen av konsumentprisindex. Alternativet är att i stället för att säkra köpkraften i förmånerna välja att standardanpassa dessa. Med *standardanpassning* avses här att förmånerna följer den reala inkomstutvecklingen för förvärvsarbetande. Genom standardanpassning tillförsäkras förmånstagaren del av den ekonomiska tillväxten, oavsett om denna är positiv eller negativ. På längre sikt har det dock ansetts rimligt att anta att tillväxten utvecklas positivt, även om negativ tillväxt kan förekomma under vissa perioder.

För det reformerade ålderspensionssystemet har, i syftet att uppnå standardanpassning och därmed följsamhet till den ekonomiska ut-

vecklingen i samhället, tillskapats ett *inkomstindex*. Såväl intjänade pensionsrätter som utgående inkomstrelaterade pensioner och taket för intjänande av pensionsrätt kommer, med vissa restriktioner, att följa detta index i stället för att som i ATP-systemet vara prisindexerade genom kopplingen till prisbasbeloppen.

För närvarande pågår en samhällsdebatt om huruvida intjänandetaket i sjukförsäkringen bör höjas. Diskussionen har sin grund i att, i takt med att inkomsterna stiger, en allt större andel av inkomsttagarna hamnar ovanför taket. Ur ett inkomstbortfallsperspektiv har det därför hävdats att taket bör höjas, eller åtminstone indexeras med reallöneutvecklingen i stället för som nu med prisutvecklingen. I denna departementspromemoria behandlas inte frågan om en eventuell ökning av antalet basbelopp, för närvarande 7,5, som utgör inkomsttaket. Däremot finns i de beräkningar som gjorts indexeringsalternativ där taket inkomstindexeras.

Diskussioner om olika metoder att anknyta socialförsäkringsförmåner till standardutvecklingen, löneutvecklingen eller tillväxten har ofta skett utan klargörande av skillnaden mellan dessa begrepp. På lång sikt är emellertid den ekonomiska tillväxten i samhället avgörande för reallönetillväxten, vilken i sin tur är avgörande för standardutvecklingen. Det innebär att i nu berört avseende så betyder dessa begrepp i princip samma sak. Samtidigt kan det dock finnas anledning att i olika sammanhang beakta att tillväxten under de senaste decennierna i Sverige tagits i anspråk för minskning av arbetstid genom ökat antal semesterdagar m.m. samt för utbyggnad av bl.a. socialförsäkring genom höjning av arbetsgivaravgifter. Vidare har antalet personer som uppbär någon form av inkomstbortfallsförsäkring ökat, vilket också medfört ianspråktagande av den ekonomiska tillväxten. Detta har sannolikt inneburit att den positiva löneutvecklingen för de förvärvsarbetande har varit mindre än vad som annars skulle ha varit fallet.

I ett sjukförsäkringssystem kan man från olika principiella ståndpunkter välja att anpassa ersättningen till prisutvecklingen eller standardutvecklingen eller till en kombination av dessa två. Samtidigt kan valet mellan dessa alternativ naturligtvis innebära olika effekter på utvecklingen av utgifterna för socialförsäkringen.

Erfarenhetsmässigt kan man konstatera att såväl de förvärvsarbetandes inkomster som prisnivån i samhället 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. Stiger lönerna snabbare än prisnivån ökar köpkraften och realinkomsterna. Om priserna stiger snabbare än lönerna minskar köpkraften och de förvärvsarbetande får uppleva standardförsämringar. Långsiktigt sett har

det i Sverige skett en stadig ökning av köpkraften eller reallönerna. Detta hindrar inte att det under vissa perioder inträffat och kommer att inträffa markanta sänkningar av reallönerna och därmed av standarden.

I bl.a. sjukförsäkrings- och ålderspensionssystemet har det på grund av de ovan beskrivna förhållandena ansetts nödvändigt att bygga in mekanismer som innebär att ersättningar och vissa andra funktioner anpassas till den ekonomiska utvecklingen i samhället.

Utifrån den s.k. 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 är naturligtvis svårt att bedöma hur stor denna inkomst skulle ha blivit i en framtid om personen inte hade blivit sjuk. Ett rimligt antagande är dock att personens inkomster i åtminstone någon utsträckning skulle ha följt den allmänna löneutvecklingen i samhället. 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 arbetsoförmågan uppstod utan också den förväntade framtida inkomstökning som personen sannolikt skulle ha fått ta del av i en tillväxtekonomi. En aspekt som kan vara av betydelse är dock att en realinkomstindexering av förmånerna innebär att ersättningen minskas realt om reallönerna sjunker ett eller flera år.

Naturligtvis är även kostnadsaspekten av betydelse vid ett ställningstagande i frågan om anpassning av förmåner till den ekonomiska utvecklingen. En inkomstindexering innebär vid positiv tillväxt och vid samma initiala kompensationsgrad, dvs. försäkringsersättning i förhållande till det inkomstunderlag som ersättningen beräknas utifrån, högre absoluta utgifter för systemet än enbart prisindexering. En av de mera väsentliga avvägningar som måste göras vid utformningen av ersättningsreglerna är således den mellan ersättningsnivån vid nybeviljandet respektive indexering av ersättningen över tid. I viss utsträckning handlar det därför om ett val av hur den sammanlagda ersättningen till en person skall fördelas över tiden. Om man prioriterar en hög begynnelseersättning bör systemet av finansiella skäl vara mer restriktivt beträffande uppräkning av förmånen över tid.

Utvecklingen av antalet personer som uppbär sjukersättning måste naturligtvis också tas i beaktande vid bedömningen av om det finns ekonomiskt utrymme att ändra indexeringsmetod inom sjukförsäkringen.

Även om de absoluta utgifterna vid positiv tillväxt blir högre med inkomstindexering än med en ren prisindexering bör man dock beakta att positiv tillväxt också i många fall torde ha en gynnande inverkan på

det avgiftsunderlag ur vilket inkomsterna hämtas. Som andel av avgiftsunderlaget behöver med andra ord inte en sådan utveckling innebära en ökning. Några viktiga restriktioner gäller dock för detta resonemang. Det bör beaktas att om inkomstindexering sker med ett summaindex, som mäter utvecklingen av de samlade förvärvsinkomsterna, minimeras risken för finansiell instabilitet. Finansiell instabilitet skulle kunna uppkomma om inkomstsumman minskar, t.ex. på grund av ändrade förvärvsmönster eller migration, samtidigt som inkomstindexering sker med ett genomsnittsindex som mäter utvecklingen av realinkomst per person. Risken för finansiell instabilitet vid indexering med genomsnittsindex skulle kunna minskas om en automatisk bromsmekanism, som tar hänsyn till förhållandet mellan inkomstsummans utveckling och utvecklingen av genomsnittsindex, kopplades till systemet. Dessa aspekter måste naturligtvis också beaktas i valet av indexeringsmetod.

I nuvarande förtidspensionssystem utges i de flesta fall ersättning under en längre tid. Både utgående ersättningar och beräkningen av ersättning anpassas automatiskt till utvecklingen av den allmänna prisnivån i samhället genom anknytningen till prisbasbeloppet. Härigenom görs såväl tidigare intjänade inkomster, som skall ligga till grund för beräkning av ersättning, som utgående ersättning värdesäkrade i den mening att köpkraften bibehålls.

Däremot sker inte någon motsvarande automatisk anpassning till reallöneökningar i samhället. Genom återkommande politiska beslut har dock en anpassning skett av grundskyddet i förtidspensionssystemet så att det i hög grad kommit att anknyta till standardökningen i samhället eller snarast kommit att överstiga denna. Detta har medfört att skillnaden mellan högsta inkomstrelaterade ersättning (ATP) och grundskydd (folkpension och pensionstillskott) har minskat. Valet av metoder för anpassning av förtidspensionen till den ekonomiska utvecklingen i samhället har alltså i praktiken haft fördelningspolitiska effekter som inneburit att i princip all tillväxt som ”tilldelats” systemet har tillkommit dem som omfattats av grundskyddet.

När det gäller sjukpenning är en helt annan slags anpassning till den ekonomiska utvecklingen inbyggd i systemet. Anpassningen sker där genom att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) för flertalet försäkrade räknas om i förhållande till den enskilde försäkrades uppskattade löneutveckling inom det egna yrkesområdet. Detta innebär således, till skillnad från vad som gäller inom förtidspensionssystemet, en anknytning till standardutvecklingen, dock i princip endast till den uppskattade standardutvecklingen för den enskilde och inte till någon mer allmän utveckling.

I beredningen av frågan om sjukersättningens (förtidspensionens) anpassning till den ekonomiska utvecklingen uppkommer frågan om anpassningen bör ske till den allmänna standardutvecklingen i samhället. Valet mellan indexeringsalternativ innebär naturligtvis olika effekter på utgifterna för socialförsäkringen. Det är därför av stor vikt att hänsyn tas även till den förväntade antalsutvecklingen inom sjukersättningssystemet. Om antalet sjukersättningsberättigade (förtidspensionärer) ökar så ökar utgifterna för systemet oberoende av indexeringsmetod.

11.2 Nuvarande regler

11.2.1 Nuvarande indexering av förtidspensioner

Enligt nuvarande regler anpassas förtidspension i form av tilläggspension och folkpension eller pensionstillskott till prisutvecklingen. I detta sammanhang har de olika prisbasbeloppen en stor betydelse. Det finns sedan den 1 januari 1995 två prisbasbelopp definierade i AFL, *prisbasbeloppet* och det *förhöjda prisbasbeloppet.*

Prisbasbeloppet räknas fram genom att ett bastal multipliceras med ett jämförelsetal, som anger den relativa förändringen i konsumentprisindex (KPI). Fr.o.m. den 1 januari 1982 fastställs basbeloppet en gång per år.

I besparingssyfte begränsades uppräkningen av prisbasbeloppet till 60 respektive 80 procent av förändringen i KPI under åren 1995 – 1998. För att begränsningarna av uppräkningarna skulle få motsvarande genomslag också på värdet av intjänad men inte realiserad pensionsrätt fastställdes ett särskilt basbelopp som tillämpas vid beräkningar av pensionsgrundande inkomst (PGI) och pensionspoäng, inklusive vid fastställandet av intjänandetaket för PGI. Detta basbelopp, som räknas fram utan reduktion, benämns förhöjt prisbasbelopp. För år 2000 är prisbasbeloppet 36 600 kronor och det förhöjda prisbasbeloppet 37 300 kronor.

Förtidspension i form av folkpension är uttryckt som en viss andel av prisbasbeloppet. Vid beräkning av intjänade pensionspoäng inom ATP divideras den pensiongrundande inkomsten med det förhöjda prisbasbeloppet. Vid beräkning av ATP-pension multipliceras medelpensionspoängen med prisbasbeloppet. Den utgående pensionen uppgår i sin tur till 60 procent av det beloppet.

11.2.2 Nuvarande uppräkning av sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är enligt 3 kap. 2 § 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. SGI utgör grunden för sjukpenning men även för vissa andra förmåner i socialförsäkringssystemet, såsom rehabiliteringspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendepenning, dagpenning inom totalförsvaret och smittbärarpenning.

För de allra flesta försäkrade sker en anpassning av SGI, och därmed även av sjukpenningen, till den ekonomiska utvecklingen genom att SGI bestäms med stöd av inkomstförhållandena vid ersättningsperiodens början. För anställda räknas SGI därefter upp med inkomstökningar under pågående ersättningsperiod. Uppräkningen kan göras när som helst under året och begränsas inte till en gång per år. Vid ändrade inkomstförhållanden under en ersättningsperiod får SGI inte sänkas.

Under vissa förutsättningar (s.k. SGI-skyddad tid) skall SGI fastställas och räknas om i förhållande till löneutvecklingen inom den försäkrades eget yrkesområde, trots att den försäkrade inte förvärvsarbetar. SGI-skyddad tid är exempelvis tid då den försäkrade uppbär sjukpenning, föräldrapenning eller är arbetslös. För egenföretagare saknas möjligheten till anpassning av SGI i förhållande till löneutvecklingen eftersom de inte anses uppbära lön.

När det gäller sjukpenning sker alltså inte någon indexering av utgående ersättning i förhållande till prisutvecklingen på det sätt som tillämpas vid förtidspension. Däremot prisindexeras den gräns för högsta SGI som gäller vid beräkning av sjukpenning genom en anknytning till prisbasbeloppet. Denna gräns är 7,5 prisbasbelopp.

För att anpassning av en försäkrads SGI skall kunna ske till löneutvecklingen krävs naturligtvis att försäkringskassan får kännedom om att löneförhållandena har ändrats. Den försäkrade har i första hand själv ansvar för att anmäla ändrade inkomstförhållanden. Försäkringskassorna har också skyldighet att på eget initiativ utreda vilka löneförhöjningar en försäkrad som är sjukskriven skulle ha kommit i åtnjutande av om hon eller han varit frisk.

I Ds 1999:19 Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. har föreslagits att beräkningsunderlaget skall in-

dexeras enhetligt för alla försäkrade. Något konkret förslag till indexering lämnas dock inte. Frågan ingår i den fortsatta beredningen inom regeringskansliet.

11.2.3 Indexering av intjänandetaket

Vid beräkning av ersättning vid nedsatt arbetsförmåga beaktas i dagens allmänna obligatoriska system inte årsinkomster till den del de överstiger 7,5 förhöjda prisbasbelopp vad avser förtidspension och till den del de överstiger 7,5 prisbasbelopp vad avser sjukpenning. Dessa s.k. tak är kopplade till den allmänna prisutvecklingen, vilket innebär att de ligger fast på en och samma reala nivå. Det förhöjda prisbasbeloppet uppgår till 37 300 kronor och prisbasbeloppet uppgår till 36 600 kronor 2000. I förtidspensionssystemet är alltså taket 279 750 kronor 2000, motsvarande en månadsinkomst om ca 23 300 kronor. När det gäller sjuk- och föräldrapenning är taket 274 500 kronor, motsvarande en månadsinkomst om ca 22 900 kronor. Försäkringsskydd över taket kan dock ges försäkrade inom ramen för de kollektivavtalsreglerade tilläggsförmåner som omfattar en stor del av de förvärvsarbetande.

Även i ålderspensionssystemet skall vid beräkning av pensionsgrundande inkomst bortses från inkomster över en viss nivå. Fram till och med 1999 har detta tak varit 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Med anledning av att den allmänna pensionsavgiften minskar den pensionsgrundande inkomsten har taket för 2000 höjts till 8,07 prisbasbelopp. Från och med 2001 skall taket uttryckas i inkomstbasbelopp och således vara inkomstindexerat.

En närmare redogörelse för indexeringen i ålderspensionssystemet och överväganden som gjorts i beredningsarbetet finns i bilaga 3.

11.3 Den hittillsvarande beredningen av indexering inom sjukförsäkringssystemet

Nedan följer en sammanfattning av beredningen av indexeringsfrågan i Förtidspensionsutredningens betänkande Ohälsoförsäkringen, Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166), proposition 1997/98:111, Reformerad förtidspension, m.m. samt i Ds 1999:19, Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m.

11.3.1 SOU 1997:166, Ohälsoförsäkringen, Trygghet och aktivitet

Förtidspensionsutredningen definierade ett antal principiellt viktiga utgångspunkter för ett reformerat förtidspensionssystem. En av dessa var att det som bör försäkras i en ohälsoförsäkring är den framtida försörjningsförmågan. 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. Utredningen konstaterade också att ju längre tid en ersättning skall betalas ut, desto mer angeläget är det ur ett inkomstbortfallsperspektiv att den över tid anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen och därmed standardutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar. I syfte att uppnå detta bör förtidspensionärer, enligt Förtidspensionsutredningen tillgodoräknas åtminstone en viss del av reallönetillväxten bland de förvärvsaktiva.

Utredningen föreslog 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 förtidspensionssystem. Indexeringen borde enligt utredningen utformas så att man så långt som möjligt undviker stora skillnader i inkomstutveckling mellan pensionärer och förvärvsverksamma. Endast vid stora finansiella obalanser bör målet om standardstabilitet få stå tillbaka. Utredningen fann även 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 inte bör variera år från år i lika hög grad som reallönerna för de förvärvsarbetande, föreslog utredningen att antagandeinkomsten 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 kan 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.

I det reformerade ålderspensionssystemet tillämpas en följsamhetsindexering av utgående pensioner. Följsamhetsindexering bygger på att

man vid beräkning av förstaårspensionen tar i anspråk en antagen framtida realinkomsttillväxt, en tillväxtnorm, och att denna antagna tillväxt diskonteras, bland annat med hänsyn till antalet år som en nybeviljad ålderspensionär förväntas leva och därmed ha sin ålderspension. Begynnelsepensionen kan därmed sättas högre. Men för att få till stånd en och samma totala förväntade livspension måste den inkomstnivå som pensionären får det första året framöver utvecklas i en långsammare takt än vad som annars hade blivit fallet. Förtidspensionsutredningen avfärdade ett system med följsamhetsindexering av utgående förtidspensioner med invändningarna att det inte är självklart att förtidspensionärer i allmänhet vill ha en fördelning av sin totala förtidspension som innebär att begynnelsenivån sätts relativt högt, men att den senare utvecklas i motsvarande grad svagare än de reala inkomsterna bland de förvärvsarbetande. Man menade också att följsamhetsindexering kring en tillväxtnorm jämfört med en ren inkomstindexering innebär en högre risk för återkommande nedskrivningar av förtidspensionerna samt att ett system med följsamhetsindexering skulle ge upphov till en ganska omfattande teknisk hantering.

Utredningen föreslog alltså att den form för indexering som beskrivits i det föregående av utgående ersättning (eg. antagandeinkomsten) skulle tillämpas vid indexering av inkomstrelaterad förtidspension fram till och med 59 års ålder. Från och med 60 års ålder skulle dock antagandeinkomsten enligt utredningen räknas om dels med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen, dels med hänsyn till förändringen av realinkomstläget, dock endast när denna är negativ. Med hänsyn till den typiska nedgång i inkomstläge som sker i högre åldrar finns det från ett inkomstbortfallsperspektiv enligt utredningen skäl att anpassa utgående ersättning till denna. Om antagandeinkomsterna skulle indexeras i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen för försäkrade i åldrarna från 60 år och uppåt skulle det vid positiv tillväxt i många fall innebära att den som har förtidspension gynnas i förhållande till andra personer inom samma yrkesområde som fortsätter att yrkesarbeta.

När det gällde grundskyddet föreslog utredningen 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. Motiveringen var att grundskyddet ansågs ligga på en sådan låg nivå att det inte är acceptabelt med reala sänkningar.

En särskild fråga är således hur systemet skall fungera vid negativ tillväxt – om alla former av ersättning i en sådan situation skall eller inte skall räknas om med beaktande av nedgången i reallöneläget eller

om vissa ersättningar skall undantas från detta medan andra minskas realt.

En annan fråga är om det är relevant att årligen räkna om utgående ersättningar med hänsyn till den genomsnittliga förändringen av realinkomstläget under föregående tre år. En anpassning av utgående ersättning till standardutvecklingen såsom den kommit till uttryck i ett index som bygger på inkomsthistorik innebär alltid, eftersom anpassningen av ersättningarna till reallöneutvecklingen sker med viss eftersläpning, att utgående ersättning kan komma att räknas om så att de minskar realt i ett läge när realinkomsterna ökar. Denna effekt torde förstärkas vid ett index som bygger på ett genomsnitt av tre års reallöneförändringar.

En tillämpning av inkomstbortfallsprincipen torde alltså enligt förtidspensionsutredningen innebära att det är så aktuella förändringar i realinkomstläget som möjligt som bör ligga till grund för omräkningen av utgående ersättning.

11.3.2 Proposition 1997/98:111, Reformerad förtidspension, m.m.

Regeringen anförde i propositionen följande beträffande inkomstrelaterad ersättning:

> ---Om en anknytning till såväl pris- som realinkomstutveckling byggs in i systemet ökar den trygghet som individen kan känna i att försäkringen ger ersättning för den förlorade förvärvsarbetsförmågan. Genom en sådan anknytning förstärks också inkomstbortfallsprincipen.
>
> Av flera skäl är det dock inte givet att förtidspensionerna skall justeras för den allmänna inkomstutvecklingen, i vart fall inte fullt ut. Emellertid bör en justering för den allmänna prisutvecklingen göras fullt ut för att inte riskera att köpkraften försämras. Om en justering sker därutöver för realinkomstutvecklingen kan förtidspensionärerna vid perioder med negativ tillväxt riskera att förlora delar av sin köpkraft, något som kan innebära stora problem i så låga inkomstlägen som det ibland är fråga om. Särskilt gör sig detta gällande vid full justering för realinkomstutvecklingen.
>
> Om realinkomstutvecklingen i genomsnitt är hög är det inte heller säkert att denna är jämnt fördelad i den förvärvsarbetande befolkningen. Att justera förtidspensionerna fullt ut med realinkomstutvecklingen skulle därmed kunna innebära att ersättningen utvecklas snabbare än inkomsterna hos vissa grupper förvärvsarbetande. Samtidigt skulle en full realinkomstindexering kunna bli alltför kostsam för systemet. Vid en prioritering av att förtidspensionärerna skall få del av den lönetillväxt som väntas äga rum bland förvärvsaktiva kan i gengäld den procentuella ersättningsnivån behöva

hållas nere en aning. Valet mellan prisindexerade eller inkomstindexerade förtidspensioner blir därför i princip ett val angående hur förtidspensionärernas sammanlagda försäkringsersättning skall fördelas över tid. Typiskt sett är realinkomstutvecklingen för förvärvsarbetande olika i olika åldrar. Från att i början av den yrkesaktiva tiden öka relativt kraftigt under ett antal år stabiliserar sig inkomsten och är relativt stabil under större delen av den yrkesaktiva tiden. Vilken realinkomstutveckling som gäller är naturligtvis beroende av den allmänna tillväxten, men i normala fall kan förväntas en viss årlig realinkomstförbättring. Ett visst antal år före uttaget av ålderspension stagnerar dock realinkomstutvecklingen i normalfallet. De allra sista yrkesaktiva åren sker t.o.m. en påtaglig sänkning av realinkomsten i genomsnitt. Om inte hänsyn tas till detta vid konstruktionen av indexering av förtidspensioner skulle dels systemets funktion av inkomstbortfallsförsäkring försvagas, dels förtidspensionärernas inkomstutveckling i förhållande till de förvärvsaktivas kunna skapa felaktiga drivkrafter.

Regeringen finner inte nu --- skäl att ta ställning till hur en standardanpassning av ersättningen bör utformas. Regeringen avser också att ytterligare överväga om och i så fall på vilket sätt hänsyn skall tas i det reformerade förtidspensionssystemet till den normala inkomstutvecklingen bland äldre förvärvsarbetande.

Såvitt avser grundskyddet anfördes att ”I samband med övervägandena om indexering av den inkomstrelaterade ersättningen bör också motsvarande överväganden ske avseende garantinivån.”

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

I Ds 1999:19 konstaterades att dagens system med individuell löneuppräkning av en försäkrads SGI inte tillgodoser kraven på likabehandling av olika yrkesgrupper med skilda lönevillkor. Företagare omfattas i det nuvarande systemet inte av några uppräkningsregler alls. Dessutom är metoden för uppräkning av SGI betungande från administrativ synpunkt. Vidare medför de förändrade förhållandena på arbetsmarknaden att ett bibehållande av reglerna om anpassning av SGI och därmed av sjukpenning m.m. till en individuell löneutveckling starkt kan ifrågasättas. Enligt förslaget bör denna metod ersättas med en mer schablonmässig och generell anpassning till den ekonomiska utvecklingen, företrädesvis genom en årsvis indexering av SGI. Något konkret förslag till indexeringsmetod lämnades inte i Ds 1999:19. I stället aviserades att en lösning avses läggas fram i samband med att förslag om reformerade regler för förtidspension presenteras.

11.4 Val av indexeringsmetod

Frågan om valet av metod för anpassning av förmånerna i sjukförsäkringen till den ekonomiska utvecklingen innefattar en mångfald olika aspekter som bör beaktas. Som utgångspunkt redovisas här först överväganden som gjorts beträffande det reformerade ålderspensionssystemet. Därefter följer en diskussion om vad som bör beaktas vid val av indexeringsmetod inom sjukförsäkringen. En mer utförlig redogörelse för indexering i ålderspensionssystemet finns i bilaga 3.

11.4.1 Indexering i det reformerade ålderspensionssystemet

Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på den så kallade livsinkomstprincipen, vilket bl.a. innebär att samtliga års pensionsgrundande inkomster under förvärvslivet skall ligga till grund för beräkning av inkomstpension. I ett sådant system bör varje års pensionsgrundande inkomst väga lika tungt i beräkningen av inkomstpensionen oavsett de tjänas in. Denna princip förutsätter att värdet av intjänad pensionsrätt avseende inkomstpension räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Därigenom kopplas dessa pensionsförmåners värde till utvecklingen av de inkomster ur vilka de utgående inkomstpensionerna finansieras. Vidare medför en sådan omräkning att intjänad pensionsrätt behåller sitt värde relativt den allmänna inkomstnivån. Denna omräkning av pensionsförmånerna kan betraktas som en avkastning på pensionsförmögenheten.

Värdet av intjänade pensionsrätter respektive utgående pension i fördelningsdelen skall därför årligen räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Omräkningen skall ske med utgångspunkt från den årliga förändringen i ett index. Enligt riksdagens beslut skall detta index benämnas *inkomstindex*. Inkomstindex är ett snittindex som i princip speglar genomsnittliga pensionsgrundande inkomster. Till inkomstindex avses bli fogade regler om avsteg för det fall systemets ekonomiska stabilitet hotas, den s.k. automatiska balanseringen (bromsen). Vad som ovan sagts gäller inkomstpensionen. Garantipensionen kommer i det reformerade ålderspensionssystemet att vara fortsatt prisindexerad.

I samband med beredningen av det reformerade ålderspensionssystemet har frågan om valet mellan ett genomsnittsindex och ett summaindex ingående behandlats. Huvudmålet har varit att uppnå standardstabilitet, dvs. man har velat undvika att det uppkommer stora skillnader i inkomstutvecklingen mellan förvärvsaktiva och pensionä-

rer. Detta mål uppnås bäst genom indexering med genomsnittsindex. Målet om standardstabilitet kan emellertid komma i konflikt med målet om finansiell stabilitet som också har satts upp för systemet. Om summaindex, dvs. förändringen av den totala inkomstsumman, ökar långsammare än genomsnittsindex, t.ex. om utvandringen ökar eller om nativiteten sjunker, riskeras att både pensioner och intjänade pensionsrätter växer snabbare än avgiftsunderlaget. Den buffertfond som finns i systemet riskerar då att tömmas.

Med hänsyn till den finansiella risk som ligger i valet av genomsnittsindex avses systemet bli kompletterat med regler för s.k. automatisk balansering. Metoden är att vid utgången av varje år beräkna systemets tillgångar och ställa dem i relation till systemets skulder. Om det vid denna beräkning framkommer att tillgångarna är mindre än skulderna minskas skulderna, dvs. intjänade men inte uttagna samt utgående pensionsförmåner, via justering av indexeringen så att negativ obalans mellan tillgångar och skulder inte längre föreligger. Förfarandet leder till att systemets buffertfond vid en oavbrutet negativ utveckling styrs mot den likviditetsnivå som har valts för systemet. Indexeringen återställs i den takt som systemets ekonomiska ställning medger detta enligt vad som följer av den årliga beräkningen av förhållandet mellan tillgångar och skulder som föreskrivs i systemet med automatisk balansering.

11.4.2 Val av indexeringsmetod för sjukersättning

Frågan om valet av metod för anpassning av förmånerna i sjukförsäkringen till den ekonomiska utvecklingen innefattar en mångfald olika aspekter som bör beaktas.

Förhållandet till inkomstbortfallsprincipen

Den principiella grund som i stått i främsta rummet vid utformningen av dagens sjukförsäkring, däri inräknat förtidspensionssystemet, är inkomstbortfallsprincipen. Synsättet innebär att sjukförsäkringen huvudsakligen skall täcka inkomstbortfallet vid arbetsoförmåga som har sin grund i medicinska orsaker. Det är alltså i första hand den framtida inkomsten som skall ersättas. Det är i och för sig möjligt att i beräkningsregler m.m. hitta inslag som mer ger uttryck för andra principer, såsom intjänade av vissa rättigheter genom förvärvsarbete etc. I vissa fall har också de ramar som sätts av de ekonomiska resurserna i samhället inneburit en spärr för inkomstbortfallsprincipens tillämpning. Huvud-

sakligen är det dock denna princip som ligger till grund för systemets uppbyggnad.

Vilken ledning kan då sökas i inkomstbortfallsprincipen när det gäller val av metod för anpassning av utgående ersättning till den ekonomiska utvecklingen? Ett nära till hands liggande svar är förmodligen att ersättningen bör omräknas i förhållande till hur den enskilde försäkrades löneutveckling skulle ha varit om han eller hon hade fortsatt att arbeta. Detta bör i princip gälla såväl när löneutvecklingen är positiv som när den är negativ.

Reglerna om fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är i princip utformade på sådant sätt, dock med undantag för att SGI inte kan sänkas under pågående sjukfall. Det är också en modell som i huvudsak kan fungera på ett tillfredsställande sätt när det gäller kortvariga ersättningsfall där SGI fastställts på grundval av inkomster från förvärvsarbete som ligger relativt nära i tiden i förhållandet till sjukfallet. I de flesta sådana fall finns en rimlig möjlighet att på ett riktigt sätt uppskatta vilka löneförhöjningar den försäkrade skulle fått del av.

När det gäller förtidspension i form av tilläggspension har reglerna om anpassning till den ekonomiska utvecklingen som framgått ovan utformats på ett helt annat sätt. En tilläggspension omräknas i förhållande till prisutvecklingen såsom denna kommer till uttryck genom förändringen av prisbasbeloppet. Individens pension i förhållande till hennes eller hans tidigare förvärvsinkomster kommer med andra ord att ligga fast realt sett. Individens pension i förhållande till de samtida förvärvsarbetandes medelinkomst förändras däremot över tiden. Detta innebär att vid positiv tillväxt eller ökade reallöner, vilket historiskt sett den långsiktiga utvecklingen har inneburit, så följer inte utgående pensioner med i den standardförbättring som sker för de förvärvsarbetande. Vid negativ tillväxt eller minskade reallöner sker å andra sidan i princip inte heller någon omräkning av utgående pensioner med hänsyn till detta, vilket innebär att förtidspensionärernas ekonomi förbättras relativt vad som gäller för de förvärvsarbetande. Det kan dock de facto konstateras att vid perioder av ekonomisk nedgång så har reglerna för basbeloppets beräkning och tillämpning vid beräkning av pensionsgrundande inkomst ändrats så att prisutvecklingen inte fått fullt genomslag på pensionerna.

När det gäller grundskyddet i förtidspensionssystemet, dvs. folkpension och pensionstillskott, har detta sedan tillkomsten av AFL justerats upp efter hand på ett sätt som överstiger tillväxten i samhället.

I detta sammanhang kan nämnas att valet av indexeringsmetod även inverkar på förtidspensionärernas ålderspensionsrätt eftersom deras ålderspension i princip baseras på beräkningen av förtidspensionen.

Anpassningen av utgående förtidspensioner i form av tilläggspension till den ekonomiska utvecklingen har behandlats vid flera tillfällen. Ofta har därvid konstaterats att det vore önskvärt att införa någon slags standardsäkring av förtidspensionerna, men att detta skulle innebära ett alltför stort offentligt åtagande och att frågan har därför skjutits framåt i tiden.

När det gäller förtidspensionerna har alltså dagens system inte inneburit någon anpassning av den inkomstrelaterade delen till den standardutveckling, varmed avses reallönetillväxt, som skett sedan AFL:s tillkomst. Detta kan kritiseras från ett perspektiv med inkomstbortfallsprincipen i första rummet. Ju längre tid en ersättning skall betalas ut, desto mer angeläget torde det – för den enskilde – ur ett inkomstbortfallsperspektiv vara att ersättningen över tiden anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar. Samtidigt finns naturligtvis den aspekten att personer som saknar eller endast har begränsade möjligheter att själva påverka sin situation kan ha ett starkare behov än andra av att på förhand känna till vilken konsumtionsnivå de kan räkna med långsiktigt. Om man betonar värdet av en långsiktig stabilitet i den reala nivån på ersättningen talar det för en uppräkning i förhållande till förändringar i den allmänna prisnivån.

Sjukförsäkringssystemet har alltså utformats så att de individer som endast har kortare sjukdomsperioder tillförsäkras att få ta del av tillväxten i samhället genom den individuella uppräkningen av SGI. Vid långvariga eller varaktiga sjukdomsfall där det från individuellt perspektiv skulle ha större betydelse att ersättningen följer med i standardutvecklingen genomförs inte någon sådan anpassning.

Ett principiellt problem är emellertid att ett index alltid bygger på den historiska utvecklingen av reallönerna och inte på prognoser om framtida utveckling. Det innebär att justering av förmånerna alltid kommer att ske med minst ett års ”eftersläpning” i förhållande till reallöneutvecklingen. I ett långsiktigt perspektiv torde detta dock ha relativt begränsad betydelse för den enskilde försäkrade. Utifrån inkomstbortfallsprincipen är det dock önskvärt att de inkomster som läggs till grund för beräkningen av ett inkomstindex ansluter så nära i tiden som möjligt till tidpunkten för omräkning av ersättningen.

En annat problem är att en inkomstindexering av utgående ersättning alltid innebär omräkning i förhållande till en genomsnittlig förändring av förvärvsinkomsterna. Individer, men även större grupper i samhället, har ofta en utveckling som 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 med olika indexeringsalternativ för olika yrkesgrupper eller liknande.

Generellt gäller dock att inkomsterna i de äldre åldersgrupperna bland de förvärvsarbetande tenderar att successivt sjunka. Förtidspensionsutredningen föreslog, med hänvisning till detta, att i fråga om utgående ersättning fr.o.m. 60 års ålder så skulle reallöneutvecklingen endast beaktas när denna var negativ.

Fördelning av tillväxt i samhället

En övergång till någon form av inkomstindexering av utgående ersättning i sjukersättningen (förtidspensionen) innebär vid positiv tillväxt långsiktigt sett ett ökat åtagande för socialförsäkringen och därigenom en växande finansieringsbörda för de förvärvsarbetande eftersom denna till stor del finansieras via arbetsgivaravgifter som i sin tur minskar utrymmet för löneökningar. Väljer man att anpassa utgående ersättning även till sjunkande reallöner så minskar å andra sidan bördan för de förvärvsarbetande i förhållande till vad som gäller i dagens system vid en negativ tillväxt.

I rapporten (SOU 1988:57) Pensionssystemets stabilitet, har påtalats att den starkaste invändningen mot indexmetoden i ATP-systemet är att variationer i tillväxttakten leder till variationer i fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer.

I rapporten framhålls också att nuvarande indexeringsmetod leder till en ojämn fördelning inom pensionärsgruppen. Vid positiv tillväxt har de nytillträdande pensionärerna högre pensionspoäng än de som redan tillhör gruppen och omvänt vid en sjunkande eller negativ tillväxt. Enligt vad som anförs i rapporten är denna effekt långt i från oviktig eftersom den årliga tillväxttakten under 1900-talet varierat från –1,5 procent till 6 procent (i själva verket har tillväxten periodvis varit så låg som –6 procent).

Finansiella effekter av prisindexering och olika slag av inkomstindexering vid variationer i tillväxten

Sjukförsäkringen, till vilken den reformerade förtidspensionen (sjukersättningen) kommer att höra, finansieras i nu gällande ordning genom socialavgifter och allmänna skattemedel. Socialavgifter tas ut enligt lagen (1981:691) om socialavgifter (SAL). Avgifterna tas ut i form av arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare och beräknas på ett underlag som består av i princip hela lönesumman och andra skattepliktiga förmåner som arbetsgivare utger. Egenavgifter betalas främst av den som bedriver näringsverksamhet,

dvs. egenföretagare, och beräknas på ett underlag som består av inkomst av annat förvärvsarbete.

Detta innebär i princip att debiteringen av sjukförsäkringsavgiften automatiskt följer utvecklingen för summan av förvärvsinkomster i samhället. En inkomstindexering av förmånerna som helt anknyter till utvecklingen av förvärvsinkomstsumman, inkomstsummaindex, skulle således i sig inte innebära att utgifterna för ersättningarna, vid positiv tillväxt, relativt sett tog större *andel* av avgiftsuttaget i anspråk än vad som var fallet då inkomstindexering inleddes.

Däremot ökar *utgiftsnivån* i förhållande till vad som är fallet vid enbart prisindexering. Bibehålls samma procentuella uttag av socialavgifter på förvärvsinkomsterna motsvaras dock den uppskattade utgiftsökning som följer av övergång från prisindexering till inkomstindexering med summaindex av ett ökat skatteuttag genom avgiftsdebitering, under förutsättning att antalet förtidspensionärer i förhållande till den förvärvsaktiva befolkningen inte ökar. I en tillväxtsituation kan alltså situationen vara den att en del av tillväxten genom inkomstindexering automatiskt tillkommer dem som uppbär ersättning från sjukförsäkringen eller att ett överskott i sjukförsäkringen används för sänkning av skatterna eller för finansiering av andra utgiftsområden. De motsatta förhållandena gäller i princip vid negativ tillväxt. Ett inkomstsummaindex av nu beskriven typ påverkas naturligtvis även av andra faktorer än utvecklingen av förvärvsinkomsterna. Som exempel kan nämnas demografiska förändringar, konjunkturella svängningar eller andra förändringar som innebär att antalet förvärvsarbetande och därigenom även inkomstsumman förändras. Motiven för en fast avgift är i och för sig betydligt svagare i sjukförsäkringen än vad de är i ålderspensionsförsäkringen.

Andra alternativ än ett inkomstsummaindex som nämnts ovan är mera tänkbara. Som framgår av beskrivningen av olika indexeringsalternativ blir de finansiella konsekvenserna av en övergång till inkomstindexering inom sjukförsäkringen avhängiga av vilken variant som väljs.

Till skillnad från ett summaindex påverkas exempelvis ett inkomstindex av den typ som valts i ålderspensionsreformen, som speglar förändringen i genomsnittlig pensionsgrundande inkomst per person, inte på samma sätt av antalet förvärvsarbetande i samhället. Detta innebär att utgifterna i sjukförsäkringen och intäkterna genom sjukförsäkringsavgiften inte automatiskt utvecklas på samma sätt. En tillämpning av ett sådant genomsnittsindex vid omräkning av utgående ersättning i sjukförsäkringen innebär därför inte samma finansiella stabilitet som ett summaindex. Indexering med genomsnittsindex kan således med-

föra en betydande risk för finansiell instabilitet, såvida inte någon bromsmekanism kopplas till systemet.

Å andra sidan innebär ett genomsnittsindex att inkomstutvecklingen för dem som uppbär sjukersättning (förtidspension) utvecklas på samma sätt som genomsnittsinkomsterna för dem som förvärvsarbetar. En standardstabilitet uppnås alltså med ett genomsnittsindex som kan sägas ha goda sociala egenskaper.

Det finns som ovan nämnts vissa finansiella risker med ett genomsnittsindex i jämförelse med ett summaindex. Vid t.ex. förändringar i förvärvsmönster och demografi skulle ett summaindex och ett genomsnittsindex kunna utvecklas på olika sätt. Indexering med genomsnittsindex skulle i en sådan utveckling kunna innebära att förmånerna tog en allt större andel av avgiftsunderlaget i anspråk. I ålderspensionssystemet övervägs därför en automatisk balansering (se bilaga 3).

Relationen mellan grundskydd och inkomstrelaterad ersättning

I sjukförsäkringen skall det, bl.a. inom sjukersättningen, även framgent finnas ett grundskydd för dem som saknar rätt till inkomstrelaterad ersättning eller som endast är berättigade till en låg sådan. Grundskyddet skall utformas som en garantinivå, dvs. de som inte har rätt till inkomstrelaterad ersättning motsvarande en viss nivå skall vara berättigade till en utfyllnad i form av garantiersättning upp till denna nivå. Enligt hittills beslutade riktlinjer är avsikten att grundskyddet skall finansieras genom allmänna skattemedel och inte genom sjukförsäkringsavgiften. Genom en sådan ordning får valet av indexering för inkomstrelaterad ersättning respektive garantinivå betydelse även på det finansiella planet.

Som framgått av den ovan lämnade redovisningen har grundskyddet i det nuvarande systemet för förtidspension, folkpension och pensionstillskott, genom återkommande politiska beslut anpassats till den ekonomiska utvecklingen. Detta har skett på ett sätt som inneburit att utvecklingen markant överstigit reallöneutvecklingen i samhället. Samtidigt har ingen anpassning till reallönetillväxten skett av den inkomstrelaterade delen av förtidspensionen, tilläggspensionen. Tvärtom har en real minskning skett av en tilläggspension i form av förtidspension som beviljades vid AFL:s tillkomst.

Det kan av fördelningspolitiska skäl sägas ha varit motiverat med den successiva höjning av grundskyddet som skett. Samtidigt kan det, sett i backspegeln, riktas invändningar mot att hela den andel av standardökningen i samhället som tillkommit förtidspensionssystemet fördelats till grundskyddet. Naturligtvis har vissa förtidspensionärer med

tilläggspension fått del av denna tillväxt eftersom grundskyddet omfattar även dem som har en låg tilläggspension och inte endast dem som saknar rätt till sådan pension. Skillnaden mellan grundskydd och förtidspension för den som tidigare var medelinkomsttagare och därmed fick en förtidspension i form av tilläggspension beräknad på relativt goda inkomster har dock med tiden kommit att minska markant. Frågan är om den tillväxt som framdeles kan tillkomma sjukersättningen bör fördelas mer jämt över grundskydd och inkomstrelaterad ersättning än vad som hittills har varit fallet.

Fastställande av index över löne- eller inkomstutvecklingen i samhället

Nuvarande indexeringsmetod inom förtidspensionssystemet innebär, som beskrivits ovan, att både folk- och tilläggspensionerna är knutna till prisbasbeloppet och i princip följer den allmänna prisutvecklingen mätt i konsumentprisindex. Som alternativ till den nu tillämpade prisindexeringsmetoden brukar diskuteras ett system enligt vilket pensionerna helt eller delvis skulle följa förändringarna i den förvärvsaktiva befolkningens levnadsstandard.

Ett sådant system kan utformas enligt två skilda principer. Enligt den ena tillämpas ett standardindex i stället för ett prisindex, dvs. utgående ersättning justeras med hänsyn till utvecklingen av standardindexet i stället för konsumentprisindex. Den andra lösningen innebär att ett standardindex används som ett komplement till ett prisindex. Enligt denna metod räknas, liksom i dag, ett index fram baserat på grundval av förändringarna i det allmänna prisläget som sedan justeras uppåt eller nedåt med hänsyn till utvecklingen av standardindexet. I detta fall måste standardindexet mäta den reala standardutvecklingen, dvs. med bortseende från den förändring som följer av inflationen.

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

Ett index av aktuellt slag kan i princip anknyta till utvecklingen av produktionen i samhället (BNP), löneutvecklingen såsom den mäts i

olika sammanhang eller till inkomstutvecklingen. Den senare skiljer sig från löneutvecklingen genom att den inkluderar utvecklingen inte endast av löner utan även av andra inkomster, såsom exempelvis egenföretagares och uppdragstagares inkomstutveckling. En anknytning av standardindexet till inkomstutvecklingen innebär att utvecklingen av också andra inkomster än rena arbetsinkomster skulle komma att påverka indexet.

När det gäller utvecklingen av BNP kan konstateras att det jämförelsetal som skulle kunna räknas fram utifrån den årliga förändringen av BNP inte tar hänsyn till förändringar i fördelningen av inkomsterna mellan löner och driftsöverskott. Att anknyta ett index till BNP-utvecklingen skulle vidare innebära överväganden om huruvida man skall knyta indexet till BNP per capita, per arbetande person eller per arbetad timme under året.

En anknytning av ett standardindex till löneutvecklingen har den ovan berörda bristen att den inte kommer att omfatta inkomstutvecklingen för vissa grupper t.ex. en andel av de egna företagarna respektive uppdragstagarna. Det kan vidare konstateras att det i dagsläget inte finns något fastställt generallöneindex som omfattar utvecklingen för alla anställda. Fastställande av ett sådant löneindex kräver ställningstaganden kring om det skall utvisa förändringen av den totala lönesumman, genomsnittlig årslön för heltidsarbetande eller för alla förvärvsarbetande eller lön per arbetad timme.

Förändringen av de samlade förvärvsinkomsterna skulle kunna utgöra ytterligare ett tänkbart mått på standardutvecklingen. Ett sådant mått innefattar även inkomst av aktiv näringsverksamhet, dvs. i princip arbetsinkomster för egna företagare som inte driver verksamhet i aktiebolagsform. Ett nära till hands liggande alternativ är att använda den information om inkomster som redan finns inom ålderspensionssystemet, nämligen uppgifterna om pensionsgrundande inkomster (PGI), som underlag för ett standardindex. I pensionsgrundande inkomst ingår, förutom löner, inkomster från näringsverksamhet samt en rad olika socialförsäkringsförmåner såsom sjukpenning, förtidspension, föräldrapenningförmåner, arbetslöshetsersättning, olika former av studiestöd m.m. Inkomstdelar över 7,5 förhöjda prisbasbelopp ingår inte i definitionen av PGI och inte heller inkomster som under ett år understiger 24 procent av basbeloppet. Registreringen av PGI grundas på uppgifter om taxerad inkomst och sker därför med något års tidseftersläpning.

Mot PGI som utgångspunkt för ett standardindex kan invändas dels att olika former av transfereringar ingår i de registrerade inkomsterna, dels att PGI endast avspeglar en begränsad del av samtliga förvärvsinkomster i samhället.

En eventuell komplikation med att tillämpa ålderspensionssystemets inkomstindex för indexering av sjukersättning är att inkomster i form av sjukersättning skall ingå i det inkomstmått som inkomstindex skall beräknas på samt att personer som uppbär sjukersättning föreslås ingå bland dem i åldern 16–64 år som medelvärdesberäkningen skall göras utifrån. Om förtidspensioner och sjukpenning ingår i det inkomstmått som ligger till grund för inkomstindex och samtidigt dessa ersättningar räknas om med hänsyn till förändringar i inkomstindex uppstår en rundgång i systemet. Om utgående ersättningar höjs så höjs inkomstindexet som i sin tur höjer utgående ersättningar kommande år. På motsvarande sätt innebär sänkta sjukersättningar ett lägre inkomstindextal som i sin tur innebär lägre sjukersättningar kommande år. Denna rundgångseffekt får också återverkningar på utgående ålderspensioner. Relationen mellan summan av sjukersättning respektive förvärvsinkomster är dock sådan att denna rundgång kan accepteras då sjukersättningen endast utgör en mycket liten del av de berörda inkomsterna.

11.5 Utgiftsberäkning vid olika indexeringsalternativ

Som underlag för ställningstagande till hur den framtida sjukersättningen skall indexeras har beräkningar gjorts med ett antal tänkbara indexeringsalternativ. De komponenter som kan indexeras är dels taket för de inkomster som läggs till grund för sjukersättningen (förtidspensionen) dels inkomsterna som ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomsten. Även antagandeinkomsten och därmed den inkomstrelaterade sjukersättningen som betalas ut kan indexeras enligt alternativa val. Slutligen är indexeringen av garantinivån och därmed grundskyddet i det reformerade systemet av betydelse.

En redovisning av olika alternativ och deras effekter följer nedan. Det bör betonas att framställningen av de ekonomiska effekterna skall tolkas med försiktighet. Syftet är att ge en uppfattning om vilka relativa skillnader som föreligger med olika indexeringsalternativ, snarare än att ange de totala utgifterna för det reformerade förtidspensionssystemet med olika alternativ för indexering.

Beräkningar har gjorts med tre olika tillväxtantaganden; 1, 2 respektive 3 procents årlig tillväxt i *genomsnittlig real inkomst per capita.* Redovisningen av effekter bygger på mellanalternativet 2 procent.

Följande komponenter i det reformerade systemet har i beräkningarna varit föremål för indexering:

1. *Taket.* Med taket avses den årliga gräns upp till vilken inkomster som skall ligga till grund för beräkningen av en persons antagandeinkomst kan tillgodoräknas, f.n. 7,5 förhöjda prisbasbelopp.
2. *Inkomster som ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomsten.* Med detta avses de inkomster (enligt förslaget de tre högsta under en ramtid bakåt om fem till åtta år) som antagandeinkomsten skall beräknas utifrån. Dessa har i beräkningarna skrivits fram till den tidpunkt då sjukersättningen skall fastställas.
3. *Antagandeinkomsten.* Denna har i beräkningarna indexerats årligen. Att antagandeinkomsten, och inte den utgående inkomstrelaterade ersättningen, indexeras sammanhänger med att antagandeinkomsten styr såväl den årliga inkomstrelaterade ersättningen som ålderspensionsrätten. Genom att indexera antagandeinkomsten fångar man således båda dessa storheter.
4. *Garantinivån.* Med garantinivå avses den övre gränsen för grundskyddet.

De fyra komponenterna som beskrivits ovan har i beräkningarna indexerats i fem olika kombinationer av indexeringsmetoder. De metoder som använts är:

(i) *Pris* (dvs. prisindexering, motsvarar förändringen i KPI det senaste året).
(ii) *Pris + halv lön*. Detta alternativ innebär att storheten i fråga först justeras med den allmäna prisutvecklingen (förändringen i KPI) och därefter med halva den reala inkomstförändringen så som denna mäts i inkomstindex i det reformerade ålderspensionssystemet. Denna metod hänför sig till Förtidspensionsutredningens förslag.
(iii) *Pris + halv lön t.o.m. 60 år, därefter prisindexering.* Förtidspensionsutredningen föreslog att från och med 60 års ålder skulle realinkomstkomponenten vid indexering av antagandeinkomsten endast beaktas då den var negativ. I annat fall skulle en ren prisindexering göras. I beräkningarna har förutsatts en genomsnittligt positiv tillväxt, varför det senare inte fått något reellt genomslag.
(iv) *Pris + hel lön.* I detta fall justeras storheten med hela prisförändringen och hela realinkomstförändringen så som denna mäts i inkomstindex i det reformerade ålderspensionssystemet.

Metoderna för indexering mellan år 0 och år 1 kan också uttryckas med formeln

$$[(r - 1) * a + 1] * KPI$$

Där r = realinkomstindex/100 (inkomstindex första term/100), a = den andel av realinkomstindex som används (här har andelarna 0,5 och 1 använts) och där KPI = konsumentprisindex/100.

Exempel:
Under antagande om 3 procents realinkomsttillväxt (r = 1,03) och 2 procents inflation (KPI = 1,02) fås följande resultat

Metod ii) $[(1{,}03 - 1) * 0{,}5 + 1] * 1{,}02 = 1{,}0353$

Metod iv) $[(1{,}03 - 1) * 1{,}0 + 1] * 1{,}02 = 1{,}0506$

Med metod ii) skulle således storheten i fråga skrivas upp med 3,53 procent. Metod iv) innebär i exemplet en uppskrivning med 5,06 procent.

De kombinationer av metoder (kallas här alternativ) som använts i beräkningarna är:

Komponent	**Alt. A**	**Alt. B**	**Alt. C**	**Alt. D**	**Alt. E**
Tak	Pris	Pris	Pris+hel lön	Pris+hel lön	Pris+hel lön
Inkomster till grund för antagandeink.	Pris	Pris	Pris	Pris	Pris+hel lön
Antagandeink. (och därmed utgående ersättning samt ÅP-rätt)	Pris	Pris+halv lön	< 60 år Pris+halv lön ≥ 60 år Pris [*1)]	< 60 år Pris+halv lön ≥ 60 år Pris	Pris+hel lön
Garantinivå	Pris	Pris	Pris+halv lön [*2)]	Pris	Pris+hel lön

Observera:
[*1)] För alternativ C gäller att från 60 års ålder räknas antagandeinkomsten om dels med hänsyn till prisutvecklingen, dels med hänsyn till förändringen i realinkomstläget, dock endast när denna är negativ.
[*2)] För alternativ C gäller vidare att justering av garantinivån med hänsyn till realinkomstläge inte skall ske vid fallande reallöner. Garantinivån skall i en sådan utveckling ligga fast på en och samma reala nivå till dess att reallönerna åter nått samma nivå som vid den tidpunkt då dessa började falla.

Alternativ C är avsedd att spegla förtidspensionsutredningens förslag till indexering.

Några beräkningsresultat presenteras i nedanstående tabeller. Med bruttoutgifter avses totala utgifter för sjukersättning, inklusive utgifter för ålderspensionsrätt på sådan ersättning. Bruttopensioner avser bruttoutgifter minus utgifter för ålderspensionsrätt. Med avgiftsunderlaget avses det underlag på vilket sjukförsäkringsavgift debiteras, dvs. i princip PGI under och över taket. Nettopensioner avser bruttopensioner minus skatteintäkter. Redovisningen avser priser i 1999 års penningvärde.

I tabellerna har utgifterna, i syfte att renodla effekterna av olika indexeringsalternativ över tid, beräknats som relativa tal med 2000 som basår. Absoluta tal, dvs. utgifter i miljarder kronor, redovisas på annat ställe i denna departementspromemoria. Vidare gäller för denna redovisning att tillväxtalternativet 2 procent, huvudalternativet för förtidspensionssannolikheter (köns- och åldersspecifika medelvärden för åren 1997 till 1999) samt enhetlig garantinivå för gifta respektive ogifta har använts. Resultat visas för åren 2000 till 2025 med fem års intervall.

Tabell 11.1 Bruttoutgifter (inkl. ÅP-avgift), relativa tal, 1999 års priser. År 2000=100

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	105,7	110,9	112,2	112,2	111,7	115,0
2010	107,4	108,4	111,6	113,3	111,6	120,5
2015	103,7	102,1	106,8	111,8	108,9	122,7
2020	108,3	104,1	109,9	119,9	116,0	134,7
2025	112,4	106,6	113,3	129,6	124,8	148,3

Bruttoutgifterna för ett reformerat förtidspensionssystem utvecklas svagast med prisindexering, alternativ A, och starkast med en ren inkomstindexering, alternativ E.

Bruttoutgifterna uttryckta i fasta priser har med indexeringsalternativ A stigit med 10,9 procent 2005 jämfört med 2000. Därefter minskar skillnaden något mot 2000 för att efter 2015 återigen öka något. År 2025 uppgår bruttoutgifterna till 106,6 procent av summan år 2000. Med det andra extremalternativet E, som innebär full inkomstindexering, har bruttoutgifterna stigit med 15,0 procent 2005 jämfört med 2000. Därefter stiger utgifterna under hela perioden. Bruttoutgifterna för 2025 uppgår till 148,3 procent av summan år 2000. Indexeringsalternativen C, D och B ger resultat mellan de ovan beskrivna ytterlig-

heterna. Av de tre medför C högre utgifter än D som i sin tur, med undantag för 2005, medför högre utgifter än B.

Tabell 11.2 Bruttoutgifter som andel av avgiftsunderlaget, 1999 års priser, procent

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
2005	4,5	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9
2010	4,2	4,2	4,4	4,4	4,4	4,7
2015	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9	4,4
2020	3,6	3,5	3,6	4,0	3,8	4,5
2025	3,4	3,2	3,4	3,9	3,8	4,5

Mätt som andel av avgiftsunderlaget sjunker bruttoutgifterna under hela perioden 2005 till 2025 såväl med nuvarande regler som med samtliga indexeringsalternativ. Alternativ E medför under samtliga år som redovisas i tabell 11.2 den högsta andelen.

Tabell 11.3 Bruttoersättningar (exkl. ÅP-avgift), relativa tal, 1999 års priser. År 2000=100

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	100	100	100	100	100	100
2005	105,5	112,6	113,6	113,8	113,1	116,5
2010	107,0	110,1	112,6	115,3	112,7	122,4
2015	103,1	103,3	107,2	113,5	109,4	124,6
2020	107,2	104,9	109,9	121,3	116,1	136,5
2025	110,9	106,9	113,0	130,7	124,5	150,0

I tabell 11.3 redovisas bruttoersättningarna, dvs. bruttoutgifter minus ålderspensionsavgifter. För alternativ A stiger dessa med 12,6 procent till 2005 jämfört med 2000. Därefter avtar de i jämförelse med 2005. År 2025 uppgår bruttoersättningarna till 106,9 procent av summan år 2000. Med alternativ E har bruttoersättningarna stigit med 16,5 procent 2005 jämfört med 2000. Därefter stiger ersättningarna under hela perioden. År 2025 uppgår bruttoersättningarna till 150,0 procent av summan år 2000. Indexeringsalternativen B, C och D ger resultat mellan de ovan beskrivna ytterligheterna. Av de tre medför C från 2005 till 2025 högre bruttoersättningar än B och D.

Tabell 11.4 Bruttoersättningar som andel av avgiftsunderlaget, 1999 års priser (i procent).

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,9	4,0	4,0	3,9	4,1
2010	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6	3,9
2015	3,0	3,0	3,1	3,3	3,2	3,6
2020	2,9	2,8	3,0	3,3	3,1	3,7
2025	2,7	2,6	2,8	3,2	3,1	3,7

Mätt som andel av avgiftsunderlaget sjunker bruttoersättningarna under hela perioden 2005 till 2025 såväl med nuvarande regler som med samtliga indexeringsalternativ utom alternativ E för reformerade regler. Alternativ E medför den högsta andelen under samtliga år under perioden 2005 till 2025. Andelen för alternativ E ökar också något mellan 2015 och 2025.

Tabell 11.5 Nettoeffekter (exkl. ÅP-avgift), relativa tal, 1999 års priser. År 2000=100

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	100	100	100	100	100	100
2005	102,0	100,4	101,6	101,9	101,0	104,9
2010	101,0	95,1	97,9	101,1	98,1	109,2
2015	93,4	85,0	89,4	96,7	92,0	109,5
2020	94,5	83,5	89,3	102,5	96,4	120,1
2025	93,8	81,3	88,3	108,9	101,7	131,3

I tabell 11.5 ovan redovisas nettoeffekterna. Nettoeffekter definieras här som bruttoersättningen minus den totala skattesumman. I den totala skattesumman ingår sålunda även inkomstskatt som betalats på eventuella sidoinkomster. Från tabellen framgår att nettoeffekterna för alternativ A är i princip oförändrade mellan 2000 och 2005. Därefter minskar nettoeffekterna för att 2025 uppgå till 81,3 procent av summan år 2000. Med indexeringsalternativ E har nettoeffekterna stigit med 4,9 procent mellan 2000 och 2005. Därefter stiger de ytterligare under hela perioden och uppgår år 2025 till 131,3 procent av summan år 2000. Indexeringsalternativen B, C och D ger resultat mellan de som beskrivits ovan. Av de tre medför C högre nettoeffekter än B och D.

Tabell 11.6 Nettoeffekter som andel av avgiftsunderlaget, 1999 års priser (i procent).

År	Nuv 2	Nya A 2	Nya B 2	Nya C 2	Nya D 2	Nya E 2
2000	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
2005	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
2010	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8	2,0
2015	1,6	1,5	1,5	1,7	1,6	1,9
2020	1,5	1,3	1,4	1,6	1,5	1,9
2025	1,4	1,2	1,3	1,6	1,5	1,9

Mätt som andel av avgiftsunderlaget sjunker nettoeffekterna under i princip hela perioden såväl med nuvarande regler som med samtliga indexeringsalternativ för reformerade regler. Alternativ E medför under samtliga år under perioden 2005 till 2025 den högsta andelen.

För ytterligare analys av indexeringsfrågan, rekommenderas departementspromemorian ”Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19), bilaga 1, s. 203 ff. Bilagan innehåller bl.a. typfallsberäkningar på individnivå.

12 Bostadsstöd till sjukersättning

12.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas hur ett framtida bostadsstöd bör utformas för personer som kommer att erhålla reformerad förtidspension/sjukbidrag i form av sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning. Dessa personer, som i dag är berättigade antingen till förtidspension eller sjukbidrag, kan enligt nuvarande bestämmelser erhålla bostadsstöd i form av bostadstillägg till pensionärer eller i form av bostadsbidrag till barnfamiljer, m.fl. Några detaljerade regler för ett framtida bostadsstöd för nämnda personer kommer inte att presenteras. Redovisningen nedan avser endast riktlinjerna för ett framtida bostadsstöd.

12.2 Bakgrund

Allmänt om bostadsstöd

I dag finns det två huvudgrupper av allmänt bostadsstöd. Den ena gruppen är ett hushållsinriktat bostadsstöd av högkostnadsskyddskaraktär som utges i form av bostadstadsbidrag (BOB) enligt bestämmelser i lagen (1993:737) om bostadsbidrag (BoL). Den andra gruppen är ett individinriktat bostadsstöd av grundskyddskaraktär som utges i form av bostadstillägg till pensionärer (BTP) enligt bestämmelser i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer (BTPL).

BOB

Barnfamiljer och ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år kan få BOB, som är ett inkomstprövat skattefritt bostadsstöd. Hur stort bidrag som kan erhållas är beroende av bl.a. hur många personer hushållet består av, hushållets inkomst och bostadskostnaden. BOB består av två delar, *dels* ett bidrag för bostadskostnader, *dels* ett särskilt bidrag för hemmavarande barn. Bidrag till boendekostnaderna utgör en viss procent av

bostadskostnaderna mellan en nedre och en övre gräns. Om någon i familjen är funktionshindrad, och därför behöver en dyrare bostad, kan bidrag för boendekostnader beräknas på en kostnad som är 240 kronor högre än den övre gränsen. Det särskilda bidraget för barn är beroende på bl.a. antalet hemmavarande barn.

Bakgrund och syfte med BOB

Dagens bestämmelser om BOB har vuxit fram genom en serie reformer. Sitt ursprung har bostadsbidragen i de stödformer som började utvecklas vid mitten av 1930-talet. Bidragen har haft till mål att höja bostadsstandarden, särskilt för barnfamiljer, att minska trångboddheten och att utjämna kostnadsskillnader för de boende, *dels* mellan olika regioner i landet, *dels* mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard. Bostadsbidragen har dessutom haft till mål att allmänt stärka de ekonomiskt svaga hushållens bärkraft. Syftet med bostadsbidragen är således sammanfattningsvis att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Genom inkomstprövningen av bostadsbidragen gynnas de hushåll som har de lägsta inkomsterna.

Bostadsbidragen ingår även som en viktig del i det ekonomiska familjestödet, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer under den period då de har stor försörjningsbörda. Genom familjestödet omfördelas resurser *dels* över en livscykel, dvs. från perioder när familjen inte har barn till perioder när familjen har barn, *dels* från familjer med goda inkomster till familjer med, i förhållande till försörjningsbördan, låga inkomster.

BTP

BTP är ett skattefritt inkomstprövat tillägg till pensionsförmåner i form av ålderspension, förtidspension/sjukbidrag, omställningspension, särskild efterlevandepension, änkepension eller hustrutillägg.

BTP är maximalt 90 procent av bostadskostnaden mellan 100 och 4 000 kronor per månad. Det högsta bostadstillägg som kan betalas ut är alltså 3 510 kronor i månaden. En pensionär som bor i tvåbäddsrum i särskild boendeform får tillgodoräkna sig boendekostnad på högst 2 000 kronor i månaden. Enligt uttalanden i 2000 års ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) avser regeringen att i budgetpropositionen för 2001 föreslå att den undre gränsen vid 100 kronor slopas och att den övre gränsen höjs från 4 000 kronor till 4 500 kronor. Det

innebär att fr.o.m. 2001 kommer bostadstillägget att ersätta 90 procent av boendekostnaden upp till 4 500 kronor i månaden.

Bakgrund och syfte med BTP

När det kommunala bostadstillägget (KBT) ersattes av BTP hade kommunala bostadsstöd funnits i drygt 40 år. Kommunala bostadsstöd tillkom ursprungligen i en tid för uppbyggnaden av det allmänna pensionssystemet. Bostadstilläggen kom därför att utgöra en del av det grundläggande skyddet för folkpensionärer och var således en del av det allmänna pensionssystemet. I samband med att folkpensionerna förbättrades 1948 bedömdes det erforderligt att höja de maximala pensionsbeloppen genom ett särskilt kommunalt bostadstillägg som skulle utges utöver de generella bostadstilläggen. Under de följande decennierna vidtogs väsentliga förändringar av KBT-systemet i syfte att förbättra och utjämna strukturen på förmånerna och göra dem följsamma till kostnadsutvecklingen.

KBT kom för många pensionärer att utgöra ett väsentligt tillskott till pensionen. Eftersom folkpensionen och pensionstillskottet inte bedömdes vara tillräckligt för att täcka levnadsomkostnaderna och en normal hyra ansågs det lämpligast att se bostadsstödet som en del av det allmänna pensionssystemet för vilket staten har ett helhetsansvar. Det ansågs därvid inte acceptabelt att det allmänna pensionssystemet gav olika utfall beroende på var i Sverige man bodde. Med anledning härav föreslog regeringen i propositionen Bostadstillägg till pensionärer (prop. 1993/94:173) *dels* att staten borde ta ansvaret för det kommunala bostadstillägget, *dels* att KBT skulle ersättas av BTP. Förslaget, som godtogs av riksdagen, trädde i kraft 1995.

Sammanfattningsvis kan sägas att utgångspunkten för BTP-systemet är att, oberoende av bostadsort, ge pensionären möjlighet att efterfråga och bibehålla en bostad med tillfredsställande standard också i nyproduktion.

Genom inkomstprövningen av BTP gynnas de pensionärer som har de lägsta inkomsterna.

12.3 Riktlinjer för det framtida bostadsstödet till sjukersättning

Arbetet med att se över det nuvarande sjukbidrags- och förtidspensionssystemet och därvid ange förslag till ny reglering har varit mycket omfattande. Eftersom nya regler för bostadsstöd till den reformerade

förtidspensionen i stor utsträckning är beroende av hur det nya regelverket för ersättning vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga konstrueras, har tiden varit för knapp för att arbeta fram konkreta och detaljerade förslag till ett nytt BTP-system till den sålunda reformerade förtidspensioneringen. Några sådana förslag kan således inte presenteras i denna departementspromemoria. Det är emellertid angeläget att tillsammans med reglerna för den reformerade förtidspensionen redovisa riktlinjerna för hur ett framtida BTP-system kan knytas till sjukersättningen. Härigenom erhålls en helhetsbild av förmånerna till de sjukersättningsberättigade. I det följande redovisas de riktlinjer enligt vilka sjukersättningsberättigade i framtiden bör ha möjligheter att erhålla ett bostadsstöd av BTP-karaktär.

12.3.1 Rätten till bostadstillägg till sjukersättning

Bedömning: Personer som är berättigade till sjukersättning bör kunna erhålla ett individinriktat bostadsstöd av grundskyddskaraktär. Detta bostadsstöd skall vara av samma slag som det bostadstillägg till pensionärer som enligt nuvarande bestämmelser kan utges jämte förtidspension eller sjukbidrag. Bostadsstödet bör kallas *bostadstillägg till sjukersättning*.

Endast personer som uppbär tre fjärdedels eller hel sjukersättning bör vara berättigade till bostadstillägg till sjukersättning.

Frågan om konstruktionen och regleringen av bostadstillägg till sjukersättning bör behandlas i samband med den fortsatta beredningen av betänkandet Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (SOU 1999:52).

Utredningen för översyn av systemet för inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (BTP-utredningen)

BTP-utredningen avlämnade i april 1999 betänkandet Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (SOU 1999:52).

Enligt direktiven skulle BTP-utredningens förslag innebära att förutsättningarna för pensionärer att ha en tillfredsställande bostadsstandard i stort skulle förbli oförändrade, samtidigt som förslagen inte fick leda till att statens utgifter för bostadstillägg ökade.

Med hänvisning till att ersättningsreglernas utformning inom sjukförsäkrings- och förtidspensionsområdet utreddes i särskild ordning, ansåg utredningen att resultatet av det utredningsarbetet borde avvaktas

innan det togs ställning till bostadsstödets utformning till dessa grupper. Utredningen lämnar i betänkandet dock förslag om viss inriktning på det framtida BTP-stödet som även omfattar den reformerade förtidspensioneringen.

I betänkandet föreslår BTP-utredningen att rätten till BTP till pensionärer i princip bör omfatta endast personer som varaktigt har sin huvudsakliga försörjning från allmän pension, vilket – enligt BTP-utredningen – innebär personer som uppbär hel ålderspension, tre fjärdedels eller hel förtidspension, garantipension till änkepension eller hustrutillägg enligt övergångsbestämmelser.

BTP-utredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna, remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Socialdepartementet (S1999/4403/SF). Flera av de remissinstanser som yttrat sig över BTP-utredningens förslag angående den framtida rätten till BTP tillstyrker BTP-utredningens förslag. Någon av remissinstanserna understryker dock vikten av att fungerande lösningar utreds för de grupper som eventuellt mister rätten till BTP, liksom att eventuella konsekvenser för socialbidragsberoende och socialbidragskostnader närmare utreds. Det finns även flera remissinstanser som inte accepterar förslaget att minska kretsen av de personer som i framtiden skall kunna erhålla BTP.

Ett framtida bostadsstöd till sjukersättning

Som tidigare framgått i denna departementspromemoria föreslås att personer i åldern 30–64 år skall ha rätt till sjukersättning om arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan bedöms vara varaktigt nedsatt. Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses som varaktig, men kan den antas bli bestående för en tid av minst ett år, föreslås att personen skall ha rätt till tidsbegränsad sjukersättning. De båda formerna av sjukersättning skall kunna utges i nivåerna en fjärdedels, en halv, tre fjärdedels eller som hel förmån.

BTP utges i dag enbart till personer som uppbär någon form av allmän pension eller sjukbidrag. För vissa grupper utgör dock pensionen endast en mindre del av personens inkomst. En person med t.ex. en fjärdedels förtidspension kan jämte förtidspensionen ha en arbetsinkomst om tre fjärdedelar av normal arbetsinkomst. En sådan person är enligt gällande bestämmelser berättigad till BTP. En låginkomsttagare, som inte har rätt till allmän pension, kan däremot inte få BTP även om dennes inkomst understiger vad en förtidspensionär enligt det tidigare exemplet har i inkomst. En sådan låginkomsttagare kan endast erhålla

BOB om han eller hon uppfyller förutsättningarna för den sistnämnda förmånen.

Den beskrivna skillnaden kan inte sakligt motiveras. I de båda nämnda exemplen ligger huvudansvaret för försörjningen utanför det allmänna pensionssystemet. Detta talar för att behovet av bostadsstöd bör bedömas utan särskilt hänsynstagande till att en viss del av försörjningen kommer från den allmänna pensioneringen. Ett grundskyddsinriktat bostadsstöd av BTP-karaktär bör därför avgränsas till att omfatta personer som inte endast tillfälligt har sin huvudsakliga försörjning i form av sjukersättning eller i form av allmän pension och att ett generellt bostadsstöd av högkostnadsskyddskaraktär, som BOB-systemet, bör omfatta personer som har sin huvudsakliga försörjning från annat håll.

Personer som kommer att vara berättigade till tre fjärdedels eller hel sjukersättning har bedömts ha antingen tre fjärdedels eller en helt nedsatt arbetsförmåga. Denna nedsättning av arbetsförmågan har dessutom bedömts bestå antingen tillsvidare eller under en tid om minst ett år. Generellt kan därför hävdas att sjukersättningen för dessa personer kommer att utgöra de förmånsberättigades huvudsakliga inkomster under lång tid. Med hänsyn härtill bör dessa personer i framtiden, liksom dagens förtidspensionärer och sjukbidragstagare, vara berättigade till ett grundskyddsinriktat bostadsstöd av BTP-karaktär. Denna förmån bör lämpligen kallas *bostadstillägg till sjukersättning*.

Sammanfattningsvis bör således personer som erhåller minst tre fjärdedels sjukersättning, jämte sådan förmån vara berättigade till ett bostadsstöd av BTP-karaktär av samma slag som det bostadstillägg till pensionärer som utges till förtidspensionärer/sjukbidragstagare enligt nuvarande bestämmelser.

Konsekvenser

Genom den beskrivna inriktningen på det grundskyddsinriktade bostadsstödet till sjukersättningsberättigade kommer personer som uppbär mindre än tre fjärdedels sjukersättning, tidsbegränsad eller tillsvidare, inte att vara berättigade till något grundskyddsinriktat bostadsstöd av BTP-karaktär. Med andra ord innebär inriktningen att en del personer som i dag är berättigade till BTP, dvs. personer som enligt nuvarande bestämmelser uppbär sjukbidrag eller förtidspension med en fjärdedels eller en halv ersättning, i framtiden endast kommer att vara berättigade till BOB, om de uppfyller förutsättningarna för den förmånen.

Uppskattningsvis kommer de angivna begränsningarna av bostadstillägg till sjukersättning att påverka ungefär 4 000 personer. En del av

dessa personer kommer att vara berättigade till BOB, varför det ekonomiska utfallet endast i mindre omfattning kommer att försämras jämfört med dagens system. Dock kommer det att finnas en del personer med mindre än tre fjärdedels sjukersättning som varken kommer att vara berättigade till bostadstillägg till sjukersättning eller till BOB. Dessa personer kommer generellt sett att ekonomiskt förlora en del på ett bostadsstödssystem av BTP-karaktär med den angivna inriktningen. Detta bör emellertid vara en konsekvens som får accepteras. Mot bakgrund av den tidigare redovisade jämförelsen mellan en partiell förtidspensionär och en låginkomsttagare, framstår det inte rimligt att ett nytt bostadsstödssystem av BTP-karaktär även i fortsättningen skall komma att särbehandla jämförbara grupper av personer.

Frågan om övergångsbestämmelser avseende personer som vid ikraftträdandet av ett nytt BTP-system till sjukersättning uppbär BTP jämte förtidspension kommer – vid den fortsatta beredningen av BTP-utredningens betänkande – att behandlas tillsammans med övergångsfrågorna beträffande övriga grupper personer som vid ikraftträdandet uppbär BTP.

Författningsreglering av bostadstillägg till sjukersättning

Hur ett framtida regelverk om bostadstillägg till personer som kommer att vara berättigade till sjukersättning antingen tillsvidare eller tidsbegränsat skall konstrueras, bör behandlas i samband med den fortsatta beredningen av BTP-utredningens betänkande.

13 Sjukersättning i ett internationellt perspektiv

13.1 Allmänt om förordningen (EEG) nr 1408/71

13.1.1 Syftet med EU:s regelsystem

Inom Europeiska unionen (EU) finns ett detaljerat regelsystem för samordning av medlemsländernas regler för social trygghet. Genom detta regelverk kan personer som flyttar från ett land till ett annat inom unionen för att arbeta få eller behålla ett tillfredställande socialförsäkringsskydd. EU:s regler finns framför allt i förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen samt förordningen 574/72 om tillämpning av förordningen nr 1408/71. Avsikten med dessa förordningar är att i största möjliga utsträckning samordna förmåner från de olika länderna. Genom samordning kan det undvikas att personer som har tjänat in rätt till förmåner i ett land går miste om dessa om de flyttar till ett annat land. Med samordningsregler går det också att undvika att personer som flyttar till ett annat medlemsland inte får rätt till förmåner där.

Förordningarna är direkt tillämpliga i medlemsländerna och behöver inte införlivas i ländernas rättssystem genom lagstiftning. Genom EES-avtalet gäller förordningarnas regler även Island, Norge och Liechtenstein.

När det i det följande hänvisas till förordningen avses förordningen (EEG) nr 1408/71.

Till förordningen finns bilagor som innehåller särbestämmelser för de olika länderna inom unionen.

Inom EU pågår en översyn av förordningen med syfte att förenkla och modernisera reglerna. Enligt förslag från EU-kommissionens ad-

ministrativa kommission den 21 december 1998[1] skall EU:s personkrets utökas så att även tredjelandsmedborgare som omfattas av ett medlemslands försäkringssystem skall ingå. Kommissionen föreslår även att en person som har omfattats av två eller flera medlemsländers lagstiftning skall få pensioner och invaliditetsförmåner utbetalade proportionellt i förhållande till perioder som fullgjorts i vart och ett av länderna – dvs. dessa förmåner skall alltid prorata-beräknas. Beträffande denna beräkningsmetod se avsnitt 13.4.4. Beslut med anledning av förslagen har ännu inte fattats.

13.1.2 Huvudprinciper i förordningen (EEG) nr 1408/71

Principen om en tillämplig lagstiftning innebär att en person endast skall omfattas av lagstiftningen i ett medlemsland och som huvudregel det land där arbete utförs vid en viss tidpunkt.

Likabehandlingsprincipen innebär att medborgare, statslösa eller flyktingar i en medlemsstat som är bosatta inom en annan medlemsstats område och som omfattas av förordningen har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om förmåner för social trygghet och avgifter till sådana system som bosättningsstatens egna medborgare.

Sammanläggningsprincipen innebär att de som omfattas av förordningen och som flyttar till en annan medlemsstat eller får arbete där har rätt att lägga samman försäkrings- eller bosättningsperioder i syfte att uppfylla nationella krav på minsta tid för rätt till förmåner.

Exportabilitetsprincipen innebär att kontantförmåner som utbetalas vid bl.a. invaliditet eller ålderdom inte får minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annat medlemsland än det land som betalar ut förmånen. Förmånerna skall alltså kunna betalas ut i ett medlemsland där den berättigade är bosatt.

Proratatemporis-principen gäller för ersättning vid ålderdom och dödsfall (pensionsområdet) samt vid invaliditet i vissa fall och avser beräkning av ersättning när den enskilde till följd av arbete eller bosättning i flera länder har förvärvat rätt till förmån i mer än ett medlemsland. Grundprincipen är att den enskilde har rätt till en proportionellt beräknad förmån från vart och ett av de länder som han eller hon tjänat in förmånsrätt i.

[1] Proposal for a COUNCIL REGULATION (EC) on coordination of social security systems 98/0360 (CNS).

I praktiken innebär principen att det i varje land görs en beräkning med utgångspunkt från det belopp som personen skulle ha haft i pensions- eller invaliditetsförmån från det landet om den försäkrings- eller bosättningstid som han eller hon tillgodoräknats i samtliga berörda länder hade fullgjorts i det aktuella landet.

Med utgångspunkt från detta teoretiska förmånsbelopp beräknas sedan det faktiska förmånsbeloppet. Detta belopp utgör så stor del av det teoretiska beloppet som motsvarar förhållandet mellan å ena sidan den berättigades försäkrings- eller bosättningstid i det aktuella landet före försäkringsfallet och å andra sidan den sammanlagda försäkrings- och/eller bosättningstiden före försäkringsfallet i samtliga medlemsländer. Av förordningen följer att den förmånsberättigade skall ha rätt till den högsta av den enligt nationella regler beräknade förmånen och förmånen beräknad efter proratatemporis-principen.

Vid prorata- beräkning av en förmån vars storlek inte är beroende av försäkringstid (förmån i ett land med system enligt s.k. A-modell, se avsnitt 13.2.2) utgör förmånen som sådan det teoretiska beloppet. Den tid som i dessa fall används vid beräkningen är den tid personen har omfattats av detta lands lagstiftning.

13.1.3 Personkrets

Förordningen gäller för anställda och egenföretagare som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat. Det räcker med en mycket svag koppling till förvärvsarbete för att en person skall omfattas av förordningen. Det väsentliga är att han eller hon kan identifieras som anställd eller egenföretagare enligt den nationella lagstiftningen. För Sveriges del gäller att varje person som är anställd eller egenföretagare i den mening som avses i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring ingår i personkretsen. Det ovanstående medför att i stort sett alla som någon gång i sitt liv har förvärvsarbetat i ett medlemsland och är medborgare i ett medlemsland omfattas av förordningen.

Numera har förordningens räckvidd utökats till att även omfatta de särskilda system som omfattar *studerande*[2]. Utökningen gäller dock inte förmåner vid invaliditet.

Förordningen gäller även för den som bedömts som statslös enligt FN-konventionen om statslösas rättsliga ställning eller som flykting enligt FN-konventionen om flyktingars rättsliga ställning om han eller

[2] Enligt förordning (EG) nr 307/1999 av den 8 februari 1999 skall förordningen (EEG) nr 1408/71 och förordningen (EEG) nr 574/72 även omfatta studerande.

hon är bosatt i ett medlemsland och arbetar där som anställd eller egenföretagare.

Förordningen gäller även för familjemedlemmar och efterlevande oavsett medborgarskap. Dessa har inte någon självständig rätt till förmåner utan får sådana förmåner som kan utges till dem i deras egenskap av just familjemedlemmar eller efterlevande (framför allt vårdförmåner). Med familjemedlem förstås den som definieras eller erkänns som familjemedlem eller som betecknas som medlem av hushållet enligt den lagstiftning som gäller i det medlemsland som utbetalar förmånen. Om en familjemedlem däremot bosätter sig i Sverige eller börjar förvärvsarbeta här, blir han eller hon enligt SofL försäkrad i Sverige och därmed gäller de nationella reglerna för honom eller henne.

Familjemedlemmar som inte har självständig rätt till förmån i Sverige kan inte åberopa förordningen för att komma i åtnjutande av svensk sjukersättning. Det gäller såväl inkomstrelaterad sjukersättning som garantiersättning.

13.2 Olika försäkringsmodeller

13.2.1 Allmänt

I förordningen delas förmåner vid invaliditet in i två huvudgrupper. Den ena gäller anställda eller egenföretagare som har omfattats av endast sådan lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånernas storlek är *oberoende* av försäkringsperiodens längd – s.k. A-modell eller sjukförsäkringsmodell. Den andra gäller anställda eller egenföretagare som har omfattats antingen av lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånernas storlek är *beroende* av försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd, s.k. B och/eller C-modell eller av lagstiftning av både A- och B/C-modell. För de båda grupperna gäller olika regler i de flesta avseenden. För invaliditetsförmåner av B/C-modell gäller samma regler som gäller för förmåner vid ålderdom eller dödsfall, dvs. pensioner.

Det nuvarande svenska förtidspensionssystemet både i form av folkpension och ATP och det föreslagna systemet för sjukersättning i form av garantiersättning är av s.k. B/C modell, medan det föreslagna systemet för inkomstrelaterad sjukersättning är av s.k. A-modell.

13.2.2 Invaliditetsförmån enligt modell A

Invaliditetsförmåner i denna form är snarare en del av sjukförsäkringen än en variant av ålderspensioneringen. Detta innebär att invaliditetsförmånen inte är beroende av försäkringstidens längd utan det avgörande är att personen i fråga är aktuellt försäkrad vid den tidpunkt då risken materialiseras, dvs. vid tidpunkten för försäkringsfallet. I vissa länder kan det dessutom krävas att försäkringen gällt under en viss bestämd tid omedelbart före försäkringsfallet. Syftet med förmånsordningar enligt denna modell är att ge full kompensation till personer som omfattas av försäkringen vid tidpunkten för försäkringsfallet. De ger däremot inget skydd för personer vars försäkringstid upphört. Invaliditesförmåner enligt modell A finns bl.a. i Belgien, Frankrike, Spanien, Irland, Storbritannien och Nederländerna.

En anställd eller egenföretagare, som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning och som har fullgjort försäkringsperioder *uteslutande* enligt sådan lagstiftning där invaliditetsförmånens storlek inte är beroende av försäkringsperiodens längd har enligt artikel 37 rätt till förmåner i enlighet med bestämmelserna i artikel 39. I sistnämnda artikel anges bl.a. att rätten till invaliditetsförmån skall avgöras av den stats lagstiftning som var tillämplig när den arbetsoförmåga uppkom som har följts av invaliditet, dvs. vid tidpunkten för försäkringsfallet. En person som uppfyller villkoren skall få förmåner enbart från den nämnda staten. Föreligger inte rätt till förmåner skall personen i stället uppbära de förmåner han eller hon fortfarande har rätt till enligt en annan medlemsstats lagstiftning.

För att uppfylla de villkor som enligt den tillämpliga nationella lagstiftning gäller för rätt till invaliditetsförmån, får försäkrings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts i flera medlemsländer läggas samman (art. 38). Beträffande tillämpningen av artikel 38 se vidare nedan, avsnitt 13.3.3.

Den lagstiftning som avses i artikel 37 skall anges i bilaga IV A till förordningen (EEG) nr 1408/71. För att upptas i bilagan fordras ett enhälligt beslut att Europeiska unionens råd. För närvarande har Sverige ingen förmån förtecknad i denna bilaga.

13.2.3 Invaliditetsförmån enligt modell B och/eller C

Utmärkande för lagstiftningen enligt system som beaktar tidigare försäkringsperioder (*modell B*) är att förmånens belopp varierar med försäkringstidens längd. I regel utges förmån, om viss kvalifikationstid är

fullgjord, oberoende av om personen i fråga är aktuellt försäkrad vid försäkringsfallet eller ej. Syftet med förmånsordningar enligt denna modell är att ge kompensation som mer eller mindre står i proportion till erlagda avgifter.

Modellen med framräkning av försäkringstid (*modell C*) motsvarar delvis modell B men innebär även att förmånsrätt kan tillgodoräknas för framtida försäkringstid. Förmånens storlek är sålunda beroende av både faktiska försäkringsperioder före tidpunkten för försäkringsfallet och av tillgodoräknade perioder för tiden mellan försäkringsfallet och viss senare tidpunkt, t.ex gränsen för ålderspension.

Invaliditetsförmåner enligt modell B och/eller C finns för närvarande i Danmark, Finland, Grekland, Italien, Luxemburg, Portugal, Tyskland, Sverige och Österrike.

Personer som omfattas av flera medlemsländers pensionssystem, av vilka något bestämmer invalidförmånens storlek efter försäkrings- eller bosättningstidens längd, dvs. är av modell B eller C, skall erhålla förmåner vid invaliditet enligt artikel 40, dvs. samma regler som enligt förordningen gäller för ålders- och efterlevandepensioner. Bestämmelsen innebär att ersättningen skall prorata-beräknas.

13.3 Inkomstrelaterad sjukersättning

13.3.1 Byte av regelsystem

I nuvarande förtidspensionssystem är alla personer, oberoende av nationalitet, som har tillgodoräknats pensionspoäng enligt AFL försäkrade för allmän tilläggspension (ATP) i form av förtidspension. En förutsättning för rätt till ATP är att personen tillgodoräknats minst tre poängår. Rätten till ersättning är alltså beroende av försäkringstidens längd. När det endast finns ett eller två år med poäng kan en person enligt förordningen få lägga samman år med pensionspoäng med försäkringsperioder som har fullgjorts i ett annat EU/EES-land. På så sätt kan vederbörande komma upp i tre år och få rätt till ATP. Motsvarande gäller i det fall det finns konventionsbestämmelser som reglerar frågan.

De föreslagna reglerna om rätt till inkomstrelaterad sjukersättning innebär att endast personer som enligt reglerna i SofL är aktuellt försäkrade i Sverige för inkomstrelaterad sjukersättning vid tidpunkten för försäkringsfallet är berättigade till sådan ersättning, om medicinska och övriga förutsättningar är uppfyllda. Ersättningens storlek skall endast vara beroende av storleken på den försäkrades antagandeinkomst och inte av hur länge han eller hon har varit försäkrad. Försäkringsskyddet föreslås således inte bli beroende av tillgodoräknad försäkringstid och

det finns inte några ”härledda rättigheter”. Det avgörande för rätten till ersättning är enligt förslaget endast att personen är aktuellt försäkrad i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet. Till följd av beräkningsreglernas konstruktion, att antagandeinkomsten beräknas som ett genomsnitt av tre års inkomster, kommer storleken av utbetalad ersättning naturligtvis bli beroende av om den försäkrade under minst tre år tjänat in sådan inkomst som beaktas vid beräkningen. I avsnitt 6.2 behandlas försäkringstillhörigheten mer ingående och i avsnitt 3.3 beskrivs närmare hur antagandeinkomsten beräknas och fastställs. Det föreslås vidare att utländska invaliditetsersättningar, både inkomstrelaterade sådana och ersättningar av grundskyddskaraktär, skall reducera den inkomstrelaterade sjukersättningen.

13.3.2 Den inkomstrelaterade sjukersättningens internationella ställning

Den föreslagna inkomstrelaterade sjukersättningen överensstämmer i här adekvata hänseenden i allt väsentligt med den av Förtidspensionsutredningen föreslagna inkomstrelaterade förtidspensionen. Utredningen ansåg att den inkomstrelaterade förtidspensionen i EG-rättsliga sammanhang borde bedömas som en förmån enligt den s.k. sjukförsäkringsmodellen eller modell A, dvs. sådan förmån vars storlek är oberoende av försäkringsperiodens längd.

Utredningen uttalade**:**

> Avgörande för frågan till vilken modell för invalidpension som den föreslagna inkomstrelaterade förtidspensionen skall hänföras är om förmånens storlek är beroende av försäkringstidens längd eller inte. För rätt till inkomstrelaterad förtidspension enligt utredningens förslag är avgörande att den enskilde är aktuellt försäkrad vid tidpunkten för pensionsfallet. Detta talar för att förmånen skall bedömas som en förmån enligt modell A (art. 37). Å andra sidan kommer det att för rätt till full inkomstrelaterad förtidspension att krävas pensionsgrundande inkomster under minst fyra år under de sex åren närmast före pensionsfallet och i vissa fall, när den föreslagna alternativregeln är tillämplig, ytterligare något längre tid. Detta skulle kunna sägas innebära att förmånens storlek i vart fall indirekt är beroende av försäkringstid. Det är dock utredningens uppfattning att även om beräkningsunderlaget för förmånen är något mer omfattande än inkomsten omedelbart före pensionsfallet så måste förmånen ändå kunna anses som en förmån enligt modell A eftersom utgångspunkten för förmånen är att försäkra för den inkomst den enskilde hade vid pensionsfallet och inte en livsinkomst eller en inkomst under en längre period. Den föreslagna inkomstrelaterade förtids-

> pensionen bör således enligt utredningens uppfattning bedömas som en förmån enligt modell A, dvs. enligt den s.k. sjukförsäkringsmodellen.

Utredningens slutsatser torde vara tillämpliga även i fråga om det förslag om inkomstrelaterad sjukersättning som lämnas i denna departementspromemoria.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att göra en jämförelse med en förmån som upptagits i bilaga IV A till förordningen och således ansetts vara oberoende av försäkringstid. I korthet gäller följande för den franska förmånen ”pension d`invalidité du régime général”.

En person måste uppfylla ett antal villkor för att ha rätt till fransk invaliditetsförmån, bl.a. skall han eller hon ha varit försäkrad i pension d`invalidité du régime général i minst 12 månader den första dagen i den månad vederbörande slutade arbeta eller arbetsoförmågan konstaterades. Dessutom skall den försäkrade kunna bevisa att han eller hon arbetat ett visst antal timmar under de föregående 12 månaderna eller har betalat ett visst belopp egenavgifter under denna tid[3]. Vid behov kan anställningsperioder och egenavgifter i annat medlemsland tillgodoräknas. Övriga villkor berör de medicinska kriteriena och ålderskriteriet.

Invaliditetsförmånens storlek är dels beroende av återstående arbetsförmåga dels av inkomster före försäkringsfallet. Rätten till förmån är alltid tillfällig och kan omprövas när som helst. För den som kan förvärvsarbeta uppgår invaliditetsförmånen till 30 procent av den tidigare genomsnittliga årslönen. För den som inte kan förvärvsarbeta alls uppgår förmånen till 50 procent av den tidigare genomsnittliga årslönen, i båda tillfällena dock med ett högsta belopp. Till den som dessutom behöver hjälp av annan kan ett särskilt tillägg utges.

Den franska invaliditetsförmånen är inkomstrelaterad. Endast inkomster under tid en person varit försäkrad i régime général ingår i underlaget, oavsett om det är en kontinuerlig period eller flera perioder. I inget fall medtas i beräkningen år då personen tillhört andra franska system eller utländska system. I det senare fallet torde förordningen (EEG) nr 1408/71 medföra att år i annan medlemsstat behandlas på samma sätt som år i Frankrike och med försäkring i régime général. Det är genomsnittet av de 10 högsta förvärvsinkomster den försäkrade har haft som avgör invaliditetsförmånens storlek. Om personen inte varit

[3] 800 arbetstimmar under de senaste 12 månaderna av vilka 200 timmar under de första tre månaderna före försäkringsfallet. Minimiavgiften är ca 2 gånger den garanterade minimilönen. Avgift motsvarande en gånger minimilönen skall ha betalats under de första sex månaderna.

försäkrad i régime général i 10 år, beaktas de år som fullgjorts sedan anslutningen till detta system.

Beträffande frågor som är relevanta i detta sammanhang torde den inkomstrelaterade sjukersättningen, som framgår av den ovan lämnade beskrivningen, överensstämma med den franska förmånen.

13.3.3 Sammanläggning av försäkringsperioder

Av förordningen framgår (art. 39) att rätten till invaliditetsförmån skall avgöras av den stats lagstiftning som var tillämplig när den arbetsoförmåga uppkom som har följts av invaliditet, dvs. vid tidpunkten för försäkringsfallet, i förekommande fall med beaktande av bestämmelserna i artikel 38. Av denna artikel framgår att om en medlemsstats lagstiftning kräver att försäkrings- eller bosättningsperioder har fullgjorts för att en person skall kunna förvärva, bibehålla eller återfå en invaliditetsförmån, skall försäkrings- eller bosättningsperioder som fullgjorts enligt andra medlemsländers lagstiftning beaktas. Sådan sammanläggningsmöjlighet gäller alltså även i länder med system enligt modell A.

Regeln om sammanläggning av försäkringsperioder medför i förekommande fall att försäkringsperioder i andra medlemsländer kan fylla upp viss försäkringstid med förvärvsinkomst före försäkringsfallet i Sverige.

Från administrativ synpunkt skull det underlätta om det infördes en bestämmelse i bilaga VI till förordningen för tillämpning av sammanläggningsregel med innebörden att försäkringsperioder som fullgjorts i annan medlemsstat skall anses baserade på samma genomsnittliga inkomster som de svenska perioder med vilka de sammanräknas. En motsvarande bestämmelse finns införd i bilaga VI beträffande föräldrapenning över garantinivån.

13.3.4 Samordning av inkomstrelaterad sjukersättning och utländska invaliditetsförmåner

I förordningens artikel 12.2, under rubriken "Förhindrande av sammanträffande av förmåner", föreskrivs som huvudregel att minskningsregler i den nationella lagstiftningen får åberopas även gentemot förmåner som har förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning. Detta gäller dock inte om annat är föreskrivet i förordningen. Beträffande pensioner finns det sådana minskningsföreskrifter i artiklarna 46

a–c. Genom hänvisning i artikel 40 gäller vad som sägs om pension i nämnda artiklar även invaliditetsförmåner, när en person har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning av vilka minst en är av typ modell B och/eller C, dvs. där förmånen är beroende av försäkringstid.

En grundläggande princip i förordningen är att det måste ankomma på den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat att uppställa regler om minskning av förmåner med hänsyn till att förmånstagaren samtidigt har rätt till andra sociala trygghetsförmåner (art. 12.2). Om sådana samordningsregler saknas finns ingen möjlighet att invaliditetsförmåner som bestämts enligt nationella regler enligt modell A minskas med någon förmån som beräknats enligt modell B eller C. En nationell minskningsregel är alltså nödvändig för att samordning skall kunna göras med försäkringssystem som är uppbyggda enligt andra principer.

Den som är aktuellt försäkrad i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet kommer att, enligt svenska regler, erhålla oavkortad inkomstrelaterad sjukersättning. En person som dessförinnan även har förvärvsarbetat och varit försäkrad i ett eller flera länder som utger invaliditetsförmån enligt modellerna B och/eller C kommer dessutom att kunna ha rätt till förmån från detta eller dessa länder. För att undvika överkompensation krävs då avräkningsregler i den svenska lagstiftningen av innebörd att den svenska inkomstrelaterade sjukersättningen skall minskas med de invaliditetsförmånsbelopp som personen är berättigad till från andra länder. En avräkningsregel föreslås bli införd i den svenska lagen. En sådan regel är, enligt vad som redovisas ovan, tillåten för det fall den svenska inkomstrelaterade sjukersättningen är att hänföra till en invaliditetsförmån enligt modell A. En proratoberäkning skall dock enligt huvudregeln göras när en ersättning enligt modell A sammanfaller med någon förmån som beräknats enligt modell B eller C. Den ersättningsberättigade skall då erhålla det högsta beloppet av den nationellt beräknade och den prorata- beräknade förmånen. Den faktiska förmånen beräknas sedan med utgångspunkt från den tid personen omfattats av den svenska försäkringen i förhållande till sammanlagd försäkringstid inom EU/EES-området.

13.3.5 Export av förmåner

Rätten till den arbetsbaserade förmånen inkomstrelaterad sjukersättning är enligt förslaget i denna departementspromemoria beroende av att personen är försäkrad i Sverige för sådan förmån. Däremot har det ingen betydelse var han eller hon är bosatt. Det innebär att en person som förvärvsarbetar i Sverige och är bosatt i t.ex. Danmark är försäkrad i Sverige för arbetsbaserade förmåner. Om denna person blir arbets-

oförmögen på grund av medicinska orsaker, har han eller hon alltså rätt till inkomstrelaterad sjukersättning från Sverige och kan uppbära förmånen i sitt hemland.

Försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning gäller så länge arbetet i Sverige pågår. Försäkringen föreslås upphör att gälla ett år efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande ledighet. Om en förmån som upptagits bland de arbetsbaserade förmånerna i SofL utbetalas när försäkringen skall upphöra fortsätter försäkringen att gälla under den tid som förmånen utbetalas. En person har alltså rätt att uppbära inkomstrelaterad sjukersättning oberoende av var i världen han eller hon är bosatt så länge han eller hon är försäkrad för sådan förmån i Sverige.

13.3.6 Konsekvensbeskrivning

Personer som är försäkrade i Sverige vid försäkringsfallet

Grunden för rätt till den föreslagna inkomstrelaterade sjukersättningen är att den som gör anspråk på ersättning är aktuellt försäkrad i Sverige för sådan förmån vid tidpunkten för försäkringsfallet. Ersättningens storlek är inte beroende av hur länge en person varit försäkrad i Sverige, ersättningen är alltså inte andelsberäknad. Det finns inte heller några härledda rätter, dvs. inkomster som härrör från tidigare försäkringsperioder kan inte tillgodoräknas. Det betyder att den försäkrade har rätt till lika stort ersättningsbelopp oberoende av om han eller hon har varit kontinuerligt försäkrad i 10, 20 eller 30 år före försäkringsfallet.

En försäkrade kan, utöver att vara försäkrad i Sverige, även ha varit försäkrad i ett eller flera *länder utanför EU/EES* och ha rätt till invaliditetsförmån från detta eller dessa länder. Personen skulle ha rätt till oreducerad inkomstrelaterad sjukersättning från Sverige om det inte fanns en bestämmelse i den svenska lagen som föreskriver att utländska invaliditetsförmåner, såväl inkomstrelaterade förmåner som sådana av grundskyddskaraktär, skall avräknas från den svenska ersättninen. En sådan avräkningsregler föreslås bli införd i den svenska lagen.

Av förordningens artikel 39 följer att om den försäkrade, utöver att vara försäkrad i Sverige även har varit försäkrad i ett eller flera länder med system *enligt A-modell* (samma som det föreslagna svenska systemet), t.ex. Frankrike och/eller Belgien, skall Sverige betala ut oreducerad inkomstrelaterad sjukersättning. Det andra landet betalar inte något, dvs. proratatemporis- principen är inte aktuell.

Av förordningens artikel 40 med hänvisning till kapitel 3 i förordningen följer vidare att om den försäkrade, utöver att vara försäkrad i Sverige även har varit försäkrad i ett eller flera länder med system enligt *modell B/C eller B/C och A* gäller enligt huvudregeln proratatemporis- principen. Från denna huvudregel finns undantag i artikel 40.2.

Personer som är försäkrade i ett land utanför EU/EES-området vid försäkringsfallet

Om personen är försäkrad i ett land utanför EU/EES vid försäkringsfallet kommer han eller hon inte att ha rätt till någon inkomstrelaterad sjukersättning från Sverige, oavsett om vederbörande tidigare arbetat och varit försäkrad länge här i landet. Inkomstrelaterad sjukersättning grundas inte på härledda rättigheter. Ersättningen blir helt avhängig av vilka regler som gäller i försäkringslandet (och eventuellt något tredje land om särskilda regler finns om detta i försäkringslandet).

Personer som är försäkrade i ett annat EU/EES-land vid försäkringsfallet

Proratatemporis-principen gäller enligt förordningen för ersättning vid ålderdom och dödsfall (pensionsområdet) och avser beräkning av pension när pensionstagaren till följd av arbete eller bosättning i flera länder har förvärvat rätt till pension i mer än ett medlemsland. Grundprincipen är att pensionstagaren har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder som han eller hon intjänat pensionsrätt i. Genom hänvisning i art. 40 gäller principen även för invaliditetsförmåner för anställda och egenföretagare som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, av vilka åtminstone en *inte* är av typ A. Beräknas invaliditetsersättningens storlek i ett eller flera av de länder som är aktuella, enligt modell B eller C gäller proratatemporis- principen. Undantag från denna huvudregel finns, se ovan.

Av förordningens artikel 39 följer, som även redogjorts för ovan, att en person som omfattas av förordningen och som vid försäkringsfallet är försäkrad i land med ett system modell A, t.ex. Frankrike och/eller Belgien, och som inte varit försäkrad i något land med system enligt modell B och/eller C, får endast invaliditetsförmån från försäkringslandet.

En person som vid försäkringsfallet är försäkrad i ett EU/EES-land med ett system enligt modell B och/eller C, t.ex. Tyskland, och som

tidigare varit försäkrad i Sverige för inkomstrelaterad sjukersättning, kan i vissa fall få två separata invaliditetsförmåner som var och en motsvarar längden på försäkringsperioderna i Tyskland respektive Sverige trots att det svenska systemet inte är beroende av försäkringstid. I stället för försäkringstid används den tid personen omfattats av svensk försäkring. Ersättningen blir alltså de facto prorata-beräknad.

13.4 Garantiersättning

13.4.1 Systemets uppbyggnad och internationella ställning

I denna departementspromemoria föreslås att endast den som anses bosatt i Sverige enligt SofL både vid tidpunkten för försäkringsfallet och senare skall ha rätt till sjukersättning i form av garantiersättning. När den som uppbär garantiersättning flyttar från Sverige och försäkringen upphör att gälla, upphör även rätten till förmånen.

Garantiersättning skall enligt förslaget vara beroende av tillgodoräknad försäkringstid. För rätt till garantiersättning fordras minst tre års tillgodoräknad försäkringstid och för oavkortad ersättning fordras minst 40 års försäkringstid inklusive framtida försäkringstid fram till 65 års ålder. Är tiden kortare reduceras garantiersättningen med 1/40 för varje år som fattas. Reglerna för beräkning av försäkringstid föreslås i allt väsentligt bli utformade enligt de principer som i dag gäller för beräkning av bosättningstid för rätt till folkpension i form av förtidspension.

Garantiersättningen föreslås alltså, såvitt avser kravet på försäkringstid, bli konstruerad på i princip samma sätt som nuvarande folkpension i form av förtidspension. Det torde medföra att garantiersättning faller in under tillämpningsområdet för förordningen. Det gjorda antagandet styrks även av att enligt regeringens bedömning i förarbetena till lagen (1998:702) om garantipension, prop. 1997/98:152 Garantipension, m.m., skall garantipension till ålderspension betraktas som en trygghetsförmån och därmed falla under förordningens tillämpningsområde snarare än att betraktas som en socialhjälpsförmån. Det gäller garantipension såväl till personer med som till personer utan rätt till inkomstgrundad ålderspension. Skäl som talar för denna bedömning är att garantipension är en lagfäst rättighet som utges enligt klart avgränsade villkor och inte är beroende av en uppskattning av individuella behov. Garantipensionen är uppbyggd på i princip samma sätt som folkpension i form av av ålderspension och den i denna departementspromemoria föreslagna garantiersättningen.

Mot bakgrund av ovanstående och då garantiersättning föreslås bli beroende av försäkringstid kommer denna typ av ersättning att inordnas bland de system i förordningen som i avsnitt 13.2.3 beskrivs som system enligt modell B och C.

13.4.2 Sammanräkning av försäkringstid och export av garantiersättning

En person som anses bosatt i Sverige enligt SofL och som omfattas av förordningen kommer med stöd av förordningens artikel 45 att kunna tillgodoräkna sig försäkringstid från annat EU/EES-land och på så komma upp i erfordeligt antal försäkringsår för rätt till garantiersättning. Ett års bosättning här i landet kommer dock att fordras för att sammanläggningsregeln skall kunna tillämpas (art. 48).

Garantiersättning skall alltså enligt den nationella rätten utbetalas enbart till försäkrade som anses bosatta i Sverige enligt SofL. Denna regel kommer inte att kunna upprätthållas inom EU/EES. Enligt den s.k. exportabilitetsprincipen (art. 10) får en kontantförmån inte dras in eller minskas med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annat medlemsland än det land som betalar ut förmånen. Mot denna bakgrund får garantiersättning, på samma sätt som gäller för folkpension i form av förtidspension och garantipension till ålderspension, betalas ut även vid bosättning *inom EU/EES-området*.

Om den som uppbär garantiersättning däremot flyttar från Sverige till ett land *utanför EU/EES-området* och försäkringen därmed upphör att gälla, upphör även rätten till förmånen. I detta fall blir rätten till ersättning alltså helt beroende av bosättning i Sverige.

13.4.3 Beräkning av garantiersättning enligt proratatemporis-principen

Personer som omfattas av flera medlemsländers försäkringssystem, av vilka något bestämmer invaliditetsförmånens storlek efter försäkrings- eller bosättningstidens längd (B och/eller C modell), skall erhålla förmåner vid invaliditet enligt samma regler som enligt förordningen gäller för ålders- och efterlevandepensioner, dvs. ersättningen skall proratatemporis-beräknas. Det innebär att den som på grund av flyttning till ett annat land inte har tjänat in rätt till oavkortad förmån i ett visst land skall ha rätt att erhålla en så stor andel av förmånen som svarar mot intjänandetiden.

13.4.4 Samordning av garantiersättning och utländska invaliditetsförmåner

En grundläggande princip bakom regelsystemet i förordningen är att det ankommer på den nationella lagstiftningen att, om så är önskvärt, uppställa regler om minskning av förmåner med hänsyn till annan pension, invaliditetsförmån eller social förmån. I den mån sådana regler medger reduktion av nationell förmån, kan, inom vissa gränser, motsvarande regler uppställas med avseende på förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning.

Garantiersättning är på samma sätt som garantipension till ålderspension och vuxna efterlevande en utfyllnadsförmån och skall således avräknas mot inkomstrelaterad sjukersättning. Enligt vad som vidare föreslås i avsnitt 6.5.4 skall garantiersättning även avräknas mot utländska invaliditetsförmåner som inte är av utfyllnadskaraktär, dvs. sådana som liknar garantiersättningen. Även garantipension till ålderspension skall avräknas mot utländska pensionsförmåner. Detsamma föreslås i prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn gälla för garantipension till vuxna efterlevande.

Den som omfattas av förordningen och som även omfattats av lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånens storlek är beroende av försäkrings- eller bosättningsperiodens längd (B och/eller C modell) skall få förmåner enligt förordningens bestämmelser i kap. 3, dvs. de som gäller för pensioner. Det som sägs nedan beträffande pensioner gäller därmed även en invaliditetsförmån med garantiersättningens konstruktion.

Det föreslås att garantiersättning skall avräknas mot utländska invaliditetsförmåner som inte är av utfyllnadskaraktär. I förordningens artikel 12.2 föreskrivs som huvudregel att minskningsregler i den nationella lagstiftningen får åberopas även gentemot förmåner som har förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning. Beträffande pensioner finns det sådana föreskrifter i artiklarna 46a–46c. I artiklarna finns dels allmänna, dels särskilda bestämmelser om minskning, innehållande eller indragning av förmåner. I artikel 46b regleras i vilka fall minskning, innehållande och indragning av en förmån får ske när denna sammanträffar med förmåner av samma slag enligt två eller flera medlemsstaters lagstiftning. Här anges bl.a. att nationella minskningsregler inte får användas på en förmån som har prorataberäknats enligt artikel 46.2. Med förmåner av samma slag avses förmåner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande som beräknas eller utges på grundval av försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts av en och samma person.

EG-domstolen[4] har uttalat att en nationell bestämmelse som föreskriver att ett pensionstillägg skall minskas med det pensionsbelopp som den pensionsberättigade har rätt till enligt föreskrifter i en annan medlemsstat är en bestämmelse om minskning av förmåner i den mening som avses i artikel 12.2 i förordningen. Detta gäller oavsett vad bestämmelsen kallas i den nationella lagstiftningen.

Mot bakgrund av vad EG-domstolen uttalat är det regeringens uppfattning, enligt vad som redovisas i prop. 1999/2000:91, att avtrappningen av garantipension till efterlevandepension är att betrakta som en minskningsregel i den mening som avses i artikel 12.2 i förordningen. Detta innebär att garantipension till efterlevandepension inte kan trappas av mot efterlevandepension från annat land inom EU/EES-området.

Med den tolkning av förordningens bestämmelser som regeringen gör kommer avtrappning av garantipensionen med hänsyn till den svenska inkomstgrundade efterlevandepensionen att ske först sedan garantipensionen proratаberäknats utifrån basnivån för denna. Avkortningen av basnivån med hänsyn till bristande försäkringstid kommer således att, även i EU/EES-förhållanden, ske före avtrappningen med hänsyn till inkomstrelaterad pension.

Då garantiersättningen i allt väsentligt är konstruerad på samma sätt som garantipension till vuxna efterlevande bör samma minskningsregel gälla för båda förmånerna.

[4] Dom den 22 oktober 1998 i mål C-143/97, Office national des pensions ./. Francesco Conti.

14 Förslagens konsekvenser

14.1 Inledning

I denna departementspromemoria redovisas förslag till regler som skall ersätta de regler som idag gäller beträffande beräkning av förtidspension. Den framtida ersättningen, sjukersättningen, får en helt annan konstruktion än dagens förtidspension. Utformningen av ersättningsreglerna har stor ekonomisk betydelse för den enskilde försäkrade som av medicinska skäl helt eller delvis förlorat förmågan att försörja sig själv genom eget arbete. Även för de offentliga finanserna har utformningen av reglerna stor ekonomisk betydelse. I detta avsnitt redovisas mot denna bakgrund konsekvenser för såväl stat och kommun som för den enskilde.

14.2 Finansiella effekter

14.2.1 Inledning

Systemet för ersättning vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga har stor statsfinansiell betydelse. Anslaget i statsbudgeten under år 2000 uppgår till cirka 47 miljarder kronor, varav knappt 9 miljarder kronor avser statliga ålderspensionsavgifter för dem som uppbär förtidspension.

Den finansiella ramen har definierats i prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension m.m. Ersättningen på individnivå skall enligt propositionen vara i princip oförändrad i förhållande till den nivå som uppnås i dagens system. Som ett led i saneringen av statsfinanserna har dock riksdagen ställt sig bakom vissa förändringar inom nuvarande system när det gäller beräkning av den s.k. antagandepoängen. Avsikten är att på ett riktigare sätt bedöma den förväntade inkomstutvecklingen för en person om arbetsoförmåga inte hade uppstått. Den av riksdagen beslutade förändringen, som innebär en viss successiv utgiftsminskning, har beaktats i beredningsarbetet. I propositionen fastställs inte någon exakt ekonomisk ram, eftersom utgiftssumman är be-

roende av bl.a. antalet personer som beviljas ersättning och deras förvärvsinkomster. Som övergripande mål anges dock att den framtida utgiftsutvecklingen bör hållas inom de ramar som ges av offentliga finanser i balans.

De viktigaste faktorerna när det gäller kostnadsutvecklingen för systemet för ersättning vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga kan indelas i tre grupper.

Systemets egenskaper; såsom utformning av kriterier för rätt till ersättning, regeltillämpning och praxis, insatser för att förhindra eller begränsa långvarig arbetsförmågenedsättning samt reglerna om beräkning av ersättning och indexering av utgående ersättning m.m.

Utvecklingen inom andra områden; såsom förändringen av andra näraliggande system t.ex. ålderspensionssystemet (inkl. avtalsersättningar och privata pensioner) och arbetslöshetsförsäkringen. Inte bara konstruktionen av systemen kan påverka kostnaderna, utan också den allmänna utvecklingen inom dessa områden.

Strukturella faktorer; såsom den demografiska utvecklingen, sjuklighetens eller ohälsans utveckling och fördelning i befolkningen samt inkomstutvecklingen. Ytterligare en viktig faktor är den betydelse som attityder eller värderingar i samhället har när det gäller inställningen till systemet i sig, vad som är att betrakta som nedsatt arbetsförmåga etc.

I denna departementspromemoria lämnas förslag om nya regler som i första hand gäller beräkning av ersättning. De nya regler om beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning som kommer att tillämpas för dem som beviljas ersättning efter ikraftträdandet av det nya systemet innebär en relativt kraftig omdaning i förhållande till nuvarande regler. Införandet av dessa regler medför i sig en viss nettobesparing för statsfinanserna. Förtidspension eller sjukbidrag som beviljats före ikraftträdandet av det nya systemet kommer att omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning. Den tekniska omvandlingen är en engångsinsats och kommer att innebära ett i princip oförändrat nettoutfall för dem som inte uppbär avtalsersättningar. På kort sikt innebär omvandlingen en viss ökning av nettobelastningen för statsfinanserna eftersom reduceringen av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) mot avtalsersättningar avskaffas.

Bruttoutgifterna ökar som följd av att SGA avskaffas och ersätts av en höjning av bruttoersättningen. För dem som beviljats förtidspension eller sjukbidrag före ikraftträdandet innebär den tekniska omvandlingen att bruttoersättningen höjs så att nettoersättningen förblir i princip oförändrad. Även när det gäller dem som beviljas ersättning efter ikraftträdandet kommer bruttonivån i grundskyddet att anpassas till att SGA avskaffas.

Trots att bruttoutgifterna ökar innebär förslagen sammantaget en nettobesparing, bl.a. på grund av att det reformerade systemet inte till alla delar övertar de skatteffekter som SGA innebär i nuvarande system. Det reformerade systemet saknar den, i förhållande till hela ersättningar, för individen gynnsamma beskattningen av partiella ersättningar samt det skattemässiga gynnandet av individer med ATP som överstiger nivån för pensionstillskott.

Omvandlingen av SGA till höjd bruttoersättning kommer att föranleda en teknisk justering av utgiftstaket.

Såväl effekten av förslagen som utgiftsutvecklingen för systemet i allmänhet är i hög grad beroende av utvecklingen av övriga ovan berörda faktorer. För flertalet av dessa faktorer är den mer långsiktiga utvecklingen mycket svår att bedöma. Även den kortsiktiga utvecklingen är i vissa fall vansklig att förutsäga. Detta innebär att osäkerheten när det gäller de redovisade beräkningsresultaten är mycket stor.

I denna departementspromemoria lämnas inte några förslag till indexering. De kostnadsjämförelser mellan nuvarande och föreslagna regler som redovisas är därför genomgående jämförelser med föreslagna regler enligt det indexeringsalternativ som innebär enbart prisindexering. Detta är inte något ställningstagande i indexeringsfrågan. Eftersom dagens förtidspensionssystem är helt prisindexerat har det bedömts vara det mest relevanta jämförelsealternativet.

Inom ramen för beredningsarbetet har Riksförsäkringsverket utfört ett omfattande beräkningsarbete. Beräkningarna har huvudsakligen gjorts i två olika simuleringsmodeller. I den ena modellen, den statiska modellen, har beräkningar gjorts på grundval av de inkomstförhållanden m.m. som gällt för de individer som beviljats förtidspension eller sjukbidrag under åren 1996 och 1997, varvid jämförelser gjorts mellan utfallen på individ- och gruppnivå enligt nuvarande respektive nya regler. Den andra simuleringsmodellen, den dynamiska modellen, är konstruerad för mer långsiktig analys, där den framtida utgiftsutvecklingen m.m. över tiden uppskattas utifrån vissa antaganden rörande huvuddelen av de faktorer som berörts ovan.

I det följande beskrivs inledningsvis effekterna av de föreslagna regeländringarna. Därefter behandlas kort den dynamiska simuleringsmodellen och antagandena som tillämpats i modellen rörande några av de mer centrala faktorerna av betydelse för utgiftsutvecklingen. Slutligen redovisas beräkningsresultat rörande den långsiktiga utvecklingen för systemet med avseende på brutto- och nettoutgifter för utgående ersättning m.m. med tillämpning av nuvarande respektive föreslagna regler.

14.2.2 Effekter av föreslagna regeländringar

Den tekniska omvandlingen av beviljade förtidspensioner till sjukersättning innebär på kort sikt en viss ökning av nettobelastningen på statsfinanserna eftersom reduceringen mot avtalsersättningar slopas. Denna nettoökning har med hjälp av SCB:s inkomstfördelningsundersökning för 1997 uppskattats till cirka 100 miljoner kronor per år inledningsvis för att därefter avta. I övrigt är omvandlingen kostnadsneutral för de offentliga finanserna vid omvandlingstillfället. När antalet personer med ersättning enligt det gamla systemet minskar blir de sammanlagda utgifterna för systemet lägre.

Effekterna för de offentliga finanserna med sjukersättning beräknad enligt de föreslagna reglerna har uppskattats med hjälp av de inkomstförhållanden m.m. som gällt för de personer som beviljats förtidspension under åren 1996 och 1997 i den statiska simuleringsmodellen. Med antagandet att 40 000 personer beviljas ersättning blir nettoutgiftsminskningen beräknat på nybeviljade 1996 cirka 120 miljoner kronor per år och beräknat på nybeviljade 1997 cirka 130 miljoner per år. Besparingen per årskull nybeviljade ersättningar kan alltså uppskattas till cirka 120 miljoner kronor per år. Denna besparing kommer att ligga kvar och ackumuleras när det reformerade systemet träder i funktion.

Av tabell 14.2.1 nedan framgår de sammantagna effekterna på längre sikt av föreslagna regeländringar enligt beräkningar i Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell, med reservation för den redovisade osäkerheten i dessa. Bruttoersättningarna och skatteinkomsterna för 2003, dvs. året för ikraftträdandet av det reformerade systemet, är extrapolerade bakåt utifrån utvecklingen för åren 2004-2006 för att bättre ansluta till nivån för dessa år. Orsaken till detta förfaringssätt är modelltekniska problem i samband med ikraftträdandet vilka man från Riksförsäkringsverket ännu inte lyckats lösa.

Tabell 14.2.1 Finansiella effekter av reformering av systemet för ersättning vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga, reallönetillväxt 2 %, belopp i miljarder kronor, 1999 års priser, jämförelse av nuvarande regler med reformerade regler.

År	2003	2004	2005	2010
Ökning av bruttoersättning	3,2	3,0	2,7	1,1
Ökning av skatteinkomster och egenavgifter	3,3	3,2	3,0	2,5
Summa förändrad nettoersättning	– 0,1	– 0,2	– 0,3	– 1,4
Minskade ålderspensionsavgifter	– 0,1	– 0,2	– 0,2	– 0,6
Summa = Effekt på offentliga finanser	– 0,2	– 0,4	– 0,5	– 2,0

14.2.3 Långsiktiga beräkningar med Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell

Allmänt

Riksförsäkringsverkets simuleringsmodell baseras på ett urval personer från verkets pensionspoängsregister respektive pensionsutbetalningsregister. Med de uppgifter som finns i databasen är det möjligt att beräkna den förmån en individ är berättigad till inom ramen för förtids- och ålderspensionssystemen. Sannolikheten eller risken för att en individ kommer att uppbära sjukersättning (förtidspension) är uppskattad dels utifrån den genomsnittliga risken, beräknad i olika grupper indelade efter ålder och kön, för förtidspension eller sjukbidrag under åren 1997–1999, dels utifrån tre olika scenarier som valts ut på grundval av Statskontorets rapport Framtidens långa sjukfrånvaro, bilaga 2. Sannolikheten för att en individ kommer att ha en viss inkomst och en viss inkomströrlighet skattas på sätt som beskrivs nedan.

En mer utförlig beskrivning av Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell finns i bilaga 4.

Antalsutvecklingen

I den dynamiska simuleringsmodellen analyseras de finansiella effekterna av övergången till de föreslagna reglerna utifrån tre olika scenarier beträffande sannolikheten eller risken för sjukersättning (förtidspension).

Mot bakgrund av den betydande osäkerhet som råder om den kommande utvecklingen när det gäller antalet personer med långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga, är det inte befogat att välja ut något av de tre olika scenarierna som mer relevant än de övriga. Det alternativ som i någon mån kan sägas utgöra referenspunkt torde dock vara det som nedan benämns huvudalternativet. I detta alternativ har huvudsakligen de genomsnittliga risker för män och kvinnor i olika åldrar som gällt under åren 1997–1999 tillämpats, dock med viss justering med hänvisning till den senaste utvecklingen av antalet långa sjukfall. Sistnämnda justering beskrivs mer utförligt nedan.

Med risker avses här i princip den procentuella andelen bland män respektive kvinnor i olika åldersgrupper som beviljats förtidspension eller sjukbidrag de aktuella åren. Risken uttryckt på detta sätt varierar relativt kraftigt beroende på kön och ålder och är av naturliga skäl som störst bland de äldsta åldersgrupperna. Orsakerna till att riskerna i mo-

dellen uppskattats utifrån förtidspensioneringen under just de nämnda åren är dels att det är de mest aktuella data som finns tillgängliga, dels att en ändring av kriterierna för rätt till förtidspension genomfördes den 1 januari 1997. Dessförinnan gällande kriterier måste bedömas ha inneburit ett högre antal förtidspensioneringar per år och då särskilt i högre åldersgrupper.

Utgiftsutvecklingen är till inte ringa del beroende av den åldersrespektive könsmässiga sammansättningen av årskullarna som beviljas ersättning. Detta beror bl.a. på att förvärvsinkomsterna varierar relativt kraftigt i olika åldersgrupper och beroende på kön. Riskerna har emellertid under senare år förändrats så att de något förenklat uttryckt ökat för kvinnor men minskat för män samt minskat för äldre och ökat för yngre personer. Det är därför väsentligt att riskerna för respektive kön i olika åldersgrupper i simuleringsmodellen anpassas till vad som gällt under senare tid.

De två övriga scenarierna i modellen utgör en applicering av Statskontorets basscenario och negativa scenario på riskerna under åren 1997–1999, dvs. huvudalternativet. Dessa alternativ innebär en stegvis procentuell förändring av riskerna i förhållande till dem som tillämpas i huvudalternativet enligt vad som anges i tabell 14.2.2. Alternativen bygger på antaganden om förändrade risker till följd av varierande utveckling för några av de ovan berörda faktorerna som påverkar riskerna. En närmare beskrivning av de olika antagandena lämnas i Statskontorets rapport, bilaga 2. De procentuella förändringstalen i tabellen skall tolkas som att 2020 skall de vara uppnådda för respektive åldersgrupp och kön. Från 2000 och fram till 2020 antas utvecklingen vara linjär.

Tabell 14.2.2 Riskjustering i basscenariet och det negativa scenariet.

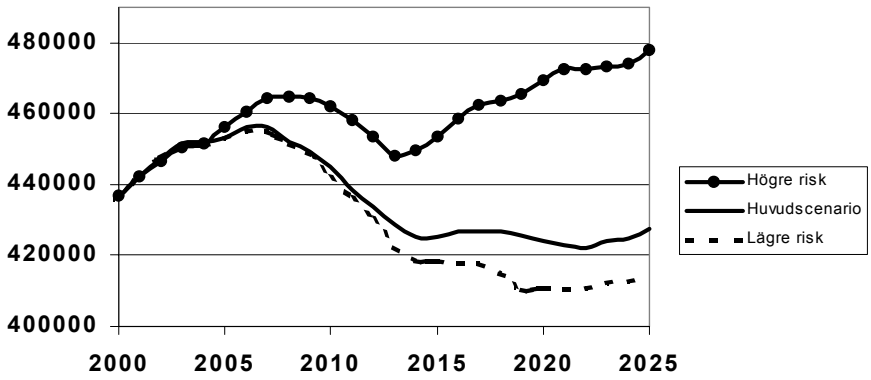
	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Bas	– 15	– 15	– 7,5	0
Negativt	+ 15	0	+ 15	+ 7,5

En viss justering av antalsutvecklingen har dock gjorts i modellen i förhållande till Statskontorets scenarier och huvudscenariet. Orsaken till detta är utvecklingen under senare tid av antalet långa sjukfall. Denna utveckling, som inneburit en relativt dramatisk ökning av antalet personer som uppburit sjukpenning mer än ett år, finns beskriven i avsnitt 1.3.4. Det finns starka skäl befara att den kraftiga ökningen av antalet långa sjukfall under de senaste åren på sikt kommer att leda till en successiv ökning av antalet förtidspensioner (sjukersättningar) under början av 2000-talet. Storleken av en eventuell ökning är emellertid

beroende av vilka åtgärder som kan komma att vidtas för att komma till rätta med den ökade sjukfrånvaron. Sjukförsäkringsutredningen (dir. 1999:54) har bl.a. i uppdrag att lämna förslag till konkreta åtgärder för att minska sjukfrånvaron. Som en följd av den demografiska utvecklingen är det vidare förhållandevis få förtidspensionärer som under de närmaste åren övergår till ålderspension. Justeringen i modellen bygger på Riksförsäkringsverkets prognos för antalet nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag under åren 2000–2001. Under åren 2002–2004 sänks riskerna successivt till de nivåer som i genomsnitt gällde åren 1997–1999. Följden av justeringen är att tillströmningen under åren 2000–2004 antas överstiga vad som följer av de risker som gällt under åren 1997–1999.

Utvecklingen i de tre scenarierna vad avser antal personer med ersättning framgår av figur 14.1. De antal som anges är cirka 3,5 procent högre än vad som kan observeras i den officiella statistiken eftersom de inbegriper en uppskattning av retroaktiv ersättning och de ersättningar som utges under endast en del av året. Siffrorna överstiger således det antal personer som enligt Riksförsäkringsverkets statistik uppbär ersättning vid en viss tidpunkt.

Figur 14.1 Antal förtidspensioner/sjukersättningar 2000-2025, olika scenarier



Antalet personer med förtidspension/sjukersättning förväntas stiga under de närmaste åren i alla tre scenarierna. Detta är en konsekvens av att antalet personer i de åldersgrupper där risken för sådan ersättning är som högst kommer att stiga kontinuerligt fram till år 2008. Ökningstakten förväntas vara som högst under de närmaste åren med en nettoökning av det totala antalet ersättningsberättigade med mellan 5000 och 6000 personer per år. I huvud- och basscenariet förväntas antalet börja sjunka 2008 till följd av att många individer i beståndet då över-

går till ålderspension samtidigt som den antalsökning som den demografiska utvecklingen medför under åren fram till dess kan förväntas avta.

Inkomstbildningen

Nivån på de förvärvsinkomster individerna åsätts i modellen baseras på uppgifter från Riksförsäkringsverkets register över pensionsgrundande inkomster. Individernas inkomstprofiler motsvarar därför inkomstspridningen bland befolkningen i dess helhet. Allmänt kan sägas att inkomstspridningen bland dem som beviljas förtidspension delvis skiljer sig från vad som gäller befolkningen i allmänhet. De som beviljas ersättning i lägre åldrar ligger generellt sett lägre än befolkningen i motsvarande ålder medan äldre män som beviljas ersättning generellt sett har högre inkomster än sina jämnåriga. Eftersom modellen inte tar hänsyn till andra faktorer än ålder, kön och tidigare inkomst i inkomstsimuleringarna får även de som åsätts status som ersättningsberättigade en inkomst och inkomstspridning som motsvarar genomsnittsbefolkningens. Då förtidspensionärer i regel har lägre inkomster än genomsnittet i befolkningen har de simulerade inkomsterna justerats. Avvikelserna i fråga om inkomstspridning och inkomstnivåer mellan verkligheten och utfallet i modellen har föranlett korrigeringar av beräknade ersättningar m.m. på sätt som redovisas i bilaga 4.

Även om man antar en viss utveckling av antalet personer med förtidspension/sjukersättning och tillväxt i genomsnittsinkomster så återstår betydande osäkerhetsmarginaler på grund av alla andra faktorer som har betydelse för utfallet. Särskilt viktig bland dessa är utvecklingen av de ersättningsberättigades inkomster före försäkringsfallet.

När det gäller förvärvsinkomstutvecklingen i modellen för individerna som förvärvsarbetar (före eller efter det att de uppbär hel ersättning samt under tid med partiell ersättning) har utvecklingen i tre olika alternativ studerats; konstant årlig reallöneökning med 1, 2 respektive 3 procent. Reallöneutvecklingen har betydelse dels på det sättet att förvärvsinkomsterna och därmed ersättningarna som beräknas blir högre ju längre fram i tiden som beräkningen sker, dels på det sättet att den påverkar ersättningsnivån i det fallet att ersättningen inkomstindexeras.

Antalet ersättningsberättigade – betydelsen för utgiftsutvecklingen

Utgiftsutvecklingen följer av naturliga skäl utvecklingen av antalet ersättningsberättigade personer relativt väl. Utgiftsutvecklingen i de olika

scenarier för antalsutvecklingen som beskrivits ovan har beräknats för åren 2000–2025. I tabell 14.2.3 visas den beräknade utvecklingen av nettoutgifterna för förtidspensionerna i nuvarande system (inkl. ålderspensionsavgifterna) vid en antagen reallöneutveckling om 2 procent per år. Nettoutgiften definieras som utbetald ersättning med avdrag för inkomstskatt samt tillägg för statens utgifter för ålderspensionsavgift som utgår på antagandeinkomsten. När nettoutgifterna (dvs. den sammantagna belastningen på de offentliga finanserna) redovisas har inkomstskatt för den enskilde som är att hänföra till andra inkomster än sjukersättningen dragits ifrån den totala inkomstskatten. Syftet med denna justering är att på bättre sätt åskådliggöra ersättningarnas belastning på de offentliga finanserna. Denna justering påverkar inte beräkningarna av reformens effekt på dessa. Inkomstskatt som är att hänföra till sidoinkomster har schablonmässigt beräknats som den genomsnittliga kommunalskattesatsen multiplicerat med sidoinkomsten. I beräkningarna används den genomsnittliga kommunalskattesatsen i riket för 2000.

Av tabell 14.2.3 framgår att utgifterna förväntas öka under de närmaste åren fram till omkring 2008. Därefter minskar utgifterna i huvudalternativet och i basalternativet. I det negativa alternativet med det högsta riskantagandet ökar utgifterna åter efter år 2015.

Tabell 14.2.3 Beräknade nettoutgifter för förtidspension enligt nuvarande regler (inkl. ålderspensionsavgifter) åren 2000–2025, olika scenarier för utveckling av antalet förtidspensionärer, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Huvudscenario	Basscenario	Negativt scenario
2000	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,7	40,6
2010	41,1	42,2	40,5
2015	39,4	41,6	38,4
2020	40,8	44,4	38,5
2025	42,1	46,6	40,0

Som framgår av tabellen spelar utvecklingen av antalet ersättningsberättigade en avgörande roll för utgiftsutvecklingen. Att göra en tillförlitlig prognos är, som tidigare redovisats, mycket svårt eftersom antalsutvecklingen beror på många faktorer som är svåra att förutsäga.

14.2.4 Långsiktiga finansiella effekter

Allmänt

Nedan visas resultaten av beräkningar av långsiktiga finansiella effekter m.m. av de förslag om beräkning av ersättning och ålderspensionsrätt som lämnas i denna departementspromemoria och i departementspromemorian Ds 2000:40 Aktivitetsersättning – Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan, som avser regelförändringar för försäkrade i åldersgruppen 16–29 år. De föreslagna reglerna beträffande 16–29-åringar har beaktats på så sätt att reglerna för beräkning av aktivitetsersättning har tillämpats på hela gruppen trots att 16–18-åringar inte omfattas av dessa. Härigenom blir jämförelser med nuvarande regler möjliga. Den inkomstrelaterade aktivitetsersättningen har beräknats på grundval av de två högsta bruttoårsinkomsterna inom en ramtid av tre år före det år försäkringsfallet inträffade. Följande garantinivåer har använts; för åldrarna 16–20 år 2,10 prisbasbelopp, 21–22 år 2,15 prisbasbelopp, 23–24 år 2,20 prisbasbelopp, 25–26 år 2,25 prisbasbelopp, 27–28 år 2,30 prisbasbelopp och 29 år 2,35 prisbasbelopp.

I denna departementspromemoria lämnas inte några förslag rörande indexering av ersättning m.m. I vissa fall, som t.ex. ovan, redovisas förslagen i prisbasbelopp av praktiska skäl. Detta skall dock inte ses som förslag beträffande val av indexeringsmetod. Eftersom indexeringen har mycket stor betydelse för systemets finansiella utveckling visas beräkningar med utfall för de olika indexeringsalternativen som presenteras i avsnitt 11.

Andra ersättningar än förtidspension eller sjukersättning som t.ex. bostadstillägg till pensionärer (BTP) ingår inte i beräkningarna.

Utvecklingen med reformerade regler

De nya reglerna för beräkning av ersättning innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) avskaffas. De som uppbär förtidspension vid tidpunkten då reformen träder ikraft kommer att kompenseras för detta så att nettoersättningen blir i princip oförändrad. En följd av omvandlingen av förtidspension till sjukersättning är emellertid att såväl bruttoersättningarna som skatteinkomsterna kommer att öka i förhållande till vad som gäller med nuvarande regler.

Tabell 14.2.4 Bruttoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (exkl. ålderspensionsavgifter), huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	38,2	38,2
2005	40,3	43,0
2010	40,9	42,0
2015	39,4	39,5
2020	41,0	40,0
2025	42,4	40,9

Tabell 14.2.5 Nettoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (exkl. ålderspensionsavgifter), huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	29,9	29,9
2005	31,2	30,9
2010	31,4	30,0
2015	29,9	28,0
2020	38,8	28,4
2025	31,6	28,8

I ovan redovisade tabeller över utvecklingen för brutto- respektive nettoutgifter baseras resultaten på en konstant årlig tillväxt, dvs. reallöneökning, om två procent. En betydande del av utgiftsökningen beror på ett ökat antal ersättningsberättigade under de närmaste åren. Som följd av ökningen av förvärvsinkomsterna ökar även ersättningarna, eftersom dessa till största delen grundas på förvärvsinkomster. När det gäller att beskriva reformens effekter i termer av systemets finansiella belastning på samhällsekonomin i stort är det emellertid väsentligt att även relatera utgiftsutvecklingen till utvecklingen för summan av inkomster av arbete och andra inkomster i form av transfereringar som träder i stället för arbetsinkomster. Ett lämpligt mått är därvid kvoten mellan utgifterna för ersättningssystemet och summan av de inkomster som utgör underlag för uttag av arbetsgivar respektive egenavgift enligt lagen (1981:691) om socialavgifter samt statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift. I tabell 14.2.6 nedan och vissa andra tabeller redovisas därför denna kvot. Det beskrivna underlaget kallas i tabellerna för ”avgiftsunderlag”.

Tabell 14.2.6 Utgiftsandel. Nettoutgifter för förtidspensioner/ sjukersättningar (exkl. ålderspensionsavgifter) i förhållande till avgiftsunderlag, huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, procent.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	3,5	3,5
2005	2,9	2,8
2010	2,6	2,5
2015	2,3	2,1
2020	2,2	2,0
2025	2,0	1,9

I tabellerna 14.2.4–6 ovan redovisades de finansiella effekterna av reformen enbart såvitt avser utgående ersättningar och inkomstskatt. Till utgifterna för systemet måste dock räknas även de statliga ålderspensionsavgifterna för dem som uppbär ersättning. Som en följd av ålderspensionsreformen betalas statlig ålderspensionsavgift på vissa pensionsgrundande belopp och inkomster. Individer som uppbär förtidspension/sjukbidrag tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp, som beräknas utifrån den s.k. antagandepoängen. Finansieringen av ålderspensionsrätten som tillgodoräknas genom det pensionsgrundande beloppet sker genom att staten betalar statlig ålderspensionsavgift motsvarade 18,5 procent av det pensionsgrundande beloppet. De reformerade reglerna som föreslås i denna departementspromemoria innebär vissa följdändringar vad avser underlaget för beräkning av ålderspensionsrätt för sjukersättning. Någon ändring beträffande staten som betalningsansvarig för ålderspensionsavgiften föreslås inte för närvarande (se avsnitt 8.7).

I tabellerna 14.2.7–8 nedan redovisas utgiftsutvecklingen för systemet inklusive utgifter för ålderspensionsavgifter. Utgiftsutvecklingen för enbart ålderspensionsavgifterna redovisas i tabell 14.2.13.

I tabell 14.2.8 visas ersättningarnas belastning på de offentliga finanserna. Av tabellen framgår dels att belastningen förväntas öka under de närmaste åren, dels att de reformerade reglerna (givet prisindexering) medför en mindre belastning på de offentliga finanserna jämfört med nuvarande regler.

Tabell 14.2.7 Bruttoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (inkl. ålderspensionsavgifter), huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	47,1	47,1
2005	49,7	52,2
2010	50,5	51,0
2015	48,8	48,1
2020	51,0	49,0
2025	52,9	50,2

Tabell 14.2.8 Nettoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (inkl. ålderspensionsavgifter), huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	38,8	38,8
2005	40,7	40,1
2010	41,1	39,1
2015	39,4	36,7
2020	40,8	37,3
2025	42,1	38,1

Utvecklingen vid olika tillväxtantaganden

Tabell 14.2.9 Nettoutgifterna för förtidspension/sjukersättning (inkl. ålderspensionsavgift) vid olika reallöneutveckling, huvudscenario, belopp i miljarder kronor, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler Tillväxt, %		Reformerade regler Tillväxt, %	
	1,0	3,0	1 ,0	3 ,0
2000	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,7	40,1	40,1
2010	41,1	41,0	39,1	39,0
2015	39,3	39,5	36,6	36,7
2020	40,4	41,1	36,9	37,5
2025	41,3	42,5	37,4	38,4

I tabell 14.2.9 visas hur reallönetillväxten påverkar belastningen på de offentliga finanserna. I tabellen visas utvecklingen med nuvarande och reformerade regler (givet prisindexering) vid 1 och 3 procents årlig reallönetillväxt. Av tabellen framgår att ju högre reallönetillväxten är desto högre blir belastningen på de offentliga finanserna.

Utvecklingen vid olika indexeringsalternativ

Valet av indexering av ersättning m.m. har stor betydelse för utgiftsutvecklingen. I avsnitt 11 beskrivs relativt ingående ett antal olika alternativ för indexering i systemet. En översikt av dessa lämnas i tabellen nedan.

Tabell 14.2.10 Olika indexeringsalternativ.

Komponent	**Alt. A**	**Alt. B**	**Alt. C**	**Alt. D**	**Alt. E**
Tak	Pris	Pris	Pris+hel lön	Pris+hel lön	Pris+hel lön
Inkomster till grund för antagandeink.	Pris	Pris	Pris	Pris	Pris+hel lön
Antagandeink. (och därmed utgående ersättning samt ÅP-rätt)	Pris	Pris+halv lön	< 60 år Pris+halv lön ≥ 60 år Pris *1)	< 60 år Pris+halv lön ≥ 60 år Pris	Pris+hel lön
Garantinivå	Pris	Pris	Pris+halv lön *2)	Pris	Pris+hel lön

*1) För alternativ C gäller att från 60 års ålder räknas antagandeinkomsten om dels med hänsyn till prisutvecklingen, dels med hänsyn till förändringen i realinkomstläget, dock endast när denna är negativ.
*2) För alternativ C gäller vidare att justering av garantinivån med hänsyn till realinkomstläge inte skall ske vid fallande reallöner. Garantinivån skall i en sådan utveckling ligga fast på en och samma reala nivå till dess att reallönerna åter nått samma nivå som vid den tidpunkt då dessa började falla.

Alternativ C är avsett att spegla Förtidspensionsutredningens förslag till indexering.

I tabell 14.2.11 nedan visas utgiftsutvecklingen för systemet vid tillämpning av tre olika indexeringsalternativ som redovisats ovan. Ytterligare beräkningar redovisas i avsnitt 11 och bilaga 5.

Av tabellen framgår att de olika alternativen för indexering ger mycket olika resultat vad avser belastningen på de offentliga finanserna. I alternativ E med full reallöneindexering och 3 procents tillväxt beräknas belastningen 2025 bli cirka 45 procent högre jämfört med nuvarande regler.

Tabell 14.2.11 Nettoutgifterna för förtidspension/sjukersättningar (inkl. ålderspensionsavgift) vid olika reallöneutveckling och med olika indexeringsalternativ, huvudscenario, belopp i miljarder kronor, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler		Alt A, enbart prisindex		Alt C		Alt E, Enbart reallöneindex	
	Tillväxt, %		Tillväxt, %		Tillväxt, %		Tillväxt, %	
	1,0	3,0	1 ,0	3 ,0	1,0	3,0	1,0	3,0
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,7	40,1	40,1	40,5	40,5	41,5	41,5
2010	41,1	41,0	39,1	39,0	40,4	41,1	42,1	44,3
2015	39,3	39,5	36,6	36,7	38,7	41,3	40,8	46,8
2020	40,4	41,1	36,9	37,5	40,0	45,4	42,6	53,5
2025	41,3	42,5	37,4	38,4	41,5	51,0	44,6	61,5

Utvecklingen för ålderspensionsavgifter

I tabellen nedan visas utgiftsutvecklingen för ålderspensionsavgifterna för förtidspension/sjukersättningar. Förändringen är beräknad utifrån 2 procents årlig reallönetillväxt.

Tabell 14.2.12 Ålderspensionsavgifter, huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler	Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
2005	9,4	9,2	9,4	9,3	9,3	9,6
2010	9,6	9,0	9,4	9,4	9,4	10,0
2015	9,4	8,6	9,1	9,3	9,3	10,2
2020	10,0	9,0	9,6	10,1	10,1	11,3
2025	10,5	9,3	10,1	11,1	11,1	12,5

14.3 Konsekvenser för den enskilde

14.3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas i första hand vad de nya reglerna betyder i ekonomiska termer för dem som beviljas ersättning efter det att dessa nya regler trätt i kraft. Som redovisas i avsnitt 7 kommer de ekonomiska konsekvenserna för de individer som vid övergången redan uppbär sådan ersättning att bli mycket begränsade, dvs. nettoersättningen kommer att bli i princip oförändrad. Det är i första hand konsekvenserna av de föreslagna reglerna om beräkning av ersättning som redovisas här. I fråga om konsekvenserna av de föreslagna reglerna om tillhörighet till den arbetsbaserade respektive bosättningsbaserade försäkringen finns en redovisning i avsnitt 5.2.1. I avsnitt 13.3.6 behandlas sjukersättningen i ett internationellt perspektiv.

Det nya ersättningssystemet vilar på en delvis annorlunda principiell grund än det nuvarande. En central utgångspunkt vid utformandet av de nya beräkningsreglerna har varit att de på ett mera direkt sätt än nuvarande regler skall anknyta till det verkliga inkomstbortfall som den enskilde drabbas av som följd av långvarig eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Utifrån denna utgångspunkt bör analysen av utfallet enligt de nya reglerna i olika individuella ersättningsfall i första hand relateras till nivån på det inkomstbortfall den enskilde drabbats av. Därvid är den s.k. kompensationsgraden ett centralt analysinstrument. Med kompensationsgrad avses här hur stor andel nettoersättningen utgör av en tidigare arbetsinkomst efter skatt. Det är dock ett problem i sig att fastställa just arbetsinkomsten eftersom många individers arbetsinkomster varierar betydligt under åren närmast före försäkringsfallet. Det är därför knappast lämpligt att välja ut arbetsinkomsten under något enstaka år som mätpunkt. Dessutom saknas ofta arbetsinkomster helt under åren närmast före försäkringsfallet eftersom individen varit långvarigt sjukskriven. I den följande framställningen bygger beräkningen av kompensationsgraderna på de uppmätta antagandeinkomsterna, dvs. den tidigare arbetsinkomsten antas vara mätt på ett rättvisande sätt genom antagandeinkomsten. Genomgående gäller dock att det är nettoinkomster, dvs. inkomster efter skatt, som jämförs.

Samtidigt är det naturligt att utfallet av de nya reglerna jämförs med utfallet i nuvarande system även på individnivå. De nya reglerna om beräkning av ersättning innebär på flera sätt en kraftig omstöpning i förhållande till nuvarande regler. Det innebär dock inte att skillnaden i nettoutfall för individen mellan nuvarande regler och nya regler behöver bli särskilt stor. I många fall ligger respektive utfall relativt nära varandra.

Beräkningar av effekterna vid en övergång från de nuvarande reglerna till de nya reglerna visar således att i gruppen nybeviljade förtidspensionärer 1996 med hel ersättning så uppgår andelen individer med en maximal förändring på 5 procent uppåt eller nedåt av nettoersättningen till 46 procent. Motsvarande andel vid en maximal förändring på 10 procent uppåt eller nedåt ligger på 67 procent. Det är enligt samma beräkningar fler (53 procent) som med de nya reglerna får en högre ersättning än som får en lägre ersättning (46 procent).

I nuvarande system utgör det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) en viktig del av grundskyddet. I enlighet med de riktlinjer som gällt för beredningen innebär förslagen i denna departementspromemoria att den skatteförmån som SGA innebär skall slopas och ersättas av en höjning av bruttoersättningen, som medför att nettoersättningen hamnar på i princip motsvarande nivå som gäller vid folkpension och fullt pensionstillskott. Detta för alltså med sig att bruttoersättningen, beräknad enligt de nya reglerna, för många individer kommer att ligga på än högre nivå än vad som är fallet i dag.

Den högsta nivån för pensionstillskott vid förtidspension motsvarar 112,9 procent av prisbasbeloppet. Reglerna om pensionstillskott innebär att ATP reducerar pensionstillskottet krona för krona ned till 0, dvs. pensionstillskott utges till förtidspensionärer vars medelpoäng för ATP vid beräkningen av förtidspensionen är som högst cirka 1,9. Höjningen av bruttoersättningen i grundskyddet som sker genom garantinivån 2,4 prisbasbelopp har fastställts efter denna nivå (max 1,9) på medelpensionspoängen. SGA har emellertid för individen gynnande effekt även vid en ATP som betydligt överstiger nivån för pensionstillskott (vid hel förmån i vissa fall upp till cirka 3,7 ATP-poäng och vid partiell förmån, främst halv och en fjärdedels ersättning, ända upp till maximala 6,5 ATP-poäng). Det innebär att ett antal individer med en inkomstrelaterad sjukersättning på motsvarande nivå får ett lägre nettoutfall än vad som skulle varit fallet enligt nuvarande regler. Ett antal individer som är gifta och/eller bor i kommuner med genomsnittlig eller låg kommunalskatt kompenseras samtidigt helt eller delvis för denna effekt genom att den enhetliga garantinivån i princip motsvarar nettoutfallet för ogifta personer med relativt hög kommunalskatt.

En av de mest utslagsgivande förändringarna i förhållande till nuvarande system när det gäller förändring av såväl brutto- som nettobelopp är att endast i tiden relativt närliggande inkomster ligger till grund för beräkningen av ersättning. Detta påverkar inte utfallet för den vars nivå på arbetsinkomsterna varit stabil över tiden fram till försäkringsfallet. I de fall då den försäkrades inkomster legat högre under tiden före ramtiden än under denna tid innebär de nya reglerna naturligtvis en sänkt nivå på ersättningen. Detta ligger emellertid i linje med att er-

sättningen skall anknyta till det faktiska inkomstbortfallet och inte till tidigare inkomster som inte längre är representativa för det inkomstbortfall som den enskilde drabbas av i anledning av arbetsoförmåga.

Ytterligare en viktig förändring är att den s.k. 30-delsberäkningen av inkomstrelaterade ersättning slopas. Det innebär framför allt en kraftig förbättring av ersättningen för dem, främst äldre kvinnor, som inte kan tillgodoräkna sig 30 år med pensionspoäng i ATP-systemet.

Vidare föreslås att den nya ersättningen till skillnad från folkpensionen skall vara oberoende av civilstånd. Detta innebär således att kompensationsgraden i förhållande till inkomstbortfall blir enhetlig för gifta och ogifta personer. I nuvarande system kompenserar folkpensionen för bortfallet av det första basbeloppet i förvärvsinkomst. Eftersom folkpensionens storlek varierar beroende på civilstånd har också kompensationsgraden varierat efter civilstånd för i princip alla förtidspensionärer/sjukbidragstagare. De allra flesta individer som kommer att uppbära sjukersättning kommer dock inte att omfattas av grundskyddet, dvs. deras inkomstrelaterade sjukersättning kommer att överstiga garantinivån.

När det gäller den inkomstrelaterade ersättningen tillämpas en enhetlig ersättningsnivå om 64 procent av antagandeinkomsten. Nivån för den enhetliga garantinivån som utgör grundskyddet i försäkringen motsvarar i princip nettoutfallet för ogifta förtidspensionärer med pensionstillskott. Det innebär att garantiersättningen enligt de nya reglerna blir högre för dem som är gifta än vad som är fallet i nuvarande system, eftersom den högre nivån för ogifta förtidspensionärer har använts som måttstock vid fastställande av den generella garantinivån.

Slopandet av SGA medför relativt påtagliga skillnader vad beträffar nettoersättningen för dem som beviljas partiell ersättning enligt de föreslagna reglerna. Detta har sin grund i att skatteförmånen SGA i nuvarande regler i många fall över huvud taget inte påverkas av huruvida en förmån är hel eller partiell. Vid partiell förmån uppkommer därför i många fall en mer eller mindre kraftig överkompensation i termer av nettoersättning i förhållande till tidigare arbetsinkomster och i förhållande till vad som gäller vid hel förmån.

Den höjning av bruttoersättningen som ersätter SGA är utformad så att hänsyn tas till huruvida sjukersättningen är hel eller partiell och, i förekommande fall, vilken nivå på den partiella ersättningen som är aktuell. Även för dem med partiell förmån kommer bruttoersättningen att höjas i förhållande till nuvarande regler, men ersättningen kommer att beskattas såsom arbetsinkomst. Detta medför med säkerhet sänkta ersättningsnivåer såvitt avser nettoersättningen för de allra flesta individer med partiell ersättning i förhållande till vad som skulle varit fallet enligt nuvarande regler.

En sådan effekt är dock klart motiverad utifrån synsättet att ersättningen skall anknyta till det aktuella inkomstbortfallet. En närmare beskrivning av problemet med SGA vid partiell förtidspension har lämnats i promemorian Ds 2000:9 Förtidspensionssystemet Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna. I promemorian visas att SGA medför att partiell förtidspension i förening med förvärvsarbete i vissa fall kan medföra lika hög eller högre nettoinkomst än heltidsarbete med en inkomst motsvarande den inkomst som pensionen beräknats utifrån.

De nya reglerna innebär att de i nuvarande system mycket höga kompensationsgraderna vid partiell ersättning kommer att närma sig kompensationsgraderna vid hel ersättning. En närmare uppskattning av vad de nya reglerna innebär i termer av sänkt ersättning för individerna är emellertid mycket svår att göra eftersom utfallet är beroende av vilka förvärvsinkomster som individer med partiell ersättning har.

Ordningen med reducering av grundskyddet med avtalsförmåner som i nuvarande system finns i reglerna om SGA föreslås avskaffas. För dem vars nettoersättning skulle ha sänkts till följd av reducering av SGA med avtalsförmåner innebär alltså de nya reglerna en högre ersättning. Detta medför vidare rimligtvis betydligt förbättrade möjligheter för såväl individen som arbetsmarknadens parter att överblicka behovet av ersättningar som kompletterar den allmänna obligatoriska försäkringen.

De resultat som redovisas bygger på simuleringar med reformerade regler tillämpade på de individer som beviljades förtidspension eller sjukbidrag under åren 1996 respektive 1997. Belopp m.m. som redovisas är därför uttryckta i pris- respektive inkomstnivåer som gällde under dessa år. Vid beräkningarna har en genomsnittlig kommunalskatt för riket tillämpats.

14.3.2 Effekter för kvinnor och män

I tab. 14.3.1 nedan redovisas den genomsnittliga förändringen av nettoersättningen för kvinnor respektive män med hel ersättning när beräkningen görs enligt nuvarande respektive nya regler. Totalt sett innebär de nya reglerna en sänkning av den genomsnittliga ersättningen för denna grupp med 0,8 procent enligt beräkningar baserade på gruppen nybeviljade förtidspensionärer 1996. Sänkningen ligger främst på männen betraktade som grupp medan kvinnorna som grupp i stället får en genomsnittlig höjning av ersättningen med 2,1 procent. Naturligtvis varierar förändringarna starkt bland individerna inom grupperna kvinnor respektive män.

Tabell 14.3.1 Relativ skillnad (i %) mellan genomsnittlig nettoersättning för individer med hel ersättning vid beräkning enligt nya respektive nuvarande regler

Kvinnor	Män	Totalt
2,1	–3,0	-0,8

Spridningen av förändringarna av nettoersättningarna fördelat efter kön framgår av tab. 14.3.2. De redovisade siffrorna baseras på beräkningar avseende nybeviljade förtidspensionärer med hel ersättning 1996. Observera att på de två nedersta raderna redovisas andelen individer i gruppen nybeviljade förtidspensionärer 1996 vars ersättning vid beräkning enligt nya regler förändras inom olika spann (+– 10 procent respektive +– 5 procent). I övrig del av tabellen redovisas spridningen av förändringarna för hela gruppen.

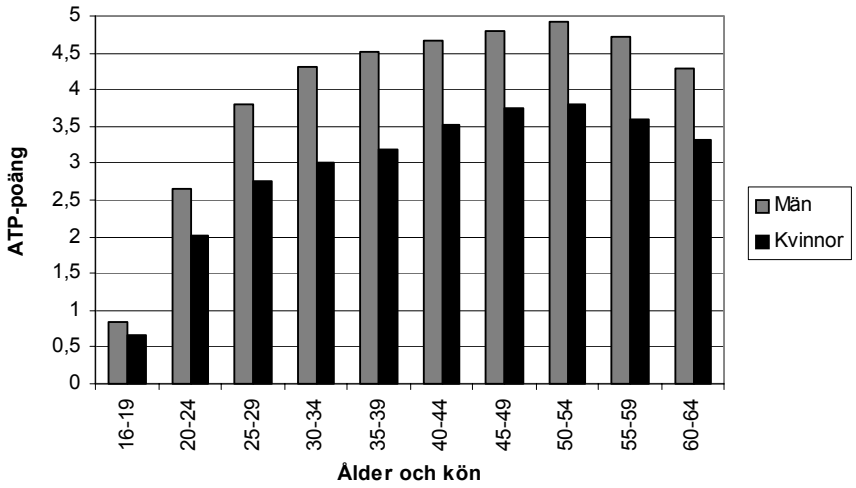
Tabell 14.3.2 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt. Hel ersättning

	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	1	1
Mer än + 20 %	6	4	5
Mellan +10 och + 20 %	21	6	13
Mellan 0 och +10 %	33	37	35
Mellan 0 och -10 %	30	31	31
Mellan -10 och -20 %	8	12	10
Mindre än -20 %	2	9	5
Max +-10%	64	70	67
Max +-5%	43	49	46

Av tabellen framgår att inom gruppen kvinnor får 60 procent en högre ersättning vid beräkning enligt de nya reglerna och 40 procent får en lägre ersättning. Bland männen får 47 procent en högre ersättning medan 52 procent från en lägre ersättning och 1 procent får oförändrad ersättning.

Kvinnor och män har genomsnittligt sett olika mönster för förvärvsinkomster dels när det gäller nivåerna för inkomsterna, dels hur inkomsten utvecklar sig över livscykeln. Skillnaden i inkomstnivå och utveckling kan illustreras av statistiken över genomsnittlig intjänad pensionspoäng 1996. Man kan därvid se att männens genomsnittsinkomster överstiger kvinnornas i alla åldrar men att skillnaderna i takt med stigande ålder relativt sett jämnas ut något fram till 50-årsåldern.

Diagram 14.1 Genomsnittlig intjänad ATP-poäng år 1996



Kvinnor har i större utsträckning perioder med låga förvärvsinkomster eller perioder då sådana inkomster helt saknas. Detta har bl.a. sin grund i en högre andel deltidsarbetande och att kvinnor i större utsträckning än män tar del av omvårdnaden om barnen. Olikheterna i inkomstnivåer och förvärvsarbetsmönster får naturligtvis genomslag vid beräkningen av ersättning inom socialförsäkringen. Vilket genomslag inkomstskillnaderna bör få och faktiskt får är dock beroende av på vilket sätt systemet är utformat.

I tabellen 14.3.3 redovisas den genomsnittliga nettoersättningen vid hel sjukersättning beräknad enligt de nya reglerna respektive vid hel ersättning enligt nuvarande regler. Vidare visas i tabellen den relativa skillnaden mellan kvinnors respektive mäns genomsnittsersättning, dvs. i detta fall visas hur många procent lägre genomsnittsersättningen för kvinnor är i förhållande till genomsnittsersättningen för män. Som framgår av tabellen innebär de nya reglerna att den relativa skillnaden mellan kvinnors respektive mäns genomsnittsersättning minskar.

Tabell 14.3.3 Genomsnittlig nettoersättning (vid hel sjukersättning) i det nya systemet respektive i det nuvarande samt relativ skillnad mellan kvinnors respektive mäns genomsnittsersättning

	Kvinnor	Män	Relativ skillnad kvinnor/män i %
Nya regler	72285	85096	-15
Nuvarande regler	70768	87750	-19

När det gäller individer som drabbas av långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga kompliceras bilden av att inkomstmönstret i denna grupp på många sätt skiljer sig från vad som är fallet i genomsnittsbefolkningen. Detta gäller dels skillnaderna mellan män och kvinnor, dels skillnader mellan olika åldrar. Genom förslaget om en relativt lång ramtid i de åldrar till vilka barnafödande och omvårdnad om mindre barn m.m. i huvudsak är koncentrerat uppnås dock att den typiska inkomstsänkning som föräldrar till små barn drabbas av i regel inte får något större genomslag på ersättningen.

Antalsmässigt är förekomsten av långvarig sjukfrånvaro från förvärvslivet i huvudsak koncentrerad till högre åldrar. I dessa åldrar finns det alltjämt en relativt hög andel kvinnor som i anledning av omvårdnad om barn m.m. avstått från förvärvsarbetande under ett ganska stort antal år. Dessa kvinnor får ofta enligt nuvarande regler sin förtidspension kraftigt reducerad till följd av kravet i den s.k. 30-årsregeln för ATP. För att få full ATP måste en individ ha 30 inkomstår.

När det gäller yngre personer som har hunnit uppnå viss anknytning till arbetsmarknaden uppfylls detta krav i regel genom att år med antagandepoäng tillgodoräknas såsom inkomstår. I fråga om äldre personer som under normalt förvärvsaktiv ålder varit borta från arbetsmarknaden under en längre tid är det dock så att antalet år med antagandepoäng ofta inte blir tillräckligt högt för att kravet på 30 år skall vara uppfyllt. I sådana fall reduceras ersättningen proportionellt i förhållande till det antal år som saknas.

Andelen kvinnor i högre åldrar med sådan reducerad ersättning är fortfarande relativt hög (år 1996 var andelen 50 procent bland dem som är 60–64 år vid pensionsfallet och 30 procent bland dem som är 55–59 år). Detta medför att ersättningen kan bli låg trots att det aktuella inkomstbortfallet som avses bli kompenserat genom förtidspensionen är relativt högt. I de flesta fallen reduceras inte ATP med mer än 20 procent men andelen i gruppen kvinnor med 30-delsberäknad ersättning vars ATP reduceras med mellan 20 procent och 80 procent utgjorde 1996 drygt 20 procent. Andelen kvinnor med reducerad ersättning till följd av regeln om 30-delsberäkning kan dock förväntas sjunka relativt

snabbt framåt i tiden eftersom yngre kvinnors förvärvsmönster är relativt annorlunda.

Som framgått ovan föreslås i denna departementspromemoria att någon motsvarande regel inte skall finnas i det nya systemet för ersättning. Detta har sin grund i den principiella utgångspunkten att systemet skall vara en riskförsäkring och att ersättningen därför bör vara oberoende av försäkringstid. Avskaffandet av 30-årsregeln syftar således inte direkt till en förbättring för just kvinnor men innebär jämväl en kraftig förbättring av inkomstskyddet för framförallt äldre kvinnor som återvänt till förvärvslivet efter en längre tids bortavaro.

Förutom de ovan beskrivna förändringarna som gynnar gruppen kvinnor är den föreslagna enhetliga garantinivån på 2,4 prisbasbelopp av stor betydelse för resultatet. Denna garantinivån innebär att genomsnittet för grundskyddet höjs något i förhållande till nuvarande regler eftersom den i princip motsvarar den högre nivå för folkpension och SGA som i dag gäller för ogifta personer. Kvinnorna berörs såväl i dagens system som i det föreslagna i betydligt större utsträckning av grundskyddet i försäkringen.

14.3.3 Effekter för yngre och äldre

Inkomstmönstret för personer som beviljas sjukersättning vid arbetsoförmåga varierar som berörts ovan beroende på ålder. Inkomstmönstret i denna grupp skiljer sig också relativt påtagligt från vad som är fallet beträffande befolkningen som helhet. Något förenklat kan skillnaderna uttryckas så, att i den grupp som beviljas förtidspension ligger genomsnittsinkomsterna för dem i låga åldrar under genomsnittsinkomsterna bland befolkningen som helhet i motsvarande ålder. För dem som beviljas förtidspension i högre åldrar ligger däremot inkomsterna i vart fall för män något högre än genomsnittet för normalbefolkningen i motsvarande ålder. Vilket genomslag på ersättningen dessa förhållanden får beror naturligtvis på utformningen av regler om beräkning av ersättning. Olika regler medför olika konsekvenser vid de typiska inkomstförhållanden som är aktuella i olika åldrar. I den meningen är beräkningsregler aldrig ”neutrala” i förhållande till åldern för en individ som beviljas sjukersättning i anledning av arbetsoförmåga.

Med nuvarande regler kan de åldersrelaterade inkomstförhållandena få påtagligt varierande genomslag. En kombination av det nuvarande regelsystemets 15- och 30-årsregler och beräkningsgrunderna för antagandepoängen bidrar till detta faktum. Den tidsmässigt korta beräkningsgrunden för antagandepoängen, beräknad enligt den s.k. huvud-

regeln, – de två bästa inkomsterna under de senaste fyra åren – kan medföra att enstaka inkomstmässigt ”extrema” år får ett starkt genomslag på antagandepoängen. I vissa fall kan även den alternativa beräkningsregeln för antagandepoängen – bästa hälften av alla inkomster under åren från 16 års ålder till pensionsfallsåret – ge en lika missvisande uppskattning av individens framtida inkomst. Om en sådan överskattning av de framtida inkomsterna får genomslag på antagandepoängen och tillräckligt många år med antagandepoäng räknas med vid beräkningen av medelpensionspoäng så kommer ersättningen att utgöra en överkompensation i förhållande till den inkomstförlust som individen drabbats av.

För många individer kan de högsta inkomsterna under den förvärvsaktiva delen av livet förväntas ligga vid 50–55 års ålder. Denna topp sammanfaller med den tidpunkt då dagens system med antagandepoängberäkning och 15-årsregel kan få störst genomslag på ersättningen. Om en individ når sin inkomstmässiga topp vid till exempel 50 års ålder och bibehåller denna inkomstnivå under ytterligare ett par år fram till 52 års ålder, men därefter drabbas av arbetsoförmåga så kommer dessa de högsta inkomsterna att utgöra grund för antagandeinkomstberäkningen. Eftersom antagandepoängen fram till 65 års ålder tillsammans med några sena arbetsinkomstår (bl.a. de som utgör grund för antagandepoängen) kommer upp till ett antal av 15, kommer således två av de högsta inkomsterna att ensamma grunda den utgående förmånen.

En individ som i stället drabbas av arbetsoförmåga något senare vid exempelvis 60 års ålder kommer i många fall att ha fått vidkännas viss inkomstminskning under de sista åren på arbetsmarknaden med följd att antagandepoängen beräknad enligt huvudregeln blir relativt låg. I sådant fall kan dock de faktiska inkomsterna som tjänats in långt tidigare i livet komma att ligga till grund för antagandepoängen med följd att ersättningen även i det fallet beräknas utifrån ett inkomstläge som inte är relevant.

Om i stället individen är relativt ung när förmånen beviljas kommer i många fall den svagare förankringen på arbetsmarknaden att innebära att inkomsterna ännu inte nått upp till den nivå som individen kunde förväntas ha haft senare i livet om inte arbetsoförmågan inträtt.

Det ovan förda resonemanget tar främst sikte på de individer som etablerat sig på arbetsmarknaden och som kan förväntas ha en stabil anknytning till denna över livet. De föreslagna reglerna för beräkning av antagandeinkomst innebär såvitt avser denna grupp att skillnaderna mellan dem som beviljas ersättning i olika åldrar minskar generellt. Detta sker dels genom att antalet inkomster som ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomst är högre än antalet inkomster som

ligger till grund för antagandepoängberäkningen enligt huvudregeln, dels genom att det endast är de aktuella inkomsterna som ligger till grund för antagandeinkomstens beräkning. Ett utslag av detta är att ersättningsnivån jämfört med nuvarande regler sjunker något för dem som beviljas ersättning i högre åldrar och därvid inte tillgodoräknas de högsta inkomsterna under livscykeln vid beräkningen av antagandeinkomst. I tab. 14.3.4 åskådliggörs denna effekt framför allt genom den i förhållande till nuvarande regler lägre ersättningen för äldre män. Effekten för kvinnor i motsvarande situation balanseras av den genomsnittligt sett högre ersättningen som borttagandet av 30-årsregeln och höjningen av grundskyddet medför.

Tabell 14.3.4 Genomsnittlig nettoersättning per år enligt nuvarande regler respektive nya regler samt procentuell skillnadmellan respektive ersättning. Män och kvinnor i olika åldrar.

		Genomsnittersättning/år			Skillnad i procent		
Ålder		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	68547	74916	71738			
	Nya regler	67655	74820	71245	–1,3	–0,1	–0,7
35 – 39	Nuvarande regler	71979	77448	74591			
	Nya regler	71086	77352	74078	–1,2	–0,1	–0,7
40 – 44	Nuvarande regler	72051	80405	76153			
	Nya regler	71851	80081	75892	–0,3	–0,4	–0,3
45 – 49	Nuvarande regler	73209	83748	78286			
	Nya regler	73336	82338	77673	0,2	–1,7	–0,8
50 – 54	Nuvarande regler	73638	88341	81076			
	Nya regler	73599	84761	79246	–0,1	–4,1	–2,3
55 – 59	Nuvarande regler	70867	88667	80209			
	Nya regler	72382	84926	78965	2,1	–4,2	–1,6
60 – 64	Nuvarande regler	67698	93934	81617			
	Nya regler	72199	90688	82008	6,6	–3,5	0,5

Hur procentuell förändring av nettoersättningen vid övergång till de nya reglerna fördelar sig i olika åldrar i gruppen nybeviljade med hel ersättning illustreras av tab. 14.3.5.

Tabell 14.3.5 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt i olika åldrar. Hel ersättning.

Ålder		30 – 34			35 – 39	
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	1	0
Mer än + 20 %	1	1	1	1	2	2
Mellan +10 och + 20 %	9	7	8	11	8	9
Mellan 0 och +10 %	39	46	42	36	43	39
Mellan 0 och –10 %	43	37	40	41	35	39
Mellan –10 och –20 %	8	8	8	10	10	10
Mindre än –20 %	0	0	0	1	1	1

Ålder		40 – 44			45 – 49	
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	2	1	0	1	1
Mer än + 20 %	2	3	3	3	4	3
Mellan +10 och + 20 %	13	8	10	13	8	10
Mellan 0 och +10 %	35	38	36	37	38	38
Mellan 0 och –10 %	39	35	37	36	29	33
Mellan –10 och –20 %	9	11	10	9	10	10
Mindre än –20 %	2	3	2	1	9	5

Ålder		50 – 54			55 – 59	
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	1	2	1	0	1	1
Mer än + 20 %	4	4	4	6	4	5
Mellan +10 och + 20 %	15	6	10	21	4	13
Mellan 0 och +10 %	32	34	33	34	35	35
Mellan 0 och –10 %	36	30	33	28	30	29
Mellan –10 och –20 %	10	14	12	8	13	10
Mindre än –20 %	3	11	7	3	12	7

Ålder		60 – 64			Alla	
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	1	1	0	1	1
Mer än + 20 %	10	3	7	6	4	5
Mellan +10 och + 20 %	34	5	19	21	6	13
Mellan 0 och +10 %	30	37	34	33	37	35
Mellan 0 och –10 %	19	31	25	30	31	31
Mellan –10 och –20 %	5	13	9	8	12	10
Mindre än –20 %	2	9	6	2	9	5

Generellt sett kan resultaten i tabellen sammanfattas så att i alla åldersgrupper är andelen individer som vid beräkning enligt de nya reglerna får en högre ersättning i princip lika stor som andelen individer som får en lägre ersättning och att förändringarna i allmänhet är av ganska begränsad omfattning. Totalt sett är det fler som får en högre ersättning än en lägre. Fördelningen varierar dock i någon mån efter kön. I exempelvis den äldsta åldersgruppen är andelen kvinnor med högre ersättning betydligt högre än den med lägre ersättning medan det bland männen i samma åldersgrupp är något vanligare med lägre ersättning.

Som påpekats ovan är kompensationsgraden ett viktigt analysinstrument vid utvärderingen av det nya systemet. I tab. 14.3.6 nedan redovisas kompensationsgraden vid hel ersättning i nuvarande system och i det föreslagna. Kompensationsgraden är i beräkningarna relaterade till den genomsnittsinkomst som mäts upp genom reglerna om beräkning av antagandeinkomst. Det bör dock observeras att de individer vars antagandeinkomst är 0 kr uteslutits från beräkningarna eftersom kompensationsgraden i dessa fall utgör ett mindre användbart mått och det försvårar utvärderingen avsevärt om dessa individer tas med. Av liknande skäl har individerna med partiell ersättning inte beaktats vid beräkningen.

Tabell 14.3.6 Genomsnittlig kompensationsgrad (förhållandet mellan nettoersättning och antagandeinkomst) vid ersättning enligt nuvarande regler och föreslagna regler. Män och kvinnor i olika åldrar med hel ersättning (Ej antagandeinkomst=0 kr).

Ålder		Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	86	81	83
	Nya regler	85	80	83
35 – 39	Nuvarande regler	82	81	82
	Nya regler	81	81	81
40 – 44	Nuvarande regler	81	78	79
	Nya regler	80	77	78
45 – 49	Nuvarande regler	79	79	79
	Nya regler	79	76	77
50 – 54	Nuvarande regler	79	81	80
	Nya regler	79	76	78
55 – 59	Nuvarande regler	80	79	80
	Nya regler	82	74	78
60 – 64	Nuvarande regler	77	77	77
	Nya regler	82	73	77
Alla	Nuvarande regler	79	79	79
	Nya regler	81	75	78

Av tab. 14.3.6 framgår att skillnaden mellan den genomsnittliga kompensationsgraden i de olika regelsystemen totalt sett är ganska liten. Den genomsnittliga kompensationsgraden för män och kvinnor i alla åldrar skiljer sig åt med endast en procentenhet. Generellt sett ligger kompensationsgraderna i såväl det nuvarande som det nya systemet högre i lägre åldrar beroende på att förvärvsinkomsterna varit lägre bland dem som beviljats förtidspension i lägre åldrar och grundskyddet därför medför högre nivåer bland dem. I övrigt upprepas samma mönster som framgått i framställningen ovan; i lägre åldrar är förändringarna små men för kvinnor i högre åldrar uppnås en förbättring och män i motsvarande ålder får en sänkning.

14.3.4 Effekter vid olika ATP-inkomst

Ett annat sätt att illustrera effekterna av de nya reglerna är att redovisa effekterna i olika grupper indelade efter storleken på den ATP som individerna erhållit vid beräkningen av förtidspension i nuvarande system. De nya reglerna medför nämligen relativt olika effekter för individerna i de olika grupperna. I redovisningen har tre olika grupper konstruerats; individer med hel ersättning vars ATP understiger 75 000 kr per år, individer med hel ersättning vars ATP ligger mellan 75 000 kr och 130 000 kr per år samt individer med hel ersättning vars ATP överstiger 130 000 kr per år. Det bör dock observeras att indelningen här sker efter storleken på den ersättning som beräknats i nuvarande system. Det innebär en viktig skillnad i förhållande till den nedan följande redovisningen i vilken indelningen sker efter storleken på individens faktiska arbetsinkomst såsom den uppmäts genom antagandeinkomsten. Ett exempel på betydelsen av detta är att om man utgår från individernas beräknade ATP som indelningsgrund så påverkas resultatet av den s.k. 30-delsberäkningen. Någon sådan effekt föreligger inte vid indelning efter storlek på antagandeinkomst.

Inledningsvis redovisas i tab. 14.3.7 resultaten för den grupp som består av individer som saknar ATP eller som har en relativt låg sådan ersättning. Det kan konstateras att de nya reglerna genomsnittligt sett innebär förbättringar i så gott som alla åldersgrupper. Den kraftigaste förbättringen uppnår äldre kvinnor och orsaken till detta torde vara dels att den s.k. 30-delsberäkningen slopas, dels den nya garantinivån.

Tabell 14.3.7 Genomsnittlig nettoersättning per år enligt nuvarande regler respektive nya regler samt procentuell skillnad mellan respektive ersättning. Män och kvinnor i olika åldrar med ATP som understiger 75 000 kr/år

		Genomsnittersättning/år			Skillnad i procent		
Ålder		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	57119	59416	58216			
	Nya regler	59359	61851	60549	3,9	4,1	4,0
35 – 39	Nuvarande regler	55857	56529	56186			
	Nya regler	58290	58518	58402	4,4	3,5	3,9
40 – 44	Nuvarande regler	53158	49266	51527			
	Nya regler	56540	51768	54540	6,4	5,1	5,8
45 – 49	Nuvarande regler	52566	40107	47577			
	Nya regler	55424	39981	49241	5,4	–0,3	3,5
50 – 54	Nuvarande regler	50719	37696	46000			
	Nya regler	54849	38437	48902	8,1	2,0	6,3
55 – 59	Nuvarande regler	51482	29080	44260			
	Nya regler	57916	29420	48729	12,5	1,2	10,1
60 – 64	Nuvarande regler	53513	35005	50215			
	Nya regler	62127	37162	57679	16,1	6,2	14,9
Alla	Nuvarande regler	52859	40825	48992			
	Nya regler	58829	42078	53447	11,3	3,1	9,1

När det gäller gruppen med medelstor ATP, dvs. mellan 75 000 kr och 130 000 kr per år är bilden snarast den motsatta. Genomsnittligt sett innebär de nya reglerna en sänkning av nettoersättningen med några procent. En bidragande förklaring till detta torde vara slopandet av SGA. Som utvecklats i inledningen av detta avsnitt har SGA gynnande effekter inte bara för dem som uppbär pensionstillskott i nuvarande system utan även för en del av dem vars ATP överstiger pensionstillskottsnivån. De kraftigaste genomsnittliga minskningarna uppstår i grupperna yngre kvinnor samt medelålders och äldre män medan äldre kvinnor genomsnittligt sett får en något högre ersättning. När det gäller yngre kvinnor torde orsaken till den lägre ersättningen till stor del vara

det förhållandet att antagandeinkomsten beräknas på grundval av tre årsinkomster medan antagandepoängen i nuvarande regler beräknas utifrån två årsinkomster. I lägre åldrar är inkomstökningen relativt kraftig. En ökning av antalet inkomstår som antagandeinkomsten beräknas på innebär därför att den inkomst som läggs till genomsnittligt sett är i motsvarande grad påtagligt lägre och bidrar alltså till att sänka snittet på det redovisade sättet.

Tabell 14.3.8 Genomsnittlig nettoersättning per år enligt nuvarande regler respektive nya regler samt procentuell skillnad mellan respektive ersättning. Män och kvinnor i olika åldrar med ATP som ligger mellan 75 000 kr/år och 130 000 kr/år

		Genomsnittersättning/år			Skillnad i procent		
Ålder		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	73372	77583	75410			
	Nya regler	70816	75742	73201	–3,5	–2,4	–2,9
35 – 39	Nuvarande regler	74982	78527	76502			
	Nya regler	72825	76680	74477	–2,9	–2,4	–2,6
40 – 44	Nuvarande regler	76145	80085	77934			
	Nya regler	74065	77830	75775	–2,7	–2,8	–2,8
45 – 49	Nuvarande regler	76603	81901	78695			
	Nya regler	75620	79098	76994	–1,3	–3,4	–2,2
50 – 54	Nuvarande regler	77088	83045	79452			
	Nya regler	75231	78411	76493	–2,4	–5,6	–3,7
55 – 59	Nuvarande regler	76628	84575	79946			
	Nya regler	75472	80252	77468	–1,5	–5,1	–3,1
60 – 64	Nuvarande regler	74902	84578	79551			
	Nya regler	76334	81745	78934	1,9	–3,3	–0,8
Alla	Nuvarande regler	75938	82640	78859			
	Nya regler	75059	79446	76971	–1,2	–3,9	–2,4

I fråga om gruppen med hög ATP, dvs. överstigande 130 000 kr per år, är utfallet liknande de föregående. Yngre kvinnor och äldre män får av i princip samma skäl som motsvarande kategorier i föregående grupp genomsnittligt sett lägre ersättning medan medelålders och äldre kvinnor samt yngre män får en relativt oförändrad ersättning.

Tabell 14.3.9 Genomsnittlig nettoersättning per år enligt nuvarande regler respektive nya regler samt procentuell skillnad mellan respektive ersättning. Män och kvinnor i olika åldrar med ATP som överstiger 130 000 kr/år

		Genomsnittersättning/år			Skillnad i procent		
Ålder		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	106436	109277	108621			
	Nya regler	101785	110749	108681	–4,4	1,3	0,1
35 – 39	Nuvarande regler	105074	107070	106478			
	Nya regler	103773	109193	107586	–1,2	2,0	1,0
40 – 44	Nuvarande regler	106831	108910	108348			
	Nya regler	107685	110186	109510	0,8	1,2	1,1
45 – 49	Nuvarande regler	105630	108874	108108			
	Nya regler	105374	108452	107725	–0,2	–0,4	–0,4
50 – 54	Nuvarande regler	108282	109813	109484			
	Nya regler	107248	105611	105963	–1,0	–3,8	–3,2
55 – 59	Nuvarande regler	106596	109924	109375			
	Nya regler	104950	105321	105260	–1,5	–4,2	–3,8
60 – 64	Nuvarande regler	107097	110192	109827			
	Nya regler	105740	105767	105764	–1,3	–4,0	–3,7
Alla	Nuvarande regler	106906	109789	109286			
	Nya regler	105822	106205	106138	–1,0	–3,3	–2,9

14.3.5 Effekter vid olika inkomst

Ytterligare en väg att analysera utfallet av de nya reglerna är att närmare studera utfallet i olika grupper indelade efter nivån på inkomsten som tjänades in före det att individen drabbades av arbetsoförmåga. Inkomstutveckling över livscykeln och förekomst av variationer för inkomsten skiljer sig till viss del mellan olika inkomstnivåer. Vilken inkomstnivå en individ tillhör kan i den meningen inverka på resultatet av olika beräkningsregler. Arbetsinkomsten har i redovisningen nedan liksom i ovan redovisade exempel antagits motsvara den uppmätta antagandeinkomsten, dvs. en genomsnittlig inkomst beräknad på ett antal års inkomster.

I tabellerna nedan redovisas spridningen av förändrat utfall vid övergång till nya regler i tre olika grupper med hel ersättning; individer vars antagandeinkomst är högst 90 500 kr, individer vars antagandeinkomst ligger mellan 90 500 kr och 181 000 kr samt individer vars antagandeinkomst överstiger 181 000 kr. En viss försiktighet vid tolkningen måste dock iakttas eftersom antagandeinkomsten, som i sig utgör en del av de nya reglerna, används som urvalsinstrument. Exempelvis måste resultatet för individerna i gruppen med hög antagandein-

komst ses i ljuset av att de hamnat i just den gruppen som följd av de nya reglerna.

Tabell 14.3.10 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt i olika åldrar. Hel ersättning. Antagandeinkomst högst 90 500 kr

Ålder	30 – 34			35 – 39		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	3	4	4	4	4	4
Mellan +10 och + 20 %	20	10	15	33	12	21
Mellan 0 och +10 %	64	74	69	50	69	60
Mellan 0 och –10 %	9	8	8	6	8	7
Mellan –10 och –20 %	3	3	3	7	4	5
Mindre än –20 %	1	1	1	2	4	3

Ålder	40 – 44			45 – 49		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	6	8	7	5	11	8
Mellan +10 och + 20 %	29	12	21	32	14	23
Mellan 0 och +10 %	38	52	44	36	25	30
Mellan 0 och –10 %	17	11	14	15	15	15
Mellan –10 och –20 %	7	9	8	8	13	11
Mindre än –20 %	3	8	6	4	23	14

Ålder	50 – 54			55 – 59		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	6	11	9	7	18	12
Mellan +10 och + 20 %	39	19	30	53	17	36
Mellan 0 och +10 %	28	21	24	18	15	16
Mellan 0 och –10 %	11	8	10	10	12	11
Mellan –10 och –20 %	9	15	12	6	9	7
Mindre än –20 %	7	25	16	5	29	17

Ålder	60 – 64			Alla		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	7	17	10	6	13	9
Mellan +10 och + 20 %	64	19	48	47	16	33
Mellan 0 och +10 %	20	17	19	28	30	29
Mellan 0 och –10 %	5	10	7	10	10	10
Mellan –10 och –20 %	2	10	5	6	10	8
Mindre än –20 %	2	27	11	4	21	12

Av tabellen ovan framgår att det i gruppen med låg antagandeinkomst föreligger en stark antalsmässig övervikt för de individer vars nettoersättning blir högre vid beräkning enligt de nya reglerna. Totalt sett får 80 procent av individerna en högre ersättning enligt de nya reglerna. Detta har till stor del sin grund i den genomsnittligt sett högre nivån för grundskyddet. Tendensen är kraftigast i lägre åldrar och bland kvinnorna.

Tabell 14.3.11 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt i olika åldrar. Hel ersättning. Antagandeinkomst mellan 90 500 kr och 181 000 kr.

Ålder	30 – 34			35 – 39		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	0	0	0	0	1	0
Mellan +10 och + 20 %	5	2	4	5	3	5
Mellan 0 och +10 %	30	28	29	30	20	26
Mellan 0 och –10 %	55	55	55	51	55	53
Mellan –10 och –20 %	9	14	11	13	19	15
Mindre än –20 %	0	0	0	1	1	1

Ålder	40 – 44			45 – 49		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	1	1	1	2	1	2
Mellan +10 och + 20 %	8	3	6	8	3	7
Mellan 0 och +10 %	30	19	25	32	18	28
Mellan 0 och –10 %	48	52	50	44	42	43
Mellan –10 och –20 %	11	22	15	13	23	16
Mindre än –20 %	2	4	3	1	13	5

Ålder	50 – 54			55 – 59		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	2	2	2	6	1	4
Mellan +10 och + 20 %	11	4	9	16	3	12
Mellan 0 och +10 %	28	13	23	33	11	26
Mellan 0 och –10 %	43	33	39	33	37	34
Mellan –10 och –20 %	14	28	19	10	26	15
Mindre än –20 %	2	21	9	3	22	9

Ålder	60 – 64			Alla		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	10	2	7	5	2	4
Mellan +10 och + 20 %	29	2	20	16	3	11
Mellan 0 och +10 %	29	13	24	30	15	25
Mellan 0 och –10 %	23	40	29	37	42	39
Mellan –10 och –20 %	6	25	13	10	24	15
Mindre än –20 %	2	18	8	2	14	6

I gruppen med individer vars antagandeinkomst ligger mellan 90 500 kr och 181 000 kr föreligger totalt sett en övervikt för andelen som får en sänkt ersättning enligt de nya reglerna. Till en del kan detta förklaras med slopandet av SGA. Det är dock främst männen som får en sänkt ersättning. I hela gruppen kvinnor finns en svag övervikt för dem som får högre ersättning. Bland äldre kvinnor är andelen med högre ersättning relativt stor medan motsatsen är fallet beträffande äldre män. I lägre åldrar är överväger andelen med sänkt ersättning beträffande såväl kvinnor som män.

Tabell 14.3.12 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt i olika åldrar. Hel ersättning. Antagandeinkomst högst 90 500 kr

Ålder	30 – 34			35 – 39		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	3	4	4	4	4	4
Mellan +10 och + 20 %	20	10	15	33	12	21
Mellan 0 och +10 %	64	74	69	50	69	60
Mellan 0 och –10 %	9	8	8	6	8	7
Mellan –10 och –20 %	3	3	3	7	4	5
Mindre än –20 %	1	1	1	2	4	3

Ålder	40 – 44			45 – 49		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	6	8	7	5	11	8
Mellan +10 och + 20 %	29	12	21	32	14	23
Mellan 0 och +10 %	38	52	44	36	25	30
Mellan 0 och –10 %	17	11	14	15	15	15
Mellan –10 och –20 %	7	9	8	8	13	11
Mindre än –20 %	3	8	6	4	23	14

Ålder	50 – 54			55 – 59		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	6	11	9	7	18	12
Mellan +10 och + 20 %	39	19	30	53	17	36
Mellan 0 och +10 %	28	21	24	18	15	16
Mellan 0 och –10 %	11	8	10	10	12	11
Mellan –10 och –20 %	9	15	12	6	9	7
Mindre än –20 %	7	25	16	5	29	17

Ålder	60 – 64			Alla		
Kön	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	7	17	10	6	13	9
Mellan +10 och + 20 %	64	19	48	47	16	33
Mellan 0 och +10 %	20	17	19	28	30	29
Mellan 0 och –10 %	5	10	7	10	10	10
Mellan –10 och –20 %	2	10	5	6	10	8
Mindre än –20 %	2	27	11	4	21	12

Bland individerna med hög antagandeinkomst är huvudtendensen att fler får en högre ersättning än en lägre vid beräkning enligt de nya reglerna. Detta gäller i något högre grad kvinnor än män. Det är dock främst bland dem i högre åldrar som denna tendens är starkast. Bland exempelvis de allra yngsta kvinnorna än andelen med lägre ersättning något högre.

14.4 Konsekvenser för kommuner och landsting

Förslagen i denna departementspromemoria innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) skall avskaffas för samtliga som uppbär sjukersättning, dvs. det som i dag utgörs av förtidspension och sjukbidrag. I stället skall bruttoersättningen höjas så att nettoersättningen för individer med enbart folkpension och pensionstillskott förblir i princip oförändrad. Den höjning av bruttoersättningen som blir följden kan uppskattas till cirka 3,2 miljarder kronor. De ökade bruttoersättningarna gör att det kommunala skatteunderlaget ökar. Det kan dock förutsättas att ökningen av pensionsutgifterna som övergången till ett helt beskattat grundskydd innebär kommer att finansieras med de samtidigt ökande skatteinkomsterna. Frågan om hur en justering i linje med detta skall vara utformad bereds inom Regeringskansliet.

När det gäller dem som fram till ikraftträdandet av det nya systemet har beviljats eller kommer att beviljas förtidspension eller sjukbidrag är inriktningen att någon förändring av nettoersättningen i princip inte skall ske som följd av övergången till det nya systemet. Samtidigt innebär förslagen totalt sett en viss minskning av nettokostnaden totalt i de offentliga finanserna såvitt avser dem som beviljas ersättning efter det att de nya reglerna trätt i kraft. Den årliga nettobesparingen kan vid ikraftträdandet av det nya systemet uppskattas till cirka 0,2 miljarder kronor och 2010 till cirka 2,0 miljarder kronor. De huvudsakliga fördelningspolitiska effekterna av förslagen innebär emellertid att individer som i nuvarande system uppbär relativt låga ersättningar genomsnittligt sett kommer att erhålla en viss höjning av nettoersättningen. Besparingen torde därför få relativt begränsade verkningar för kommunerna. Som följd av de regler om tillhörighet till den arbetsbaserade försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning som föreslås torde dock ett mindre antal individer komma att sakna rätt till inkomstrelaterad ersättning. Detta innebär en skillnad i förhållande till nuvarande regler om rätt till ATP som i princip innebär att den individ som någon gång tjänat in pensionspoäng alltid har rätt till viss förtidspension i form av ATP. I fråga om flertalet individer som är bosatta i Sverige och som till följd av de nya reglerna kommer att sakna rätt till inkomstrelaterad sjukersättning kommer dock grundskyddet i form av garantiersättning att träda in. För kommunernas del torde effekterna av de nya reglerna om försäkringstillhörighet innebära endast marginella förändringar.

14.5 Övriga konsekvenser

14.5.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Förslagen i denna departementspromemoria angående beräkning och fastställande av den antagandeinkomst som läggs till grund för inkomstrelaterad sjukersättning är i sig könsneutrala. Kvinnor och män har emellertid genomsnittligt sett olika mönster för förvärvsinkomster dels när det gäller nivåerna, dels hur inkomsten utvecklar sig över livscykeln. Kvinnor har i större utsträckning perioder med låga förvärvsinkomster eller perioder då sådana inkomster helt saknas. De inkomstskillnader som existerar i samhället slår följaktligen igenom även beträffande inkomstrelaterad sjukersättning. Detta förhållande kan emellertid inte lösas inom socialförsäkringens ram.

Kvinnorna berörs såväl i dagens system som i det föreslagna i betydligt större utsträckning av grundskyddet i försäkringen. Förslaget

om en enhetlig garantinivå på 2,4 prisbasbelopp får därför stor betydelse för gruppen kvinnor. Denna garantinivå innebär att genomsnittet för grundskyddet höjs något i förhållande till nuvarande regler eftersom den i princip motsvarar den högre nivå för folkpension och SGA som i dag gäller för ogifta personer.

Ett förslag som framför allt gynnar gruppen äldre kvinnor är att den inkomstrelaterade sjukersättningen föreslås bli oberoende av försäkringstid vilket får till följd att denna, till skillnad från dagens ATP, inte blir andelsberäknad (30-dels beräknad).

I avsnitt Konsekvenser för den enskilde redovisas ingående vilka effekter de föreslagna reglerna kan få för kvinnor respektive män, avsnitt 14.3.2.

14.5.2 Administrativa konsekvenser

De förslag som lämnas i denna departementspromemoria medför sannolikt att det behöver göras nya investeringar i Riksförsäkringsverkets IT-stöd. Stora förändringar genomförs i datasystemen bl.a. med anledning av införandet av det reformerade ålderspensionssystemet. I vilken omfattning dessa även kan utnyttjas i det reformerade förtidspensionssystemet har inte undersökts.

Omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner och sjukbidrag till sjukersättning föreslås bli en engångsinsats som skall kunna göras helt maskinellt. Några kostnadsberäkningar för detta har inte genomförts.

För försäkringskassornas del torde administrationskostnaderna för den löpande handläggningen av ärenden inte påverkas på något mer avgörande sätt med anledning av de föreslagna regeländringarna. Sannolikt medför dock de bestämmelser, som innebär att inkomstrelaterad sjukersättning görs oberoende av försäkringstid, att färre ärenden kommer att prövas. De föreslagna förändringarna innebär att det nya sjukersättningssystemet kommer att få en annan konstruktion än dagens förtidspension. Sedvanliga insatser för utbildning, information och ett ökat antal kontakter med allmänheten, andra myndigheter och övriga samarbetspartners medför ökade att administrationskostnader i samband med genomförandefasen.

15 Författningskommentar

En reformering av reglerna om ersättning vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga av sådan omfattning som föreslås i denna departementspromemoria innebär ett stort antal åtföljande lagstiftningsåtgärder i många författningar. Flertalet sådana åtgärder föranleds dock endast av namnbytet till sjukersättning. De författningsförslag som lämnas här berör i huvudsak de centrala författningarna på socialförsäkringens område.

I avsnitt 12 redovisas riktlinjer för hur ett nytt bostadsstöd till sjukersättningsberättigade bör utformas. Detta bostadsstöd föreslås ersätta dagens bostadstillägg till pensionärer (BTP) för denna grupp försäkrade. Några lagtextförslag till det nya systemet för bostadsstöd lämnas inte här. Som en konsekvens av den fortsatta beredningen av frågan föreslås inte heller några ändringar i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

Bland ytterligare författningsändringar som kan komma att behöva vidtas i samband med ett ikraftträdande av de föreslagna bestämmelserna om sjukersättning men som förbigås i detta sammanhang kan nämnas de som gäller bestämmelser om folkpensionsförmånerna hustrutillägg och barntillägg samt samordning mellan sjukersättning i form av garantiersättning och vissa efterlevandeförmåner. Vissa upphävanden av författningar som bör göras i ett sammanhang med det reformerade systemet för efterlevandepensioner förbigås även här. Det gäller t.ex. lagen (1969:205) om pensionstillskott och vissa bestämmelser i inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringar i de följande lagförslagen som endast innebär att begreppet förtidspension eller sjukbidrag byts ut mot sjukersättning respektive tidsbergränsad sjukersättning kommenteras inte särskilt.

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

Det i denna departementspromemoria föreslagna regelverket om sjukersättning har av praktiska skäl inarbetats i vad som för närvarande återstår av AFL. Detta bör ses som en provisorisk lösning i avvaktan på en generell översyn av AFL.

De allmänna förutsättningarna för rätt till sjukersättning är inte avsedda att i något materiellt avseende skilja sig från vad som i dag gäller för rätt till förtidspension.

I detta förslag till ändring i AFL har beaktats de ändringar och upphävande av bestämmelser som föreslagits i prop. 1999/2000:91 Efterlevandepension och efterlevandestöd till barn, samt prop. 1999/2000:138 Anpassningar till ålderspensionssystemet inför år 2001 m.m.

Vissa följdändringar i AFL föreslås inte här. Det gäller bestämmelserna i 10 kap. om folkpension vid institutionsvistelse m.m. Dessa bestämmelser är föremål för en särskild utredning (S 1999:09). Det gäller vidare bestämmelserna i 16 kap. 1, 2, 4–6, 9 och 12 §§ om utgivande av pension. En förändring av dessa bestämmelser bör göras i ett sammanhang med förändringar som föranleds av det reformerade systemet för efterlevandepensioner.

3 kap. Om sjukpenning
13 §

I paragrafens andra stycke har hänvisningen till 8 § ändrats till 7 §. Detta utgör endast en rättelse. I övrigt har detta stycke anpassats till sjukersättningssystemet på så sätt att i den mån 3, 5 och 7 §§ gäller sjukersättning skall de tillämpas även om en försäkrad skulle haft rätt till garantiersättning om han eller hon uppfyllt villkoren om försäkringstid.

7 kap. Allmänna bestämmelser om sjukersättning
1 §

Denna paragraf, som anger grundläggande rekvisit för rätt till vad som nu är förtidspension, har anpassats till det nya systemet för att där fylla samma funktion. De rekvisit som anger vad som krävs för att ett försäkringsfall skall anses föreligga är oförändrade. Sjukersättning skall emellertid inte kunna utges tidigare än från och med den månad den försäkrade fyller 30 år. Ersättning vid varaktig eller långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga i yngre åldrar skall i stället utges enligt ett särskilt försäkringssystem. I övrigt gäller att sjukersättning, liksom

förtidspension, skall kunna utges för tid före den månad den försäkrade fyller 65 år. I likhet med dagens system innehåller det föreslagna en förmån som utges tills vidare och en tidsbegränsad förmån som utges i de fall den försäkrades arbetsförmåga inte bedöms varaktig men bestående för avsevärd tid. I den föreslagna paragrafen har emellertid uttrycket ”avsevärd tid” bytts ut till ”minst ett år”. Detta innebär endast en kodifiering i förtydligande syfte av den fasta praxis som gäller. Den tidsbegränsade förmånen föreslås bli benämnd tidsbegränsad sjukersättning.

4 §

Förtidspension är i dag en gren av den allmänna pensioneringen. Pensionen utges dels i form av folkpension, dels i form av tilläggspension. I sin nuvarande lydelse anger denna paragraf storleken av förmånen folkpension i form av förtidspension. Sjukersättning skall i stället kunna utges som inkomstrelaterad ersättning och som garantiersättning. I den förslagna lydelsen av paragrafen anges detta med hänvisning till de kapitel som reglerar respektive ersättningsform.

8 kap. Om inkomstrelaterad sjukersättning

1 §

Sjukersättningen är en försäkring mot det bortfall av förvärvsinkomster som blir följden av att en försäkrad drabbas av långvarig eller varaktig medicinskt betingad arbetsoförmåga. Den inkomstrelaterade ersättningen är sjukersättningens huvudförmån. Den skall kunna utges till den som är aktuellt försäkrad för denna förmån enligt socialförsäkringslagen (1999:799) och som uppfyller de allmänna rekvisiten för rätt till sjukersättning som anges i 7 kap. om han eller hon har haft sådana inkomster som utgör pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension minst ett av de närmaste åren som föregått försäkringsfallet. Den tidsperiod som närmast föregår året då försäkringsfallet inträffar och från vilken inkomster hämtas benämnes *ramtid*. Begreppet försäkringsfall har här samma innebörd som pensionsfall i förtidspensionssystemet. I förtydligande syfte anges att även pensionsgrundande inkomst som *kommer* att fastställas ger rätt till inkomstrelaterad sjukersättning. Det kan nämligen inträffa att försäkringsfallet inträffar året efter den försäkrades första förvärvsaktiva år och att det vid prövningen av rätt till sjukersättning ännu inte har hunnit fastställas pensionsgrundande inkomst för detta år. Utan detta förtydligande skulle den försäkrade i denna situation kunna anses inte berättigad till nämnda förmån.

Att den som inom ramtiden har eller kan tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst av förtidspension kvalificerar sig för inkomstrelaterad sjukersättning framgår av övergångsbestämmelserna.

2 §
I denna paragraf anges hur lång ramtiden är. För den som inte kommer att uppnå 47 års ålder det år då försäkringsfallet inträffar är ramtiden 8 år. I högre åldrar avtrappas ramtidens längd. Skälen för detta har redovisats i avsnitt 5.3.3. Sålunda är ramtiden 7 år om den försäkrade uppnår 47 men inte 50 års ålder under försäkringsfallsåret, 6 år för den som då uppnår 50 men inte 53 års ålder samt 5 år för en försäkrad som uppnår 53 års ålder eller däröver under detta år.

3 §
Det mått som används för att uppskatta det inkomstbortfall den försäkrade får vidkännas med anledning av försäkringsfallet benämnes antagandeinkomst. I denna paragraf anges att den inkomstrelaterade sjukersättningen beräknas på grundval av en sådan antagandeinkomst.

4 §
Som komponenter vid framräkningen av en antagandeinkomst används den försäkrades årliga förvärvsinkomster och därmed jämförliga inkomster under ramtiden. Sådana inkomster benämns enligt förevarande paragraf bruttoårsinkomster. Bruttoårsinkomst utgörs av dels pensionsgrundande inkomster enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med tillägg för debiterad pensionsavgift, dels av pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats en försäkrad som uppburit förtidspension eller sjukersättning. Anledningen till att debiterade pensionsavgifter återläggs till de pensionsgrundande inkomsterna är att bruttoårsinkomster skall återspegla den försäkrades inkomstförhållanden under dessa år före avdrag för allmänna skatter och avgifter.

5 §
I denna paragraf anges taket för hur stora bruttoårsinkomster som får användas vid beräkningen av antagandeinkomst. Inkomster som överstiger 7,5 gånger det förhöjda prisbasbeloppet skall inte medräknas.

6 §
Eftersom bruttoårsinkomsterna skall användas för att räkna fram en antagandeinkomst som ett mått för den försäkrades inkomstförlust vid försäkringsfallet, måste dessa inkomster räknas om till aktuellt penningvärde. I denna departementspromemoria har inte föreslagits några indexeringsmetoder. För att paragrafen ändå skall kunna läsas

har angivits att bruttoårsinkomsten multipliceras med kvoten av *x-basbeloppet* för det år då sjukersättningen skall börja utges och *x-basbeloppet* för det år bruttoårsinkomsten hänför sig till.

7 §
Denna paragraf anger hur antagandeinkomsten framräknas. Antagandeinkomsten utgörs av genomsnittet av de tre högsta omräknade bruttoårsinkomsterna under ramtiden. Om det vid denna beräkning endast finns en eller två bruttoårsinkomster under ramtiden kommer resterande år att tas upp med 0.

8 §
Den inkomstералterade sjukersättningen utges vid hel förmån för år räknat med 64 procent av antagandeinkomsten. Partiell förmån motsvarar samma andel av hel förmån som den försäkrade har rätt till enligt 7 kap. 2 § andra – fjärde styckena, dvs. tre fjärdedels, halv och en fjärdedels förmån.

9 §
Utländska förmåner som enligt denna paragraf skall avräknas mot inkomstrelaterad sjukersättning är sådana som motsvarar sjukersättning, dvs. såväl inkomstrelaterade förmåner som garantiförmåner.

9 kap. Om sjukersättning i form av garantiersättning
1 §
Sjukersättning i form av garantiersättning, förkortat *garantiersättning*, utgör som närmare beskrivits i avsnitt 6 en utfyllnad av den inkomstrelaterade sjukersättningen för de som enligt SofL är aktuellt försäkrade för garantiersättning och som saknar eller endast har en låg inkomstrelaterad ersättning. Den för år räknat beloppsmässiga nivå upp till vilken garantiersättning fyller ut den inkomstrelaterade sjukersättningen benämns *garantinivå*.

I likhet med vad som gäller för folkpension i form av förtidspension och pensionstillskott skall garantiersättningen andelsberäknas i förhållande till den försäkrades tidsmässiga anknytning till den svenska försäkringen. Avgörande för hur stor andel av en hel garantiersättning som skall utges är den försäkringstid som kan tillgodoräknas den försäkrade.

2 §
Nuvarande bestämmelser om andelsberäkning av folkpension finns i 5 kap. Enligt dessa beräknas folkpension antingen i förhållande till tid för bosättning i Sverige eller i relation till antalet år för vilka tillgodo-

räknats pensionspoäng. Garantiersättning skall enbart beräknas i förhållande till försäkringstid dvs. i princip samma beräkningssätt som gäller för bosättningstid i nuvarande 5 kap. Bestämmelserna om försäkringstid har för överskådlighetens skull överförts till förevarande kapitel. I denna paragraf anges att försäkringstid skall kunna tillgodoräknas den försäkrade från och med det år då han eller hon fyller 16 år till och med försäkringsfallet *(faktisk försäkringstid)* och för tiden därefter till och med det år då han eller hon fyller 64 år *(framtida försäkringstid)*. Den faktiska försäkringstiden beräknas enligt 3 – 5 §§ och den framtida försäkringstiden enligt 6 §.

Såväl faktisk som framtida försäkringstid skall avrundas till närmast antal hela månader. Den sammanlagda försäkringstiden, dvs. summan av faktisk och framtida försäkringstid, skall sedan sättas ned till närmast antal hela år. Detta framgår av paragrafens *andra stycke* och utgör ingen skillnad mot dagens bestämmelser om beräkning av bosättningstid.

3 §

Innehållet i denna paragraf motsvarar 5 kap. 6 § a) och b).

4 §

Denna paragraf motsvarar bestämmelserna om förtidspension i 5 kap. 7 §.

5 §

Bestämmelsen i denna paragraf motsvarar 2 kap. 4 § lagen (1998:702) om garantipension.

6 §

Metoden att beräkna framtida försäkringstid för garantiersättning motsvarar den som gäller för beräkning av framtida bosättningstid för folkpension i form av förtidspension i 5 kap. 9 § i dess nuvarande lydelse. Bestämmelsens uppbyggnad har dock förenklats något i den föreslagna paragrafen.

7 §

Garantiersättningen är konstruerad som en utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen upp till en viss garantinivå. I denna paragraf anges att garantinivån för år räknat motsvarar 2,4 gånger prisbasbeloppet.

8 §
Denna bestämmelse motsvarar vad som i dag gäller för folkpension i form av förtidspension och även för garantipension i det reformerade ålderspensionssystemet. Den har kommit till för att undvika att andelsberäknad ersättning ges ut med alltför små belopp. Till följd av samordningsregeln i artikel 45 i förordningen (EEG) nr 1408/71 kommer den som har försäkringstid från andra länder inom EU/EES att få räkna med den tiden för att uppnå de tre kvalifikationsåren. En förutsättning för en sådan sammanläggning är emellertid att den försäkrade kunnat tillgodoräknas minst ett år med försäkringstid i Sverige.

9 §
Till följd av garantiersättningens funktion som utfyllnadsförmån är utgångspunkten för beräkning av denna ersättning sjukersättningens huvudförmån, nämligen den inkomstrelaterade ersättningen. Denna princip anges i *första stycket* av förevarande paragraf. Här anges även att det är den inkomstrelaterade sjukersättningen *före* samordning med eventuell yrkesskadelivränta som avses.

I paragrafens *andra stycke* anges att med inkomstrelaterad sjukersättning jämställs i detta sammanhang liknande utländsk ersättning som inte är av utfyllnadskaraktär. De särskilda frågeställningar som uppkommer vid beräkning av garantiersättning när den försäkrade har varit försäkrad enligt flera länders lagstiftningar inom EU/EES redovisas i avsnitt 6.3.3.

10 §
I denna paragraf anges hur garantiersättningen beräknas. Garantiersättningen är konstruerad som en utfyllnad till den inkomstrelaterade ersättningen upp till en garantinivå. Storleken på garantiersättningen är alltså beroende av hur stor den inkomstrelaterade ersättningen är såsom denna anges i 9 §. För den som helt saknar inkomstrelaterad ersättning motsvarar hel garantiersättningen garantinivån. Om den försäkrade har rätt till hel inkomstrelaterad förmån men så låg sådan att den understiger garantinivån, utgör garantiersättningen ett belopp motsvarande skillnaden mellan den inkomstrelaterade ersättningen och garantinivån. Med hänsyn till att garantiersättningen kommer att vara relaterad till prisbasbeloppet måste det vid ingången av varje nytt år göras en ny beräkning av den garantiersättning som skall utges för det kommande året.

11 §
Rätten till garantiersättningen är beroende av försäkringstid som beräknas enligt 2 – 6 §§. I 8 § anges vidare att det krävs minst tre års till-

godoräknad försäkringstid för att garantiersättning skall utges. För att den försäkrade skall vara berättigad till oavkortad garantiersättning krävs att antalet år med försäkringstid som enligt detta kapitel kan tillgodoräknas honom eller henne uppgår till minst 40. I annat fall görs enligt denna paragraf en avkortning av garantinivån till så stor andel som svarar mot förhållandet mellan det antal år som kan tillgodoräknas den försäkrade och talet 40. Därefter sker en reducering med hänsyn till storleken på den inkomstrelaterade ersättningen. Som exempel kan nämnas att om den försäkrade kan tillgodoräknas 20 år med försäkringstid innebär detta att garantiersättningen beräknas genom att garantinivån avkortas till 20/40 av 2,4 gånger prisbasbeloppet. Den på detta sätt reducerade garantinivån avtrappas därefter mot 100 procent av den inkomstrelaterade sjukersättningen som denna anges i 9 §.

12 §

I paragrafen anges hur beräkningen av garantiersättning sker för den som har rätt till partiell sjukersättning enligt 7 kap. 2 §. Beräkningen skall ske så att det först beräknas vad hel garantiersättning skulle ha blivit om rätt till sådan hade förelegat. Därefter sker andelsberäkningen. Om den försäkrade inte kan tillgodoräknas en försäkringstid om 40 år för garantiersättning och garantiersättningen därför enligt 11 § skall avkortas i förhållande till antalet 40-delar, skall sådan avkortning ske först och andelsberäkningen därefter.

9 a kap. Om omvandling av förtidspension till garantiersättning

1 §

Ikraftträdandet av ett nytt ersättningssystem för försäkrade som drabbas av långvarig eller varaktigt medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan innebär att en övergångslösning måste finnas för den stora grupp individer med redan beviljade förmåner från det äldre systemet.

I denna departementspromemoria har föreslagits att denna grupps förtidspensionsförmåner skall tekniskt omvandlas till sjukersättningsförmåner. Av skäl som anförts i avsnitt 10 bör regelverket kring den omvandlingen återges i lagtext i stället för i övergångsbestämmelser. Dessa regler har av praktiska skäl införts i detta nya 9 a kapitel.

I denna paragraf anges de grundläggande principerna för omvandling av förtidspension till sjukersättning. Redan beviljade förtidspensioner och sjukbidrag omvandlas i samband med ikraftträdande av det nya ersättningssystemet till sjukersättning och tidsbegränsad sjukersättning. Ersättningen utges även efter omvandlingen med samma ersättningsgrad. Tidsbegränsad sjukersättning omfattar samma tidsperiod som det tidigare sjukbidraget. I övrigt kommer samma regler att gälla för såväl förtidspensioner som för sjukbidrag vid omvandlingen. Om-

vandling blir som beskrivs i avsnitt 7.2 en engångsinsats som i princip endast görs vid detta tillfälle. De omvandlade ersättningarna utges efter ikraftträdande i form av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning. Till detta kommer i förekommande fall ett tillägg som räknas fram genom det justeringsbelopp som anges i 5 §.

2 §

Tilläggspension i form av förtidspension grundas på de inkomster som den försäkrade har haft före förtidspensioneringen. I regel påverkas storleken av tilläggspensionen i hög grad av de två högsta inkomsterna under en tidsrymd om fyra år före pensionsfallet. Även andra inkomster som kan ligga långt tillbaka i tiden påverkar i regel också beräkningen. Beräkningen skiljer sig därmed avsevärt från den beräkningen av antagandeinkomsten som föreslås i denna departementspromemoria. Tilläggspensionen utgör dock den inkomstrelaterade ersättningen i nuvarande system och skall därför enligt denna paragraf omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning.

3 §

I denna paragraf beskrivs närmare hur omvandlingen av tilläggspension i form av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning skall gå till. Den inkomstrelaterade sjukersättningen beräknas på en antagandeinkomst. För omvandlingen av tilläggspensionen inom förtidspensioneringen till inkomstrelaterad sjukersättning krävs således att en antagandeinkomst fastställs. Därefter kan de omvandlade tilläggspensionerna fortsättningsvis behandlas på samma sätt som de nybeviljade inkomstrelaterade sjukersättningarna.

Tilläggspensionen grundas på medeltalet av de femton högsta pensionspoäng eller – om den försäkrade tillgodoräknats endast ett lägre antal – det antal som tillgodoräknats den försäkrade. Medelpensionspoängen grundas följaktligen på genomsnittet av den försäkrades inkomster. Pensionspoäng fastställs dock endast på de inkomster som överstiger ett prisbasbelopp. Det innebär att ett prisbasbelopp måste läggas till den inkomst som kan räknas fram med hjälp av medelpensionspoängen för att den skall kunna sägas motsvara den genomsnittliga inkomst som bör utgöra antagandeinkomsten efter omvandlingen.

Om den försäkrade inte har tillgodoräknats 30 år med pensionspoäng skall tilläggspensionen reduceras och utges med så stor andel som svarar mot antalet år med pensionspoäng. För att anpassa även den inkomstrelaterade sjukersättningen till denna reduktion måste antagandeinkomsten reduceras i motsvarande omfattning. Antagandeinkomsten reduceras med en andel som svarar mot det antal pensionspoängår som tillgodoräknats i förhållande till talet trettio. Genom att på detta sätt re-

ducera antagandeinkomsten kan denna i fortsättningen ligga till grund för beräkningen av den nya inkomstrelaterade sjukersättningen utan ytterligare anpassning.

4 §

Garantiersättningen för den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning eller som har en sådan sjukersättning som understiger garantinivån på 2,4 prisbasbelopp beräknas på samma sätt som när sjukersättning beviljas enligt de föreslagna bestämmelserna efter ikraftträdandet. Garantiersättning beräknad efter den nya enhetliga garantinivån i det nya ersättningssystemet utgör en av utgångspunkterna vid beräkningen av den justering av den sammantagna ersättning som behövs för att den försäkrade skall få samma ekonomiska utfall som före omvandlingen. Eftersom den nya enhetliga garantinivån ger en högre ersättning än det nuvarande grundskyddet för gifta kan det i vissa fall komma att innebära att ersättningen måste justeras ner för att det ekonomiska utfallet skall bli detsamma efter omvandlingen som före denna.

5 §

Skillnaden i nettoutfallet mellan en inkomstrelaterad sjukersättning som grundas på en antagandeinkomst beräknad enligt 3 § samt, i förekommande fall, en garantiersättning som beräknas enligt 9 kap. och förtidspensionen beräknad enligt dagens regler förklaras i huvudsak av effekterna av den skatteförmån som ligger i SGA. För att de förtidspensionärer som får sina förtidspensioner omvandlade till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning skall få samma nettoersättning även efter omvandlingen måste skillnaden mellan förtidspensionen beräknad enligt dagens regler och den omvandlade sjukersättningen räknas fram för att korrigera den sammantagna sjukersättningen efter omvandlingen. Denna korrigering eller justering görs med hjälp av ett *justeringsbelopp*. Detta räknas i princip fram som en skillnad mellan den tidigare utgivna förtidspensionen, uppräknad med bruttovärdet av SGA för den enskilde försäkrade vid den kommunalskatt som gäller för denne, och den nya sjukersättningen. Beräkningen är komplicerad och innefattar omvandling av en skatteförmån till en bruttoförmån. Grundskyddet i det nuvarande ersättningssystemet uppräknat med bruttovärdet av SGA utgör därvid det omvandlade grundskyddet eller en *beräkningsmässig garantiersättning*. Metoden är ingående beskriven i avsnitt 7.5. Den använda metoden medför också att ersättningsregler som sammanhänger med utformningen av folkpension och pensionstillskott i nuvarande system och som inte kommer att ha någon motsvarighet i det föreslagna ersättningssystemet påverkar den totala er-

sättningen även efter omvandlingen så att nettoersättningen blir densamma såväl före som efter omvandlingen.

Ett justeringsbelopp som kommer att utgöra ett tillägg till sjukersättningen behandlas i allt väsentligt som garantiersättning. Detta innebär bl.a. att det blir en bosättningsbaserad förmån. Däremot kan det inte reduceras mot yrkeskadelivräntan vid omvandlingen eftersom justeringsbeloppet utgör resultatet av en jämförelse mellan ersättningar från respektive system.

De negativa justeringsbelopp som uppstår sammanhänger så gott som uteslutande med att den nya enhetliga garantinivån ger högre ersättning än dagens grundskydd för gifta. Eftersom garantiersättningen utgör en utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen är det naturligt att avräkningen sker i första hand på garantiersättningen.

Omvandlingen av förtidspensioner till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning samt justeringsbelopp görs vid ett enda tillfälle. Någon omräkning skall inte göras vid senare förändringar i de förhållanden som förelåg vid omvandlingstillfället. Däremot förfaller justeringsbeloppet då den försäkrade beviljas annan – högre eller lägre – ersättningsgrad.

6 – 7 §§

Till grund för framtagandet av den beräkningsmässiga garantiersättningen ligger en bruttoersättning som består av de förmåner som påverkar SGA, dvs. folkpension, pensionstillskott, tilläggspension (med avdrag för eventuell yrkesskadelivränta) samt utbetald arbetsskadelivränta. Denna faktiska bruttoersättning höjs med bruttovärdet av SGA i förhållande till värdet av det vanliga grundavdraget vid den kommunalskatt som gäller eller skall gälla för den försäkrade vid utgången av 2002. Denna *omvandlade bruttoersättning* korrigeras därefter med avseende på skillnaderna i grundavdraget mellan den högre nivå som SGA-kompensationen gett och den ursprungliga nivån.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen är vad som därefter återstår sedan den inkomstrelaterade sjukersättning som den försäkrade har rätt till i det nya systemet och eventuellt förekommande utbetald arbetsskadelivränta dragits av.

Yrkesskadelivränta reducerar i det nuvarande systemet i första hand tilläggspensionen. I det föreslagna systemet kommer yrkesskadelivräntan att i första hand reducera garantiersättningen. Genom att yrkesskadelivräntan reducerar tilläggspensionen kommer den att påverka storleken av SGA-kompensationen, dvs. justeringsbeloppet. Yrkesskadelivräntans effekt på SGA före omvandlingen fastställs därmed en gång för alla. Denna effekt kvarstår även om yrkesskadelivräntan jämkas med avseende på invaliditetsgraden. Eftersom yrkesskadeliv-

räntan efter sådan jämkning kommer att påverka sjukersättningens storlek enligt de föreslagna nya samordningsbestämmelser saknas det anledning att vidta någon ändring av det vid omvandlingen fastställda justeringsbeloppet.

8 §

I de beräkningar som skall göras enligt 6–7 §§ ingår kommunalskattesatsen för inkomståret 2002 som en komponent. Därvid skall användas den skattesats som följer av den skattetabell som beslutats tillämplig för den försäkrade detta inkomstår. Har skattemyndigheten inte fattat något beslut om tillämplig skattetabell för en försäkrad, t.ex. på grund av att han eller hon har F-skattsedel, får man i stället simulera ett sådant beslut genom att med ledning av folkbokföringsuppgifter för den 1 november 2001 bedöma vilken skattetabell som hade varit tillämplig för den försäkrade.

9 – 10 §§

Justeringsbeloppet i kombination med den enhetliga garantinivån utgör SGA-kompensationen för den enskilde försäkrade. För försäkrade som är bosatta utomlands och får förtidspension som omfattas av bestämmelserna i lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) kommer någon SGA-kompensation inte ifråga. Med anledning av detta sker beräkningen av den omvandlade bruttoersättningen på annat sätt för denna grupp försäkrade än för dem som är obegränsat skattskyldiga enligt inkomstskattelagen. Till summan av de faktiska ersättningarna läggs här i stället bruttovärdet av skatteförmånen, dvs. skattebefrielsen enligt SINK på folkpensionen och en del av pensionstillskottet. I övrigt sker beräkningen av justeringsbeloppet på samma sätt som för dem som är obegränsat skattskyldiga Sverige.

17 kap. Om sammanträffande av förmåner m.m.

2 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande samordningsbestämmelse som gäller när förtidspension och så kallad yrkesskadelivränta utges samtidigt. Samordningen skall ske på så sätt att sjukersättning i form av inkomstrelaterad ersättning och garantiersättning minskas med tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp. Reduceringen skall i första hand göras på garantiersättningen. I likhet med nuvarande regler föreslås en bestämmelse om att den försäkrade alltid skall ha rätt till ett visst minsta belopp av sjukersättning. Detta belopp bör för månad räknat vara 5 procent av prisbasbeloppet.

18 kap. Om allmänna försäkringskassor
17 §
I paragrafen har, förutom namnändringar, införts en bestämmelse om garantiersättning av motsvarande innebörd som den som enligt paragrafen inskränker socialförsäkringsnämnds beslutskompetens i förtidspensionsärenden. Således skall nämndens beslut inte omfatta en prövning av förutsättningarna för och storleken av garantiersättning med tillämpning av reglerna om försäkringstid.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Nuvarande ordning för beräkning av ålderspensionsrätt på förtidspension i det reformerade ålderspensionssystemet har tillskapats som en provisorisk lösning i avvaktan på att även förtidspensionssystemet reformeras. De föreslagna ändringarna i denna lag är föranledda av det förändrade sättet att beräkna ålderspensionsrätt på sjukersättning i förhållande till vad som gäller för förtidspension. De föreslagna reglerna tillämpas även för inkomstrelaterad sjukersättning efter omvandling enligt 9 a kap. AFL.

2 kap.
5 §
I det föreslagna sjukersättningssystemet är det enbart den inkomstrelaterade sjukersättningen som ger ålderspensionsrätt, således inte garantiersättning. Sådan pensionsrätt skall tillgodoräknas på *antagandeinkomsten* minskad med 7 procentenheter som motsvarar den allmänna pensionsavgift som reducerar den pensionsgrundande inkomsten för förvärvsaktiva. För att den systematik LIP är uppbygd kring inte skall frångås är det dock endast *utbetald ersättning* som utgör pensionsgrundande inkomst. Resterande del tillgodoräknas i form av ett pensionsgrundande belopp som beräknas enligt 3 kap. I denna paragraf har inkomstrelaterad sjukersättning lagts till uppräkningen av ersättningar som räknas som pensionsgrundande inkomst av anställning. Härvid avses således *utbetald* inkomstrelaterad sjukersättning.

17 a §
Paragrafen är ny och har kommit till för att förhindra att överkompensation i ålderspensionshänseende uppkommer i de fall inkomstrelaterad sjukersättning samordnats med arbetsskadelivränta.

Arbetsskadelivränta är nämligen pensionsgrundande till sitt bruttobelopp. I och med att även inkomstrelaterad sjukersättning till den del som avser utbetald ersättning skall utgöra pensionsgrundande inkomst anges här att i fall av samordning mellan sjukersättning och arbetsskadelivränta är livräntan inte pensionsgrundande till den del den har samordnats med inkomstrelaterad sjukersättning.

3 kap.
4 §
I denna paragraf anges att en försäkrad som för någon del av ett år har uppburit inkomstrelaterad sjukersättning skall tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året enligt de närmare förutsättningar som anges i 5 § om inte annat följer av 6 eller 7 §§. En försäkrad som någon gång under året börjat eller upphört uppbära inkomstrelaterad sjukersättning skall således även tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året.

5 §
I denna paragraf anges hur pensionsgrundande belopp för inkomstrelaterad sjukersättning beräknas. Principen för beräkningen vid hel förmån är att för varje månad som inkomstrelaterad sjukersättning uppburits skall det pensionsgrundande bloppet det året motsvara en tolftedel av skillnaden mellan 93 procent av den antagandeinkomst som ligger till grund för den inkomstrelaterade sjukersättningen och den pensionsgrundande inkomsten av den sjukersättningen, dvs. den utbetalda ersättningen. Om den försäkrade har partiell sjukersättning görs motsvarande beräkning med en till graden av sjukersättning proportionell andel av 93 procent av antagandeinkomsten.

6 §
Ändringen av denna paragraf är en konsekvens av det föreslagna sättet att beräkna ålderspensionsrätt för inkomstrelaterad sjukersättning. Jämför även 2 kap. 17 a §.

7 §
Jämför 6 §. Även denna ändring är en konsekvens av sättet att beräkna ålderspensionsrätt för inkomstrelaterad sjukersättning.

4 kap.
1 §
Paragrafens andra stycke, som anger när pensionspoäng skall fastställas i det reformerade ålderspensionssystemet, har ändrats med anledning

av att inkomstrelaterad sjukersättning föreslås utgöra pensionsgrundande inkomst.

9 §
Huvudregeln för beräkning av pensionspoäng enligt LIP anges i 4 kap. 8 §. Denna beräkning baseras på den pensionsgrundande inkomsten. Inkomstrelaterad sjukersättning utgör både pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp. Denna föreslagna ordning har kommit till för att bäst passa det system som bär upp LIP. Det pensionsgrundande beloppet för sjukersättning kan emellertid, till skillnad från det nuvarande pensionsgrundande beloppet för förtidspension, likställas med pensionsgrundande inkomst vid beräkning av pensionspoäng. Det anges därför i den föreslagna ändringen av paragrafen att så skall ske.

5 kap.
13 §
Denna paragraf innehåller det s.k. förvärvsvillkoret. Detta villkor innebär att den pensionsberättigade, för att få pension på den del av pensionsbehållningen som härrör från pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring, barnår och studier, måste uppfylla vissa krav avseende tillgodoräknade inkomster m.m. I paragrafens andra stycke har pensionsgrundande belopp för förtidspension bytts ut mot sådant belopp för sjukersättning.

6 kap.
16 §
Ändringen i paragrafen föranleds av att 13 kap. AFL föreslås upphävas.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

5 §
Enligt den provisoriska lösning för ålderpensionsavgift för inkomstrelaterad sjukersättning som beskrivs i avsnitt 8.7.2. skall staten betala hela denna avgift om 18,5 procent. Förevarande paragraf har ändrats i enlighet med detta.

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

6 kap.
1 §
Sjukersättning föreslås samordnas med arbetsskadelivränta enligt samma princip som gäller för samordning mellan förtidspension och sådan livränta. Således skall arbetsskadelivräntan endast utges i den mån den överstiger den sjukersättning som helt eller delvis utges med anledning av samma inkomstförlust som föranlett livräntan.

15.5 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

3 kap.
1 §
Sjukersättning i form av garantiersättning är, enligt vad som närmare beskrivits i avsnitt 6.2, en förmån som enligt systematiken i SofL tillhör de bosättningsbaserade förmånerna. Den skall därför upptas i förteckningen i denna paragraf över vilka förmåner enligt AFL som en person som är bosatt i Sverige är försäkrad för. Sjukersättning i form av garantiersättning ersätter därför folkpension i form av förtidspension beräknad i förhållande till det antal år som har tillgodoräknats som bosättningstid i Sverige i paragrafens uppräkning av förmåner.

4 §
Den inkomstrelaterade sjukersättningen är till sin karaktär en arbetsbaserad förmån. Den skall därför upptas i denna paragrafs förteckning över förmåner enligt AFL som den som arbetar i Sverige är försäkrad för. Den inkomstrelaterade sjukersättningen ersätter tilläggspension i form av förtidspension i punkten 3 i denna paragraf. Vidare har folkpension i form av förtidspension beräknad i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension tagits bort i punkten 4.

6 §
I denna paragrafs andra stycke anges när den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen skall upphöra att gälla. Huvudregeln är att försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll. Denna tremånadersfrist benämns efterskyddstid. I

sjukersättningssystemet föreslås, av skäl som redovisas i avsnitt 5.2.1, att efterskyddstiden för den inkomstrelaterade förmånen skall vara ett år. Denna för den inkomstrelaterade sjukersättningen förlängda efterskyddstid har införts i ifrågavarande lagrum.

12 §
I paragrafens nuvarande lydelse stadgas att en person är försäkrad för intjänande av ålderspensionsrätt om han eller hon har förtidspension som har beräknats utifrån antagandepoäng. Det kan förekomma att en person som aldrig haft ett arbete har förtidspension beräknad enligt 13 kap. 2 §. Denna bestämmelse skyddar personer som hör till en sådan kategori, t.ex. en person som uppburit vårdbidrag. För inkomstrelaterad sjukersättning kan motsvarande förhållanden gälla. Paragrafen har därför omarbetats för att ge samma skydd i ålderspensionshänseende för den aktuella personkretsen.

13 §
Ändringen i denna paragraf innebär att den som inte är försäkrad för arbetsbaserade förmåner vid tidpunkten för försäkringsfallet men som då uppbär någon av de i paragrafen uppräknade förmånerna, till vilka även har lagts garantiersättning, ändå är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning.

4 kap.
2 §
I paragrafen har endast gjorts den justeringen att ordet pensionsförmåner bytts ut mot ordet förmåner. Detta för att sjukersättning i form av garantiersättning, som inte är pensionsförmåner, skall rymmas här.

6 §
Då inkomstrelaterad sjukersättning inte är pensionsförmåner har, av samma skäl som i 2 § ordet pensionsförmåner bytts ut mot ordet förmåner i denna paragraf.

Ordlista

I ordlistan redovisas termer som används dels i lagtextförslagen dels i den allmänna framställningen.

allmän pensionsavgift	Den avgift (f.n. 7 %) till ålderspensionssystemet som debiteras den enskilde på inkomst av anställning och annat förvärvsarbete enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift.
antagandeinkomst	Den på särskilt sätt beräknade inkomst som baseras på de pensionsgrundande inkomster som ingår i pensionsunderlaget enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och som läggs till grund för beräkningen av inkomstrelaterad sjukersättning.
antagandepoäng	En pensionspoäng som tillämpas vid beräkning av ATP för den som beviljas förtidspension i det nuvarande systemet. Antagandepoäng beräknas med ledning av tidigare faktiska pensionspoäng och utgör den pensionspoäng som tillämpas för tiden från förtidspensionsfallet fram till ålderspensioneringen.
arbetsbaserad försäkring	Socialförsäkring som grundas på förvärvsarbete i Sverige enligt SofL. Med arbete i Sverige av-

	ses förvärvsarbete i verksamhet här i landet.
basbelopp	Inom socialförsäkringssystemen skall beräkningar fr.o.m 1999 endera göras med anknytning till ett prisbasbelopp respektive ett förhöjt prisbasbelopp eller ett inkomstbasbelopp. Om det i en förordning eller på annat sätt hänvisas till basbelopp eller förhöjt basbelopp skall därmed avses prisbasbelopp eller förhöjt prisbasbelopp.
beräkningsmässig garantiersättning	Ett begrepp som ingår som ett led i beräkningen av SGA-kompensationen vid omvandling av tidigare beviljade förtidspensioner. Den utgör en korrigering av den inkomstrelaterade sjukersättningen med syfte att uppnå en oförändrad nettoersättning efter omvandlingen.
bruttoårsinkomst	Summan av pensionsgrundande inkomst med tillägg för debiterad pensionsavgift och pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats vid förtidspension eller sjukersättning.
bosättningsbaserad försäkring	Socialförsäkring som grundas på bosättning i Sverige enligt SofL.
efterskydd/efterskyddstid	Det försäkringsskydd för inkomstbaserade förmåner som kvarstår efter det att en person slutat förvärvsarbeta (enligt SofL).

exportabilitet	Möjligheten att med stöd av förordningen (EEG) nr 1408/71 uppbära svensk socialförsäkringsförmån vid bosättning inom EU/EES-området och vice versa.
förhöjt prisbasbelopp	Räknas fram och avrundas på samma sätt som prisbasbelopp (se detta begrepp) men med användande av ett högre bastal enligt 1 kap. 6 § AFL (37 000 kronor 2000).
försäkringsfall	Försäkringsfallet anses ha inträffat vid den tidpunkt då nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga har nått det stadium vad gäller grad och varaktighet som förutsätts för rätt till sjukersättning, dvs. då arbetsförmågan har blivit nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan betraktas som varaktig eller väntas bli bestående minst ett år.
försäkringstid	Tid som läggs till grund för rätten till och storleken av sjukersättning i form av garantiersättning. Tid under vilken en person är försäkrad enligt SofL.
garantiersättning	Grundskydd i sjukersättningssystemet i form av antingen en på visst sätt beräknad utfyllnad till inkomstrelaterad sjukersättning eller ett belopp motsvarande en viss garantinivå för den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning.

garantinivå	Grundskyddet i sjukersättningssystemet är utformat med utgångspunkt i en garantinivå. Den vars inkomstrelaterade ersättning understiger garantinivån skall vara berättigad till en utfyllnad i form av garantiersättning upp till denna nivå. Den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning skall ha rätt till garantiersättning med ett belopp motsvarande garantinivån. Garantinivån vid hel sjukersättning motsvarar 2,4 prisbasbelopp per år.
garantipension	Grundskydd i det reformerade ålderspensions- och efterlevandepensionssystemen i form av dels en på visst sätt beräknad utfyllnad till inkomstgrundad pension, dels en lägsta garantinivå för den som inte tjänat in rätt till inkomstgrundad pension.
inkomstbasbelopp	Det basbelopp som baseras på inkomstindex.
inkomstindex	Används i det reformerade ålderspensionssystemet för att mäta den allmänna inkomstutvecklingen. Indextalet beräknas efter den procentuella förändringen av den samlade inkomstnivån i samhället. Indextalet mäter förändringen i genomsnittlig inkomst och ser till att pensionernas värde utvecklas i samma takt som inkomster för de yrkesaktiva. Inkomstindex är ett index som i princip speglar genom-

	snittliga pensionsgrundande inkomster.
inkomstrelaterad sjukersättning	Den inkomstrelaterade delen av sjukersättningssystemet. Ersättningens storlek utgör 64 procent av antagandeinkomsten.
inkomsttak	Gränsen för hur höga inkomster som skall beaktas vid beräkning av ersättning.
intjänandetak	Intjänandetaket utgör gränsen för hur höga förvärvsinkomster som kan utgöra grund för ålderspensionsrätt. Motsvarar 7,5 förhöjda prisbasbelopp t.o.m. 2000. Därefter blir taket 7,5 inkomstbasbelopp, dvs. det räknas upp med den allmänna inkomstutvecklingen istället för med prisutvecklingen.
justeringsbelopp	Utgör det belopp som motsvar effekten av SGA (se detta begrepp) för den enskilde försäkrade. Beloppet fastställs vid omvandlingen av förtidspension till sjukersättning och reglerar sjukersättningen så att nettoutfallet blir detsamma före och efter omvandlingen.
konsumentprisindex	Index som mäter utvecklingen av den allmänna prisnivån i konsumentledet.
pensionsfall	Se försäkringsfall. Uttrycket används med samma betydelse i nuvarande system och avser förtidspension respektive sjukbidrag.

pensionsgrundande belopp	Fiktiv inkomst i vissa fall som tillsammans med pensionsgrundande inkomst grundar ålderspensionsrätt, bl.a. för föräldrar till små barn, s.k. barnår.
pensionsgrundande inkomst	Faktiska förvärvsinkomster samt olika sociala förmåner som kan utges i stället för förvärvsinkomst som grundar pensionsrätt. Dessa inkomster efter avdrag för allmän pensionsavgift utgör pensionsgrundande inkomst. Kan högst uppgå till 7,5 inkomstbasbelopp.
pensionsrätt/ålderspensionsrätt	Pensionsrätt kan tjänas in från 16 års ålder. Övre åldersgräns finns inte. Endast inkomster under ett tak på 7,5 förhöjda prisbasbelopp (fr.o.m. 2001 inkomstbasbelopp) är pensionsgrundande. Pensionsrätten är 18,5 procent av pensionsunderlaget och motsvaras av de debiterade avgifterna.
pensionsunderlag	Summan av fastställd pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp.
prisbasbelopp	Det basbelopp som räknas fram genom att ett bastal multipliceras med ett jämförelsetal, som anger den relativa förändringen i konsumentprisindex enligt 1 kap. 6 § AFL (36 600 kronor 2000).
ramtid	Den tid som bestämmer urvalet av de årsinkomster från vilka de inkomster som direkt skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomst skall väljas ut.

sjukersättning	Inkomstrelaterad sjukersättning och sjukersättning i form av garantiersättning som skall utges fr.o.m 2003 och då ersätta förtidspension i form av folkpension och allmän tilläggspension (ATP), pensionstillskott samt det särskilda grundavdraget för folkpensionärer.
särskilt grundavdrag för folkpensionärer (SGA)	Vid skatteberäkningen kan i vissa fall den som uppburit folkpension istället för vanligt grundavdrag medges ett högre särskilt grundavdrag som leder till lägre skatt.

Kommun- och välfärdsenheten

Datum 1999-12-29
Diarienr 1999/0268-5
Ert datum 1999-06-23
Er beteckning S1999/5800/SF

Regeringen
Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att göra en analys och bedömning av utvecklingen av långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att göra en analys och bedömning av utvecklingen av långvarigt medicinskt grundad arbetsoförmåga. Analysen har använts för att konstruera tre scenarier för den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron.

Enligt överenskommelse med Socialdepartementet har Statskontoret löpande redovisat resultatet av arbetet för representanter för Regeringskansliet. Tiden sedan den 15 oktober då uppdraget formellt redovisades till Socialdepartementet har använts för att färdigställa bifogad promemoria *Framtidens långa sjukfrånvaro* där resultatet av arbetet sammanfattas.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Carl-Göran Högås, chef för Kommun- och välfärdsenheten, och avdelningsdirektör Dan Ljungberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Dan Ljungberg

Innehållsförteckning

Sammanfattning

1 Inledning
1.1 Uppdraget
1.2 Bakgrund
1.3 Arbetets uppläggning

2 Vad påverkar den långa sjukfrånvaron
2.1 Individperspektivet
2.2 Samhällsperspektivet
2.3 Förklaringsmodellers giltighet

3 Utvecklingen till i dag
3.1 Antalet förtidspensionärer och långa sjukfall
3.2 Antalet långa sjukfall
3.3 Antalet nybeviljade förtidspensioner
3.4 Risken för män och kvinnor i olika ålder
3.5 Risken för män och kvinnor med olika födelseår

4 De viktigaste faktorerna
4.1 Den demografiska utvecklingen
4.1.1 Utvecklingen fram till i dag
4.1.2 Den framtida utvecklingen
4.1.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron
4.2 Folkhälsans utveckling
4.2.1 Utvecklingen fram till i dag
4.2.2 Den framtida utvecklingen
4.2.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron
4.2.3.1 Hjärt- kärlsjukdomar
4.2.3.2 Psykisk ohälsa
4.2.3.3 Tumörsjukdomar
4.2.3.4 Rörelseorganens sjukdomar
4.2.3.5 Olycksfall och skador till följd av våld och hot
4.2.3.6 Astma och allergi
4.2.3.7 Infektionssjukdomar

4.2.3.8 Våra stora folkhälsoproblem sammantaget
4.3 Arbetsmarknadens utveckling
4.3.1 Utvecklingen fram till i dag
4.3.2 Den framtida utvecklingen
4.3.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron
4.4 Regelverket
4.4.1 Utvecklingen fram till i dag
4.4.2 Den framtida utvecklingen
4.4.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron
4.5 Andra regelverk och avtal
4.5.1 Utvecklingen fram till i dag
4.5.2 Den framtida utvecklingen
4.5.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron
4.6 Förebyggande hälsovård, sjukvård och rehabilitering
4.6.1 Utvecklingen fram till idag
4.6.2 Den framtida utvecklingen
4.6.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron
4.7 Attityder och värderingar
4.7.1 Utvecklingen fram till i dag
4.7.2 Den framtida utvecklingen
4.7.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron

5 Tre scenarier för den framtida utvecklingen
5.1 Basscenariot
5.2 Positiva scenariot
5.3 Negativa scenariot
5.4 Konsekvenser för riskerna för långvarig sjukfrånvaro i olika scenarior
5.5 Utvecklingen fram till 2005–2010
5.6 Utvecklingen fram till 2020–2025
5.7 Utvecklingen av stocken förtidspensionärer fram till år 2025
5.8 De tre scenarierna och sysselsättningen

Bilagor

Bilaga 1 Uppdraget

Bilaga 2 Nybeviljade förtidspensioner 1971–1998

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en analys och bedömning av utvecklingen av långvarigt medicinskt grundad arbetsoförmåga. Analysen har använts för att konstruera tre scenarier för den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron. antagande

Antalet sjukfall över ett år som ersätts med sjukpenning eller rehabiliteringspenning antas stabilisera sig över tid.

I det basscenario som beskrivs antas en **förbättrad folkhälsa**, en gynnsam **arbetsmarknadsutveckling** och en **effektivare förebyggande hälsovård**, **sjukvård och arbetslivsinriktad rehabilitering** leda till ett minskat nybeviljande av förtidspensioner och sjukbidrag. Dessa faktorers inverkan kompenserar för ett **ökat antal personer i de åldrar risken att förtidspensioneras** är högst och leder sammantaget till färre nybeviljanden.

Antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag beräknas år 2005 uppgå till **41 900, år 2010** till **39 900, år 2020** till **38 400** och **år 2025** till **39 200**. I förhållande till om risken att förtidspensioneras hade varit oförändrad (från perioden 1996–1998) innebär dessa nybeviljandefrekvenser knappt sex procent färre nybeviljanden år 2005 och drygt nio procent därefter.

Trots minskade risker och antal vad gäller nybeviljandet av förtidspensioner kommer **antalet personer** i landet **som uppbär förtidspension eller sjukbidrag** att öka fram till **år 2007/2008**, då antalet antas uppgå till **451 000 personer**. **Därefter** sjunker antalet fram till cirka år 2015 till ungefär dagens nivå, eller **runt 415 000** personer, och antas ligga på denna nivå framöver fram till år 2025.

För att ett sådant scenario ska kunna bli verklighet samtidigt som sysselsättningen ökar enligt vad Långtidsutredningen 1995 antog och samtidigt som arbetslösheten ligger på fyra procent måste **antalet personer som står utanför arbetskraften men som inte uppbär förtidspension eller sjukbidrag reduceras från dagens ca 900 000 personer till ca 600 000 personer år 2010**.

Liten kunskap om olika faktorers kvantitativa effekt

Även om intresset för forskning, utvärdering o.d. inte minst under de senaste tio åren ökat på sjukförsäkringens område är kunskapsnivån i många avseende ännu låg. Kunskapen om vilka faktorer som påverkar volymerna i sjukförsäkringen och förtidspensioneringen, främst med avseende på deras kvantitativa effekt, är så låg att en prognos på medellång och lång sikt inte är möjlig att göra. Med utgångspunkt i ett antal viktiga faktorer och en bedömning av deras framtida utveckling kan dock ett antal antaganden göras som grund för scenarier på den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron.

Den långvariga sjukfrånvaron har ökat kraftigt på lång sikt

Både antalet sjukfall över ett år och antalet förtidspensionärer och sjukbidrag har ökat kraftigt under de senaste decennierna. I dag är ca 11 procent av arbetskraften eller ca 8 procent av befolkningen i yrkesaktiv ålder frånvarande från arbetet eller utanför arbetskraften på grund av arbetsoförmåga av medicinska skäl.

Under 1990-talet har antalet långa sjukfall med sjukpenning eller rehabiliteringspenning varierat kraftigt. Efter historiskt sett mycket höga nivåer i början av decenniet sjönk antalet kraftigt fram till år 1996 men har därefter åter ökat.

I en jämförelse mellan åren 1971 (före det att förtidspension av arbetsmarknadsskäl infördes) och 1998 framgår att antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag minskat kraftigt bland män, medan antalet ökat bland kvinnor. Mönstret är det samma som också kan observeras inom gruppen nybeviljade p.g.a. *sjukdomar i muskuloskeletala systemet och bindväven* (rörelseorganens sjukdomar) som är den största diagnosgruppen för både män och kvinnor. I den i dag näst största diagnosgruppen, *psykiska sjukdomar och syndrom*, har antalsutvecklingen varit mindre dramatisk. Även här har antalet nybeviljade bland män minskat något men antalet bland kvinnor är i stort sett oförändrat. I den tredje stora diagnosgruppen, *cirkulationsorganens sjukdomar*, har minskningen varit kraftig både bland män och bland kvinnor.

Hela minskningen av nybeviljandet förklaras av en minskning bland de över 60 år. Bland de yngre, bortsett från de allra yngsta, har tvärtom antal nybeviljanden ökat.

Risken att förtidspensioneras ökar utom för de äldsta

När man följer risken att förtidspensioneras (beräknad som antalet förtidspensionerade i relation till befolkningen) så ökar den över tid för alla åldersgrupper utom de äldsta (över 60 år). Bland de yngre (utom de allra yngsta under 20 år) ökar risken över tid för båda könen, men kraftigare för kvinnor. Mätt som summerad risk att förtidspensioneras under olika perioder i livet ökar risken typiskt sett ju senare man är född.

Den demografiska faktorn bidrar till fler förtidspensionärer

De närmaste ca tio åren kommer antalet personer att öka i de åldrar då risken för förtidspension och långvarig sjukfrånvaro i övrigt är som högst. Till år 2005 har befolkningen i ålder 60–64 år ökat med 37 procent i förhållande till år 1998 och till år 2010 med 46 procent jämfört med samma år. Även på längre sikt är antalet personer i dessa åldrar högre än i dag, men lägre än åren 2005–2010. Detta kommer onekligen att öka trycket på förtidspensionssystemet och sjukförsäkringen.

Folkhälsan förbättras långsamt

I ett längre perspektiv råder det inget tvivel om att folkhälsan har förbättrats. Då denna förbättring har sammanfallit med ett ökande antal långvarigt sjukfrånvarande är det osäkert vilket samband som föreligger mellan sjukfrånvaro och folkhälsa. Att en individs hälsa påverkar risken att drabbas av långvarigt nedsatt arbetsförmåga råder det emellertid inget tvivel om. En förbättrad folkhälsa är att förvänta även i framtiden, även om det rör sig om en relativt långsam process. Det finns dock viss grund att anta en positiv inverkan på sjukfrånvaron främst bland äldre i arbetskraften.

En gynnsam arbetsmarknadsutveckling på medellång sikt men osäkert på längre sikt

Utvecklingen av arbetsmiljön och dess inverkan på sjukfrånvaron har under de senaste decennierna varit svårtydd. Å ena sidan har många fysiskt tunga arbeten försvunnit och ökat fokus satts på arbetsmiljöns påverkan på individers hälsa. Å andra sidan visar undersökningar på att många upplever en större arbetsmiljöbelastning i vissa avseenden i dag än för t.ex. 25 år sedan. Det finns dock förutsättningar för att genom ytterligare ökad kunskap minska den fysiska, och troligen också den psykosociala, arbetsmiljöns negativa konsekvenser, även om möjligheterna kan variera mellan olika yrkesområden.

Arbetsmarknadsläget i sig, ökad efterfrågan på arbetskraft, lägre arbetslöshet och högre sysselsättning, förväntas leda till en minskad långvarig sjukfrånvaro, i första hand på medellång sikt. På längre sikt är det avgörande i vilken takt arbetsmarknaden förändras och hur väl arbetskraften är och blir anpassad till denna förändring.

Den förebyggande hälsovården, sjukvården och den arbetslivsinriktade rehabiliteringen fortsätter att utvecklas

Drivkrafterna för utveckling inom detta område är många och starka. Även om det har visat sig svårt att beskriva och bevisa i vilken utsträckning den utveckling som skett på området lett till minskad belastning på förtidspensionssystemet och sjukförsäkringen finns det ingen anledning att betvivla den potential som här finns.

Attityder och värderingar samt deras påverkan på regelverket

Det finns ett stort stöd för den allmänna sjukförsäkringen. Under 1990-talet har misstanken om fusk i och missbruk av systemet minskat kraftigt. Regeländringarna under 1990-talet har kännetecknats av renodling och åtstramning, först initierat som ett led i saneringen av de offentliga finanserna, men även motiverat av andra skäl. I den förestående reformeringen betonas att renodlingen ska fullföljas. Det är i nuläget för tidigt att uttala om attityderna i samhället är eller kommer att bli sådana att trycket ökar på mer generösa regelverk. Inom bara ett fåtal år

torde dock bilden klarna, då den förda politiken får ett delvis annat innehåll efter att 1990-talet ekonomiska kris nu antas vara över.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen gav den 23 juni 1999 Statskontoret i uppdrag att göra en analys och bedömning av utvecklingen av långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga. Uppdraget fogas som bilaga 1 till denna promemoria. Analysen ska omfatta den sjukfrånvaro som medger rätt till ersättning från socialförsäkringen och som varar minst ett år. Sammansättningen av den grupp som uppbär ersättning ska analyseras med avseende på ålder och kön. Resultatet av relevant forskning, utvärdering, uppföljning m.m. ska sammanställas och värderas. Den samlade analysen ska användas för att bedöma omfattningen på den framtida långvariga sjukfrånvaron på medellång och lång sikt.

1.2 Bakgrund

Regler för hur långvarigt medicinskt grundad arbetsoförmåga berättigar till ersättning från socialförsäkringen återfinns i lagen (1962:381) om allmän försäkring. I det nuvarande regelsystemet görs åtskillnad mellan de fall då arbetsoförmågan bedöms vara varaktig och då förtidspension utges, de fall då arbetsoförmågan inte bedöms vara varaktig men bestående för avsevärd tid och då sjukbidrag utges samt de fall då arbetsoförmågan inte bedöms vara bestående och då i stället sjukpenning eller i vissa fall rehabiliteringsersättning utges.

Reglerna för ersättning vid långvarigt medicinskt grundad arbetsoförmåga ska reformeras enligt de riktlinjer som regeringen angivit i propositionen (prop. 1997/98:111) Reformerad förtidspension, m.m. och som riksdagen godkänt (bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237). I propositionen tas i princip upp alla aspekter av den allmänna försäkringen vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl. Man konstaterar bl.a. att saneringen av de offentliga finanserna under det senaste decenniet oundvikligen berört de här behandlade systemen. Det konstateras dock att förändringarna i många fall också kunnat motiveras utifrån andra utgångspunkter än att åstadkomma reducerade utgif-

ter. Genom reformeringen av ålderspensionssystemet har den nuvarande kopplingen mellan ålderspension och förtidspension upphört och nya regler måste tillskapas för beräkning av ersättning vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl. Reglerna för sådan ersättning bör i stället göras till en del av sjukförsäkringen. Bland de mer framträdande allmänna ställningstaganden som görs i propositionen kan nämnas betonandet av att rehabilitering och aktivitet ska stimuleras, att renodlingen av systemet bör fullföljas och att försäkringen ska bygga på principen om ersättning för inkomstbortfall och på en sådan nivå att den ger ekonomisk trygghet utan kompletterande försäkringsskydd.

Avgörande för hur stor del av det samlade offentliga åtagandet ett framtida system för ersättning vid långvarig arbetsoförmåga p.g.a. ohälsa kommer att ta i anspråk är hur många personer som kommer att uppbära ersättning. Därmed är antalsutvecklingen en viktig komponent i det beslutsunderlag som behövs för ett ställningstagande om systemets närmare utformning. I regeringens budgetarbete tas löpande fram underlag för prognoser på några års sikt, däribland antalsutvecklingen. I ett för statsbudgeten så betydande system som det här berörda kan emellertid också krävas uppskattningar av antalsutvecklingen på längre sikt. Kunskapen om den framtida utvecklingen är väsentlig för att kunna åstadkomma en stabil försäkring med goda villkor för den försäkrade och samhället inom ramen för det finansiella utrymme som finns. De närmaste tio åren kännetecknas av ett ökande antal personer i de åldrar då långvarig sjukfrånvaro är särskilt vanlig. Denna utveckling har redan inletts. Efter denna uppgång i antal kommer dock en nedgång. Skälet till detta ligger i den närmast cykliska utveckling som födelsetalen i Sverige haft under nästan hela 1900-talet. Grovt räknat kan denna utveckling beskrivas bestå av 25-åriga cykler, dvs. det går cirka 25 år mellan topparna i födelsetalen och lika lång tid mellan bottnarna. Åren runt 1920 var födelsetalen höga, likaså kom en uppgång i mitten av 1940-talet, ännu en i slutet av 1960-talet och slutligen ännu en i början av 1990-talet. Ett lämpligt perspektiv på den framåtblick som här ska presenteras bör därför vara åtminstone en hel cykel eller 25 år.

Att uppskatta hur många personer som kommer att uppbära ersättning i en ganska avlägsen framtid är komplicerat. Såväl inflödet (antalet personer som kommer in i systemet) som utflödet (antalet som upphör att uppbära ersättning) påverkas av en rad faktorer. Dessa faktorer påverkar dessutom inte sällan varandra. Genom att analysera den samlade kunskapen om på vilket sätt antalet personer med ersättning utvecklas, vilka de mest betydelsefulla faktorerna är och hur de i

sin tur utvecklas bör dock några tänkbara scenarier kunna beskrivas. Det är viktigt att redan inledningsvis konstatera att denna typ av scenarier inte är att betrakta som prognoser på den framtida utvecklingen. Även om man aldrig så noggrant gör antaganden om en framtida utveckling avseende en viss faktor kan antagandena komma att vara felaktiga av olika skäl. Eftersom det är en stor mängd faktorer som har betydelse för den framtida långvariga sjukfrånvaron är antalet antaganden som kan göras många.

1.3 Arbetets uppläggning

Som underlag för arbetet har bl.a. legat den PM som fogats som bilaga till Statskontorets uppdrag. Under arbetets gång har vi haft löpande kontakter med uppdragsgivaren för att bl.a. diskutera prioriteringar i arbetet.

Arbetet har utförts i fyra faser. I den första fasen har vi studerat forskningsresultat och utvärderingsrapporter som belyser orsakerna till långvarig sjukfrånvaro. Tidigt i arbetet hölls också ett seminarium med deltagare från Riksförsäkringsverket (RFV) och Regeringskansliet där orsaker till sjukfrånvaron diskuterades. Resultatet av arbetet i denna fas behandlas i **Kapitel 2**.

I en andra fas har utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron analyserats fram till i dag. Analyserna har gjorts med avseende på sjukfrånvarons utveckling bland män och bland kvinnor, i olika åldersgrupper, bland olika årskullar samt för olika medicinska diagnoser. Resultatet av arbetet i denna fas behandlas i **Kapitel 3.**

I den tredje fasen, som behandlas i **Kapitel 4**, behandlas de faktorer som bedömts vara de mest avgörande för den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron. Här beskrivs hur utvecklingen inom respektive område har sett ut fram till i dag, hur den framtida utvecklingen kan te sig samt vilken betydelse denna utveckling får för den långa sjukfrånvaron. Underlaget för dessa beskrivningar är forskningsresultat, utvärderingar och utredningar. Belysningen gör inte anspråk på att vara heltäckande i den mening att all forskning och annat material har hanterats. Vart och ett av de områden som hanteras är ett omfattande forskningsområde. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna studie gå djupare in på de olika faktorerna. Också i anslutning till denna fas hölls ett seminarium med deltagare från RFV och Regeringskansliet.

Slutligen summeras studien i **Kapitel 5** genom att tre scenarier beskrivs för den framtida utvecklingen. Två tidsperspektiv hanteras, dels utvecklingen fram till åren 2005–2010, dels fram till åren 2020–2025.

Inom Statskontoret har arbetet utförts av Dan Ljungberg (projektledare) och Ann-Kajsa Johansson.

2 Vad påverkar den långa sjukfrånvaron

Uppdraget avser som tidigare nämnts att försöka avgöra på vilket sätt den långvariga sjukfrånvaron[1] utvecklas på medellång och lång sikt. För att göra denna uppskattning krävs att man först försöker beskriva vad som orsakar den långvariga sjukfrånvaron. En mängd försök har gjorts i olika sammanhang för att klargöra detta orsakssamband både ur ett individperspektiv och ett samhällsperspektiv. En översikt av detta arbete lämnas i det följande.

2.1 Individperspektivet

För att uppbära ersättning från sjukförsäkringen eller i form av förtidspension krävs dels att arbetsförmågan ska vara nedsatt, dels att denna nedsättning ska ha medicinsk orsak. Med tanke på denna beskrivning ter sig en förklaringsmodell som relativt okomplicerad. Emellertid kompliceras bilden väsentligt av en mängd faktorer, varav de kanske mest avgörande är att sjukdom, eller en nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan, inte sällan är svår att objektivt mäta. Den är dessutom i högsta grad beroende av andra faktorer. Därutöver är arbetsförmåga ett begrepp vars betydelse varierar kraftigt t.ex. mellan olika arbeten. Ett enkelt mått på sjuklighet eller arbetsförmågenedsättning är således inte en framkomlig väg för att uppskatta antalet personer med långvarig sjukfrånvaro.

För att beskriva vad som orsakar att en person blir långtidssjukskriven eller förtidspensionerad kan vi i stället utgå från en beskrivning av vad som skiljer gruppen långvarigt sjukskrivna och förtidspensio-

[1] Det som här och i fortsättningen benämns långvarig sjukfrånvaro beskrivs i uppdragsformuleringen som dels arbetsförmågenedsättning av medicinska skäl som varar ett år eller längre utan att den kan bedömas som varaktig, dels arbetsförmågenedsättning som medför förtidspensionering. I det nuvarande regelverket motsvarar detta ersättningsfall med sjuk- eller rehabiliteringspenning som varar över ett år samt sjukbidrag och förtidspensioner.

nerade från den övriga befolkningen. Detta perspektiv är vanligt i studier av vad som påverkar risken för förtidspension och långvarig sjukskrivning. I det följande beskrivs olika individfaktorer som befunnits påverka risken. Beskrivningen bygger främst på skriften RFV Redovisar 1997:6 *Risk- & friskfaktorer – sjukskrivning och rehabilitering i Sverige* samt Marklund, S (red.) (1995), *Rehabilitering i ett samhällsperspektiv*, Studentlitteratur, Lund.

Hög ålder ökar risken för såväl sjukskrivning som förtidspensionering. **Kvinnor** har högre risk än män att bli långvarigt sjukskrivna, men förhållandet är inte lika entydigt vad gäller förtidspensionering.

I många sammanhang diskuteras den **sociala situationen** som en faktor som påverkar risken för långvarig sjukskrivning. Det är dock inte helt lätt att hitta några entydiga mått på den sociala situationen. Civilstånd och familjestorlek har tidigare varit vanliga variabler i olika studier. Huruvida en person är gift eller inte har emellertid i allt mindre utsträckning blivit ett mått på vilken familjesituation man bifinner sig i. Förekomsten av barn i ett hushåll är även det en komplicerad variabel att tolka, t.ex. för att det såväl bland de allra yngsta som bland de allra äldsta är naturligt att det inte ännu respektive inte längre finns några barn i hushållet och för att såväl avsaknaden av barn som förekomsten av barn kan ha bakomliggande orsaker som i sin tur påverkar risken för långvarig sjukfrånvaro. I likhet med den sociala situationen som den beskrivits ovan är det svårt mäta och därmed påvisa samband mellan **levnadsförhållanden** och långvarig sjukfrånvaro.

Försöken att förklara långvarig sjukskrivning och förtidspensionering har i mångt och mycket fokuserats på **arbetsrelaterade faktorer**. I detta begrepp kan inbegripas objektivt mätbara variabler som yrkestillhörighet (ofta med utbildning som bakomliggande variabel även om det inte föreligger ett totalt samband mellan dessa båda) och variabler som beskriver den fysiska eller psykosociala arbetsmiljön och som i många fall endast är subjektivt mätbara. Personer med endast **grundskoleutbildning** löper högre risk att bli långtidssjukskrivna än andra och risken för arbetare att bli långvarigt sjukskrivna är högre än för tjänstemän. En **dålig fysisk arbetsmiljö** ökar också risken för långvarig sjukskrivning. Även den **psykosociala arbetsmiljön** inverkar på risken för långvarig sjukfrånvaro. Det kan dock vara svårt att skilja effekten av den psykosociala arbetsmiljön från effekter av utbildning, yrkestillhörighet och fysisk arbetsmiljö. Den psykosociala arbetsmiljön bedöms dock öka i betydelse gentemot den fysiska.

Ytterligare en faktor som varit föremål för ett flertal studier är **arbetslöshet**. Något entydigt samband mellan att vara arbetslös eller ha

tidigare erfarenhet av arbetslöshet och långvarig sjukskrivning eller förtidspensionering är dock svårt att finna.

2.2 Samhällsperspektivet

Förekomsten av långvarig sjukskrivning och förtidspensionering i samhället utgör summan av alla individers sjukskrivning och förtidspensionering. Betyder det att samma förklaringsmodell kan användas för att beskriva hur omfattande den långvariga sjukfrånvaron är i samhället som den förklaringsmodell som beskriver enskilda individers risk? Svaret på frågan är i princip ja. Men att anlägga ett samhällsperspektiv till skillnad från ett individperspektiv förändrar ändå bilden. Ett tydligt och ofta diskuterat exempel är en beskrivning av hur sambandet mellan arbetslöshet och långvarig sjukfrånvaro beskrivs i de olika perspektiven.

En logisk hypotes på individnivå skulle vara att det är lockande för en person som är arbetslös att få sin försörjning tillgodosedd via en förtidspension. På samhällsnivå har det dock (tidigare) visat sig finnas ett negativt samband mellan arbetslöshet och sjukfrånvaro så att när arbetslösheten sjönk under 1980-talet ökade sjukfrånvaron. En hypotes som skulle kunna stödjas av detta förhållande är att när arbetslösheten är hög har enskilda individer som är i arbete en benägenhet att sjukskriva sig i mindre utsträckning på grund av risken att sjukskrivningen kan leda till arbetslöshet.

Den sistnämnda hypotesen skulle kunna testas genom att jämföra olika delar av landet med högre och lägre arbetslöshet, för att på så sätt tillföra individnivån en omvärldsvariabel. En sådan analys visar att risken är högre att bli långtidssjukskriven och förtidspensionerad om man bor i ett område med hög arbetslöshet. Detta förkastar i så fall hypotesen.

Frågans komplexitet stannar dock inte här. Att på detta sätt tillföra en omvärldsvariabel till en modell med individvariabler medför omfattande tolkningsproblem. En del i problemet är att arbetslösheten i ett område kanske i stället, eller åtminstone delvis, får representera något annat förhållande som områden med hög arbetslöshet har gemensamt och som skiljer dessa från områden med låg arbetslöshet. Till exempel kan arbetslösheten samvariera med förekomsten av, ofta svårmätbara, sociala förhållanden varför en analys, felaktigt, kan visa på samband mellan arbetslöshet och sjukfrånvaro som i själva verket egentligen är ett samband mellan social situation och sjukfrånvaro.

Exemplet får illustrera svårigheten att beskriva vad som orsakar långvarig sjukfrånvaro allmänt och speciellt när ett samhällsperspektiv ska anläggas. Avsikten har inte här varit att beskriva vilka hypoteser som i olika analyser förkastats eller bekräftats. Alla de här nämnda faktorerna är dock av betydelse att behandla när den framtida utvecklingen av den långa sjukfrånvaron ska uppskattas.

2.3 Förklaringsmodellers giltighet

En hel del ansatser har gjorts för att förklara orsakerna till långvarig sjukfrånvaro. Det finns ingen anledning att här gå in på huruvida tillräckliga insatser gjorts med hänsyn till det mänskliga lidande som ofta kan vara nära förknippat med långvarig sjukskrivning eller förtidspension eller till den långa sjukfrånvarons betydelse för statsfinanserna. En mängd kunskap finns på området men man kan med säkerhet säga att det vi vet om vad som orsakar sjukfrånvaron, i termer av statistiskt säkerställda orsakssamband, är väsentligt mindre än det vi inte vet.

En analys av vilka faktorer som påverkar en viss variabel, i det här fallet förekomsten av långvarig sjukfrånvaro, är svår att generalisera. Här innebär det att vad vi kan säga om sambanden mellan olika faktorer och långvarig sjukfrånvaro i dag kanske inte gäller i morgon. Metoder för att hantera tidsvariation finns dock. Att använda sådana metoder kräver god tillgång på information om den framtida utvecklingen för de faktorer som förklarar den variabel som ska prognosticeras. Problemet blir återigen att vi har en förhållandevis liten kunskap av exakt vilka faktorer som påverkar förekomsten av långvarig sjukfrånvaro.

Sammanfattningsvis är det svårt att finna någon särskild statistisk metod för att hantera den typ av problematik som vi här står inför. Detta utesluter inte att det kan vara möjligt att genomföra en studie av detta slag med hjälp av vissa metoder. Vi har dock inte funnit det förenligt med uppdragets omfattning och den informationsmängd som finns att tillgå att genomföra studien på sådant sätt.

3 Utvecklingen till i dag

I detta avsnitt beskrivs utvecklingen av antalet förtidspensionärer och långa sjukfall samt antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag t.o.m. år 1998. Vidare beräknas risken för förtidspension och sjukbidrag för kvinnor och män i olika åldrar och med olika födelseår.

3.1 Antalet förtidspensionärer och långa sjukfall

I december 1998 fanns närmare 422 000 personer med förtidspension eller sjukbidrag, varav ca 235 000 kvinnor och 187 000 män.[2] Det betyder att 7,6 procent av befolkningen i aktiv ålder av främst hälsoskäl helt eller delvis har lämnat arbetslivet i förtid.[3] Omräknat till heltidsfrånvaro uppgår antalet pensioner/bidrag vid den aktuella tidpunkten till drygt 368 000[4]. Samtidigt pågick ca 54 000 ersättningsfall med sjukpenning eller rehabiliteringspenning som varat ett år eller längre.

Sett över en längre tidsperiod har antalet förtidspensionärer stadigt ökat. År 1960 var det 3 procent av befolkningen eller 145 000 personer i förvärvsaktiv ålder som var förtidspensionerade. Utvecklingen de senaste fyra decennierna framgår av tabell 3.1. (I de redovisade talen ingår ej de pensionärer som enbart uppbar ATP. Därav skillnaden jämfört med de ovan angivna totalsiffrorna.)

[2] RFV Statistikinformation Is-I 1999:006

[3] Varken förtidspension eller sjukbidrag innebär med säkerhet att möjligheten att återgå till arbetslivet helt är försvunnen, men i praktiken är det sällsynt med sådana återgångar.

[4] Antalet ”hela” pensioner, dvs. två halva pensioner är en ”hel” osv.

Tabell 3.1 Antalet förtidspensioner/sjukbidrag från folkpensioneringen totalt, fördelat på män/kvinnor samt som andel av befolkningen i åldersgruppen 16–64 år och arbetskraften i riket *(tusental)*

(I de siffror som anges inom parentes är pensionärer med enbart ATP inkluderade.)

År	Män	Kvinnor	Totalt	Andel kvinnor %	Andel av befolkn. 16–64 år %	Andel av arbetskraften %
1960	72	73	145	50,2	3,0	Ingen uppgift
1965	81	80	161	49,8	3,2	4,3
1970	113	99	213	46,8	4,1	5,4
1975	158	139	297	46,9	5,8	7,2
1980	154	149	303	49,3	5,8	7,2
1985	160	163	323	50,4	6,1	7,3
1990	167	194	361	53,7	6,7	7,9
1995	185	223	409	54,6	7,4	9,5
1998	(187)	(235)	417	(55,7)	7,5	9,8

Källor: SOU 1997:166 Ohälsoförsäkringen (s. 127), RFV och Näringslivets ekonomifakta

I början av 1960-talet var antalet förtidspensioner och sjukbidrag jämnt fördelade mellan kvinnor och män. Under en följd av år därefter steg antalet både bland män och kvinnor. Sannolikt var det i huvudsak ATP-systemets införande som bidrog till denna ökning. Att ökningen från början var störst bland män kan i så fall förklaras av att det främst var de som gynnades av det införda regelsystemet (eftersom de i högre utsträckning hade förvärvsarbetat). Orsaken till den dämpade ökningstakten mellan 1975 och 1980 är att den allmänna pensionsåldern sänktes den 1 juli 1976 från 67 år till 65 år.

Sedan mitten av 1970-talet har ökningen i antal varit kraftigast för kvinnor och år 1995 var 54,6 procent av förtidspensionärerna kvinnor. En bidragande orsak till denna kraftiga ökning kan vara kvinnornas ökade förvärvsfrekvens särskilt under 1970- och 1980-talen. Uppgifterna avseende 1990-talet tyder på att kvinnornas andel har stabiliserats.

De uppgifter som redovisas avser antalet personer som uppbär förtidspension eller sjukbidrag i någon omfattning. Framför allt på senare

tid har det emellertid blivit allt vanligare att ersättning inte utges som hel förmån utan som kvarts, halv eller trekvarts pension. Förekomsten av sådana partiella förmåner skiljer sig mellan män och kvinnor. Bland kvinnor hade år 1998 ca 28 procent en partiell förmån medan motsvarande andel för män endast var ca 20 procent. Omräknat till hela förmåner (där t.ex. två halva pensioner ger en hel) är kvinnorna ändå i majoritet (54 procent).

Antalet långa sjukfall[5] minskade från mitten av 1970-talet till början av 1980-talet. Som lägst uppgick antalet år 1981 till knappt 15 000 sjukfall. Därefter skedde en kraftig ökning fram till början av 1990-talet, då antalet som mest var drygt 70 000. Efter att ha minskat fram till år 1996 (ca 43 000 fall) har antalet fall återigen ökat de senaste åren. I likhet med utvecklingen av antalet förtidspensionärer har från omkring år 1980 långa sjukfall bland kvinnor varit vanligare än bland män.

3.2 Antalet långa sjukfall

I tabell 3.2 redovisas antalet långa sjukpenningfall i genomsnitt för tre olika tidsperioder mellan åren 1974 och 1998 samt antalet oavsett längd. Uppgifterna avser endast sjukfall med sjukpenning. Sedan år 1992 kan också rehabiliteringsersättning betalas ut i långa sjukfall.

Tabell 3.2 Antal sjukskrivna (pågående sjukfall) under tre perioder under år 1974–1998 *(medelvärde av antalet sjukfall den 31 december varje år inom respektive period)*

Period	Samtliga fall		Därav fall med längden (i dagar)			
			180–364		365 och mer	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
1974–1979	140 017	120 117	14 933	11 167	13 583	10 933
1980–1989	109 160	124 120	13 020	13 680	13 810	16 070
1990–1998	70 322	92 733	12 333	15 078	17 900	23 544

Källa: RFV

Antalet riktigt långa sjukfall (365 dagar och mer) har successivt ökat för både män och kvinnor mellan de tre perioderna. Under perioden

[5] Här och i den fortsatta beskrivningen används begreppet *långa sjukfall* i betydelsen ersättningsfall med sjukpenning eller rehabiliteringspenning som varat ett år eller längre, där inte annat anges.

1990–1998 uppgår de i genomsnitt till 17 900 fall för män och drygt 23 500 fall för kvinnor. Sammanlagt utgör de sjukfall som varat ett år eller längre mer än en fjärdedel av samtliga fall.

Antalet sjukfall med längden 180–364 dagar har likaså ökat för kvinnor men minskat för män. Under perioden 1990–1998 uppgår de i genomsnitt till drygt 12 300 fall för män och närmare 15 100 fall för kvinnor.

Under den första perioden var antalet sjukfall i genomsnitt högre för män än för kvinnor såväl totalt som med avseende på de långa sjukfallen medan det omvända förhållandet gäller för de därpå följande perioderna.

Utvecklingen under 1990-talet har varit dramatisk. Från att i början av decenniet ha legat på drygt 30 000 långa sjukfall bland kvinnor och drygt 20 000 bland män sjönk antalet till som lägst knappt 13 000 kvinnor och 10 000 män år 1996. Sedan dess har antalet långa sjukfall återigen ökat och uppgår år 1998 till ca 21 000 kvinnor och 15 000 män. När också sjukfall ersatta med rehabiliteringsersättning räknas in förstärks den kraftiga variationen ytterligare. Som mest fanns det år 1992 sammanlagt drygt 70 000 sjukfall som varat mer än ett år. Sedan sjönk antalet till som lägst 43 000 fall år 1996. Därefter har ökningen varit kraftig och i december 1998 uppgick antalet fall till 54 000. Denna ökning av antalet långa sjukfall skulle kunna ge upphov till en ökning av förtidspensioneringen på kort sikt.

3.3 Antalet nybeviljade förtidspensioner

År 1998 nybeviljades[6] närmare 34 500 förtidspensioner och sjukbidrag, varav ca 15 900 gällde män och 18 600 kvinnor. Fördelningen på diagnosgrupper och åldersgrupper framgår av tabell 3.3.

I gruppen *60–64 år* nybeviljades ca 7 600 förtidspensioner och sjukbidrag (25 procent av nybeviljandet bland män och 19,6 procent bland kvinnor) Totalt är nybeviljandet högst i åldersgruppen *50–59 år*, som omfattar drygt 13 800 fall (40,5 procent bland män och 39,8 procent bland kvinnor). I gruppen *40–49 år* nybeviljades närmare 7 000 fall (18 procent bland män och 22,1 procent bland kvinnor), i gruppen *30–39 år* drygt 3 700 fall (9,4 procent bland män och 12,1 procent bland kvinnor), i gruppen *20–29 år* drygt 1 500 fall (4,3 procent bland

[6] Med nybeviljade avses antalet nya beslut oavsett om beslutet är en följd av en ansökan från den enskilde eller om prövningen skett på initiativ från försäkringskassan.

män och 4,5 procent bland kvinnor) samt i gruppen *16–19 år* endast ca 800 fall (2,9 procent bland män och 1,9 procent bland kvinnor).

Endast i den yngsta och den äldsta åldersgruppen är antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag högre för män än för kvinnor.

De tre största diagnosgrupperna är

- sjukdomar i muskuloskeletala systemet och bindväven, ca 12 800 fall (30,5 procent av nybeviljandet bland män och 42,9 procent bland kvinnor)
- psykiska sjukdomar och syndrom, ca 8 100 fall (25,3 procent bland män och 22,2 procent bland kvinnor)
- cirkulationsorganens sjukdomar, ca 3 000 fall (12,7 procent bland män och 5,4 procent bland kvinnor).

Övriga diagnosgrupper omfattar ca 10 500 fall (31,5 procent av nybeviljandet bland män och 29,6 procent bland kvinnor).

Tabell 3.3 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1998 med fördelning män/kvinnor efter diagnosgrupp och ålder 31 december

Diagnosgrupp		Ålder 31/12						
		16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	**S:a**
Vissa infektionssjukd o	Män	2	7	22	51	129	67	278
parasitsjukdomar	Kvinnor	2	6	24	52	95	48	227
Tumörer	Män	14	19	22	82	308	204	649
	Kvinnor	6	14	29	122	332	190	693
Sjukd i blod o blodbild organ	Män	1	2	1	5	12	12	33
samt vissa rubbn i immunsyst	Kvinnor	1	6	3	9	15	9	43
Endokrina sjukd, nutrit.rubbn	Män	3	6	20	67	214	117	427
o ämnesomsättningssjukd	Kvinnor	7	14	44	77	157	91	390
Psykiska sjukd o syndrom	Män	265	474	812	1 014	1 120	337	4 022
	Kvinnor	187	456	839	1 078	1 199	357	4 116
Sjukd i nervsystemet	Män	62	44	85	167	327	170	855
	Kvinnor	53	68	142	234	339	134	970
Sjukd i ögat o närliggande	Män	3	1	8	21	52	37	122
organ	Kvinnor	2	5	12	17	50	45	131
Sjukd i örat o mastoidutskott	Män	21	1	7	23	96	69	217
	Kvinnor	26	5	22	44	111	89	297
Cirkulationsorganens sjukd	Män	5	15	37	193	938	827	2 015
	Kvinnor	0	13	45	127	464	347	996
Andningsorganens sjukd	Män	2	1	12	28	242	187	472
	Kvinnor	0	3	18	71	255	140	487
Matsmältningsorganens	Män	0	4	25	58	133	74	294
sjukd	Kvinnor	0	10	34	83	117	61	305
Hudens o underhudens	Män	1	3	4	25	48	24	105
sjukd	Kvinnor	1	4	16	37	86	41	185
Sjukd i muskuloskeletala	Män	5	24	228	818	2 262	1 523	4 860
systemet o bindväven	Kvinnor	8	128	726	1 728	3 587	1 799	7 976
Sjukd i urin- o könsorganen	Män	1	1	8	22	41	20	93
	Kvinnor	1	4	16	21	23	14	79
Medfödda missbildningar	Män	55	15	9	18	35	7	139
m m	Kvinnor	40	19	19	20	44	19	161
Skador o förgiftningar m m	Män	11	61	160	212	354	187	985
	Kvinnor	13	67	182	240	289	154	945
Övriga sjukdomar	Män	6	9	34	58	128	108	343
	Kvinnor	6	23	73	138	239	98	577
Samtliga	Män	457	687	1 494	2 862	6 439	3 970	**15 909**
	Kvinnor	353	845	2 244	4 098	7 402	3 636	**18 578**
	S:a	**810**	**1 532**	**3 738**	**6 960**	**13 841**	**7 606**	**34 487**

Källa: RFV Statistikinformation Is-I 1999:3

Det antal nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag som redovisas innefattar, enligt RFV:s förklaringar till statistiken, även övergång från annan pensionsform, t.ex. änkepension och handikappersättning. Föränd-

ring av pensionsförmån inom gruppen förtidspensioner/sjukbidrag räknas däremot inte som nybeviljande.

I tabell 3.4 samt i figurerna 3.1 och 3.2 redovisas utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag åren 1971–1998 bland män och kvinnor, med och utan arbetsmarknadsskäl. I bilaga 2 redovisas motsvarande utveckling inom de olika diagnosgrupperna. Redovisningen görs dels med fördelning på kvinnor och män, dels efter åldersgrupp.

Diagnoskodningen har inte varit oförändrad under hela perioden. Fr.o.m. år 1997 används t.ex. två olika sjukdomsklassifikationer vid diagnoskodningen. (Bland nybeviljade år 1998 har, enligt RFV, 1997 års klassifikation använts i 79 procent av fallen och den tidigare [1987 års klassifikation] följaktligen i 21 procent.) Det är också skälet till att vi i det följande endast särredovisar de tre största diagnosgrupperna, som varit relativt oförändrade. Den terminologi som gäller för uppgifterna år 1998 används genomgående, oavsett redovisningsår.

Tabell 3.4 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998 med fördelning män/kvinnor efter diagnosgrupp och arbetsmarknadsskäl

Diagnosgrupp		1971	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Sjukd. i muskulosk.	Män	8 244	7 945	7 600	7 230	9 588	7 021	4 860
systemet o. bindväven	Kvinnor	5 360	6 794	8 446	9 435	15 299	10 254	7 976
Psykiska sjukdomar	Män	4 745	4 019	3 859	4 126	3 766	3 913	4 022
o. syndrom	Kvinnor	3 976	3 611	3 380	3 929	3 587	3 923	4 116
Cirkulationsorganens	Män	6 547	6 425	5 398	3 995	3 263	2 880	2 015
sjukdomar	Kvinnor	2 997	3 037	2 257	1 665	1 452	1 255	996
Övriga sjukdomar	Män	7 239	5 925	5 612	5 150	4 793	4 809	5 012
	Kvinnor	4 876	5 034	5 133	4 816	4 803	5 124	5 490
Arbetsmarknadsskäl	Män	0	1 441	1 585	5 742	2 233	16	0
	Kvinnor	0	1 226	2 019	4 921	1 709	9	0
Totalt exkl. arbm.skäl	Män	26 775	24 314	22 469	20 501	21 410	18 623	15 909
	Kvinnor	17 209	18 476	19 216	19 845	25 141	20 556	18 578
	S:a	**43 984**	**42 790**	**41 685**	**40 346**	**46 551**	**39 179**	**34 487**
Totalt inkl. arbm.skäl	Män	26 775	25 755	24 054	26 243	23 643	18 639	15 909
	Kvinnor	17 209	19 702	21 235	24 766	26 850	20 565	18 578
	S:a	**43 984**	**45 457**	**45 289**	**51 009**	**50 493**	**39 204**	**34 487**

Källa: RFV

Utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag från år 1971 till år 1998 visar att det skett en kraftig minskning för män (från närmare 26 800 fall till drygt 15 900 fall) medan en svag ökning

gäller för kvinnor (från drygt 17 200 fall till närmare 18 600 fall). Toppnivåerna i fråga om antalet nybeviljade förtidspensioner finns för båda könen år 1993, då det totala antalet uppgick till närmare 62 500 (ca 30 400 för män och 32 100 för kvinnor) för att sedan dramatiskt minska.

Fler män än kvinnor nybeviljas hel förtidspension. Om man bara ser till hela förmåner var det endast för två år under hela perioden som antalet kvinnor med hel förmån var fler än antalet män. År 1998 utgjorde andelen med sådan förmån ca 71 procent bland män mot ca 60 procent bland kvinnor.

I samtliga diagnosgrupper har antalet män minskat mellan åren 1971 och 1998 medan kvinnor uppvisar en ökning i de två första grupperna (tabell 3.4).

Störst i relativa tal för såväl män som kvinnor är minskningen i gruppen *Cirkulationsorganens sjukdomar*, där antalet nybeviljade minskat med närmare 70 procent (från 6 547 till 2 015 för män och från 2 997 till 996 för kvinnor).

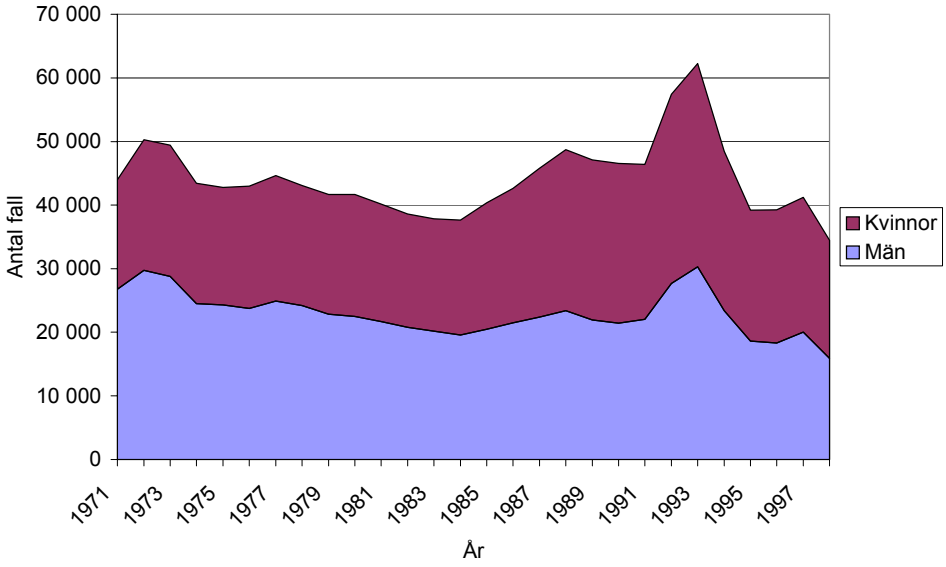
Även i gruppen *Sjukdomar i muskuloskeletala systemet och bindväven* är minskningen stor för män. Antalet nybeviljanden har nästan halverats (från 8 244 till 4 860). För kvinnor gäller det motsatta, dvs. en ökning (från 5 360 till 7 976). Från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet var antalet nybeviljade förtidspensioner mycket högt för denna diagnosgrupp och de kulminerade år 1993 för att sedan minska kraftigt.

När det gäller gruppen *Psykiska sjukdomar och syndrom* är förändringarna måttliga (en minskning för män och en svag ökning för kvinnor). Även för denna grupp kulminerar dock omfattningen för såväl kvinnor som män år 1993.

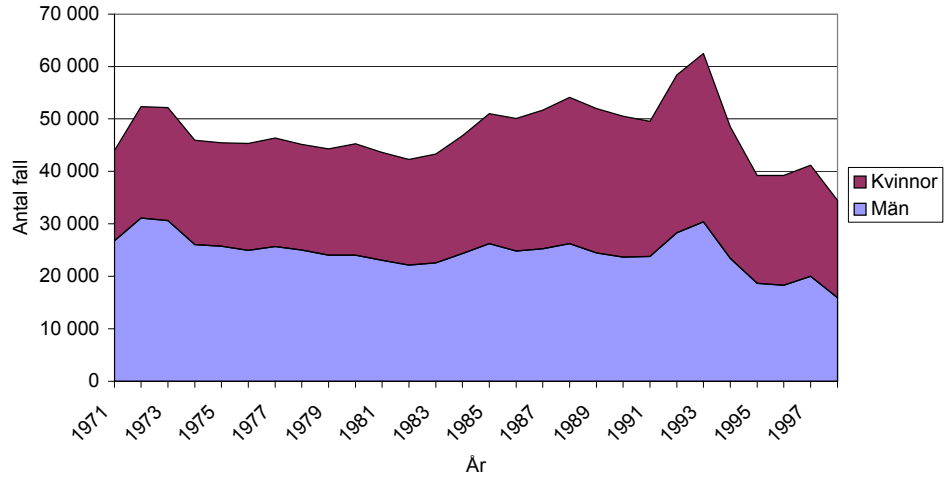
Under ett 25-tal år mellan 1972 och 1996 beviljades också förtidspension av *arbetsmarknadsskäl.* Toppnivåer finns år 1985, då ca 21 procent av totala antalet var grundade på sådana skäl.

Ytdiagrammen i det följande visar antalet årligen nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag åren 1971–1998 och gäller samtliga kalenderår.

Figur 3.1 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971–1998: Totalt exkl. arbetsmarknadsskäl



Figur 3.2 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971–1998: Totalt inkl. arbetsmarknadsskäl



I tabell 3.5 redovisas utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag i olika diagnosgrupper och på grund av arbetsmarknadsskäl fördelat på olika åldersgrupper. Observera att den äldsta

åldersgruppen är benämnd 60–66 år för att ålderspensionsåldern före 1 juli 1976 var 67 år.

Tabell 3.5 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998 med fördelning efter diagnosgrupp och ålder 31 december. Kvinnor och män

Diagnosgrupp	Åldersgrupp	1971	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Sjukdomar i muskulos-	16-29	76	98	117	124	169	170	165
keletala systemet och	30-39	160	245	475	634	1 043	1 115	954
bindväven	40-49	941	1 242	1 735	2 188	4 164	3 439	2 546
	50-59	4 267	5 556	7 887	7 691	10 289	7 516	5 849
	60-66	8 160	7 598	5 832	6 028	9 222	5 035	3 322
	Samtliga	13 604	14 739	16 046	16 665	24 887	17 275	12 836
Psykiska sjukdomar	16-29	1 489	1 347	1 230	1 251	879	1 099	1 382
och syndrom	30-39	780	757	1 068	1 528	1 277	1 580	1 651
	40-49	1 479	1 378	1 451	1 775	2 006	2 161	2 092
	50-59	2 687	2 527	2 461	2 458	2 000	2 239	2 319
	60-66	2 286	1 621	1 029	1 043	1 191	757	694
	Samtliga	8 721	7 630	7 239	8 055	7 353	7 836	8 138
Cirkulationsorganens	16-29	22	16	17	22	19	29	33
sjukdomar	30-39	61	76	86	74	54	72	82
	40-49	359	390	422	375	352	427	320
	50-59	2 721	3 174	3 459	2 397	1 787	1 883	1 402
	60-66	6 381	5 806	3 671	2 792	2 503	1 724	1 174
	Samtliga	9 544	9 462	7 655	5 660	4 715	4 135	3 011
Övriga sjukdomar	16-29	622	554	734	752	516	632	762
	30-39	421	515	665	702	648	954	1 051
	40-49	1 233	1 206	1 297	1 455	1 614	1 915	2 002
	50-59	3 763	3 820	4 418	3 817	3 333	3 812	4 271
	60-66	6 076	4 864	3 631	3 240	3 485	2 620	2 416
	Samtliga	12 115	10 959	10 745	9 966	9 596	9 933	10 502
Arbetsmarknadsskäl	16-29	0	0	0	0	0	0	0
	30-39	0	0	0	0	0	0	0
	40-49	0	0	0	0	0	0	0
	50-59	0	2	0	0	0	0	0
	60-66	0	2 665	3 604	10 663	3 942	25	0
	Samtliga	0	2 667	3 604	10 663	3 942	25	0
Totalt	16-29	2 209	2 015	2 098	2 149	1 583	1 930	2 342
	30-39	1 422	1 593	2 294	2 938	3 022	3 721	3 738
	40-49	4 012	4 216	4 905	5 793	8 136	7 942	6 960
	50-59	13 438	15 079	18 225	16 363	17 409	15 450	13 841
	60-66	22 903	22 554	17 767	23 766	20 343	10 161	7 606
	Samtliga	**43 984**	**45 457**	**45 289**	**51 009**	**50 493**	**39 204**	**34 487**

Källa: RFV

Den största förändringen har skett i åldersgruppen *60 år och äldre*, där antalet nybeviljade förtidspensioner år 1971 uppgick till drygt 22 900 fall jämfört med 1998 års utfall om drygt 7 600 fall. En del av förklaringen till detta är bl.a. att den allmänna pensionsåldern den 1 juli 1976 sänktes från 67 år till 65 år. Det är dock värt att notera att den största minskningen i denna åldersgrupp skett efter år 1990. Det näst största antalet, ca 13 400 fall, år 1971 gällde gruppen *50–59 år*. Antalet nybeviljade i denna åldersgrupp har varit större under mellanperioden men är år 1998 (drygt 13 800 fall) nästan nere på samma nivå som år 1971.

I gruppen *40–49 år* har antalet nybeviljade ökat från drygt 4 000 fall år 1971 till närmare 7 000 fall år 1998 och i gruppen *30–39 år* från ca 1 400 fall till 3 700 fall. Gruppen *16–29 år* har legat tämligen konstant över åren och endast ökat med 100-talet fall jämfört med år 1971. Denna åldersgrupp är nu den minsta i totalredovisningen med sina 2 300 fall.

När det gäller diagnosgruppernas fördelning på åldersgrupper har den största minskningen skett i gruppen *Cirkulationsorganens sjukdomar* och då främst i de äldsta åldersgrupperna, 60–66 år och 50–59 år.

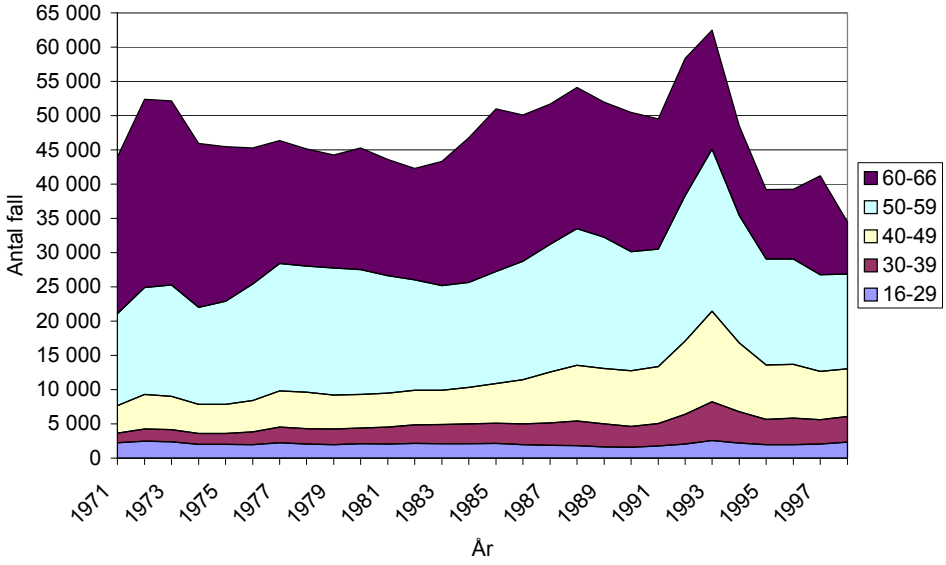
Även inom gruppen *Sjukdomar i muskuloskeletala systemet och bindväven*, som totalt sett endast marginellt har minskat år 1998 jämfört med år 1971, är det den äldsta åldersgruppen som svarar för den kraftigaste förändringen mellan jämförelseåren (från ca 8 200 fall till 3 300 fall eller 59 procent). En ökning har däremot skett i de övriga grupperna; i gruppen 50–59 år (med 37 procent), 40–49 år (med 171 procent) och 30–39 år (med 496 procent) samt i gruppen 16–29 år (med 117 procent).

Psykiska sjukdomar och syndrom är den diagnosgrupp som legat mest konstant över åren. Denna diagnosgrupp är den klart dominerande vad gäller antal nybeviljade i den yngsta åldersgruppen, 16–29 år. Även om diagnosgruppen totalt sett varit relativt konstant är det i två åldersgrupper som relativt stora förändringar skett över åren. Bland 30–49 åringar har antalet ökat relativt kraftigt (med 66 procent) medan antalet minskat i åldern över 60 år (med 70 procent).

Även inom gruppen *Övriga sjukdomar* torde minskningen i gruppen 60–66 år hänga samman bl.a. med den sänkta pensionsåldern. I övriga åldersgrupper inom denna diagnosgrupp har en ökning skett år 1998 jämfört med år 1971. Störst är ökningen i gruppen 40–49 år (62 procent). Det högsta antalet beviljningar finns dock i gruppen 50–59 år (ca 4 300 år 1998).

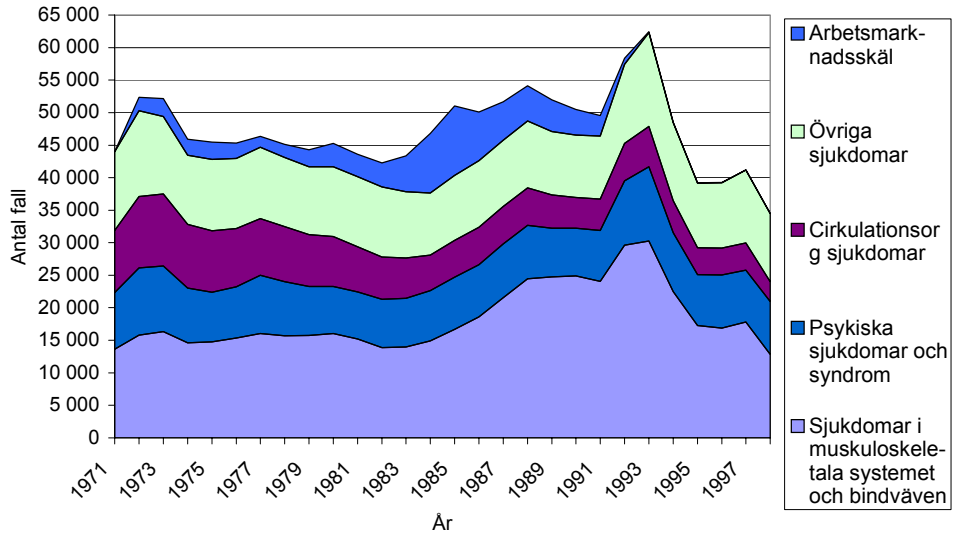
Nybeviljande på grund av *arbetsmarknadsskäl* förekommer endast i åldersgruppen 60–66 år[7] under åren 1972–1996. Jämförelserna ovan av förhållandena år 1971 med år 1998 berörs således inte av denna beviljningsgrund. I figurerna 3.3 redovisas antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag fördelat på olika åldersgrupper och i figur 3.4 fördelat på olika diagnosgrupper samt arbetsmarknadsskäl.

Figur 3.3 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971–1998 med fördelning efter ålder



[7] I enstaka fall kan statistiken visa ett mindre antal nybeviljade även i gruppen 50-59 år. Dessa torde avse personer som beviljats förtidspension från 60 års ålder men där beslutet fattats en tid dessförinnan.

Figur 3.4 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971–1998 med fördelning efter diagnosgrupp



3.4 Risken för män och kvinnor i olika ålder

Risk för förtidspension/sjukbidrag kan definieras som kvoten mellan antalet nybeviljade fall och riskpopulationen. Fördelen med att studera risker snarare än antal är att hänsyn tas till varierande populationsstorlek.

Risken för män och kvinnor varierar över tiden och vid olika ålder. Vi har därför studerat riskfaktorer under fyra perioder, nämligen

- 1961–1969
- 1970–1979
- 1980–1989
- 1990–1997

Vi har också tittat närmare på utvecklingen de sista tio åren.

Resultatet redovisas med avseende på följande åldersgrupper:

- 16–19 år
- 20–29 år
- 30–39 år

- 40–49 år
- 50–59 år
- 60–64 år

Uppgifterna har hämtats från RFV:s poängdatabas och diagnosregister.

Risken under fyra perioder, 1961–1997

Av tabell 3.6 framgår risken för förtidspension/sjukbidrag (kvoten mellan antalet nybeviljade förtidspensioner i viss ålder ett visst år och antalet personer i riskpopulationen) uttryckt som *rent genomsnitt*[8] för respektive period med fördelning på män/kvinnor efter åldersgrupp. Resultatet redovisas också i grafisk form, figurerna 3.5–3.8. På grund av att den statistik vi haft tillgång till inte omfattat personer födda före 1910 kan vissa uppgifter i ovan angivna intervall saknas.

Tabell 3.6 Riskfaktor förtidspension/sjukbidrag *(rent genomsnitt)*

Ålders-	1961-1969		1970-1979		1980-1989		1990-1997	
grupp	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
16-19 år	0,0025	0,0020	0,0032	0,0024	0,0028	0,0022	0,0028	0,0023
20-29 år	0,0006	0,0005	0,0008	0,0007	0,0010	0,0009	0,0011	0,0013
30-39 år	0,0008	0,0010	0,0015	0,0018	0,0019	0,0024	0,0027	0,0038
40-49 år	0,0017	0,0022	0,0045	0,0051	0,0046	0,0066	0,0052	0,0084
50-59 år			0,0166	0,0150	0,0193	0,0204	0,0184	0,0218
60-64 år					0,0592	0,0481	0,0528	0,0457

Riskfaktorn har som synes avsevärt ökat under dessa fyra perioder. Den beräknade riskfaktorn för förtidspension/sjukbidrag är högst för såväl män som kvinnor i åldersgruppen *60–64 år* under perioden 1980–1989 (0,0592 respektive 0,0481). Näst högst är den dessutom i gruppen *50–59 år,* för män under samma period (0,0193) och för kvinnor under perioden 1990–1997 (0,0218).

I åldersgrupperna *20–29 år*, *30–39 år* och *40–49 år* är den beräknade risken för förtidspension/sjukbidrag högst för såväl män som kvinnor under perioden 1990–1997 medan risken för den yngsta gruppen, *16–19 år*, var störst under 1970-talet.

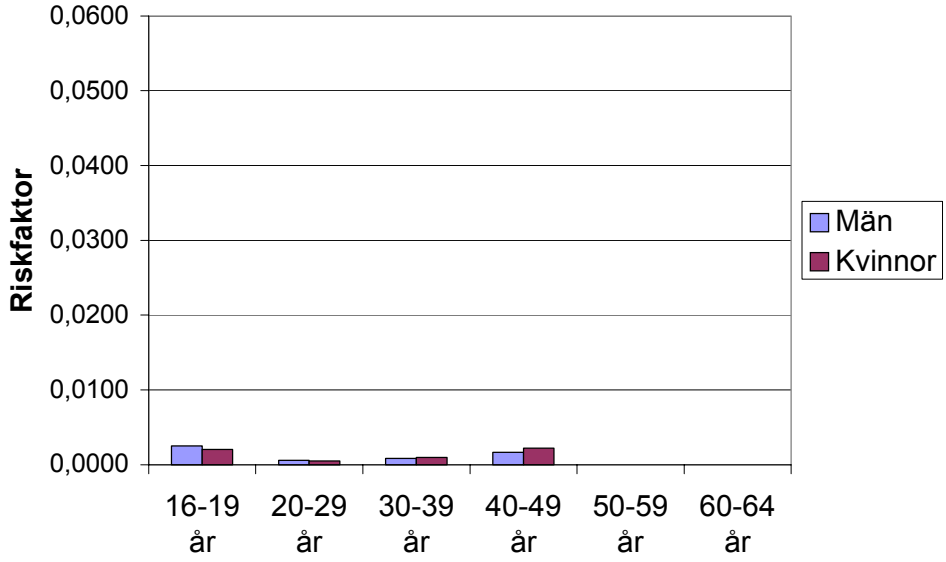
Lägst är risken för samtliga åldersgrupper oavsett kön under den första perioden. Allra lägst är risken för *20–29-åringar* oavsett tids-

[8] Beräknat som medelvärdet över alla år och åldrar som ingår i intervallen.

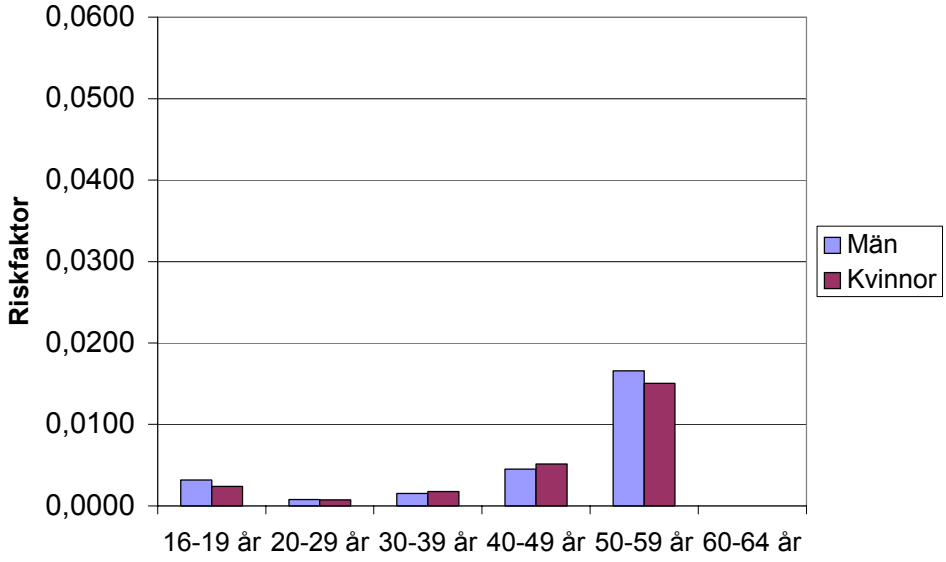
period. Gruppen *30–39 år* kännetecknas av en svag successiv stegring av risken under de fyra perioderna medan gruppen *40–49 år* uppvisar en något större stegring mellan den första perioden och de tre sista perioderna.

Risken är högre för *män* än för kvinnor i åldersgruppen *60–64 år* medan risken för *kvinnor* är något högre i gruppen *50–59 år* (gäller i båda fallen de två sista perioderna).

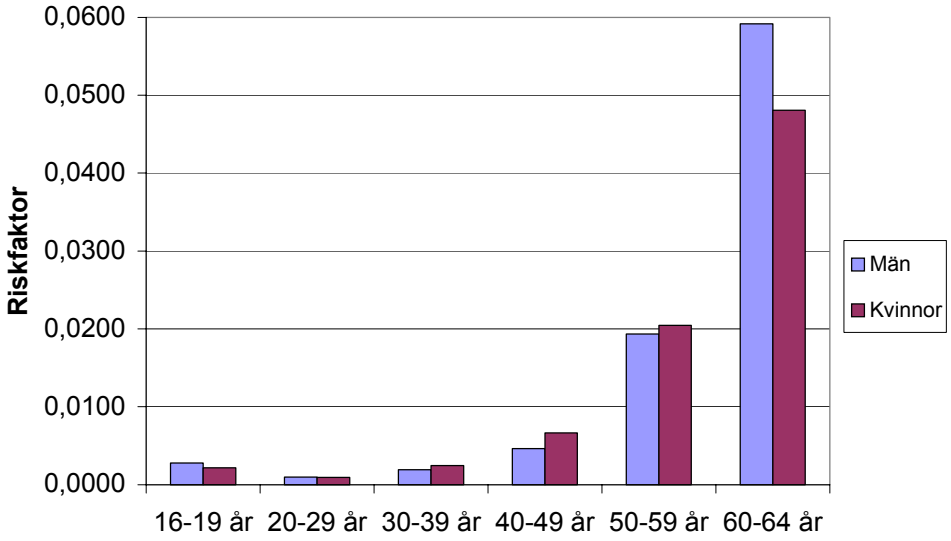
Figur 3.5 Förtidspension-sjukbidrag: riskfaktor perioden 1961–1969



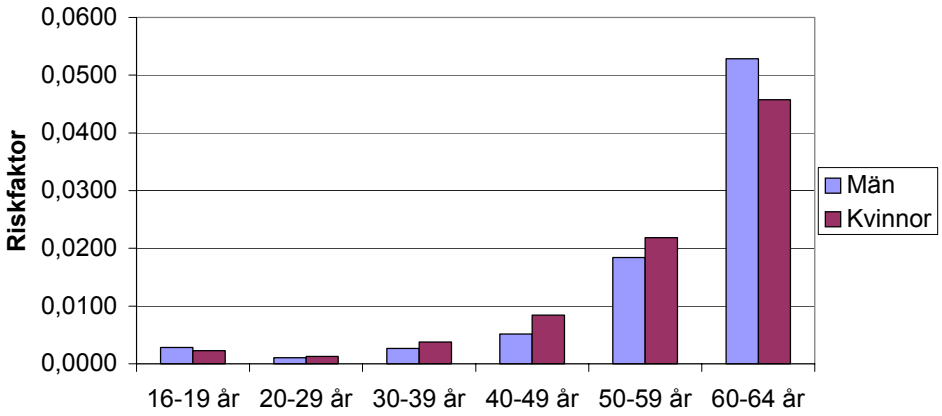
Figur 3.6 Förtidspension-sjukbidrag: riskfaktor perioden 1970–1979



Figur 3.7 Förtidspension-sjukbidrag: riskfaktor perioden 1980–1989



Figur 3.8 Förtidspension-sjukbidrag: riskfaktor perioden 1990–1997



Utvecklingen av risken de sista tio åren, 1988–1997

16–19-åringars risk för förtidspension/sjukbidrag har ökat för både män och kvinnor. Högst var risken år 1997 (män 0,0031 och kvinnor 0,0027) och lägst i början av perioden.

20–29-åringars risk, som är lägst bland samtliga åldersgrupper under den aktuella perioden oavsett årtal, var högst år 1993 för både män (0,0015) och kvinnor (0,0017). Efter denna kulmen har risken sjunkit men inte till den nivå som gällde i början av perioden.

30–39-åringars risk var också högst år 1993 för båda könen (män 0,0041 och kvinnor 0,0057). Även i detta fall har risken därefter sjunkit på motsvarande sätt men riskfaktorn ligger på en högre nivå än i början av perioden.

40–49-åringars risk var likaså högst år 1993 för båda könen (män 0,0082 och kvinnor 0,0131). För denna åldersgrupp har risken för såväl män som kvinnor därefter sjunkit till en lägre nivå år 1997 än år 1988.

50–59-åringars risk, som ligger på en betydligt högre nivå än de tidigare åldersgrupperna, var likaledes högst år 1993 för båda könen (män 0,0284 och kvinnor 0,0308). Risken har därefter sjunkit med 64 procent för männen och 55 procent för kvinnorna fram till det sista året i perioden. För båda könen gäller dock att riskfaktorn var högre år 1988

än år 1997. Kvinnors risk för förtidspension/sjukbidrag har i denna åldersgrupp genomgående varit högre än mäns risk.

60–64-åringars risk är högst bland samtliga åldersgrupper. Utvecklingen för denna grupp företer också ett annat mönster. För båda könen gäller att risken var störst år 1989 (män 0,0694 och kvinnor 0,0612). Risken har därefter nästan oavbrutet sjunkit fram t.o.m. år 1996 för att därefter åter öka år 1997, dock till en nivå som avsevärt understiger den som gällde det första året i tioårsperioden. Mäns risk för förtidspension/sjukbidrag har i denna åldersgrupp genomgående varit högre än kvinnornas.

3.5 Risken för män och kvinnor med olika födelseår

Av intresse är också att utröna födelseårets betydelse för riskerna för förtidspension/sjukbidrag inom olika åldersgrupper. Vi har därför gjort vissa beräkningar av riskfaktorn med utgångspunkt i variabeln *födelseår* för olika åldersgrupper.

Resultatet redovisas i figurerna 3.9–3.14 med den summerade riskfaktorn[9] uttryckt som *medelvärde* för respektive intervall i fråga om födelseår med fördelning på män respektive kvinnor (i regel femårsintervaller). Följande födelseår är aktuella för respektive åldersgrupp:

16-åringar	födelseår 1945–1981
16-29 år	födelseår 1945–1968
30-39 år	födelseår 1931–1958
40-49 år	födelseår 1921–1948
50-59 år	födelseår 1911–1938
60-64 år	födelseår 1910–1933

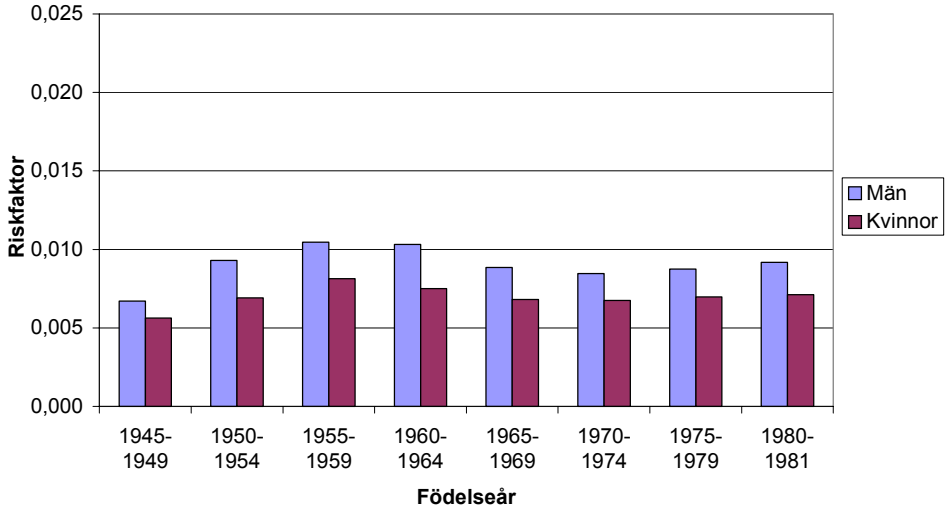
16-åringars risk

Den största risken att förtidspensioneras vid 16 års ålder hade de som föddes under andra hälften av 1950-talet och första hälften av 1960-

[9] Risken att förtidspensioneras har summerats för jämförbara perioder i de olika åldersgruppernas liv. Vid en sådan summering kan teoretiskt ett fel uppträda om en och samma individ bidrar till risken två gånger under samma period. Sådana fel bör dock vara av liten omfattning och dessutom av samma storleksordning för alla de jämförda årskullarna.

talet. För årskullarna därefter minskade risken både bland män och kvinnor, dock med en marginell uppgång för män födda under 1970-talets andra hälft och de första åren på 1980-talet.

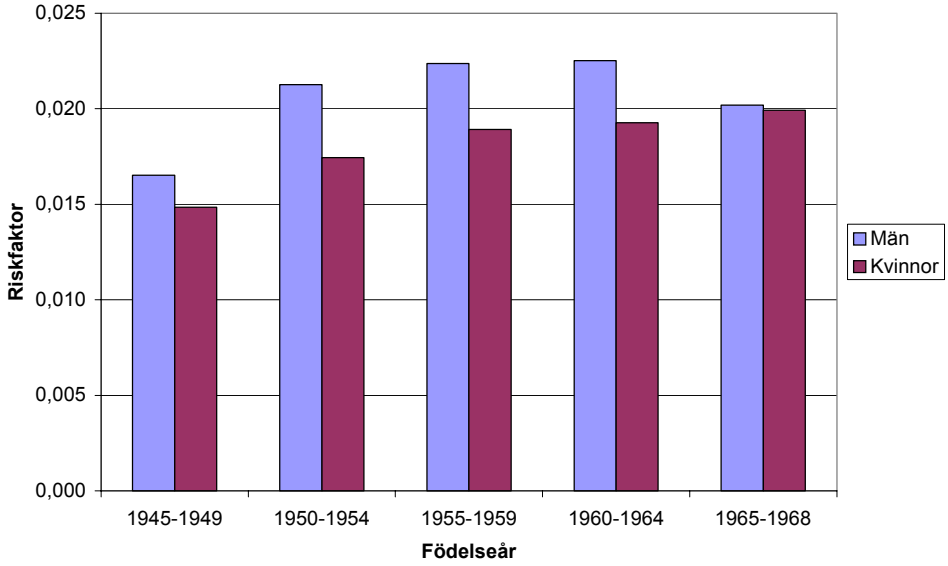
Figur 3.9 Förtidspension-sjukbidrag: 16-åringars risk



16–29-åringars risk

Den sammanlagda risken att förtidspensioneras någon gång i åldern 16 till 29 år var lägst bland dem som var födda under andra hälften av 1940-talet (män 0,017 och kvinnor 0,015). Riskerna har därefter ökat för såväl män som kvinnor fram till dem som föddes under första hälften av 1960-talet (män 0,023 och kvinnor 0,019). För de sista årskullarna som denna risk kunnat observeras (födda under andra hälften av 1960-talet) har ökningen fortsatt för kvinnor men minskat för män så att risken nu är utjämnad mellan könen (0,020).

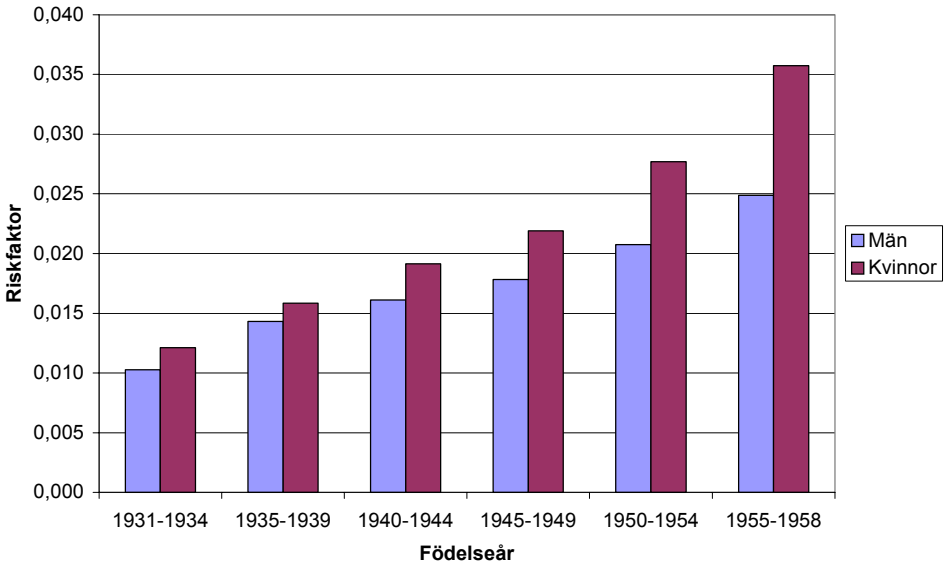
Figur 3.10 Förtidspension-sjukbidrag: risk 16–29 år



30–39-åringars risk

Den sammanlagda risken att förtidspensioneras någon gång i åldern 30 till 39 år var lägst för personer födda under första hälften av 1930-talet (män 0,010 och kvinnor 0,012). Därefter har risken stigit kraftigt och är för personer födda under andra hälften av 1950-talet 2,5 ggr högre för män och 3 ggr högre för kvinnor. Sammantaget har riskerna konstant ökat från de första årskullarna för vilka denna risk kunnat observeras till den sista årskullen. Ökningen är större bland kvinnor så att skillnaden mellan könen blir allt större över tiden.

Figur 3.11 Förtidspension-sjukbidrag: risk 30–39 år



40–49-åringars risk

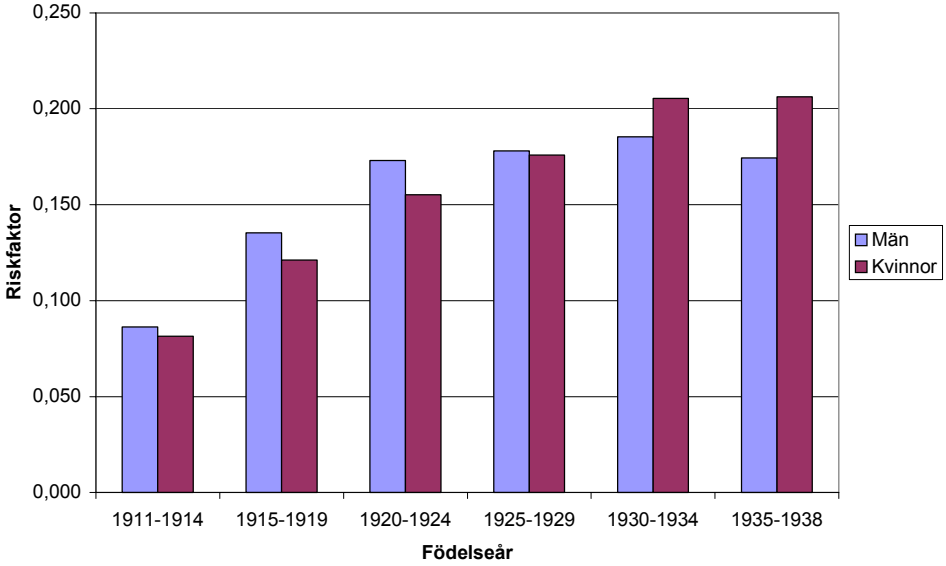
Den sammanlagda risken att förtidspensioneras någon gång i åldern 40 till 49 år var lägst för personer födda under första hälften av 1920-talet (män 0,025 och kvinnor 0,031). Fram till de årskullar som föddes under första hälften av 1930-talet ökade riskerna ungefär lika mycket för män som för kvinnor (män 0,048 och kvinnor 0,055). För män har årskullarna födda därefter haft ungefär samma risk fram till de sista årskullarna för vilka dessa risker kan observeras (födda andra hälften av 1940-talet). För kvinnor har riskökningen fortsatt till 0,078 för dem som är födda under andra hälften av 1940-talet.

Figur 3.12 Förtidspension-sjukbidrag: risk 40–49 år

50–59-åringars risk

Den sammanlagda risken att förtidspensioneras någon gång i åldern 50 till 59 år var lägst för personer födda under första hälften av 1910-talet (män 0,086 och kvinnor 0,081). Fram till årskullarna under andra hälften av 1920-talet ökade riskerna både för män och kvinnor (män 0,178 och kvinnor 0,176) och förhållandet mellan könen var ungefär detsamma men med en liten övervikt i fråga om risk för män. Därefter har risken kraftigt ökat för kvinnor men legat mer konstant för män så att det i årskullarna under andra hälften av 1930-talet rådde det motsatta riskförhållandet (män 0,174 och kvinnor 0,206).

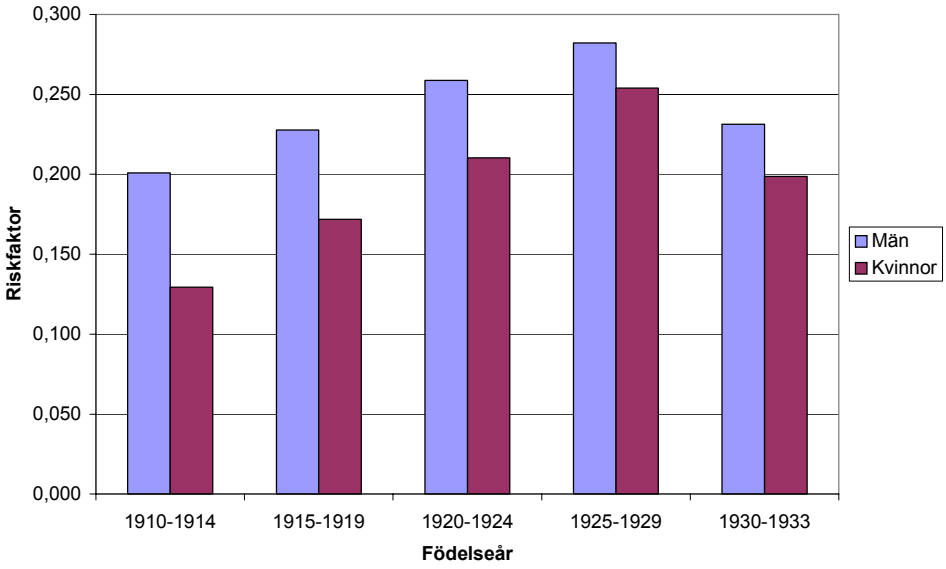
Figur 3.13 Förtidspension-sjukbidrag: risk 50–59 år



60–64-åringars risk

Den sammanlagda risken att förtidspensioneras någon gång i åldern 60 till 64 år var lägst för personer födda under första hälften av 1910-talet (män 0,201 och kvinnor 0,129). Fram till årskullarna i slutet av 1920-talet ökade riskerna både för män och kvinnor (män 0,282 och kvinnor 0,254). Ökningen var dock större bland kvinnor än bland män och skillnaden mellan könen har därmed minskat. För de sista årskullarna som uppnått denna ålder (födda första hälften av 1930-talet) har riskerna sjunkit för både män och kvinnor (män 0,231 och kvinnor 0,199).

Figur 3.14 Förtidspension-sjukbidrag: risk 60–64 år



4 De viktigaste faktorerna

Avsikten med de beskrivningar som ges i detta kapitel är att behandla den hittills observerade och den framtida utvecklingen av de faktorer som bedömts ha störst betydelse för den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron. I en sådan redovisning måste med nödvändighet en avvägning göras mellan bredden och djupet på belysningen. Detta får betydelse både för antalet faktorer som över huvud taget behandlas och för beskrivningen av respektive faktor. En sådan avvägning har gjorts tillsammans med uppdragsgivaren.

Följande faktorer behandlas: den demografiska utvecklingen, folkhälsans utveckling, arbetsmarknadens utveckling, regelverket, andra regelverk och avtal, förebyggande hälsovård, sjukvård och rehabilitering samt attityder och värderingar.

En del av de faktorer som tas upp är lätta att hantera i uppskattningen av den framtida sjukfrånvaron så till vida att deras framtida utveckling är förhållandevis lätt att förutsäga. Andra faktorer är däremot svårare att hantera. I valet av vilka faktorer som behandlas har dock inte någon hänsyn tagits till detta. Valet av vilka faktorer som behandlas har enbart styrts av vilken betydelse de bedöms ha för den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron. Att vissa faktorer är svåra att hantera innebär emellertid att osäkerheten i den sammantagna kvantitativa bedömningen av den framtida utvecklingen tenderar öka. Att i stället helt bortse från svårhanterliga faktorer skulle avsevärt försvaga beskrivningen med avseende på dess möjlighet att visa på de komplexa samband som föreligger.

4.1 Den demografiska utvecklingen

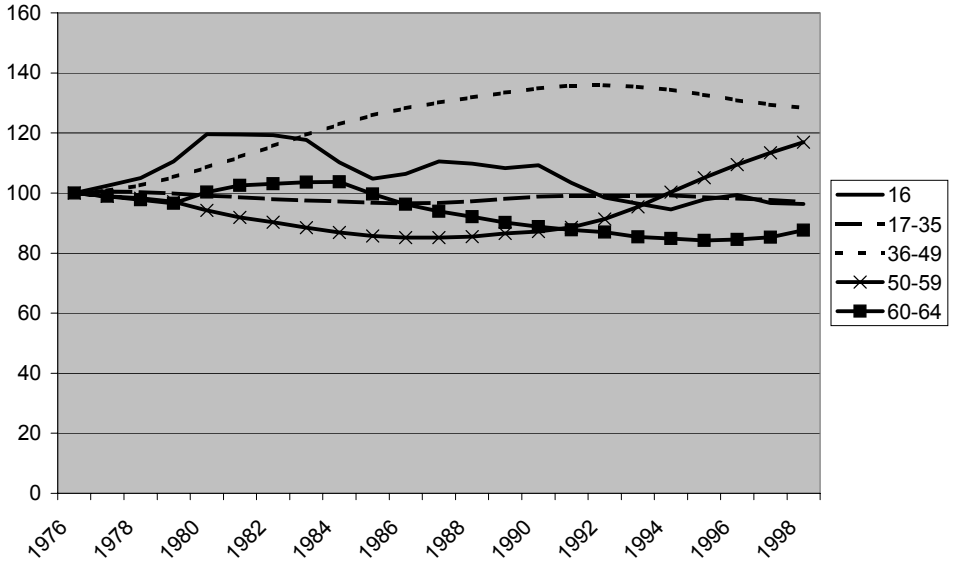
4.1.1 Utvecklingen fram till i dag

Från mitten av 1700-talet, då för första gången en rikstäckande befolkningsstatistik insamlades, fram till tiden omkring år 1875 ökade födel-

setalen i landet stadigt från ca 60 000 till ca 140 000 per år. Därefter låg antalet levande födda runt 140 000 per år fram till strax före 1:a världskrigets utbrott. Vad som framför allt kännetecknar födelsetalen därefter är dels att genomsnittet är lägre, dels att variationen är större över tiden. Som exempel kan nämnas att det åren 1933 till 1935 föddes så få personer att man måste gå tillbaka till 1820-talet för att hitta lika låga födelsetal. Endast drygt 10 år senare, åren 1944–1945, var födelsetalen uppe på ungefär samma nivå som perioden mellan 1875 till 1910. Efter en dal i födelsetalen nådde antalet födda en ytterligare topp drygt 20 år därefter, om än inte lika hög som under 1940-talet. Efter ytterligare en nedgång nådde födelsetalen åter en topp drygt 20 år därefter i början av 1990-talet.

Vad säger då detta om det tryck på förtidspensionssystem, sjukförsäkring och andra välfärdssystem som den demografiska utvecklingen utövar? Generellt sett gäller naturligtvis att ju fler personer som är försäkrade eller omfattas av ett visst välfärdsystem desto större antal personer kommer att få ersättning. Risken att drabbas av sjukdom som leder till nedsatt arbetsförmåga, i synnerhet långvarig, är emellertid inte jämnt fördelad i befolkningen. Det finns ett tydligt samband mellan risken och ålder. I olika åldrar finns det också mer eller mindre tydliga samband mellan sjukfrånvaro och kön. Det är dock främst sambandet mellan ålder och risken för långvarig sjukfrånvaro som är intressant att studera, eftersom andelen kvinnor och män håller sig förhållandevis konstanta över tid. I figur 4.1 redovisas utvecklingen av antalet personer i olika åldersgrupper från 1976 till 1998. Åldersgrupperna är komponerade efter nivå på risken att förtidspensioneras.

Figur 4.1 Utvecklingen av befolkningen i olika åldersgrupper från 1976 till 1998. Index 1976=100



Källa: SCB

Antalet 16-åringar ökade under slutet av 1970-talet för att därefter, efter en tid med relativt stort antal, sjunka tillbaka ungefär till 1976 års nivå. Antalet 17–35-åringar, som har låga risker att förtidspensioneras, har varit konstant under den studerade tidsperioden. Åldersgruppen mellan 36 och 49 år växte kraftigt från 1976 fram till början av 1990-talet, sammantaget med knappt 40 procent, för att därefter minska något. I åldersgruppen 50–59-år minskade antalet personer fram till mitten av 1980-talet men har sedan dess ökat kraftigt och antalet är nu nära 20 procent högre än 1976. Även i den äldsta åldersgruppen med de högsta riskerna för att förtidspensioneras har antalet personer varierat över tid. Fram till mitten av 1980-talet var antalet relativt konstant för att därefter minska. Denna minskning har dock under senare tid förbytts i en uppgång.

4.1.2 Den framtida utvecklingen

Som tidigare nämnts är demografiska prognoser på kort och medellång sikt relativt säkra. Osäkerheten ligger främst i antalet födda och antalet in- respektive utvandrare. Statistiska centralbyrån (SCB) tar regelbun-

det fram prognoser på den framtida befolkningen. I tabell 4.1 redovisas indextal för antalet personer i olika åldrar enligt dessa prognoser för åren 2005, 2010 och 2020. Index 100 har satts för antalet år 1976, så att tabellen utgör en fortsättning på figur 4.1.

Tabell 4.1 Utvecklingen av befolkningen i olika åldersgrupper fram till åren 2005, 2010 och 2020. Index 1976=100

Åldersgrupp	År 2005	År 2010	År 2020
16 år	118	111	96
17–35 år	92	95	93
36–49 år	132	133	119
50–59 år	119	112	119
60–64 år	120	128	114

4.1.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron

För att få en uppfattning av vilken påverkan den demografiska utvecklingen har på antalet beviljade förtidspensioner kan vi använda de risker för förtidspensionering som förelåg år 1997 och applicera dessa på befolkningen (riskpopulationen) åren 1976, 1997 (vilket innebär att det faktiska antalet förtidspensioneringar detta år beräknas), 2005, 2010 och 2020. Resultatet av denna beräkning redovisas i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Antalet förtidspensioneringar i olika åldrar beräknade med 1997 års risker åren 1976, 1997, 2005, 2010 och 2020 (endast demografiska faktorer är beaktade)

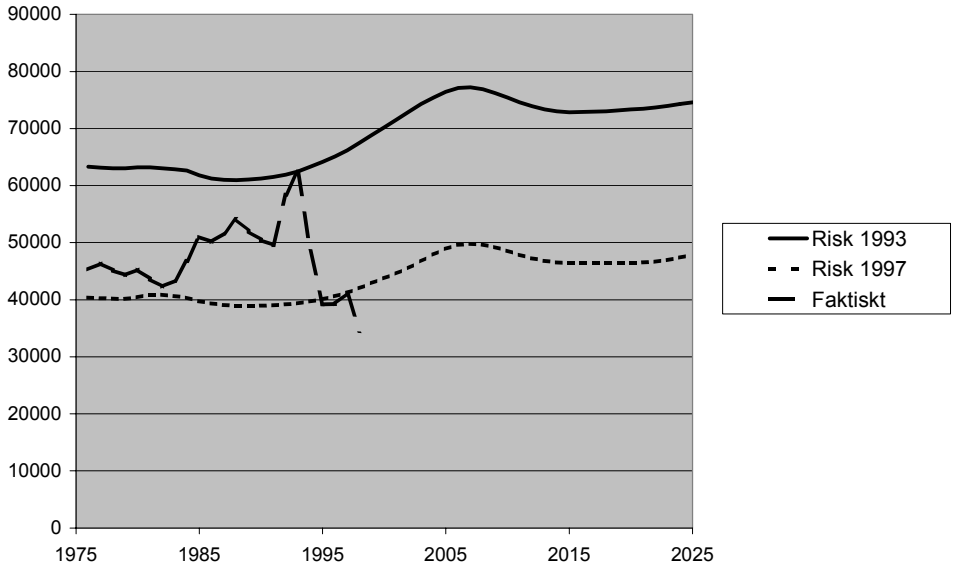
Åldersgrupp	1976	1997	2005	2010	2020
16 år	319	308	375	353	306
17–35 år	3616	3583	3348	3317	3441
36–49 år	6708	8783	8822	9005	8137
50–59 år	12992	14087	15652	14503	15406
60–64 år	16764	14437	20699	21435	19198
Totalt	40399	41198	48896	48613	46488

Observera att de antal som redovisas i tabell 4.2 inte ska ses som en prognos över antalet nybeviljade förtidspensioner framöver. Enbart en framskrivning med hjälp av demografiska förändringar ger inte en riktig prognos. Med den åldersfördelning som fanns i befolkningen år

1976 skulle antalet förtidspensioneringar uppgå till ca 40 000 om riskerna att förtidspensioneras hade varit de samma som år 1997. I själva verket förtidspensionerades ca 45 300 personer detta år (varav 2 337 av arbetsmarknadsskäl). Risken att förtidspensioneras skilde sig således mellan de båda åren. Avvikelsen mellan dessa båda år var dock relativt liten, så att avvikelsen endast uppgår till 11 procent (6 procent om arbetsmarknadsskälen exkluderas) mellan det på det här sättet framräknade antalet och det faktiska antalet. Som redovisats ovan har dock riskerna för förtidspension kraftigt förändrats över tid. Om till exempel riskerna hade hämtats från åren 1992 eller 1993 hade avvikelserna varit betydligt större.

För att ytterligare ge en illustration av hur den demografiska utvecklingen som enskild faktor påverkar antalet nybeviljade förtidspensioner visas i figur 4.2 hur 1997 och 1993 års risker har applicerats på befolkningen enligt SCB.

Figur 4.2 Utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner om hänsyn tas till befolkningen i olika åldersgrupper från 1976 till 2025. Jämförelse mellan risker år 1993, år 1997 och faktiska antal fram till år 1998



4.2 Folkhälsans utveckling

Begreppet hälsa definieras av WHO som "ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och inte blott frånvaro av sjukdom och handikapp". Även om inte en så bred definition används (som i detta sammanhang inte heller är intressant) kan definitionen ändå sägas spegla de dimensioner av begreppet hälsa som är av intresse. Under denna rubrik är emellertid avsikten att i första hand beskriva folkhälsa i medicinska termer.

4.2.1 Utvecklingen fram till i dag

Oavsett på vilket sätt man mäter den, kan folkhälsans utveckling från början av 1960-talet inte sägas ha något samband med utvecklingen av den långa sjukfrånvaron. Det svenska folkets hälsa har allmänt sett ständigt förbättrats. Under 1990-talet har dock landet genomgått förändringar som inneburit att bilden av den framtida utvecklingen av folkhälsan kanske inte längre är lika ljus.

I Socialstyrelsens senaste Folkhälsorapport från 1997 konstateras att medellivslängden ökar även under 1990-talet beroende bl.a. på nedgång i spädbarnsdödligheten och dödligheten i hjärt-kärlsjukdomar. Samtidigt konstateras att dödligheten minskar i de flesta dödsorsaker, möjligen med undantag för självmord. Man konstaterar i denna rapport att de stora samhällsförändringar som inträffat under 1990-talet inte fått de negativa konsekvenser på folkhälsan som man kunde befara, åtminstone inte ännu. I tidigare publikationer hade man, med stöd i vissa forskningsresultat, trott att den ökade arbetslösheten och minskade sysselsättningen kunde leda till en försämrad folkhälsa.

Den ökade medellivslängden har inte inneburit att fler år med full hälsa lagts till livet. Inte heller år med svår ohälsa bidrar till ökningen, utan antalet sådana år minskar. I rapporten konstateras att den självupplevda hälsan i psykiskt hänseende försämrats under 1990-talet.

Ohälsa, eller om man så vill hälsa, är inte jämnt fördelad i befolkningen. Utöver självklara olikheter mellan unga och gamla föreligger också skillnader mellan män och kvinnor och mellan olika sociala grupper. I tidigare folkhälsorapporter har stora farhågor riktats mot att en ökad arbetslöshet, framförallt långtidsarbetslöshet, skulle leda till att de drabbade skulle få försämrad hälsa och att de sociala skillnaderna i folkhälsa allt mer skulle öka. Kanske skulle den försämrade hälsan i vissa grupper få så stort genomslag att folkhälsan i sin helhet försäm-

rades och att t.ex. den totala dödligheten ökade. I den senaste folkhälsorapporten från Socialstyrelsen konstaterar man att detta inte inträffat.

En stor del av förklaringen till den långsiktigt förbättrade folkhälsan står att finna i bättre levnadsförhållanden. Det finns inte ett enkelt mått på levnadsstandard. Mått som disponibel hushållsinkomst eller fattigdomskvot (eller andra mått på fattigdom) visar emellertid att levnadsstandarden förbättrats fram till 1990-talets början för att därefter försämras, särskilt för vissa grupper i samhället (yngre personer i yrkesverksam ålder, arbetare, förtidspensionärer, långtidsarbetslösa m.fl.)[10]. Vad gäller materiella tillgångar och bostadsförhållanden kan man kanske hellre tala om att den tidigare positiva utvecklingen har avstannat.

4.2.2 Den framtida utvecklingen

Det finns av allt att döma ingen anledning att tro på en försämrad folkhälsa i allmänhet i framtiden. Det är visserligen inte alls uteslutet att t.ex. den kraftiga ökningen av medellivslängden avstannar eller vänder till en minskning någon gång inom de närmaste 25 åren. Även om detta skulle inträffa är det dock sannolikt inte främst beroende på en ökad dödlighet i befolkningen i yrkesverksam ålder.

Det finns dock två utvecklingstendenser som i sammanhanget är av betydelse. Den ena rör ökade sociala skillnader i ohälsan. Detta hänger, åtminstone till viss del, samman med arbetsmarknadens utveckling och behandlas nedan. Den andra tendensen rör ett förändrat sjukdomspanorama. Även om diagnosmönstret för nybeviljade förtidspensioner i många delar är relativt oförändrat har vissa diagnosgrupper ökat och andra minskat. Antalet personer som förtidspensioneras på grund av cirkulationsorganens och andningsorganens sjukdomar har de senaste decennierna minskat medan antalet med sjukdomar i rygg och nacke ökat.

Huruvida diagnosmönstret bland nybeviljade förtidspensioner hänger samman med en allmän förändring i sjukdomars förekomst är emellertid svårt att säga. Dödligheten i såväl cirkulationsorganens sjukdomar som andningsorganens sjukdomar har minskat. Detta skulle tala för ett samband mellan förtidspensionering och allmän förekomst av vissa diagnoser. Förekomsten av astma, som är en vanlig diagnos inom gruppen andningsorganens sjukdomar, ökar dock kraftigt i befolkningen. Om man i stället ser till antalet inom slutenvården vårdade

[10] Källan för beskrivningarna är SCB (1997), Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995, Rapport nr 92 i serien Levnadsförhållanden, SOS.

patienter i yrkesverksam ålder är cirkulationsorganens sjukdomar oförändrat medan andningsorganens sjukdomar minskat något sedan slutet av 1980-talet. Dessa siffror visar således inget större samband med förtidspensionsdiagnoserna.

Sammantaget är det inte möjligt att finna något tydligt samband mellan olika mått på sjuklighet och dödlighet som den mäts inom sjukvården å ena sidan och förtidspensioneringen å den andra. Det är ändå rimligt att anta att stora förändringar i olika sjukdomars förekomst i befolkningen får inverkan på förtidspensioneringen, antingen genom ökade eller minskade totala volymer eller genom ett förändrat diagnosmönster.

4.2.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron

Den framtida folkhälsan påverkar den långa sjukfrånvaron. Det kanske inte är möjligt att exakt kvantifiera i vilken utsträckning en sådan påverkan sker, men det är ändå av intresse att ta upp frågan om den framtida utvecklingen på några områden som i Folkhälsorapport 1997 benämns folksjukdomar. Sammantaget svarar dessa sjukdomar eller folkhälsoproblem för drygt 80 procent av andelen dödsfall, lika stor andel av andelen dödsfall före 65 år (1995) och lika stor andel av antalet nybeviljade förtidspensioner (1996).

4.2.3.1 Hjärt-kärlsjukdomar

Detta är den i särklass vanligaste dödsorsaken i befolkningen som helhet och svarar för knappt hälften av alla dödsfall både bland män och kvinnor. I diagnosgruppen inbegrips bl.a. hjärtinfarkt, hjärnblödning och åderförkalkning. Såväl risken att insjukna som att dö är starkt åldersberoende och har minskat över tid. Minskningen över tid vad gäller dödligheten är dock något större för män än för kvinnor och större för yngre än för äldre.

Bland personer som dör före 65 års ålder står denna sjukdomsgrupp för 31 procent av dödsfallen bland män och endast 13 procent bland kvinnor. Det är bara i åldrar över 80 år som fler kvinnor än män dör av denna orsak varje år. Av de som dör i hjärt-kärlsjukdomar i yrkesverksam ålder är mer än tre fjärdedelar män. Även insjuknandet följer samma mönster över ålder och mellan könen.

Sannolikt kommer dödligheten att fortsätta sjunka, kanske också incidensen (frekvensen insjuknade). Så länge incidensen sjunker kan an-

talet personer som är långvarigt sjukskrivna eller får förtidspension av denna orsak antas sjunka. Om däremot dödsriskerna fortsätter sjunka mer än incidensen kan den långvariga sjukfrånvaron stiga, förutsatt att fler överlever men får långvariga besvär av det inträffade. Sammantaget förefaller dock en viss minskning kunna förväntas från den nuvarande nivån på cirka nio procent av alla nybeviljade förtidspensioner och motsvarande minskning bland de långa sjukfallen.

4.2.3.2 Psykisk ohälsa

Psykisk ohälsa är ett svårt begrepp att definiera. Här återfinns psykoser, neuroser och depression samt alkohol- och drogberoende. I många sammanhang, särskilt i samband med studier av sjukfrånvaro, brukar underskattningen av denna diagnosgrupps betydelse tas upp, inte minst vad det gäller alkoholberoende. Någon närmare diskussion om detta förs emellertid inte i detta sammanhang.

Detta folkhälsoproblem märks i första hand inte på dödligheten. Endast 2,4 procent av dödsfallen bland män och 3,9 procent bland kvinnor orsakas av diagnoser i denna grupp. Andelen har dock ökat något, främst bland äldre kvinnor. Dödstalen är åldersberoende och är vanligare bland kvinnor över 75 år, annars vanligare bland män. Bland män sker mer än en femtedel av dödsfallen före 65 års ålder, medan motsvarande andel bland kvinnor endast är ungefär en femtondedel.

Det finns inte några bra generella mätningar av incidensen eller prevalensen (förekomsten i befolkningen) för denna diagnosgrupp. Ofta sker mätningar av den självupplevda hälsan där ett konjunktursamband tycks finnas.

Denna diagnosgrupp är väsentligt vanligare som orsak till förtidspension än som orsak till dödsfall. År 1998 stod gruppen för ca en fjärdedel av alla nybeviljade förtidspensioner och ca hälften för personer under 40 år. Antalet nybeviljade varierar år från år men utan trend. Psykisk ohälsa skulle till sin karaktär kunna antas vara vanligare vid långa sjukfall eftersom det ofta kan vara svårt att bedöma varaktigheten. Emellertid visar studier att så inte är fallet utan tvärt om.

Det är med tanke på antalsutvecklingen till i dag inte troligt att den framtida utvecklingen blir särskilt dramatisk. Utvecklingen kan dock vara beroende av arbetsmarknadens utveckling samt attityder och värderingar.

4.2.3.3 Tumörsjukdomar

Denna diagnosgrupp utgör en vanlig dödsorsak. Sammantaget står den för ca 23 procent av alla dödsfall och är något vanligare bland män än bland kvinnor. Antalet dödsfall är dock högre bland kvinnor än män i åldrarna 35–60 år. Antalet dödsfall är kraftigt åldersberoende. Antalet dödsfall uppvisar ingen tydlig utveckling över tid. Det har däremot skett en fördubbling av antalet nya fall per år från år 1960 (ca 20 000) till år 1994 (ca 40 000).

Diagnosgruppen är väsentligt mindre vanlig som anledning till förtidspension (ca 4 procent) och har därmed troligen ingen avgörande betydelse för den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron. Möjligen kan fördubblingen av incidensen i kombination med att allt fler överlever göra att sjukdomsgruppen ökar något i betydelse.

4.2.3.4 Rörelseorganens sjukdomar

Denna diagnosgrupp är mycket ovanlig som dödorsak (mindre än en på 200), men något vanligare bland män än bland kvinnor. Diagnoserna inom gruppen kräver sällan sjukhusvård men är mycket vanliga i befolkningen. Även här finns ett starkt åldersberoende. Sjukdomarna är i alla åldrar vanligare bland kvinnor. Främst gäller det dock i höga åldrar, bl.a. eftersom förekomsten inte ökar för män efter 64 års ålder.

Dessa sjukdomar är den vanligaste orsaken till sjukfrånvaro över huvud taget. Inom gruppen ser dock utvecklingen över tid olika ut. Det är främst besvär i rygg och nacke som ökar, men det kan ha skett ett trendbrott.

Dessa sjukdomar brukar ofta sättas i samband med arbete. Den tidigare mindre goda fysiska arbetsmiljön orsakade en stor del av dessa sjukdomar. I samband med en i flera avseenden förbättrad fysisk arbetsmiljö och ett allt större fokus på den psykosociala arbetsmiljön börjar man allt mer ta fram dessa sjukdomars psykosociala orsaker.

Gruppen borde minska med hänsyn till den förbättrade fysiska arbetsmiljön men frågan är om de psykosociala orsakerna kan förta denna effekt. Utvecklingen är också beroende av i vilken utsträckning det går att kombinera en sjukdom eller besvär i rörelseorganen och arbete. Som nämnts ovan tar inte dessa sjukdomar i anspråk särskilt mycket resurser i sjukvården, åtminstone inte inom sjukhusen. Ett ökat fokus på dessa sjukdomar från sjukvårdens sida skulle kunna vara av betydelse för den framtida utvecklingen.

4.2.3.5 Olycksfall och skador till följd av våld och hot

Detta folkhälsoproblem står för ca en tjugondel av alla dödsfall bland män och en något mindre andel bland kvinnor. Andelarna har minskat över tid. Under nittiotalet har dock antalet vårdade på sjukhus ökat.

Diagnoserna står för ungefär lika stor andel av de nybeviljade förtidspensionerna som av dödsfallen. Troligen kan dock andelen nybeviljade förtidspensioner som ursprungligen orsakats av olycksfall vara högre, då följderna av olycksfallet eller skadan kan diagnosticeras annorlunda efter en tid.

För den långvariga sjukfrånvaron är den framtida utvecklingen inom området sannolikt inte avgörande. En oroande trend uppvisar antalet skador i samband med brott. Totalt sett torde dock antalet olycksfall och skador minska framöver.

4.2.3.6 Astma och allergi

Dessa diagnoser är ovanliga som dödsorsak, men har mycket hög prevalens. Var tredje person hade i slutet av 1980-talet allergiliknande besvär. Allt tyder på att det ökat ytterligare. Dessa diagnoser har inget tydligt ålderssamband.

Det är svårt att se någon omedelbar inverkan på sjukfrånvaron eftersom diagnoserna är ovanliga som orsak till långvarig sjukfrånvaro.

4.2.3.7 Infektionssjukdomar

Dessa sjukdomar står i dag för knappt en procent av dödsfallen. Incidensen är hög men leder sällan till långvarig sjukdom. Infektionerna har på lång sikt minskat kraftigt.

Dessa sjukdomar orsakar främst kort sjukfrånvaro och det är därmed inte troligt att den framtida utvecklingen får någon omedelbar inverkan på den långa sjukfrånvaron.

4.2.3.8 Våra stora folkhälsoproblem sammantaget

Som redan tidigare nämnts är det svårt att historiskt se något samband mellan folkhälsans utveckling och den långa sjukfrånvaron. Som enskild faktor får man dock ändå anta att den positiva utvecklingen också haft en positiv inverkan på sjukligheten mätt som sjukfrånvaro. En del av de sjukdomsgrupper som tagits upp kommer att behandlas under

rubrikerna nedan. Det gäller främst de två stora orsakerna, psykisk ohälsa och rörelseorganens sjukdomar. Av de övriga sjukdomsgrupperna som har behandlats bedöms en kunna öka något, två minska och två utöva oförändrat inflytande över den långvariga sjukfrånvaron. Den sammantagna effekten bedöms dock vara liten på kort och medellång sikt.

4.3 Arbetsmarknadens utveckling

Arbetsmarknadens betydelse för den långvariga sjukfrånvaron är flerfaldig. Det har tidigare visats hur arbetsmiljöfaktorer, såväl fysiska som psykosociala, orsakar långvarig sjukfrånvaro. Arbetsmiljön kan i sig orsaka medicinsk nedsättning av prestationsförmågan. Arbetsmiljön kan också vara mer eller mindre tillåtande gentemot personer som redan har nedsatt prestationsförmåga.

I det som brukar kallas ”utstötningsmodellen”[11], dvs. den teoretiska modell som ibland brukar användas för att beskriva vad som orsakar den långvariga sjukfrånvaron, utgör arbetsmarknaden den utstötande faktorn. Beroende på efterfrågan på arbetskraft kommer olika många personer att stötas ut från arbetsmarknaden till t.ex. förtidspension. När efterfrågan på arbetskraft är låg kommer dessutom fler personer att drabbas av arbetslöshet. Det har tidigare beskrivits, i kapitel 2, hur arbetslösheten på såväl individ- som samhällsnivå kan orsaka långvarig sjukfrånvaro.

Som en del i den ovan beskrivna utstötningsmodellen kan också arbetsmarknadens sammansättning påverka den långvariga sjukfrånvaron. Även om inte tillgången på arbetstillfällen totalt sett förändras kan vissa personer stötas ut från arbetsmarknaden p.g.a. att en del arbeten byts ut mot andra. Det har visats att risken för långvarig sjukfrånvaro är större om man arbetar i så kallade krympyrken[12].

[11] Se t.ex. Marklund, S (red.) (1995), Rehabilitering i ett samhällsperspektiv, Studentlitteratur, Lund.

[12] Se t.ex. Marklund, S (1994), ”Vilken roll spelar individförhållanden, konjunkturer och strukturförhållanden för förtidspensioneringen?” i SOU1994:148 Förtidspension – en arbetsmarknadspolitisk ventil?

4.3.1 Utvecklingen fram till i dag

Arbetsmarknaden har genomgått en stor omvälvning under det senaste seklet och särskilt under efterkrigstiden. De fysiskt tunga arbetena har blivit allt färre. År 1935 arbetade 35 procent av arbetskraften inom jordbruket och lika stor andel inom industrin medan tjänstesektorn sysselsatte 30 procent. År 1965 hade andelen sysselsatta inom jordbruket minskat till ca 10 procent och ca 35 procent var fortfarande sysselsatta inom industrin medan tjänstesektorn ökat till 45 procent. Utvecklingen har därefter fortsatt och år 1993 sysselsatte jordbruket endast ca 4 procent, industrin ca 20 procent och tjänstesektorn ca 70 procent. År 1998 sysselsatte jordbruket knappt 3 procent, industrin oförändrat ca 20 procent och tjänstesektorn drygt 70 procent[13].

Samtidigt har den nya arbetsmarknaden inneburit ökade krav. Förutom den tidigare diskuterade psykosociala arbetsmiljön i allmänhet diskuteras i dag begrepp som IT-stress. Den snabba förändringen av arbetsmarknaden och dess villkor är särskilt intressant när det gäller att förutse ohälsa och sjukfrånvaro. Ett arbetsliv sträcker sig över så lång tid att arbetsmarknaden hinner genomgå stor förändring under en persons yrkesliv.

Den nya arbetsmarknaden kännetecknas av flexibilitet och krav på kompetens[14]. Flexibiliteten märks i lösare anställningsförhållanden, i mindre grad av arbetsdelning (principen att var och en utför endast en liten del av framtagandet av den färdiga produkten, t.ex. vid löpande band) och i att det blir vanligare att en tydlig gräns mellan arbete och fritid saknas. Kännetecknande för arbetsmarknaden under 1990-talet är också en relativt hög arbetslöshet och låg sysselsättning, även om det under senare år skett ett trendbrott.

Även om arbetsmarknaden på många sätt har förändrats i en sådan riktning att den fysiska arbetsmiljön borde ha förbättrats, i synnerhet som ganska omfattande resurser satsats på att förbättra denna visar olika undersökningar inte enbart på en positiv utveckling. Även om upplevelsen av den fysiska arbetsmiljön kan ha försämrats bl.a. som resultat av det ökade fokus som fallit på frågan kan det t.ex. på senare tid t.o.m. konstateras att arbetsskador och arbetssjukdomar återigen ökar[15].

[13] Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen
[14] Se t.ex. Andersson, Å E, Sylwan, P (1997), Framtidens arbete och liv. Natur och Kultur, Stockholm och SOU 1999:69 Individen och arbetslivet
[15] Pressmeddelande från Arbetarskyddsstyrelsen 1998-10-08

4.3.2 Den framtida utvecklingen

Många av de egenskaper som skiljer den nuvarande arbetsmarknaden från vad som gällt tidigare kommer sannolikt att utgöra den fortsatta utvecklingstrenden. Således är det rimligt att arbetsmarknaden än mer än i dag kommer att innebära och kräva flexibilitet. Det är fortfarande i dag den fasta tjänsten eller tillsvidareanställningen som är den vanligaste anställningsformen. Det kommer samtidigt sannolikt att bli allt mindre vanligt med arbeten som har stora brister i den fysiska arbetsmiljön, även om inte alla arbeten med sådana brister kommer att försvinna. Tvärtom talas det till exempel om en ny bransch som vuxit upp i samband med det ökade miljötänkandet, nämligen återvinningsarbete, där problemen med den fysiska arbetsmiljön är stora. Vissa stora yrkesområden där man framför allt på senare tid kunnat observera en försämrad fysisk arbetsmiljö kommer med all sannolikhet sysselsätta lika många eller fler personer än i dag. Att mot denna bakgrund tro på en slutlig lösning på den fysiska arbetsmiljöproblematiken är naturligtvis inte möjligt.

Sammantaget torde dock bekymren med den fysiska arbetsmiljön kunna minska i framtiden. Den psykosociala arbetsmiljön har emellertid blivit allt mer fokuserad. Det kan vara svårt att uttala sig om denna del av arbetsmiljön påtagligt har försämrats och om det därmed finns tecken på ytterligare försämring. En av de frågor som är viktiga för denna utveckling är huruvida den ökade flexibiliteten uppfattas som något positivt eller negativt. Man kan skilja på självkontrollerad flexibilitet och ”påtvingad” flexibilitet. Om varje individ kan utnyttja den flexibla arbetsmarknaden till att förlägga arbetet på ett sådant sätt i tid och rum att den sammantagna livssituationen blir optimal, eller om individerna tvingas arbeta med saker som man inte tycker om på tider och platser som inte passar, är alltså avgörande.

Frågan hänger delvis samman med hur hög arbetslösheten och sysselsättningen blir i framtiden. Det finns med anledning av de senaste årens utveckling och med hänsyn till tidigare erfarenheter ingen anledning att tro på en permanent hög arbetslöshet. Huruvida den nuvarande nivån är att betrakta som hög i detta avseende är kanske svårare att uttala sig om. En rimlig förväntan är dock att den framtida situationen kommer att vara någonting liknande den nuvarande eller bättre[16].

[16] Se t.ex. SCB (1999) Arbetskraftsprognos 1999, AMS (1999) Arbetsmarknaden till år 2005- fyra scenarier samt Arbetsmarknadsutsikterna för 1999 och 2000 och Bilaga 3 till 1999 år

Avgörande för att sysselsättningen och arbetslösheten inte ska utvecklas i negativ riktning är dock en framgångsrik sysselsättningspolitik och ekonomisk politik. I detta sammanhang är det värt att notera att även andra områden av politiken kan vara avgörande för denna utveckling, t.ex. avseende förtidspensioneringen och sjukförsäkringen, även om de inte är en del av sysselsättningspolitiken.

På sikt torde den framtida arbetsmarkanden enligt vad som diskuterats under vissa förutsättningar kunna sammanfattas i fyra scenarier.

I det första scenariot kommer arbetslösheten och sysselsättningen att ligga på ungefär samma nivå som i dag. Inte heller arbetsmiljösituationen kommer att förändras nämnvärt. Arbetsmarknaden kommer däremot inte vara oförändrad. En högre grad av flexibilitet kommer att krävas för att få vara en del av arbetsmarknaden. Det kan gälla att ställa upp utan fasta anställningskontrakt, att arbeta oregelbundet eller att i kort men främst långt perspektiv vara beredd att helt byta arbetsuppgifter.

Att ha tillräcklig kompetens kommer att vara avgörande. I den föränderliga arbetsmarknaden räcker det inte med en hög utbildning i unga år, utan en fortsatt kompetensutveckling under i princip hela livet kommer att krävas. En del kommer som i dag att få kompetensutvecklingen tillgodosedd genom sin arbetsgivare, och andra måste tillgodose den på annat sätt. Eftersom förändringen av arbetsmarknadens struktur i detta scenario är relativt begränsad kommer det dock fortfarande att finnas en hel del okvalificerade arbeten. I detta scenario kommer vissa personer att stå utanför arbetsmarknaden, helt eller delvis. De som hamnar utanför arbetskraften kan som i dag göra det p.g.a. att de av olika skäl inte kan eller ges möjlighet att arbeta. Till denna grupp kan dock tillkomma personer som inte kan leva upp till kraven på flexibilitet.

I det andra scenariot är arbetslösheten och sysselsättningen som i det första. I detta scenario är dock förändringen av arbetsmarknaden större. En del av arbetsmarknaden växer kraftigt, låt oss kalla den för informations- och kunskapssektorn. Denna sektor kännetecknas av anställda med hög eller mycket hög kompetens som ständigt uppdateras. Sektorn är inte sysselsatt på den svenska marknaden utan på den globala. Den är utsatt för internationell konkurrens och är också svår att geografiskt placera. Det handlar om ett antal personer som är bosatta i landet och utför den större delen av sitt arbete här, men uppdragsgivaren (oavsett om det rör sig om en arbetsgivare med vilken personen har ett fast kontrakt eller tillfälliga kontrakt) kan finnas inom eller utom landet.

Hur arbetsmiljön ser ut inom denna sektor är mycket svårt att greppa. Sektorn kommer att locka många till sig genom höga löner och stor (i huvudsak positiv) flexibilitet, men kommer att vara krävande och i värsta fall hänsynslös mot dem som inte lever upp till kraven.

En andra sektor kommer dock också att finnas. Den skulle kunna kallas tjänstesektorn, men kan också innehålla relativt traditionella industrijobb. Det är ändå en tjänstesektor i den meningen att alla arbeten innebär att utföra tjänster åt den ovan beskrivna sektorn eller åt enskilda personer. Det kan således handla om allt från legotillverkning till hemtjänst. Arbete i denna sektor innebär låg lön. Det är en förutsättning då konkurrensen om legotillverkning kommer att vara stor internationellt. I fallet med personliga tjänster kommer låga priser vara det huvudsakliga konkurrensmedlet gentemot andra som kan utföra samma tjänst, vilket även det kan antas innebära låga löner. Även denna sektor kommer att kännetecknas av flexibilitet. För många, dock inte alla, kommer denna flexibilitet att vara av ondo snarare än av godo.

I detta scenario kommer vissa grupper av individer att hamna utanför arbetsmarknaden. Det kan, utöver personer som av olika skäl redan i dag hamnar utanför arbetskraften, handla om främst äldre personer som inte kan eller vill tillgodogöra sig den kompetensutveckling som krävs eller som inte kan leva upp till kravet på flexibilitet. Det kan också röra sig om personer som inte kan tillgodogöra sig den relativt höga nivå på grundläggande utbildning som krävs för många av jobben.

Scenarierna tre och fyra korresponderar mot ett och två, men med den skillnaden att de också innebär en sänkt arbetslöshet och en höjd sysselsättning. I övrigt överensstämmer arbetsmarknaden med vad som beskrivits under de två första scenarierna.

De beskrivna scenarierna får representera trender i utvecklingen på lång sikt. Det kan också vara av intresse att särskilt beskriva den lite speciella situation som kan uppstå om ca 10 år. När de stora årskullarna födda runt mitten av 1940-talet kan beräknas ha övergått i ålderspension kan en, troligen tillfällig, brist på arbetskraft uppstå. Beroende på hur många som lämnar arbetskraften före 65 års ålder, med förtidspension, uttag av ålderspension, som följd av en överenskommelse enligt avtal eller med hjälp av personliga besparingar (eller privata pensionsförsäkringar) och hur många som väljer att bli kvar i arbetskraften efter 65 års ålder kan tillgången på arbetskraft komma att minska i ovanligt snabb takt under några få år. Detta kan leda till en tillfälligt mycket positiv arbetsmarknad för vissa personer som annars inte har en så stark förankring på arbetsmarknaden.

4.3.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron

I det första av de ovan beskrivna scenarierna skulle arbetsmarknaden medverka till en något lägre långvarig sjukfrånvaro. Sammantaget skulle arbetsmarknaden innebära mindre hälsorisker för enskilda genom en förbättrad arbetsmiljö. Visserligen är det svårt att uttala sig om den psykosociala arbetsmiljön, men påtagliga förändringar i detta avseende inträffar först i det andra scenariot. Här kan den psykosociala arbetsmiljön utvecklas så att trycket på den långvariga sjukfrånvaron ökar. Det finns dock gott hopp om att de ”nya” arbetsmiljöproblemen uppmärksammas i tillräckligt god tid så att de inte blir något allvarligt problem. I såväl det tredje som det fjärde scenariot skulle en gynnsam utveckling kunna förutses. Även dessa skiljer sig åt beroende på hur utvecklingen av den psykosociala arbetsmiljön, och framför allt konsekvenserna av denna, ser ut. Det tredje scenariot innehåller så till vida en mindre osäkerhet.

På fem till tio år sikt kan i alla fyra scenarierna risken att förtidspensioneras sjunka relativt kraftigt från 1997 års nivå. På 20 till 25 års sikt kan förväntas att den tillfälliga riskreduceringen har försvunnit om arbetsmarknaden utvecklas enligt scenario ett. Tills vidare betraktar vi dessutom scenario två likvärdigt med scenario ett. Detta förutsätter dels att arbetsmiljöproblematiken kan hanteras, dels att vissa andra nya förhållanden kan hanteras i den förändrade arbetsmarknaden. På längre sikt bedöms scenario tre och fyra (med samma förbehåll för scenario fyra som beskrivs för scenario två) kunna leda till att de reducerade riskerna som uppträder på kortare sikt kan ligga kvar.

4.4 Regelverket

4.4.1 Utvecklingen fram till i dag

Den år 1938 tillsatta Socialvårdskommittén lade i april 1944 fram ett förslag om en allmän (obligatorisk) sjukförsäkring. Efter departements- och riksdagsbehandling utfärdades en tid därefter lagen (1947:1) om allmän sjukförsäkring. Lagen skulle träda i kraft den 1 juli 1950. Tidpunkten för ikraftträdande sköts emellertid upp först år 1948 till den 1 juli 1951, sedan år 1950 på obestämd tid. Efter det att Socialvårdskommittén år 1951 avgivit förslag till yrkesskadeförsäkring (SOU 1951:25) tillsattes samma år en socialförsäkringsutredning som bland annat skulle se över möjligheterna att samordna sjukförsäkringen och yrkesskadeförsäkringen.

I november 1952 lämnade utredningen förslag om sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring. Förslaget innebar omfattande förändringar i den redan utfärdade lagen om allmän sjukförsäkring, främst genom att inkomstbortfallsprincipen delvis skulle tillämpas. Förslaget behandlades och riksdagen fattade beslut om ändring i lagen och det bestämdes att lagen om allmän sjukförsäkring skulle träda i kraft den 1 januari 1955. I maj 1954 beslutades lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring och med anledning av denna en lag om ändring i lagen om allmän sjukförsäkring. Samma månad beslutades också lagen (1954:266) om moderskapshjälp. Också denna lag föranledde förändringar i lagen om allmän sjukförsäkring.

Turerna kring införandet av föregångaren till lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) får illustrera hur lagstiftningen från början var och allt sedan dess är under ständig förändring. Redan före lagen (1947:1) om allmän sjukförsäkring trädde i kraft hade den ändrats ett stort antal gånger.

I maj 1962 infördes AFL. I denna lag behandlas alla de grundläggande reglerna om såväl sjukpenning och förtidspension som de flesta andra stora socialförsäkringsförmåner. Sedan början av 1960-talet har således samma lagstiftning varit styrande för de här berörda förmånerna.

Som alla lagar har dock AFL ändrats i omgångar. Det är de facto så att endast tre av de drygt 250 paragraferna är oförändrade sedan lagens utfärdande. Lagen har ändrats vid sammanlagt ca 300 tillfällen och varje paragraf har ändrats i genomsnitt ca fyra och en halv gång. Även om antalet förändringar har ökat över tid är ingalunda förändringarna enbart av senare datum. Tvärtom har lagen förändrats som minst två gånger varje år under perioden 1964 till 1999.

I AFL av i dag har 33 procent av paragraferna fått sin nuvarande lydelse under 1998 eller 1999, drygt 83 procent under 1990-talet och alla utom ett tiotal under 1980- eller 1990-talet. Av de 20 i det här sammanhanget mest betydelsefulla paragraferna[17] är samtliga formulerade under 1990-talet. Bland de paragrafer av dessa som fanns med i den ursprungliga lagen har endast en förändrats mindre än fem gånger. Flest ändringar har de paragrafer som rör fastställande av sjukpenninggrundande inkomst och ersättningsnivå i sjukpenningen (3 kap. 2, 4 och 5 §§) genomgått. Dessa har förändrats mer än 20 gånger vardera. Att utifrån dessa kvantitativa uppgifter om frekvensen ändringar i lag-

[17] Följande 20 paragrafer avses: 3 kap. 2, 4, 5, 7, 8 och 8a §§, 5 kap. 9 och 10 §§, 7 kap. (alla paragrafer), 13 kap. 1 och 2 §§ samt 16 kap. 1, 2, 7 och 8 §§.

stiftningen uttala sig om att AFL av i dag är något väsentligt annat än den var 1962 är dock inte möjligt.

För enkelhetens skull kan man dela upp lagstiftningen i regler som avser *kriterier för rätt till ersättning* och *ersättningsregler*. Centralt för kriteriereglerna i sjukpenningen är begreppen sjukdom och arbetsförmåga[18]. Begreppet sjukdom definierades i betänkandet *Lag om allmän försäkring* (SOU 1944:15) som det som i vanligt språkbruk och läkarvetenskaplig uppfattning är att anse som sjukdom. Alltså skulle alla onormala kropps- eller själstillstånd kunna räknas som sjukdom så länge de inte hade att göra med den normala livsprocessen, t.ex. hänger samman med graviditet eller naturligt åldrande. En sådan definition var avsedd, och har också fått till följd, att nya tillstånd som befinns ha medicinska orsaker, varefter de upptäcks, inbegrips i vad som ska ersättas. Eftersom inte bara den läkarvetenskapliga betydelsen skulle vara rådande utan också ”vad som enligt vanligt språkbruk” var att anse som sjukdom, kunde emellertid även tillstånd som inte hade medicinska samband komma att inbegripas.

Begreppet arbetsförmåga är i ännu mindre grad definierat. Det låter sig inte generellt definieras hur stor en individs förmåga att arbeta är. I stället har försöken att avgränsa begreppet kommit att handla om i förhållande till vilket arbete den enskildes förmåga att arbeta ska bedömas.

För de långa sjukpenningfallen kan sammanfattningsvis reglernas lydelse sägas ha varit nästan helt oförändrade fram till 1990-talet. Emellertid var lydelsen och förarbetena, enligt vad som beskrivs ovan, så utformade att det fanns utrymme för en glidning i praxis, vilken också inträffade. Under 1990-talet har AFL:s lydelse på dessa punkter däremot många gånger ändrats.

Ersättningsreglerna i sjukpenningen har inte förändrats i grunden sedan år 1974. Före detta år innebar AFL, och också tidigare lagen (1947:1) om allmän sjukförsäkring, att en individ placerades i olika sjukpenningklasser beroende på inkomst. Efter förändringen har gällt att sjukpenning betalas ut med en viss andel av det uppskattade inkomstbortfallet. Hur stor andel som betalas ut vid olika tidpunkter i ett sjukfall har emellertid förändrats mycket och ofta, i synnerhet under slutet av 1980-talet och under 1990-talet.

Till skillnad från i sjukpenningen har kriteriereglerna för förtidspension i AFL förändrats flera gånger före 1990-talet. De s.k. äldrereglerna tillkom under är 1970, förtidspension av arbetsmarknadsskäl infördes år 1972 och år 1977 ändrades principerna för bedömning av

[18] Se t.ex. SOU 1995:149 Försäkringsskydd vid sjukdom.

förtidspension vid alkoholmissbruk eller annan form av missbruk. Fram till dess gjordes vad man skulle kunna kallas expansiva[19] förändringar av reglerna. Under 1980-talet förekom inga förändringar av dessa regler men under 1990-talet har ett antal förändringar återigen genomförts, vanligtvis av begränsande art. Ett exempel på detta är avskaffandet av de s.k. äldrereglerna som medgav att bedömningen av arbetsförmågenedsättning och kravet på omställning bland äldre i arbetskraften kunde göras under relativt stort inflytande av andra faktorer än de rent medicinska.

Vad gäller förtidspensionerna, som ju hittills varit en del av ATP-systemet, har vissa förändringar gjorts av ersättningsreglerna. Den främsta förändringen rör uppbyggnaden av grundskyddet, pensionstillskottet. Lagen (1969:205) om pensionstillskott trädde i kraft den 1 juli 1969. Pensionstillskottet har därefter successivt höjts.

4.4.2 Den framtida utvecklingen

Det är naturligtvis inte möjligt att prognosticera regelverkets framtida utformning. I regeringens proposition (prop. 1997/98:111) Reformerad förtidspension, m.m., som riksdagen godkänt (bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237) anges dock riktlinjer för hur en reformering av ersättning vid långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga ska ske. Bland de mer framträdande allmänna ställningstaganden som görs i propositionen kan nämnas betonandet av att rehabilitering och aktivitet ska stimuleras, att renodlingen av systemet bör fullföljas och att försäkringen ska bygga på principen om ersättning för inkomstbortfall och på en sådan nivå att den ger ekonomisk trygghet utan kompletterande försäkringsskydd. Vad som därefter kan komma att ske är avhängigt av hur allmänhetens och beslutsfattarnas värderingar kan komma att förändras i framtiden.

4.4.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron

Regelverket har naturligtvis stor betydelse för hur många personer som kommer att uppbära ersättning i framtiden. Kriteriereglerna anger vad systemet avser att ersätta, eller annorlunda uttryckt hur det ska avgöras vem som ska ha rätt till ersättning. Utformningen av dessa regler är så-

[19] Begreppen expansiva och begränsande förändringar används t.ex. i Riksförsäkringsverket (1999), Socialförsäkringsboken 1999.

ledes avgörande. Även om ersättningsreglerna, som beskriver hur ersättningens storlek ska beräknas, inte har någon direkt betydelse brukar ofta diskuteras de incitamentseffekter som kan finnas av ersättningar på olika nivå. Grundtesen är att ”givmilda” ersättningsnivåer, där den ekonomiska förlusten är liten av att övergå från förvärvsarbete eller annan försörjning till ersättning för långvarig sjukfrånvaro, ger fler ersättningsfall och omvänt. Eftersom de framtida reglerna knappast kan förutses kan inte heller någon eventuell förändring av betydelsen av sådana incitament förutses.

Begränsningen i kriteriereglerna, främst vad avser förtidspension men också sjukpenning, som har genomförts under 1990-talet kan ha inneburit en permanent sänkning av antalet ersättningsfall. Emellertid kan framtiden utvisa att synen på olika centrala begrepp återigen förändras och att nedgången endast blir temporär. Vi återkommer till detta under rubriken attityder och värderingar.

4.5 Andra regelverk och avtal

I en situation då möjligheterna (eller viljan) att arbeta är begränsade finns det en rad möjligheter för den enskilde att försörja sig också vid sidan av förtidspension och långvarig sjukskrivning. För de flesta löntagare finns också system som utgör komplement till den ersättning som socialförsäkringen ger i samband med långvarig sjukfrånvaro. Även om det sällan torde röra sig om att den enskilde ställs inför ett fritt val mellan långvarig sjukfrånvaro och annan försörjning är detta förhållande ändå betydelsefullt för utvecklingen inom förtidspensioneringen och den långvariga sjukskrivningen. Man kan tala om att en individ ställer de olika alternativ som finns för försörjning mot varandra. Det ekonomiska utfallet av de olika alternativen har här naturligtvis betydelse. Men också andra faktorer spelar in, i synnerhet då den enskilde upplever att förmågan eller möjligheten att arbete begränsas, av hälsoskäl eller andra skäl. Flera alternativ till försörjning kan vara aktuella vid sidan av fortsatt arbete. Det finns inte här anledning att diskutera alla de alternativ som kan finnas, utan vi begränsar oss till att beskriva vad som kan vara aktuellt i den situation då arbetsförmågan har satts ned så att fortsatt arbete är uteslutet, åtminstone i oförändrad omfattning. Vi kan dela in de försörjningsmöjligheter som i denna situation finns förutom förtidspension och sjukpenning i tre kategorier.

I den första kategorin återfinns *kompletterande ersättningar* som utbetalas samtidigt som förtidspension eller sjukpenning. Främst handlar det om avtalsförsäkringar, men det kan också röra sig om olika

former av privata försäkringar eller enskilda avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. En andra kategori, *alternativa ersättningar*, liknar den första men utgår ensam utan samtidig ersättning från sjukförsäkringen eller förtidspensioneringen. Här är det kanske inte fråga om regelrätta avtalsförsäkringar i första hand utan snarare om mer eller mindre individuella överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare eller olika former av privata försäkringar. I denna kategori tillkommer i egentlig mening också privata besparingar som kan ge en person möjlighet att före ordinarie pensionsavgång trappa ned eller helt avsluta sitt arbetsliv. I den tredje kategorin ingår *andra offentliga ersättningar* än sjukpenning och förtidspension. Det rör sig om förtida uttag av ålderspension, änkepension, delpension o.d., om arbetslöshetsersättning samt om socialbidrag.

4.5.1 Utvecklingen fram till i dag

Att det i dag finns såväl kompletterande som alternativa system till den allmänna försäkringen är i ett historiskt perspektiv föga förvånande. Före detta sekel fanns redan privata försäkringsbolag och så kallade försäkringsföreningar på ”marknaden”. Från de privata försäkringsbolagen fanns en skepsis till införandet av sociala försäkringar, bl.a. därför att man inte trodde att de skulle kunna bära sig[20]. Så småningom kom dock en allmän försäkring inom allt fler områden att växa upp, huvudsakligen med utgångspunkt i de nämnda försäkringsföreningarna.

Utvecklingen av andra möjligheter är ingalunda oberoende av den utveckling som sker av den allmänna försäkringen. Dels verkar de på samma ”marknad” och är därmed styrda av samma efterfrågan, dels är ingen av aktörerna på marknaden normalt intresserad av att enskilda försäkringstagare är överförsäkrade, varför villkor och liknande i viss mån måste samordnas mellan olika försäkringar. Att undvika överförsäkring är emellertid inte något som alla aktörer i alla situationer nödvändigtvis eftersträvar. I situationer då arbetsgivare av något skäl har intresse av att bli av med en del anställda kan arbetsgivarna utöva sitt inflytande i avtalsförsäkringen eller hitta särskilda lösningar för att öka incitamenten för de anställda att träda ur arbetskraften. Med hjälp av erbjudanden om rejäl ekonomisk kompensation, i vissa fall kanske t.o.m. överförsäkring, är också den andra parten i avtalet med på lösningarna.

[20] Se Grip, G (1996), Reform eller systemskifte, Folksam och Försäkringskasseförbundet

I ett längre perspektiv har olika former av avtalsförsäkringar haft en kraftig tillväxt. Framför allt på senare år har också privata (individuella) försäkringar ökat kraftigt inom de områden som sjukförsäkringen och förtidspensioneringen hanterar[21].

Såväl de kompletterande avtalsförsäkringarna och privata försäkringarna som de alternativa ersättningarna administreras främst av privata bolag. Om man ser till försäkringsbranschens (exklusive lokala skadebolag) samlade placeringstillgångar har marknaden ökat kraftigt de senaste åren (mellan åren 1996 och 1998 med närmare 40 procent). Placeringarna uppgick år 1998 till drygt 1 400 miljarder kronor. Av dessa placeringar stod det man definierar som avtalsförsäkringsbolagen för ca 650 miljarder (ca 45 procent) och livförsäkringsbolagen för ca 630 miljarder (ca 44 procent). Ökningen av placeringstillgångarna har varit ungefär lika stor inom dessa båda områden som för branschen som helhet. Vad dessa placeringstillgångar representerar är dock inte entydigt. Den kraftiga ökningen är inte i första hand beroende på större premieinbetalningar, utan beror snarare på en gynnsam utveckling på placeringarnas värde. Så t.ex. har avtalsförsäkringsbolagens placeringstillgångar ökat kraftigt mellan åren 1996 och 1998 har utvecklingen av inbetalda premier haft en motsatt utveckling. Sammanlagt inbetalades ca 15 miljarder kronor år 1998 vilket är en minskning med över 30 procent jämfört med år 1996. Det är inte självklart att varken nedsatta premier eller gynnsam utveckling på placeringstillgångarna omedelbart kommer de försäkrade till del.

Utvecklingen av de inbetalda premierna till vad man kallar traditionella liv- och fondförsäkringar har däremot ökat kraftigt mellan de nämnda åren från ca 36 till ca 62 miljarder kronor, varav det mesta inom s.k. fondförsäkringar. I detta fall kommer också de positiva utvecklingen på värdet av placeringstillgångarna de försäkrade till del, antingen direkt, genom att värdet på det ”sparade” kapitalet omedelbart stiger, eller genom att premierna kan sänkas framöver.

Sammantaget tyder dessa siffror på att försäkringsbranschen växer. Svensken i genomsnitt kan förväntas få sin ekonomiska situation mer förstärkt genom olika avtalsförsäkringar och privata försäkringar nu än tidigare.

Utvecklingen inom de andra offentliga ersättningarna, såsom ålderspensionssystemet med näraliggande förmåner, arbetslöshetsersättningen och socialbidragen, är i stora delar välkänd. Ålderspensions-

[21] Se t.ex. SOU 1996:113 En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering samt Försäkringsbolagen i Sverige 1996 och 1997 samt svensk försäkring i siffror 1998, Faktablad, Försäkringsförbundet.

systemet har reformerats. I det nya pensionssystemet betonas en flexibel pensionsålder tydligt. Övergångsreglerna gör dock att genomslaget sker i relativt långsam takt.

Arbetslöshetsförsäkringen har kraftigt påverkats av att vi tidigare har haft en relativt låg arbetslöshet men som i början av 1990-talet steg kraftigt. De senaste åren har arbetslösheten åter minskat. Också utbetalningarna av socialbidrag har ökat kraftigt, men även här kan man på senare tid se en viss tillbakagång i antalet hushåll som mottar bidrag. Den utveckling som har skett inom dessa områden hänger inte i första hand samman med någon särskild utveckling av regelverken inom området.

En annan viktig offentlig ersättning i sammanhanget är delpensionen. Delpensionen, som gav en möjlighet för äldre i arbetskraften att minska sin arbetstid, utgavs som mest år 1994 till mer än en femtedel av arbetskraften i de åldrar till vilka möjligheten gavs. Delpensionen är emellertid under avveckling.

4.5.2 Den framtida utvecklingen

Den huvudsakliga inriktningen för de system som ingår i socialförsäkringen har under senare tid varit att de ska renodlas. Således ska förtidspensionen och sjukförsäkringen endast ge ersättning då arbetsförmågan är nedsatt av medicinska skäl. Om en individ saknar arbete men står till arbetsmarknadens förfogande har han eller hon i regel rätt till ersättning av detta skäl, genom andra system. I den mån en person utan något av här nämnda skäl vill utträda ur arbetskraften helt eller delvis, och har uppnått tillräcklig ålder (61 år), är han eller hon hänvisad till ålderspensionssystemet. Ett förtida uttag av ålderspension innebär att individen väljer att få en lägre årlig pension under längre tid.

Om den nuvarande inriktningen, med renodlade system, behålls skulle den nuvarande uppdelningen mellan olika delar av de offentliga systemen behållas. Hur regelutvecklingen kommer att se ut inom respektive system är emellertid inte möjligt att uttala sig om. Beroende på hur ersättningssystemen i förtidspensioneringen och ålderspensioneringen kommer att se ut i förhållande till varandra kan olika drivkrafter uppstå för olika individer. Då utformningen av reglerna inom förtidspensionen ännu inte är bestämd är det ännu för tidigt att uttala sig om detta. Klart är dock att förhållandet mellan de båda systemen kommer att bli mer komplicerat när de skiljs åt. Genom att ha helt skiljda beräkningsregler för de båda ersättningarna kommer det bli en

större skillnad i avvikelserna mellan ersättningarna för olika individer. Detta kan leda till konsekvenser för hur man ska bedöma vilka incitament olika individer ha för att söka sig till de olika systemen.

Vad gäller de kompletterande och alternativa ersättningssystemen som huvudsakligen utgörs av avtalsförsäkringar och privata försäkringar (eller sparande) är det om möjligt ännu svårare att sia. De samlade tillgångarna i dessa system växer. Huruvida detta innebär att fler kommer att utnyttja dessa tillgångar som komplement till ålderspension, som komplement till förtidspension eller sjukpenning eller som alternativ till uttag av ålderspension före eller efter uppnådda 65 år vet ingen. Sannolikt är dock att alla nämnda former av uttag kommer att öka om dessa försäkringar fortsätter att växa.

4.5.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron

Hur stora ”marknadsandelar” den offentliga socialförsäkringen, avtalsförsäkringarna och de privata försäkringarna ska ha är i mångt och mycket vad socialförsäkringsdebatten handlar om. Vissa framhäver de stora offentliga och enhetliga systemens fördelar och andra de mer individuellt utformade privata försäkringarnas. Däremellan finns avtalsförsäkringarna med sina speciella fördelar. Det diskuteras hur avtalsförsäkringarnas växande betydelse på de områden där socialförsäkringen tidigare varit mer eller mindre ensam kan bidra till en minskad tilltro till det offentliga systemet. Om tilltron blir för liten kan betalningsviljan sänkas. Avsikten är dock inte att här föra denna diskussion, utan bara konstatera att det kan finnas viss utbytbarhet mellan systemen på lite längre sikt.

Några mer förutsägbara utvecklingstendenser finns dock. De senaste årens utveckling tyder på att de offentliga systemen kommer att vara renodlade i förhållande till varandra. Det är, om denna renodling kvarstår, osannolikt att förtidspensionssystemet återigen kommer att användas för att försöka lösa rent arbetsmarknadsmässiga problem. Ett utökat användande av förtida uttag av ålderspension skulle verka återhållande för utvecklingen inom förtidspensioneringen och sjukpenningen. Det reformerade ålderspensionssystemet förstärker emellertid snarare drivkraften att vara kvar i arbetskraften så länge som möjligt. Avgörande för vilka konsekvenser detta kan få är hur de olika regelsystemen kommer att vara utformade i förhållande till varandra. Det är dock inte möjligt att uttala sig om detta i nuläget.

De kompletterande avtalsförsäkringarna har successivt ökat i betydelse i samband med att allt fler får en allt större inkomstandel över

basbeloppstaket. Om denna utveckling fortsätter, antingen för att taket inte förändras eller för att löneutveckling ändå får sådana konsekvenser, kan avtalsförsäkringarna få en större betydelse än i dag. Vi talar visserligen här om kompletterande system vars utbetalningar i praktiken är kopplade till samma regelsystem som förtidspensionen och sjukpenningen. Emellertid får en sådan utveckling till följd att det i allt mindre utsträckning är ersättningsreglerna i de offentliga systemen som är avgörande för vilka ekonomiska drivkrafter som finns för att söka sig till dessa ersättningar. På motsvarande sätt kan det växande inslaget av privata försäkringar, om utvecklingen fortsätter i den riktningen, få till följd att incitamenten ytterligare förändras, om de används för att komplettera de här studerade offentliga förmånerna.

Om i stället privata försäkringar, avtalsförsäkringar eller båda i större utsträckning börjar användas som alternativ till de offentliga systemen uppstår en återhållande effekt på utvecklingen inom förtidspensioneringen och sjukförsäkringen. Genom att fler personer lämnar arbetskraften, minskar riskpopulationen för förtidspensionering och långvarig sjukskrivning. Det finns dock ingen anledning att tro att vare sig försäkringsgivarna eller försäkringstagarna skulle vara intresserade av att i händelse av en på medicinska grunder nedsatt arbetsförmåga endast utnyttja en privat försäkring eller en avtalsförsäkring.

4.6 Förebyggande hälsovård, sjukvård och rehabilitering

Inget av de rubricerade begreppen är särkilt lätta att definiera. För det resonemang som förs i detta avsnitt är det inte heller avgörande hur dessa begrepp avgränsas. Tvärtom är meningen att beskriva all den verksamhet som kan innefattas i dessa begrepp.

4.6.1 Utvecklingen fram till i dag

Drivkrafterna för utveckling inom detta område är många och starka. Förbättrad hälsa är ett självklart mål både i politiken och för enskilda. Att återfå en förlorad arbetsförmåga är lika så ett självklart mål för den enskilda om det förefaller möjligt. Ur samhällets synvinkel kan dock drivkraften för att åstadkomma en effektivare arbetslivsinriktad rehabilitering ibland försvagas av att arbetsmarknadssituationen kan vara ansträngd. Däremot kvarstår alltid målet att rehabilitera i en vidare mening.

I Rafael Lindqvists och Staffan Marklunds beskrivning av *Arbetslinjen i socialpolitiken*[22] ges en översikt över hur den i det här sammanhanget mest centrala regel- eller normutvecklingen sett ut över tiden, nämligen den som rör förhållandet mellan bidrag och arbete. Man beskriver hur s.k. avskiljanderegler byggts upp som skiljer på situationer då människor tvingas, eller förväntas, arbeta och försörja sig och situationer då de har en legitim rätt att uppbära bidrag.

I vad man kallar *Arbetslinjens första fas – fattigvårdens arbetstvång*, konstaterar man att det redan i den medeltida lagstiftningen i Sverige var föreskrivet att varje arbetsför person var skyldig att försörja sig och sina anhöriga. Även om det allmännas inställning under 1800-talets mitt var att den som saknade arbete gjorde det av egen förskyllan förekom det exempel på hur offentliga arbeten anordnades när försörjningsproblemen blev svåra. Principen som gällde var att de som försörjdes inom fattigvården också skulle arbeta.

I mitten av 1800-talet övertog emellertid kommunerna ansvaret för fattigvården från kyrkan. Man gjorde då tydlig skillnad mellan två frågor. Den ena rörde försörjningen av de arbetslösa, de som kunde arbeta men som saknade arbete. Den andra gällde hur restarbetsförmågan hos de som fattigvården hade ansvar för skulle tillvaratas. En person som var arbetsför kunde i princip inte få någon ersättning, även om det förekom bidrag som kommunen kunde betala ut om den så ville. Inom fattigvården togs de som inte bedömdes vara arbetsföra omhand. Här var principen den att den kvarvarande arbetsförmågan skulle utnyttjas på bästa sätt, och arbetstvång förelåg. Det förekom också utackordering av fattiga barn och åldringar till bönder. Kommunerna betalade ut ersättning (subventionerade) till bönderna beroende på vilken arbetskapacitet den fattige hade.

Det formella arbetstvånget kom senare att mjukas upp främst för de som inte tillhörde fattigvårdskollektivet. Uppmjukningen var ett resultat av införda pensioner och andra socialförsäkringar. Inom fattigvården tillämpades arbetstvång ända in på 1950-talet, men de senare åren motiverat av terapeutiska skäl.

I vad Lindqvist och Marklund kallar *Arbetslinjens andra fas – den generella välfärdspolitiken*, var arbetstvånget försvagat till förmån för individernas rätt till arbete. Genom reformeringen av arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringarna på 1950-talet skulle alla människor ges möjlighet att arbeta och arbetslösheten skulle minimeras, medan de

[22] Kapitel 2 i Marklund, S (red.) (1995), Rehabilitering i ett samhällsperspektiv, Studentlitteratur, Lund.

som inte kunde arbeta skulle erbjudas bidrag som gav dem deras försörjning.

I arbetarrörelsens efterkrigsprogram uppmärksammades hur även personer som saknade full arbetsförmåga borde utnyttjas i produktionen. Ungefär samma innebörd hade också folkpartiets programskrift rörande efterkrigstiden. Här skulle förebyggande aktiviteter, stödåtgärder för personer med arbetshinder samt inrättande av arbetsvårdsenheter och arbetsträningsinstitut bidra till höjd nationalinkomst och minskade kostnader för socialförsäkringar och socialhjälp.

I och med utbyggnaden av sjuk- och yrkesskadeförsäkringen under 1950-talet uppmärksammades behovet av rehabilitering, bl.a. i SOU 1958:17 *Socialförsäkring och rehabilitering*. I betänkandet konstaterades att ”rehabiliteringsåtgärder kommer att framstå som än mer betydelsefulla och nödvändiga i den mån socialförsäkringarnas prestationer ytterligare förbättras”. Så skedde i början av 1960-talet i och med ATP-reformen och införandet av AFL. I propositionen (prop. 1962:90) som låg till grund för införandet av AFL uttalade socialministern att effektiva rehabiliteringsåtgärder kanske var det viktigaste botemedlet mot ökad belastning på sjukförsäkringen och förtidspensioneringen.

Slutligen beskriver Lindqvist och Marklund *Arbetslinjens tredje fas – arbetsrehabiliteringen och den nya arbetsetiken*. Socialförsäkringens kostnader fick regering och riksdag att mot slutet av 1980-talet och början av 1990-talet uppmärksamma behoven av en åtstramning av reglerna, men också att satsa på förbättring av arbetsmiljön och på rehabilitering.

4.6.2 Den framtida utvecklingen

Utvecklingen till i dag har visat hur starka drivkrafterna är för att utveckla möjligheterna att i första hand undvika att personer drabbas av sjukdom och nedsatt arbetsförmåga och i andra hand, om detta inte nått framgång, försöka återge en så hög grad av den förlorade arbetsförmågan som möjligt. Oavsett om det ekonomiska klimatet blir gynnsamt eller ej talar en rad faktorer för en fortsatt utveckling i positiv riktning. Kunskaperna inom den förebyggande verksamheten – oavsett om det gäller arbetsmiljö, levnadsvanor eller förebyggande sjukvård – den botande och lindrande sjukvården och den mer direkt arbetslivsinriktade rehabiliteringen kommer att förbättras. Utöver utvecklingen inom respektive område och sektor var för sig har intresset allt mer också riktats mot en ökad samordning, samverkan och samarbete på alla ni-

våer inom de deltagande verksamheterna. I första hand rör det sig om att förbättra kopplingen mellan olika aktörer och sektorer inom ramen för den nuvarande strukturen.

4.6.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron

Trots att den utveckling som vi hittills kunnat observera har lett till förbättrade möjligheter att förebygga och behandla eller åtgärda arbetsoförmåga av medicinska skäl, vet vi mycket lite om hur stor förbättring som skett. Den bristande kunskapen om verksamhetens effekter, som först och främst beror på otillräckliga vetenskapliga metoder och underlag, ändrar ändå inte den uppfattning som uttalades redan 1960 i samband med förslaget till AFL; effektiva rehabiliteringsåtgärder är troligen det mest effektiva botemedlet mot en ökad belastning på sjukförsäkringen och förtidspensioneringen. Den bristande kunskapen på området gör dock att det inte är möjligt att nu förutsäga hur stor potentialen är. Den nu sittande Utredningen (S 1999:08) om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (dir. 1999:44) och ett växande intresse från bl.a. den akademiska världen torde göra det möjligt att i en inte allt för avlägsen framtid göra en välgrundad bedömning.

4.7 Attityder och värderingar

I följande avsnitt görs ett försök att beskriva utvecklingen av de attityder och värderingar till de frågor som här är aktuella som finns på olika håll i samhället. Man kan dela upp området efter två dimensioner. I den ena dimensionen finns en skala mellan den allmänna inställningen till skatter och avgifter och i synnerhet de som används till sjukförsäkring och förtidspension å ena sidan och värderingar kring sjukdom och ohälsa samt inställningen till arbete och ohälsa å den andra.

I den andra dimensionen återfinns frågan om vems värderingar som det rör sig om. Här kan man skilja på allmänheten, brukarna (kunderna, de försäkrade etc.) samt aktörerna (politiker, försäkringskassetjänstemän, läkare, arbetsgivare etc.).

4.7.1 Utvecklingen fram till i dag

Utbyggnaden av välfärdssystemen under 1900-talet och i synnerhet under efterkrigstiden och därefter får antas hänga samman med en all-

mänt förändrad attityd till välfärdsstaten. I samband med en allmänt bättre ekonomisk situation för landet har ett ökat utrymme för välfärdsanordningar uppstått. I samband med en förbättrad ekonomisk situation för enskilda har ett ökat behov av system som tryggar den ekonomiska standarden uppstått.

Utbyggnaden av systemen har skett under en i huvudsak gynnsam ekonomisk utveckling. På senare år har den ansträngda ekonomin fått till följd regelförändringar i åtstramningsriktning. Är detta tecken på att värderingarna förändrats under senare år, eller har de politiska besluten rentav förändrat attityderna?

En beskrivning av en mer långsiktig utveckling av attityder och värderingar med de angivna två dimensionerna som utgångspunkt ger en varierande bild. Allmänhetens inställning till och vilja att betala avgifter och skatter till de offentliga trygghetssystemen i allmänhet och också till förtidspensionen och sjukförsäkringen har troligen ökat i takt med att systemen byggts ut. Skälet till att man kan dra denna slutsats är främst att det i olika attitydmätningar visat sig finnas ett starkt stöd för allmänna försäkringssystem som finansieras av skatter och arbetsgivaravgifter[23], men också att allmänheten gett uttryck för denna uppfattning i allmänna val. Bidragande har säkerligen i stor utsträckning varit att brukarna av systemen, men också de som är försäkrade, dvs. allmänheten, sett en positiv utveckling av försäkringsinnehållet, eller värdet av de tjänster de betalar till. Inte heller bland aktörerna i systemet finns det någon anledning att tro på en annorlunda utveckling, i ett längre perspektiv, av attityderna till systemen i denna allmänna mening.

För att värdera hur utvecklingen sett ut vad gäller inställningen till sjukdom och ohälsa kan objektiva mått på befolkningens hälsa ställas i relation till subjektiva hälsomått. Tidigare har beskrivits hur medellivslängden ökat och dödriskerna sjunkit. I stora drag kan därmed hälsan sägas ha förbättrats. I SCB:s undersökning om levnadsförhållanden[24] kan också konstateras att allt fler bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som gott (jämförelse mellan åren 1975 och 1995). Detta gäller dock inte alla befolkningsgrupper. De yngsta (16–44 år) har tvärtom uppfattningen att det egna hälsotillståndet försämrats, i synnerhet gäller detta de allra yngsta kvinnorna.

Bland äldre kvinnor (55–74 år) har den mest positiva utvecklingen skett. Även när det gäller rörelsehinder har en positiv utveckling skett

[23] Se kapitel 34 i SCB (1997), Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995, Rapport nr 92 i serien Levnadsförhållanden, SOS.

[24] Källan för de följande beskrivningarna är den publikation som refereras i not 23.

för undersökningsgruppen som helhet. Den största förbättringen har här skett bland de äldre männen och kvinnorna.

Vad gäller andra mått som används är utvecklingen svårare att beskriva. Andelen personer som upplever att de har svåra besvär av långvarig sjukdom har ökat, åtminstone sedan mitten av 1980-talet och samma utveckling kan man se vad gäller sömnbesvär. Andelen som upplever att de har i hög grad nedsatt arbetsförmåga har minskat stadigt bland män, men varit oförändrad bland kvinnor. Här har utvecklingen varit mest positiv bland de äldre männen och negativ bland kvinnor i åldern 25–34 år. Upplevt välbefinnande som mer har med psyket att göra och som rör trötthet, sömnbesvär samt besvär av ängslan, oro eller ångest har utvecklats negativt, främst under 1990-talet.

Att utifrån dessa beskrivningar få en klar uppfattning om allmänhetens eventuella ändrade inställning till sjukdom och ohälsa låter sig inte göras. Möjligen kan överensstämmelsen mellan utvecklingen av den objektivt uppmätta ohälsan och de övergripande subjektiva måtten tala för att någon större förändring inte skett. När det gäller inställningen hos aktörerna i systemen kan som vägledning tjäna utvecklingen vad gäller hur ofta de försäkrade har sådana tillstånd som berättigar till ersättning. Här skulle man kunna säga att allt fler tillstånd betraktas som ohälsa, dvs. inställningen till vad som är nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl har vidgats i ett längre perspektiv.

Slutligen kan inställningen till arbete och ohälsa, eller arbete vid ohälsa, gått mot minskad acceptans, dvs. färre personer är villiga att arbeta om hälsan inte är fullgod. Också detta är en tolkning baserad på de i det längre perspektivet allmänt ökade antalet personer med ersättning. Denna inställning får antas vara genomgående inte bara hos allmänhet och brukare utan också hos aktörerna i systemet eftersom de annars kan förväntas ha hindrat utvecklingen.

Om man lämnar det lite längre perspektivet kan utvecklingen beskrivas på ett annorlunda sätt. Så till exempel har aktörerna i systemen (åtminstone politikerna) gett tydliga uttryck för en ändrad uppfattning under 1990-talet till vad systemen ska ersätta, även om de regelförändringar som genomförts initierats av den akuta finansiella situationen. Man kan också konstatera att stödet för välfärdspolitiken ökat under 1990-talet och att framför allt misstänksamheten mot fusk och missbruk minskat, kanske som en följd av de genomförda förändringarna.

4.7.2 Den framtida utvecklingen

Det brukar allmänt sägas att attityder inte förändras på kort sikt. Attityden till eller synen på välfärdsystemen bland politikerna har dock av allt att döma förändrats under 1990-talet. Om det tillsynes ökade stödet för systemen bland allmänheten är ett tecken på att välbehövliga förändringar skett eller på att det finns ett stort stöd för systemen i allmänhet är svårt att säga. Den utveckling som skett under 1990-talet har också tillkommit i en om inte unik så i alla fall ovanlig tid med djup lågkonjunktur, fallande tillväxt, hög arbetslöshet och stora budgetunderskott.

Den framtida utvecklingen är beroende på hur samhället förändras i allmänhet. Det är inte nu möjligt att säga om den utveckling av regelsystemen som ägt rum under 1990-talet hänger samman med en förändrad attityd till systemen eller om de ansetts lämpliga som tillfälliga åtgärder som bör revideras om och i så fall när den akuta situationen är avklarad. Den akuta situationen är nu avklarad eller som det är uttryckt i inledningen till Budgetpropositionen för 2000 det är nu dags att sätta ”punkt för 1990-talets ekonomiska kris”. Det är dock ändå för tidigt att uttala sig om vilka attityder som kommer att vara förhärskande under de kommande decennierna. Med all sannolikhet kommer dock reformarbetet inom socialförsäkringarna som nu pågår och mottagandet av dessa reformer ge svar på frågan redan inom de närmaste åren.

4.7.3 Betydelse för den långa sjukfrånvaron

Det attityder och värderingar som här diskuterats är kanske den sammantaget mest betydelsefulla faktorn när det gäller den framtida utvecklingen av antalet personer med långvarig sjukfrånvaro men också den mest svårprognosticerade. Faktorn är betydelsefull dels för att den direkt påverkar utnyttjandet av försäkringen och utvecklingen av regelverket, dels för att den direkt eller indirekt påverkar i stort sett alla andra betydelsefulla faktorer. Det är dock inte nu möjligt att förutsäga hur utvecklingen kommer att se ut. Vissa aspekter av denna faktor kan dock när vi lagt 1990-talet några år bakom oss lättare studeras och bedömas. Sammantaget kan man kanske ändå peka på två scenarier; dagens ”nya” attityder permanentas eller generositeten ökar långsamt igen. I det första fallet skulle inflödet av antalet personer med långvarig sjukfrånvaro som vi nu kan observera kvarstå eller ytterligare minska. I det andra fallet skulle inflödet successivt öka från nuvarande nivå.

5 Tre scenarier för den framtida utvecklingen

I detta avsnitt förenas vad som beskrivits tidigare rörande utvecklingen inom olika områden till tre tänkbara scenarier för den framtida utvecklingen. I ett **basscenario** beskrivs hur de olika faktorerna utvecklas i en måttlig utsträckning. I det **positiva scenariot** beskrivs en utveckling som får betraktas som det ”bästa” som kan hända för att antalet personer med långvarig sjukfrånvaron ska bli lågt. På motsvarande sätt representerar det **negativa scenariot** den ”sämsta” utvecklingen och det högsta antalet personer med långvarig sjukfrånvaro.

Först beskrivs respektive scenario med avseende på hur de behandlade faktorerna utvecklas. Därefter beskrivs scenariernas betydelse för hur riskerna för långvarig sjukfrånvaro utvecklas, på medellång och lång sikt, i så kvantitativa termer som möjligt. Underlag för en bedömning av olika faktorers kvantitativa påverkan på den långa sjukfrånvaron saknas i princip helt. Genom att göra en inbördes vägning av de olika faktorerna, utifrån det underlag som redovisats i kapitel 4, har dock varje faktors påverkan bedömts till sin storlek i förhållande till andra faktorer. Därefter har en viss procentuell förändringstakt åsatts de olika faktorerna så att den sammantagna utvecklingen framöver kan bedömas vara rimlig i förhållande till den historiska utvecklingen. Avslutningsvis beräknas vad de olika utvecklingsriktningarna innebär för antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag och antalet personer med långa sjukfall samt hur många individer som sammantaget bedöms komma att uppbära ersättning för långvarigt nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl. Det ska framhållas att de beskrivna scenarierna inte är att betrakta som egentliga prognoser. Den sammantagna bilden är dock avsedd att beskriva inom vilka ramar framtidens långvariga sjukfrånvaro kan komma att utvecklas.

5.1 Basscenariot

Folkhälsan förbättras måttligt

Den allmänna folkhälsan förbättras. Takten i denna utveckling är dock måttlig i detta scenario. Av två skäl är det endast bland de lite äldre som hälsan förbättras i sådan utsträckning att den långvariga sjukfrånvaron påverkas. För det första finns det flera indikatorer på att det främst är hälsan bland de äldre som har förbättrats och för det andra får en måttlig förbättring av folkhälsan störst betydelse för de grupper där ohälsan är mer utbredd, dvs. bland de äldre. Den förbättring av folkhälsan som här beskrivs sker dock i detta scenario i långsam takt och kommer troligen ha mycket liten betydelse på kort sikt. I ett kortare perspektiv kan den höga arbetslösheten och den låga sysselsättningen få genomslag på folkhälsan bland de yngre. Folkhälsan bedöms i detta scenario bidra till mellan fem och tio procents minskade risker för långvarig sjukfrånvaro bland äldre på sikt men ingen förändring bland yngre.

Arbetsmarknaden är i stora drag oförändrad

I detta scenario kommer arbetsmarknaden, eller åtminstone dess betydelse för enskilda, att utvecklas i relativt långsam takt. Utvecklingen mot ett flexiblare arbetsliv kommer att fortsätta. En sådan utveckling har dock både positiva och negativa effekter för enskilda. Flexibilitet i positiv bemärkelse kommer främst de lite yngre männen till del, då det främst är de som kommer att sysselsättas i de nya arbetstillfällena på arbetsmarknaden. För kvinnor kommer arbetsmarknaden över huvud taget att förändras än långsammare eftersom de typiska kvinnoyrkena, främst inom vård och omsorg, alltjämt kommer att vara kvinnodominerade och svåra att förändra. De senaste årens utvecklingstrend mot sämre arbetsmiljö kommer att brytas, men det kommer inte att ske några stora framsteg. På längre sikt bedöms arbetsmarknadens påverkan på riskerna för långvarig sjukfrånvaro i detta scenario vara oförändrad för äldre. För yngre män bedöms risken också vara oförändrad medan den bland yngre kvinnor bedöms öka med mellan fem och tio procent.

På medellång sikt kommer en särskild och tillfällig situation att uppstå. Under en period ungefär mellan åren 2005 till 2010 blir efterfrågan på arbetskraft stor eftersom antalet personer i yrkesverksam ålder riskerar sjunka i relativt snabb takt. Detta ger ökade möjligheter

att få arbete för grupper som annars skulle ha svårt att komma in på arbetsmarknaden. I förhållande till det längre perspektivet bidrar arbetsmarknaden därför också till en annorlunda utveckling vad gäller risken för långvarig sjukskrivning de närmaste dryga tio åren. Arbetsmarknadens bidrag bedöms på medellång leda till ca fem procent minskade risker för äldre. Också för yngre män bedöms riskerna minska i motsvarande utsträckning medan riskerna bedöms vara oförändrade bland yngre kvinnor.

Regelverket och andra system oförändrade

De regler som föreskriver vilka kriterier som ska gälla för rätt till ersättning vid långvarig sjukfrånvaro och de regler som bestämmer ersättningens storlek anpassas till nya situationer som kan uppkomma i samhället, men syftet är att behålla samma nivå på försäkringsskyddet. Den nuvarande renodlingen mellan olika offentliga ersättningssystem behålls. Privata försäkringar, avtalsförsäkringar o.d. förändrar inte incitamenten att söka sig till förtidspension eller annan långvarig sjukfrånvaro trots att de ökar i betydelse för enskildas ekonomi. Sammantaget bedöms inte dessa faktorer inverka på risken för långvarig sjukfrånvaro.

Metoderna i sjukvården och i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen fortsätter att utvecklas

Metoderna inom den förebyggande hälsovården, inom sjukvården och inom olika former av rehabiliteringsverksamhet fortsätter att utvecklas. Utvecklingen får till följd att färre personer får nedsatt arbetsförmåga, att färre sjukdomstillstånd leder till långvariga eller varaktiga tillstånd av nedsatt prestationsförmåga och att möjligheterna ökar för personer med nedsatt prestationsförmåga att ändå finnas kvar eller komma in på arbetsmarknaden. Utvecklingen främst inom den förebyggande, arbetsmiljörelaterade hälsovården och den arbetslivsinriktade rehabiliteringen får på medellång och lång sikt olika stor betydelse för olika grupper. Inom vissa delar av arbetsmarknaden är möjligheterna till utveckling inom detta område sämre. Det rör sig om personalintensiva verksamheter med stort inslag av kontakt mellan människor, t.ex. vården och omsorgen. Inom dessa verksamheter är majoriteten anställda kvinnor. Sammantaget bedöms denna faktor bidra till lägre risker för långvarig sjukfrånvaro bland yngre och bland män. Denna faktors

kvantitativa bidrag till risken för långvarig sjukfrånvaro bedöms på lång sikt vara oförändrat för äldre kvinnor men leda till en minskning med mellan fem och tio procent bland äldre män och yngre kvinnor. Bland yngre män bedöms riskerna i detta scenario minska ungefär dubbelt så mycket som bland yngre kvinnor.

Inställningen till systemen är oförändrad

Tilltron till de system som ger ersättning vid långvarig sjukfrånvaro är fortsatt hög. Inställningen till vilka medicinska tillstånd, som leder till nedsatt arbetsförmåga, som är att betrakta som legitima för rätt till ersättning stabiliserar sig på den nuvarande nivån. Samhällets syn på arbete vid ohälsa och vid hög ålder anpassas till efterfrågan på arbetskraft. Denna faktors bidrag till riskerna för långvarig sjukfrånvaro bedöms vara oförändrat.

5.2 Positiva scenariot

Folkhälsan förbättras generellt

Även i detta scenario förbättras folkhälsan. Skillnaden mellan detta scenario och basscenariot är att förbättringen här blir mer generell. Folkhälsan förbättras således i detta scenario bland yngre och äldre i ungefär samma utsträckning. De negativa konsekvenserna av 1990-talets arbetsmarknadsproblem får inget genomslag på folkhälsan. Bidraget till minskade risker för långvarig sjukfrånvaro bedöms för alla grupper vara mellan fem och tio procent på lång sikt.

Arbetsmarknaden förbättras

I detta scenario utvecklas arbetsmarknaden i flera avseenden i positiv riktning för enskilda. Utvecklingen är omfattande och snabb. En ökad flexibilitet får positiva effekter för de flesta. Fler kommer att vara sysselsatta och färre utan arbete, framför allt ofrivilligt. Den ökade flexibiliteten innebär att de flesta kommer att kunna välja arbete efter egen vilja från tid till annan och utbudet av arbeten kommer att vara stort. Arbetsmiljön kommer att förbättras, dels genom en allmänt förändrad arbetsmarknad, dels genom förbättrad kunskap om arbetsmiljöfaktorer som leder till en förbättring av arbetsmiljön på enskilda arbetsplatser. Även om arbetsmarknaden utvecklas i positiv riktning för de flesta

kommer vissa delar av arbetsmarknaden fortfarande vara mindre berörd, företrädesvis inom vården och omsorgen. Arbetsmarknadens utveckling bedöms i detta scenario på lång sikt bidra med mellan fem och tio procents minskade risker för långvarig sjukfrånvaro utom för gruppen yngre män där effekten bedöms bli dubbelt så stor. Till skillnad från i basscenariot bedöms utvecklingen ske kontinuerligt i ungefär samma takt.

Regelverket behålls på dagens nivå och andra system får ökad betydelse

I likhet med i basscenariot behålls reglerna i förtidspensionen och sjukförsäkringen i princip oförändrade. Ett ökat inslag av främst privata försäkringar, men också avtalsförsäkringar och individuella avtal mellan arbetstagare och arbetsgivare, leder till att fler personer väljer att successivt dra ned på sin arbetstid före 65 års ålder. Ofta sker uttaget av andra ersättningar i kombination med uttag av partiell eller hel ålderspension. Genomslaget av detta förändrade arbetslivsmönster växer med tiden. Under 2000-talets första decennium kommer förändringen i förhållande till i dag att vara relativt liten, bl.a. eftersom efterfrågan på arbetskraft kommer att vara stor. Den stora efterfrågan får betydelse för utformningen av överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare oavsett om dessa fattats i form av kollektiva avtal eller individuellt.

Sammantaget bedöms utvecklingen av regelverket och inom andra system bidra till en sänkning av riskerna för långvarig sjukfrånvaro bland äldre med mellan 5 och 10 procent på lång sikt.

Metoderna i sjukvården och i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen utvecklas i snabbare takt

Även i detta scenario fortsätter metoderna inom den förebyggande hälsovården, inom sjukvården och inom olika former av rehabiliteringsverksamhet att utvecklas. Drivkrafterna för och investeringen i denna utveckling förstärks av en stor efterfrågan på arbetskraft. De positiva effekterna av arbetsmarknadens utveckling tas till vara och bidrar till en ytterligare förstärkning av utvecklingen inom detta område. Den allmänna strävan efter jämställdhet leder på sikt till att skillnaden mellan dessa faktorers betydelse för kvinnor och män utjämnas, dels genom en minskad skillnad mellan kvinnors och mäns arbetsmarknad,

dels genom en medveten prioritering av forskning och utveckling på hälso- och sjukvårdens samt rehabiliteringens område inom de delar som främst berör kvinnor. I detta scenario bidrar utvecklingen inom detta område till en kraftig minskning, ca 15 procent, av riskerna för långvarig sjukfrånvaro såväl bland äldre och yngre som bland män och kvinnor.

Att ta till vara all arbetsförmåga blir naturligt

Inställningen till vad den allmänna försäkringen vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl ska täcka förblir oförändrad. Genom förbättrade metoder inom den förebyggande hälsovården, inom sjukvården och inom rehabiliteringen förändras synen på vilka medicinska tillstånd som faktiskt leder till generellt nedsatt arbetsförmåga. Med stor efterfrågan på arbetskraft anpassas arbetslivet till att skapa incitament för alla att utnyttja sin arbetsförmåga. Den vars arbetsförmåga gått förlorad i ett visst arbete erbjuds möjligheter att arbeta med andra saker. Även för den som fått en nedsatt arbetsförmåga som är mer generell skapas möjlighet att utnyttja den arbetsförmåga som trots det återstår. Det blir naturligt att arbeta, åtminstone i någon utsträckning, och detta betydligt högre upp i åldrarna än i dag. Genom att efterfrågan på arbetskraft stiger kraftigt redan under de närmaste fem till tio åren får detta synsätt snabbt genomslag. På lång sikt bidrar denna utveckling i detta scenario till sänkta risker för långvarig sjukfrånvaro med mellan fem och tio procent för de äldre.

5.3 Negativa scenariot

Folkhälsan är oförändrad

I detta scenario sker ingen allmän förändring av folkhälsan. Förändringar av sjukdomspanoramat kommer att ske, men det blir mer en fråga om att vissa sjukdomar avlöser varandra när det gäller deras betydelse för det samlade folkhälsoproblemen. I detta scenario kommer folkhälsan att försämras något under den närmaste tiden, främst på grund av 1990-talets arbetsmarknadsutveckling, för att sedan vända tillbaka. På lite längre sikt blir det samlade resultatet oförändrat.

Arbetsmarknaden försämras

I detta scenario kommer arbetsmarknaden att utvecklas snabbt, men i negativ riktning. Arbetslösheten kommer gå ner fram till några år före år 2010, men kommer sedan åter att öka. Sammantaget kommer efterfrågan på arbetskraft att minska på lång sikt. Efterfrågan på arbetskraft blir inte heller på medellång sikt så hög som i basscenariot. Utvecklingen av arbetsmarknaden leder till att allt större grupper är utan arbete kortare eller längre perioder, mer eller mindre frivilligt. En bidragande orsak till detta är de allt vanligare med tillfälliga anställningar i olika former. De ”lösa förbindelserna” leder också till ökad otrygghet för enskilda och en i viss mån försämrad arbetsmiljö. På lång sikt bidrar arbetsmarknadens utveckling till ökade risker för långvarig sjukfrånvaro med mellan fem och tio procent för alla grupper. På medellång sikt hindras dock denna utveckling för äldre av den ökade efterfrågan på arbetskraft.

Regelverket anpassas så att det tillsammans med andra system får oförändrad betydelse

I detta scenario leder det ökade inslaget av främst privata försäkringar till att incitamenten för att utträda ur arbetskraften förstärks. Eftersom efterfrågan på arbetskraft blir lägre än i de andra scenarierna bidrar också de ersättningar som betalas ut som en följd av överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare till denna utveckling. Emellertid anpassas regelverket som föreskriver storleken på ersättningen från det offentliga systemet till dessa förändringar vilket kan hålla tillbaka utvecklingen något. Sammantaget bedöms inte de behandlade faktorerna få någon betydelse för risken för långvarig sjukfrånvaro.

Utvecklingen av metoderna i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen sker långsammare

Även i detta scenario fortsätter metoderna inom den förebyggande hälsovården och inom sjukvården att utvecklas. Emellertid kommer insatserna inom detta område främst att vara inriktade på att bota och lindra snarare än att undvika eller häva nedsättning av arbetsförmåga. På grund av en på sikt minskad efterfrågan på arbetskraft avstannar också utvecklingen inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen något. Trots att utvecklingen inom detta område sker långsammare än i de andra scenarierna förväntas den ändå bidra till sänkta risker för långvarig

sjukfrånvaro, dock endast bland yngre män (med ca fem till tio procent på lång sikt).

Att erbjuda försörjning är det viktigaste

Inställningen till att försöka behålla äldre personer i arbetskraften påverkas påtagligt av den lägre efterfrågan på arbetskraft. Både ur samhällets synvinkel och ur arbetsgivarnas och arbetstagarnas är det viktigaste att få in yngre (mer produktiv) arbetskraft. Huvudsaken blir att ge de äldre möjlighet att försörja sig efter att de har lämnat arbetskraften. Utvecklingen hålls dock tillbaka eftersom försörjningsbördan tenderar att öka och det finansiella utrymmet minskar.

Den ändrade inställningen till äldre i arbetskraften bedöms i detta scenario leda till ökade risker för långvarig sjukfrånvaro i denna grupp med fem till tio procent på lång sikt.

5.4 Konsekvenser för riskerna för långvarig sjukfrånvaro i olika scenarior

I följande tabell redovisas vilka konsekvenser de tre beskrivna scenarierna får för risken för långvarig sjukfrånvaro. Faktorerna motsvarar rubrikerna ”Folkhälsans utveckling”, ”Arbetsmarknadens utveckling”, ”Regelverket”, ”Andra regelverk och avtal”, ”Förebyggande hälsovård, sjukvård och rehabilitering” samt ”Attityder och värderingar” i kapitel 4.

Tabell 5.1a Olika faktorers påverkan på risken för långvarig sjukfrånvaro på medellång sikt bland kvinnor och män i olika ålder

Pilarna i tabellen ska tolkas enligt följande: ↗ markerar att denna faktor bidrar till ökade risker för långvarig sjukfrånvaro, → markerar oförändrade risker, ↘ markerar minskade risker och ↓ markerar kraftigt minskade risker.

Basscenario	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Folkhälsa	↘	→	↘	→
Arbetsmarknad	↘	↘	↘	→
Regelverk	→	→	→	→
Andra regelverk	→	→	→	→
Rehabilitering	↘	↓	→	↘
Attityder	→	→	→	→

Positivt scenario	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Folkhälsa	↘	↘	↘	↘
Arbetsmarknad	↘	↓	↘	↘
Regelverk	→	→	→	→
Andra regelverk	↘	→	↘	→
Rehabilitering	↓	↓	↓	↓
Attityder	↘	→	↘	→

Negativt scenario	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Folkhälsa	→	→	→	→
Arbetsmarknad	→	↗	→	↗
Regelverk	→	→	→	→
Andra regelverk	→	→	→	→
Rehabilitering	→	↘	→	→
Attityder	↗	→	↗	→

Tabell 5.1b Olika faktorers påverkan på risken för långvarig sjukfrånvaro på lång sikt bland kvinnor och män i olika ålder

Basscenario	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Folkhälsa	↘	→	↘	→
Arbetsmarknad	→	→	→	↗
Regelverk	→	→	→	→
Andra regelverk	→	→	→	→
Rehabilitering	↘	↓	→	↘
Attityder	→	→	→	→

Positivt scenario	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Folkhälsa	↘	↘	↘	↘
Arbetsmarknad	↘	↓	↘	↘
Regelverk	→	→	→	→
Andra regelverk	↘	→	↘	→
Rehabilitering	↓	↓	↓	↓
Attityder	↘	→	↘	→

Negativt scenario	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Folkhälsa	→	→	→	→
Arbetsmarknad	↗	↗	↗	↗
Regelverk	→	→	→	→
Andra regelverk	→	→	→	→
Rehabilitering	→	↘	→	→
Attityder	↗	→	↗	→

5.5 Utvecklingen fram till 2005–2010

Antalet långa sjukfall (ett år eller längre) har trendmässigt ökat i ett längre perspektiv. Utvecklingen har dock ingalunda bestått av en konstant ökning. Tvärtom har utvecklingen sedan 1960-talet innehållit både upp- och nedgångar i antalen. Också under 1990-talet har antalet både ökat (de allra första och de sista åren) och minskat (mellan 1992 och 1996). Även om antalet kan stiga ytterligare några år framåt i tiden är det sannolikt att ett mycket stort antal långa sjukfall resulterar i en ökad övergång till förtidspension och sjukbidrag i likhet med vad som

inträffade i början av 1990-talet. Att döma av uppgifter från RFV om övergångar från långa sjukfall till förtidspension och sjukbidrag avseende januari till september 1999 har dessa bland riktigt långa sjukfall (över 4 år långa) ökat kraftigt i antal under året. Samtidigt har emellertid sådana övergångar för sjukfall mellan ett och tre år minskat. Oavsett vilket scenario som avses får dock antas att övergångarna framöver sker på sådant sätt att antalet långa sjukfall stabiliserar sig.

I tabell 5.2 redovisas en uppskattning av i vilken utsträckning riskerna att förtidspensioneras för män och kvinnor i olika åldrar påverkas fram till 2005. Förändringen, uttryckt i procent, utgör en summa av den påverkan som de faktorer som behandlats ovan innebär.

Tabell 5.2 Procentuell förändring av risken att förtidspensioneras för kvinnor och män i olika ålder fram till år 2005 enligt de tre scenarierna

	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Basscenario	–7,5	–7,5	–5,0	–2,5
Positivt scenario	–15	–12,5	–15	–10
Negativt scenario	+2,5	0	+2,5	+2,5

Uppskattningarna grundar sig på den utveckling som behandlades i beskrivningen av respektive scenario.

Med utgångspunkt i de genomsnittliga riskerna för åren 1996–1998, och med gränsen mellan yngre och äldre i ovanstående redovisning dragen vid 55 års ålder, innebär ovan redovisade förändringstal att antalet nybeviljade förtidspensioner (och sjukbidrag) på medellång sikt bedöms som framgår av tabell 5.3. Antalet nybeviljanden år 2010 utgör en ytterligare framskrivning av de i tabell 5.2 redovisade förändringstalen.

Tabell 5.3 Antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag åren 2005 och 2010 enligt de tre scenarierna samt med oförändrade risker i förhållande till åren 1996–1998

	Nybeviljade år 2005	Nybeviljade år 2010
Oförändrade risker	44 400	43 900
Basscenario	41 900	39 900
Positivt scenario	38 500	34 400
Negativt scenario	45 300	45 400

5.6 Utvecklingen fram till 2020–2025

I enlighet med vad som beskrivits rörande utvecklingen fram till åren 2005 och 2010 får antalet långa sjukfall antas nivåmässigt stabilisera sig också på lång sikt. När det gäller riskerna för förtidspensionering leder de tre scenarierna som beskrivits till en ytterligare utveckling om framskrivningen görs ytterligare 10 till 15 år jämfört med vad som beskrivits för åren 2005 till 2010.

I tabell 5.4 görs ett försök att kvantifiera riskutvecklingen fram till år 2020 på samma sätt som gjordes i tabell 5.2 avseende år 2005.

Tabell 5.4 Procentuell förändring av risken att förtidspensioneras för kvinnor och män i olika ålder fram till år 2020 enligt de tre scenarierna

	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Basscenario	–15	–15	–7,5	0
Positivt scenario	–45	–37,5	–45	–30
Negativt scenario	+15	0	+15	+7,5

Vid en sådan utveckling kommer antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag åren 2020 och 2025 att uppgå till vad som redovisas i tabell 5.5.

Tabell 5.5 Antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag åren 2020 och 2025 enligt de tre scenarierna samt med oförändrade risker i förhållande till åren 1996–1998

	Nybeviljade år 2020	Nybeviljade år 2025
Oförändrade risker	42 300	43 300
Basscenario	38 400	39 200
Positivt scenario	25 500	25 900
Negativt scenario	46 700	47 800

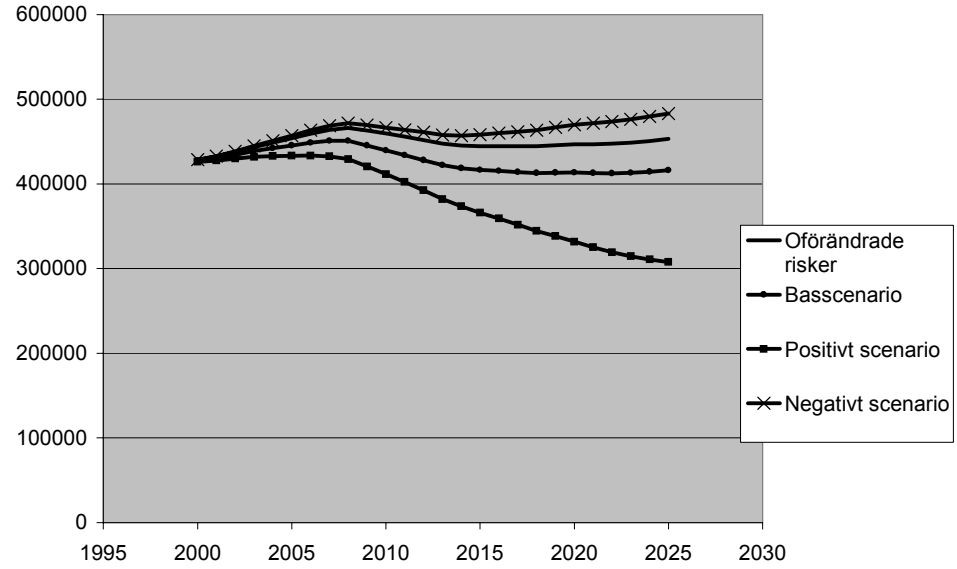
5.7 Utveckling av stocken förtidspensionärer fram till år 2025

För att illustrera på vilket sätt antalet förtidspensionärer skulle utvecklas enligt de ovan beskrivna scenarierna har beräkningar gjorts på den s.k. stocken. Utgångspunkten har varit det antal förtidspensionärer som fanns i december år 1998. Genom att låta de risker som ovan redovisats i de olika scenarierna påverka inflödet (de nybeviljade förtidspensio-

nerna och sjukbidragen) kan den framtida stocken beräknas. I beräkningarna har utflödet genom upphörda förmåner och dödsfall hållits konstant på 7 900 per år (2 900 upphörda och 5 000 dödsfall), vilket motsvarar det antal som Riksförsäkringsverket för närvarande använder sig av i sina prognoser på kort sikt. Utflöde i form av övergång till ålderspension motsvarar det antal personer som fyller 65 år.

I figur 5.1 redovisas det antal förtidspensionärer som skulle finnas från år 2000 till år 2025 enligt de scenarier som skisserats ovan. Riskutvecklingen antas vara jämn från nu fram till år 2010, därefter jämn fram till år 2020, för att slutligen därefter vara oförändrad fram till år 2025.

Figur 5.1 Antalet personer med förtidspension eller sjukbidrag åren 2000 till 2025 enligt de tre scenarierna samt jämfört med oförändrade risker i förhållande till åren 1996–1998



Figuren illustrerar hur antalet förtidspensionärer (och sjukbidragstagare) skulle öka, oberoende av vilket scenario som blir verklighet fram till ungefär 2007–2008. År 2005 skulle antalet personer uppgå till 457 000 i det negativa scenariot, till 454 000 vid oförändrade risker, till 445 000 i basscenariot och till 433 000 i det positiva scenariot. År 2010 då en sänkning av antalet inletts skulle stocken totalt bestå av 467 000, 459 000, 440 000 och 412 000 förtidspensionärer och sjukbidrags-

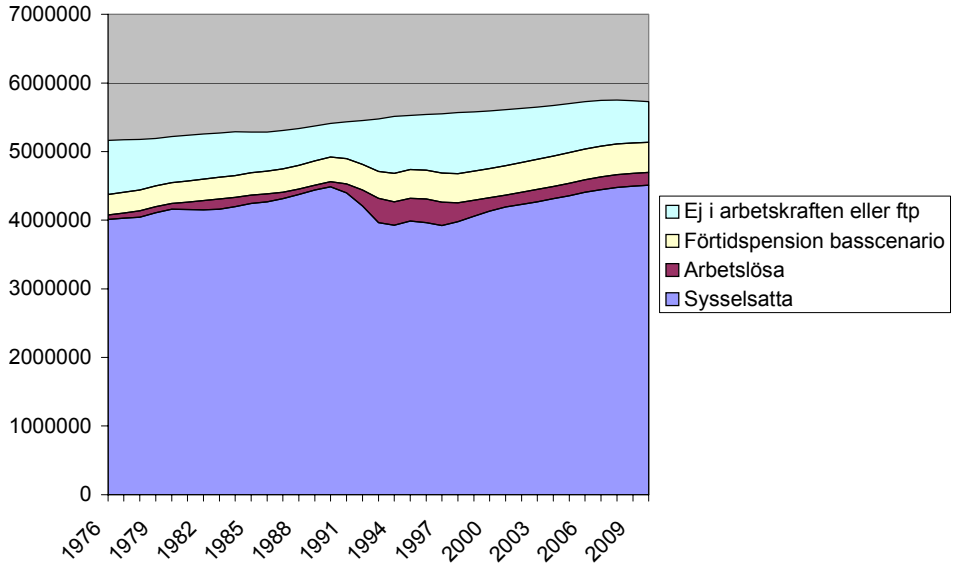
tagare i respektive scenario. I det negativa scenariot förbyts nedgången mellan ca år 2007 till år 2014 i en uppgång så att antalet personer år 2020 uppgår till 470 000 och år 2025 till 483 000. Vid oförändrade risker skulle ett liknande mönster inträffa över tid, men uppgången efter år 2013–2014 är betydligt mindre. Antalet personer i stocken skulle med oförändrade risker i förhållande till åren 1996–1998 uppgå till 447 000 år 2020 och 453 000 år 2025. I basscenariot skulle stocken vara i stort oförändrad efter uppgången i början av 2000-talet och den därpå följande nedgången fram till ungefär år 2014, så att antalet personer skulle vara 413 000 år 2020 och 416 000 år 2025. Detta motsvarar nära nog precis de nivåer vi haft under senare år. I det positiva scenariot skulle nedgången som inleds ca år 2007 fortsätta i snabb takt även efter år 2014. Antalet personer i stocken skulle i detta scenario endast vara 332 000 år 2020 och 308 000 år 2025. Det är dock värt att notera att den riskutveckling som beskrivs i det sistnämnda scenariot är mycket kraftig, och kanske därmed inte särskilt sannolik över en mycket lång period.

För att få en uppfattning om det totala antalet personer som kommer att uppbära ersättning på grund av långvarig sjukfrånvaro bör uppskattningsvis drygt 40 000 långa sjuk- och rehabiliteringspenningfall läggas till den redovisade stocken förtidspensionärer, i det positiva scenariot något färre.

5.8 De tre scenarierna och sysselsättningen

Kan de tre scenarier kombineras med en långsiktig utveckling av sysselsättningen? För att ge ett svar på frågan kan de tre scenariernas utveckling av förtidspensioneringen kombineras med den utveckling som Långtidsutredningen 1995 presenterade i sitt basscenario avseende sysselsättningen fram till år 2010. På så sätt får vi ett underlag för att bedöma scenariernas rimlighet ur ett makroperspektiv.

Figur 5.2 Antalet sysselsatta, arbetslösa, förtidspensionärer och övriga utanför arbetskraften från år 1976 till 2010



Diagrammet bygger på faktiska siffror från SCB och RFV vad avser uppgifterna fram till i dag. Framskrivningen av antalet sysselsatta bygger på basscenariot i Långtidsutredningen 1995. Antalet arbetslösa förväntas uppgå till 4 procent enligt regeringens mål för arbetslösheten och antalet förtidspensionärer till det antal som ovan redovisade basscenario för den framtida utvecklingen av den långvariga sjukfrånvaron skulle innebära. Den framtida befolkningen är hämtad från SCB.

Figuren visar hur den grupp som står utanför arbetskraften måste minska för att långtidsutredningens basscenario för sysselsättningen ska kunna kombineras med en 4-procentig arbetslöshet och basscenariot för förtidspensionernas utveckling. Denna i hög grad heterogena grupp uppgår i dag till ca 900 000 individer. För att ovan redovisade utveckling ska förverkligas krävs att gruppen minskar till ca 600 000 individer fram till år 2010. Denna utveckling krävs i stort sett oavsett vilket av de tre scenarierna som redovisas ovan som blir verklighet. Det är svårt att förutse hur denna minskning ska kunna ske eller åstadkommas. Den kraftiga minskning som det ändå är frågan om antyder dock att det sannolikt krävs insatser inom flera områden och hjälp av den gynnsamma arbetsmarknadsutvecklingen för att beskrivningen ska kunna bli verklighet.

REGERINGEN

Socialdepartementet

Regeringsbeslut **157**

1999-06-23 S1999/5800/SF

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCHKOLM

Uppdrag att göra en analys och bedömning av utvecklingen av långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en analys och bedömning av den kommande utvecklingen av långvarig medicinskt betingad arbetsoförmåga. I första hand bör arbetet inriktas på att sammanställa och värdera de kunskaper som i olika sammanhang uppnåtts genom forskning, utvärdering, uppföljning m.m. Bedömningen skall omfatta utvecklingen på såväl kort som längre sikt av dels antalet personer vilkas arbetsförmåga av medicinska skäl kommer att vara nedsatt under en tid av ett år eller däröver utan att nedsättningen kan bedömas som varaktig, dels antalet personer som kommer att beviljas förtidspension, dvs. kan bedömas ha en av medicinska skäl varaktigt nedsatt arbetsförmåga. I uppdraget ingår även att uppskatta utvecklingen av sammansättningen av dessa båda grupper vad avser kön resp. ålder.

I en bifogad promemoria (bilaga) ges en beskrivning av de förhållanden och problemställningar som utgör basen för uppdraget.

Riksförsäkringsverket skall biträda Statskontoret i arbetet genom att lämna information i form av statistiska uppgifter m.m. som behövs för

att Statskontoret skall kunna fullfölja arbetet samt genom att bistå med sakkunskap på socialförsäkringsområdet.

Uppdraget skall redovisas till Socialdepartementet senast den 15 oktober 1999.

Ärendet

Den 5 mars 1998 beslutade regeringen proposition om reformerad förtidspension (prop. 1997/98:111). Propositionen innehöll förslag till riktlinjer för en reformering av reglerna om ersättning vid varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga - det som i dag utgör den huvudsakliga delen av förtidspensionssystemet. Vidare beskrevs den planerade fortsatta beredningen av frågan om en reformering av hela systemet för ersättning vid långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga - vilket i dag även inbegriper långa sjukpenningfall och sjukbidrag. Enligt propositionen måste den framtida utgiftsutvecklingen i det reformerade systemet i sin helhet rymmas inom de ramar som ges av offentliga finanser i balans.

Riksdagen godkände de riktlinjer regeringen föreslog i propositionen (bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237).

Arbetet med beredningen av en reformering av hela systemet för ersättning vid långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga bedrivs för närvarande i projektform inom Socialdepartementet. I arbetet ingår att med utgångspunkt i målet om offentliga finanser i balans bedöma det statsfinansiella utfallet av de förslag som lämnas. Samtidigt är framskrivningen av inte minst antalet förtidspensioner men även av den genomsnittliga ersättningen relativt osäker, beroende på att en mängd svårbedömda faktorer kan påverka utvecklingen. Som en följd av arbetet i projektet uppkommer därför ett specifikt behov av analys och bedömning av den kommande utvecklingen av långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga.

På regeringens vägnar

Maj-Inger Klingvall

Tomas Forenius

Kopia till

socialförsäkringsutskottet
Justitiedepartementet/F
Finansdepartementet/Ba
Riksförsäkringsverket

REGERINGEN

Socialdepartementet

Bilaga till regeringsbeslut
1999-06-23 nr 157

Promemoria

1999-06-23

Behov av en analys och bedömning av utvecklingen av långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga

Bakgrund

I december 1998 betalades förtidspension/sjukbidrag ut till knappt 422 000 personer, vilket är något färre än år 1997. Under perioden 1987-1998 steg antalet personer med förtidspension/sjukbidrag inledningsvis från nivån 341 000 år 1987 till 422 000 år 1994 och har sedan dess med relativt små variationer legat kvar på ungefär samma nivå.

Antalet personer som nybeviljats förtidspension/sjukbidrag under kalenderåret har under de senaste decennierna varierat relativt kraftigt. Under 1970-talet varierade antalet mellan som lägst cirka 44 000 år 1971 och som högst cirka 52 000 år 1972. 1980-talet innebar variationer mellan som lägst cirka 42 000 år 1982 och som högst cirka 54 000 år 1988. Under 1990-talet skedde först en ökning av antalet från inledningsvis cirka 50 000 till som mest cirka 62 000 år 1993. Därefter inträffade en minskning, som innebar att antalet från mitten av 1990-talet till och med år 1997 legat på mellan 39 000 och 41 000 för att slutligen år 1998 sjunka till under senaste decennier unikt låga cirka 35 000.

Ett skäl till den minskning av antalet nybeviljade förtidspensioner som ägt rum från mitten av 1990-talet och framåt är att försäkrings-

kassorna under åren 1992 och 1993 "rensade bort" ett stort antal långa sjukpenningfall som pågått under flera år. Efter denna rensning har naturligtvis övergången från långa sjukpenningfall till förtidspension minskat. Ett annat skäl till minskningen kan vara att försäkringskassornas arbete med rehabilitering m.m. börjat ge resultat på förtidspensioneringen. Det är också rimligt att anta att minskningen till en del kan hänföras till ändringar av kriterierna för förtidspension som genomförts under senare år. Mellan åren 1996 och 1997 skedde en ökning av antalet nybeviljade förtidspensioner med cirka 2 000. Ett skäl till detta var att de s.k. äldrereglerna avskaffades och även en skärpning av kriterierna för förtidspension genomfördes den 1 januari 1997. Enligt övergångsreglerna fick de som ansökt om förtidspension före 1997 sin ansökan prövad enligt äldre regler. Detta medförde en kraftig anhopning av förtidspensionsansökningar under slutet av 1996 som i huvudsak handlades under 1997. Nästan hela ökningen av antalet nybeviljade skedde i åldersgruppen 60-64 år. Antalet nybeviljade förtidspensioner minskade sedan år 1998, framför allt i åldersgruppen 60-64 år, till ovan angivna siffran 35 000. I vart fall till en del torde emellertid detta vara en tillfällig effekt av regeländringarna 1997.

Antalet långa sjukfall har ökat under åren 1998 och 1999. Det kan antas att antalet långa sjukfall som avslutas med förtidspension kommer att öka. Samtidigt finns dock faktorer som kan begränsa antalsökningen. Kriterierna för rätt till förtidspension har skärpts. Det kan bl.a. innebära att färre personer förtidspensioneras bland dem som tidigare inte varit långtidssjukskrivna. En minskning av arbetslösheten kan också begränsa övergången från långa sjukfall till förtidspension. En annan viktig faktor är försäkringskassornas rehabiliteringsarbete. Om resurser satsas på rehabilitering kan det långsiktigt minska antalsutvecklingen. Om försäkringskassorna "rensar" bland de långa sjukfallen kan det dock leda till en tillfällig anhopning av antalet nybeviljade förtidspensioner, men i så fall innebär detta att kostnaderna inom sjukpenningförsäkringen minskar.

Den antalsmässigt mest betydelsefulla orsaken till att en förtidspension upphör är övergång till ålderspension. Antalet förtidspensioner som upphör av detta skäl har av demografiska skäl under 1990-talets senare hälft successivt minskat från inledningsvis cirka 32 500 år 1994 till cirka 28 000 år 1998. Antalet avgångar från förtidspensionen till följd av dödsfall har under samma tid legat relativt konstant på cirka 5 500, dock med en viss successiv minskning.

Inom förtidspensioneringen finns en långsiktig trend med fler kvinnor än män bland de pensionerade. Ända sedan mitten av 1970-talet har ökningen de flesta år varit kraftigast bland kvinnor och år 1998 utgjorde kvinnorna ca 56 procent av det totala antalet förtidspen-

sionärer. Särskilt bör framhållas att ett ökat antal yngre kvinnor har pensionerats under de senaste åren. Att de långa sjukfallen bland kvinnor under senare tid ökat riskerar att ytterligare förstärka denna utveckling. Orsaken till att fler kvinnor än män är långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade är inte klarlagd.

När det gäller åldersfördelningen i gruppen personer med förtidspension/sjukbidrag kan konstateras att den antalsmässiga tyngdpunkten av naturliga skäl ligger i de högsta åldersgrupperna. Således uppgår antalet i åldrarna 60-64 år f.n. till cirka 134 000. En viss minskning av denna grupp har skett under senare år. Den näst äldsta åldersgruppen, 55-59 år, uppgår till cirka 92 000 personer och antalet i denna grupp har varit relativt konstant sedan några år tillbaka. När det gäller åldersgruppen 50-54 år har dock skett en märkbar ökning från cirka 60 000 personer år 1993 till 72 000 år 1998. Gruppen 40-49 år har under senare år minskat något och uppgår till cirka 76 000 personer. I den yngsta gruppen, 16-39 år, uppgår antalet f.n. till cirka 48 000, vilket innebär att en svag ökning skett under senare år.

Hur beståndet förtidspensionärer ser ut ett visst år med avseende på ålder m.m. beror på hur sammansättningen av de olika årskullarna nybeviljade förtidspensionärer/sjukbidragstagare varit under en lång period bakåt i tiden. Utvecklingen under den gångna tjugoårsperioden har inneburit att de ovan angivna åldersguppernas andelar i de olika ovan angivna ålderskullarna tenderat att bli mer jämnstora. År 1998 var antalet i åldersgruppen 60-64 år cirka 7 600, i åldersgruppen 55-59 år cirka 7 700, i åldersgruppen 50-54 år cirka 6 200, i åldersgruppen 40-49 år cirka 7 000 och i åldersgruppen 16-39 år cirka 6 100. I mitten av 1980-talet var däremot antalet i gruppen 60-64 år dubbelt så stort som i gruppen 55-59 år och flera gånger större än i de övriga tre grupperna.

Uppdraget

En analys och bedömning av den kommande utvecklingen av långvarig medicinskt betingad arbetsoförmåga bör genomföras. I första hand bör arbetet inriktas på att sammanställa och värdera de kunskaper som i olika sammanhang uppnåtts genom forskning, utvärdering, uppföljning m.m. Bedömningen bör omfatta utvecklingen på såväl kort som längre sikt av dels antalet personer vars arbetsförmåga av medicinska skäl kommer att vara nedsatt under en tid av ett år eller däröver utan att nedsättningen kan bedömas som varaktig, dels antalet personer som kommer att beviljas förtidspension, dvs. kan bedömas ha en av medicinska skäl varaktigt nedsatt arbetsförmåga. I analysen ingår även att

uppskatta utvecklingen av sammansättningen av dessa båda grupper vad avser kön resp. ålder.

Den övergripande frågeställningen är hur den framtida utvecklingen av antalet förtidspensionärer (och långtidssjukskrivna över 1 år) kommer att te sig. En bedömning av denna utveckling är nödvändig för att i erforderlig utsträckning kunna uppskatta kostnadseffekterna av den reformering av bl.a. förtidspensionen som f.n. bereds av Projekt Reformerad Förtidspension m.m. inom Socialdepartementet.

Riksförsäkringsverket (RFV) anlitas av Socialdepartementet för att göra beräkningar av de finansiella konsekvenserna av förslagen. Utgiftsutvecklingen är främst beroende av antalsutvecklingen. Som en följd av arbetet med reformering av reglerna om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga uppstår särskilda behov av bedömning av antalsutvecklingen. Uppgiften att göra en uppskattning av denna utveckling kräver särskild kompetens. Här kan ett externt uppdrag innebära en fördel genom att arbetet avlastas från de uppgifter som projektet och RFV i övrigt har att hantera. Det är dock viktigt att arbetet med uppdraget sker i nära samarbete med projektet, Socialdepartementets analysfunktion och RFV och att den sakkunskap som finns att hämta där tas till vara. Regeringen kommer vidare att ge en särskild utredare i uppgift att göra en analys av sjukförsäkringen. Därmed kommer även en fördjupad analys av långtidssjukskrivningen att göras.

Det finns ett flertal faktorer som har betydelse för utvecklingen av antalet personer som kommer att uppbära ersättning från socialförsäkringen på grund av långvarigt nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl. En viktig och alarmerande faktor är den demografiska utvecklingen. Redan nu är situationen sådan att gruppen som uppnått den ålder då risken för långvarig ohälsa är som störst inte längre består av det relativa fåtal personer födda på 1930-talet och början av 1940-talet utan av de väsentligt fler personerna födda under andra hälften av 1940-talet. Det har dock framförts hypoteser om att den demografiska effekten som kan följa av detta får ett begränsat genomslag eftersom riskerna för långvarig ohälsa skiljer sig mellan de nämnda födelseårgångarna.

Det sistnämnda är uttryck för att också andra faktorer är av väsentlig betydelse för utvecklingen. Hälsoutvecklingen i befolkningen förändras. Uttryckt som medellivslängd ökar folkhälsan stadigt. Emellertid behöver inte den ökade medellivslängden vara liktydig med en förbättrad hälsa under alla levnadsår och än mindre med att arbetsförmågan under förvärvsaktiv ålder ökar. Förmågan att arbeta styrs inte bara av hälsan. Även med viss hälsonedsättning är det naturligtvis möjligt att arbeta. Beroende på vilket arbete en individ utför, får olika typer av sjukdomar och funktionshinder olika stor betydelse. Således

har också arbetsmarknadens utveckling stor betydelse för utvecklingen av antalet personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Ersättningsregler och kriterier för när ersättning skall ges kan också ha inverkan på antalsutvecklingen.

Det går inte heller att bortse från att förskjutningar av såväl enskilda individers inställning som den allmänna attityden till i vilken utsträckning man ska behöva arbeta när man har en sjukdom eller ett funktionshinder kan vara av betydelse. I många sammanhang har också diskuterats attitydförskjutningar i samhället av vad som faktiskt är att betrakta som ohälsa.

Förenklat kan tre områden identifieras inom vilka kunskap bör sökas.

1. Vilken demografiskt grundad utveckling av ersättning vid långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga kan förväntas?
2. Vilka faktorer – direkta och indirekta – har inverkan på förtidspensioneringen? Här avses såväl individfaktorer som samhällsfaktorer.
3. Vilka faktorer är de mest betydelsefulla för förtidspensionen och vilken relativ tyngd har de? Hur förändras de över tiden och vad har förändringarna sin grund i?

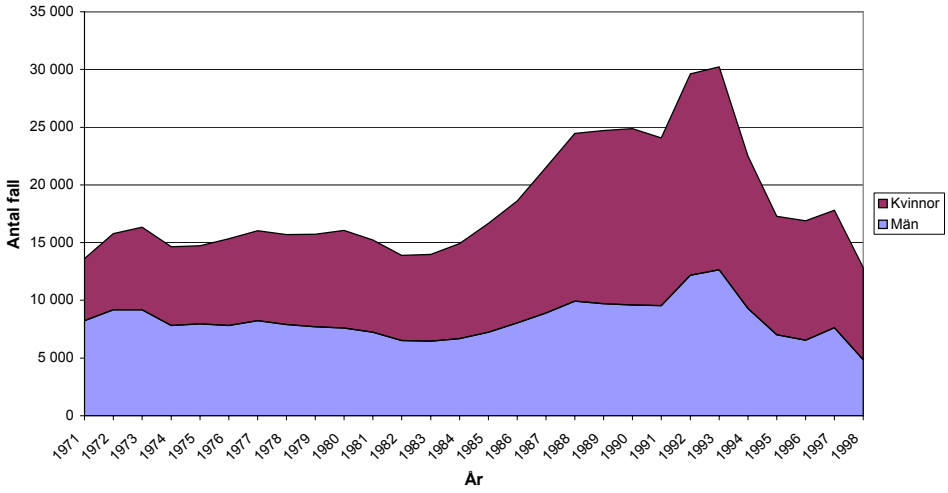
Som framgår av ovan redovisade tre punkter kan bedömningen sägas avse att undersöka en kedja av händelser som kan påverka antalsutvecklingen. Två tidsperspektiv är intressanta; dels 5-10 år, dels 20-25 år. Den samlade kunskapen bör användas till att konstruera några troliga scenarier rörande den framtida utvecklingen.

Nybeviljade förtidspensioner 1971-1998

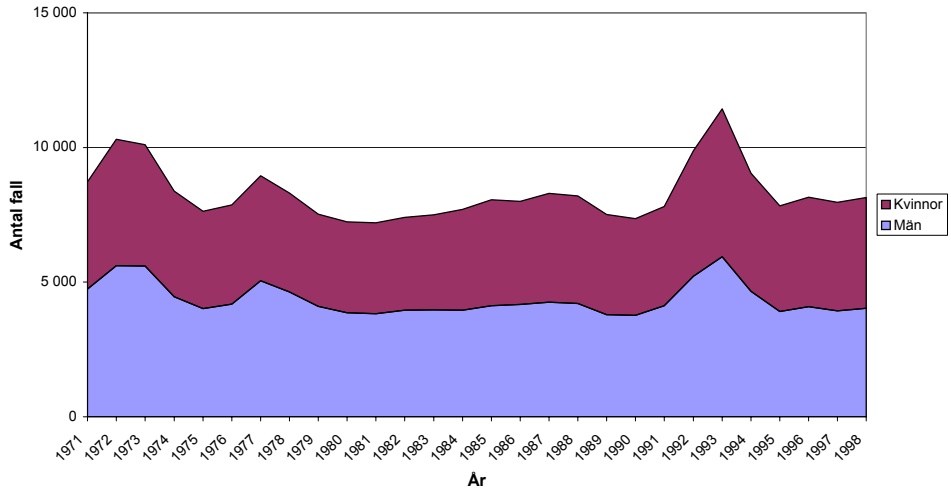
Figur 1–5 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971–1998 för respektive diagnosgrupp

Figur 6–10 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971–1998 efter diagnosgrupp och ålder 31 december

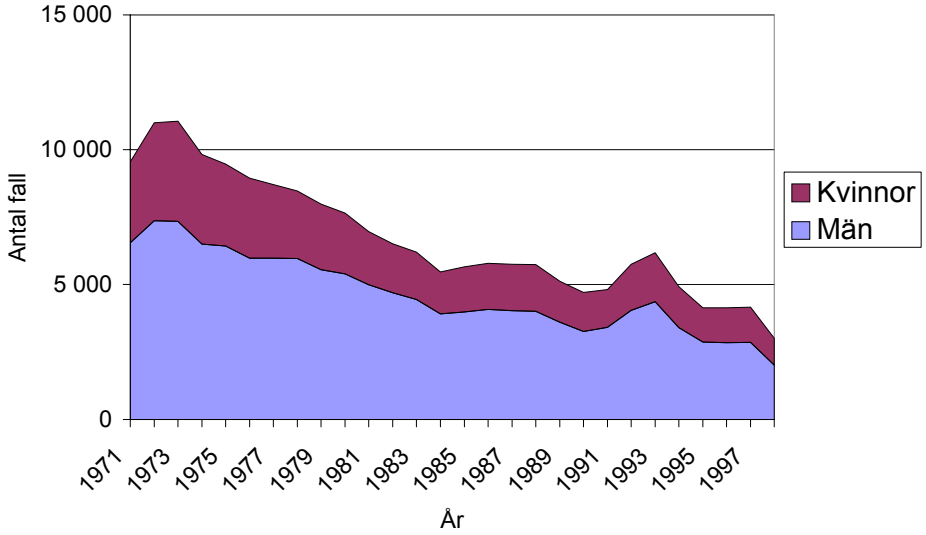
Figur 1 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998: Sjukdom i muskuloskeletala systemet och bindväven



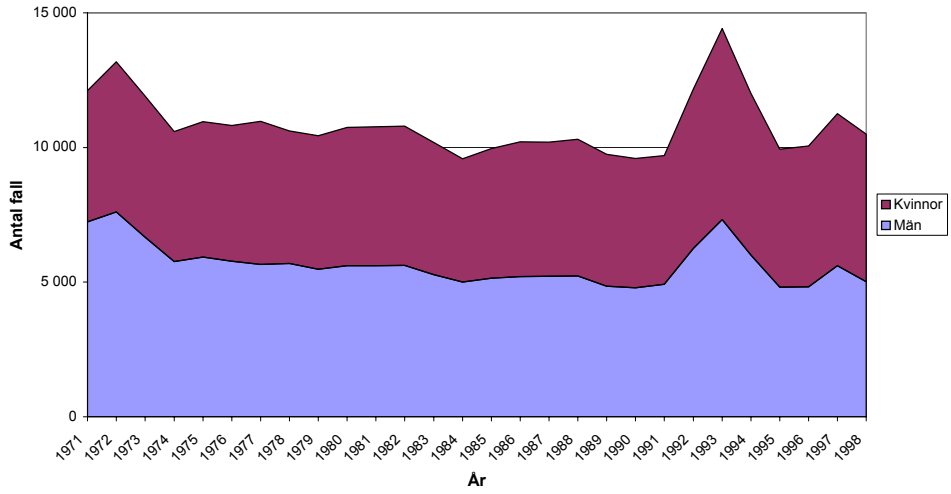
Figur 2 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998: Psykiska sjukdomar och syndrom



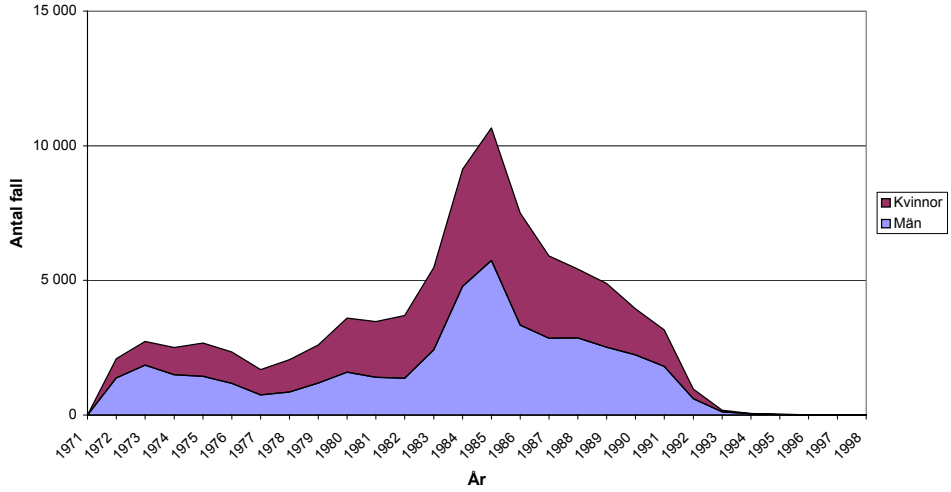
Figur 3 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998: Cirkulationsorganens sjukdomar



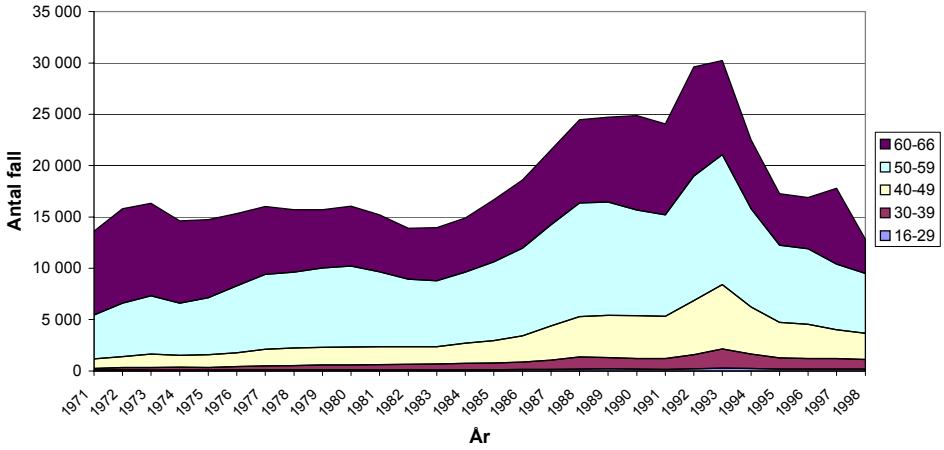
Figur 4 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998: Övriga sjukdomar



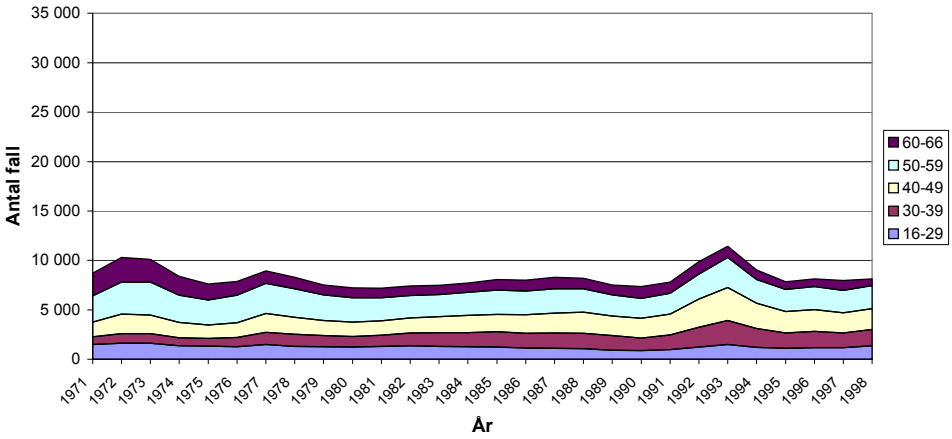
Figur 5 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998: Arbetsmarknadsskäl



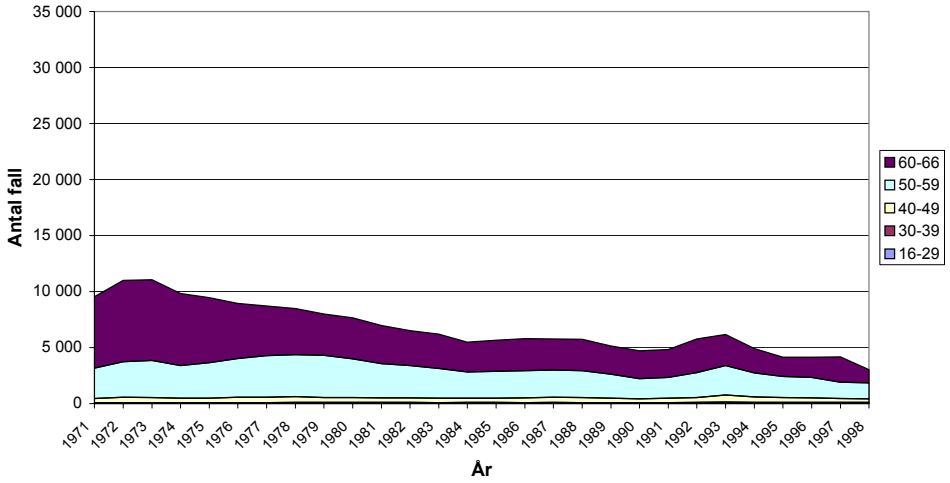
Figur 6 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998 efter diagnosgrupp och ålder 31/12: Sjukdom i muskuloskeletala systemet och bindväven



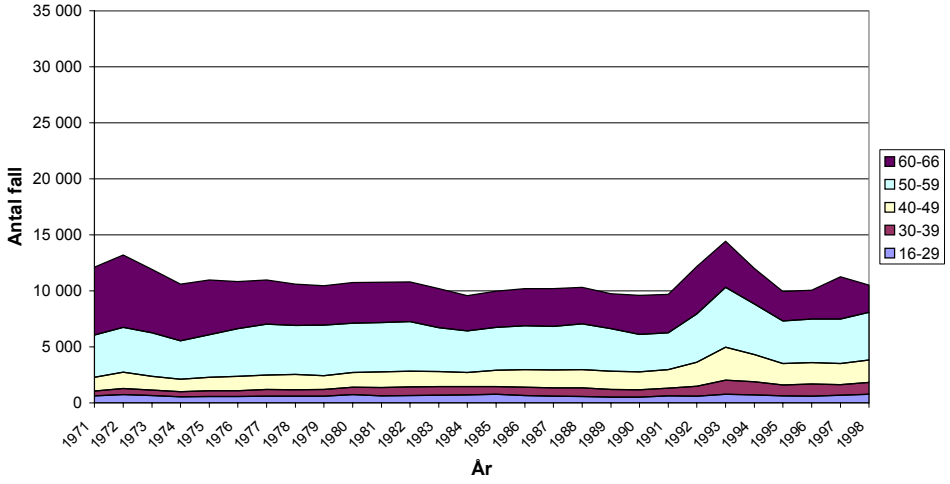
Figur 7 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998 efter diagnosgrupp och ålder 31/12: Psykiska sjukdomar och syndrom



Figur 8 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998 efter diagnosgrupp och ålder 31/12: Cirkulationsorganens sjukdomar



Figur 9 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag år 1971-1998 efter diagnosgrupp och ålder 31/12: Övriga sjukdomar



Indexering i det reformerade ålderspensionssystemet

Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på den så kallade livsinkomstprincipen, vilket bl.a. innebär att samtliga års pensionsgrundande inkomster under förvärvslivet skall ligga till grund för beräkning av inkomstpension. I ett sådant system bör varje års pensionsgrundande inkomst väga lika tungt i beräkningen av inkomstpensionen oavsett när under förvärvslivet de tjänas in. Denna princip förutsätter att värdet av intjänad pensionsrätt avseende inkomstpension räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Därigenom kopplas dessa pensionsförmåners värde till utvecklingen av de inkomster ur vilka de utgående inkomstpensionerna finansieras. Vidare medför en sådan omräkning att intjänad pensionsrätt behåller sitt värde relativt den allmänna inkomstnivån. Denna omräkning av pensionsförmånerna kan betraktas som en avkastning på pensionsförmögenheten.

Värdet av intjänade pensionsrätter respektive utgående pension i fördelningsdelen skall därför årligen räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Omräkningen skall ske med utgångspunkt från den årliga förändringen i ett index. Enligt riksdagens beslut skall detta index benämnas *inkomstindex*. Inkomstindex är ett snittindex som i princip speglar genomsnittliga pensionsgrundande inkomster. Till inkomstindex avses bli fogade regler om avsteg för det fall systemets ekonomiska stabilitet hotas, den s.k. automatiska balanseringen (bromsen). Vad som ovan sagts gäller inkomstpensionen. Garantipensionen kommer i det reformerade ålderspensionssystemet att vara fortsatt prisindexerad.

Överväganden vid indexkonstruktionen

När det gäller valet av det inkomstmått som skall ligga till grund för inkomstindexet finns i huvudsak två principiellt skilda alternativ:

– ett mått på genomsnittsinkomst per person för de förvärvsarbetande (snittindex)

– ett mått på de förvärvsarbetandes samlade inkomstsumma (summaindex).

Denna fråga har ingående behandlats i samband med beredningen av det reformerade ålderspensionssystemet.

Vid flera tillfällen har redogjorts för att valet av inkomstmått har stor betydelse för pensionssystemets förmåga att uppfylla vissa av de mål som har satts upp för systemet. Huvudmålet har ansetts vara att de intjänade pensionsrätterna och de utgående pensionerna, efter avräkning av normen som tillgodoräknats vid beräkningen av pensionen (se avsnittet Årlig omräkning av utgående inkomstpension nedan), skall följa utvecklingen av genomsnittsinkomsterna för dem som är i förvärvsaktiv ålder. Indexeringen skall alltså utformas så att man så långt som möjligt undviker stora skillnader i inkomstutvecklingen mellan förvärvsaktiva och pensionärer. Härutöver skall en viss relativinkomst (inkomst i förhållande till rådande genomsnittsinkomst) intjänad i ett visst allmänt realinkomstläge, så långt möjligt ha samma betydelse i pensionshänseende som samma relativinkomst, intjänad i ett annat allmänt realinkomstläge. Det skall med andra ord inte spela någon roll om individens bästa realinkomstår ligger tidigt eller sent i den förvärvsaktiva karriären. Målet, *standardstabilitet*, uppnås bäst genom indexering med genomsnittsindex.

Vid sidan av huvudmålet om standardstabilitet finns ytterligare mål, eller restriktioner. Ett sådant mål är att pensionsutgifterna på sikt skall följa avgiftsinkomsterna, *finansiell stabilitet*. Ett annat är att utvecklingen av pensionsutgifterna på sikt skall följa utvecklingen av det totala samhällsekonomiska utrymmet, *samhällsekonomisk stabilitet*. Ett finansiellt stabilt system kännetecknas av att systemets avgifter och inkomster över tiden balanserar. Ett samhällsekonomiskt stabilt system kännetecknas av att pensionsutgifternas andel av lönesumman är stabil över tiden. Båda dessa stabilitetsrestriktioner uppnås bäst, om än inte fullständigt, genom indexering med summaindex.

Om genomsnittsindex och summaindex utvecklas likadant uppkommer ingen målkonflikt mellan standardstabilitet och finansiell stabilitet. Det kan emellertid inträffa att summaindex under längre perioder ökar långsammare än genomsnittsindex, t.ex. om utvandringen ökar eller om nativiteten sjunker. Även vissa förändringar i förvärvsmönster kan medföra att summaindex ökar långsammare än genomsnittsindex, t.ex. om andelen icke förvärvsaktiva av befolkningen i yrkesaktiv ålder ökar och de som faller ur den förvärvsaktiva kategorin inte uppbär någon pensionsgrundande social förmån. Används genomsnittsindex i systemet kommer i sådana fall både pensioner och intjänade pensionsrätter riskera att växa snabbare än avgiftsunderlaget. Den buffertfond

som finns i systemet riskerar då att tömmas, på lång sikt därför att de intjänade pensionsrätterna blir förhållandevis stora, på kortare sikt därför att de utbetalda pensionerna blir stora i förhållande till avgiftsinkomsterna.

Den sammanvägda målformulering som valts för indexeringen i ålderspensionssystemet är att systemet så långt som möjligt skall indexeras med genomsnittsindex, men att avvikelser härifrån skall göras om systemets finansiella stabilitet hotas. Avvikelser i indexeringen skall inte göras större, eller ske under längre tid, än vad som är nödvändigt för att återställa den finansiella stabiliteten.

Inkomstindex

Utgångspunkten för inkomstindex i ålderspensionssystemet är att detta inom vissa begränsade ramar bör avspegla utvecklingen av inkomststandarden för personer som är 16–64 år och för vilka det fastställs pensionsgrundande inkomst (PGI). En utgångspunkt vid konstruktionen av inkomstindex har varit att underlaget för beräkningen skall vara möjligt att i huvudsak ta fram från Riksförsäkringsverkets register över pensionsunderlag.

Det har därutöver för att kunna anknyta till nämnda utgångspunkt ansetts nödvändigt att komplettera underlaget för inkomstindex med inkomstdelar över det s.k. intjänandetaket om 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.

Inkomstindex skall fr.o.m. 1999 utgöras av en kvot (det så kallade inkomstmåttet) där summan av vissa inkomster som tjänats in av personer 16–64 år delas med antalet personer som uppburit sådan inkomst. Inkomsterna som avses är pensionsgrundande inkomst (PGI) upp till och med intjänandetaket efter avdrag för allmänna pensionsavgifter, inkomster över intjänandetaket samt inkomster i form av förtidspension. Inkomstmåttet skall beräknas som ett treårigt glidande geometriskt medelvärde. Därmed skall inkomstuppgifter avseende åren 1996

t.o.m. 1999 användas vid beräkningen av inkomstindex avseende 2000. För förfluten tid (1960–1998) används ett delvis annat inkomstmått än det som gäller fr.o.m. 1999. Inkomstindex skall fastställas för varje kalenderår och skall för 1999 vara 100,0.

Inkomster som under ett år totalt sett understiger 24 procent av prisbasbeloppet, motsvarande det allmänna grundavdraget i inkomstbeskattningen, kommer att uteslutas ur inkomstmåttet.

Inkomstindex för ett visst 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 frånräknat 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 inkomstindexet som skall fastställas av regeringen varje år. RFV skall därvid från Konjunkturinstitutet inhämta underlag för en prognos avseende inkomstutvecklingen år t–2 och t–1 året före det år indextalet avser, år t.

Det ovan sagda innebär att inkomstindex är ett nominellt index som i princip mäter förändringen i de nominella inkomsterna. Med hänsyn till att inkomstindex, utöver för omräkning av intjänade pensionsrätter, också skall användas för omräkning av utgående inkomstpensioner har man emellertid funnit att det bör undvikas att det tar flera år innan variationer i inflationstakten får genomslag på pensionsförmånerna. Av detta skäl bör det senaste årets prisförändringar påverka indexomräkningen fullt ut. Indextalet mäter därför den genomsnittliga reala förändringen i inkomsterna under en treårsperiod; därtill läggs inflationen för det senaste året. 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.

Formel för beräkning av inkomstindex

$I_t = [(U_{t-1}/KPI_{t-1})/(U_{t-4}/KPI_{t-4})]^{(1/3)} * (KPI_{t-1}/KPI_{t-2})*k_1*k_2*I_{t-1}$

Inkomstmåttet (U) = [PGI 16–64 år + ”PGI”* över 7,5 inkomstbasbelopp 16–64 år + utbetald förtidspension] / Antal personer som uppburit inkomst som anges i täljaren
(*) Egentligen: Inkomster över taket som, om de legat under taket, skulle ha grundat pensionsrätt.)

I_t, I_{t-1} = inkomstindextal för år t respektive år t–1
U_{t-1} = prognos för inkomstmåttet för år t–1
U_{t-4} = inkomstmåttet för år t–4
KPI_{t-1}, KPI_{t-2}, KPI_{t-4} = konsumentprisindex för juni månad år t–1, år t–2 respektive år t–4
k_1 = korrigeringsfaktor för senare (mer exakt) prognos avseende inkomsterna år t–2
k_2 = korrigeringsfaktor för avvikelse mellan utfall och prognos avseende inkomsterna år t–3.

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 ålderspensionsreformen.

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.

Automatisk balansering

Det reformerade ålderspensionssystemet kommer när det är i full funktion att vara ett i internationell jämförelse finansiellt mycket stabilt fördelningssystem. Detta har sin grund i att

- avgifterna bestämmer pensionsrätterna,
- pensionsrätterna och, efter beaktande av den s.k. följsamhetsnormen, utgående pensioner indexeras med inkomstutvecklingen,
- det s.k. delningstalet, som används för att vid pensionsuttaget omvandla pensionsbehållningen till en månatlig pension, beräknas för varje ny årskull pensionärer med aktuella överlevnadssannolikheter.

Samtidigt är systemet bl.a. i valet av inkomstindex och delningstal så utformat att risken för finansiell instabilitet inte helt har tagits bort. I dessa avseenden har reglerna utformats i syfte att ge systemet goda sociala egenskaper, vilket delvis går ut över systemets finansiella stabilitetsegenskaper. Det valda inkomstindexet speglar de genomsnittliga inkomsternas utveckling. Därmed kommer pensionsförmånernas värdeutveckling att följa de förvärvsaktivas inkomstutveckling. Det för varje årskull fasta delningstal, med vilket pensionsbeloppet för varje årskull beräknas, ger en trygghet vad gäller pensionsrättens värde när den omräknats till pension och börjat utbetalas. Med tanke på bl.a. avvägningen mellan dessa socialpolitiska önskemål och önskemålet om finansiell stabilitet är avsikten att systemet skall kompletteras med regler för s.k. automatisk balansering.

Alternativen till den valda indexutformningen skulle ha varit dels ett inkomstindex som speglar avgiftsunderlagets utveckling (summaindex), dels någon form av rörliga delningstal eller delningstal beräknade med prognos eller med säkerhetspåslag. Ett system med summaindex och rörliga delningstal skulle ha goda finansiella stabilitetsegenskaper men skulle i vissa avseenden ge systemet sämre egenskaper bl.a. ur den enskilde försäkrades perspektiv. Dessutom skulle sådana regler inte utan kompletterande regler beakta förändringar i förvärvsmönster och demografi eller värdeutvecklingen i buffertfonden. Förändringar i förvärvsmönster och demografi och buffertfondens utveckling måste beaktas i indexeringen, om pensionssystemet skall vara finansiellt helt stabilt.

Ålderspensionssystemets inkomster bestäms av avgiftsunderlagets utveckling och av avkastningen på buffertfonden. Systemets utgifter bestäms av utvecklingen av avgiftsunderlaget, förvärvsmönstren, inkomstindexet och medellivslängden. Vid en viss kombinerad utveckling av dessa förhållanden finns en risk för att systemets avgifter tillsammans med buffertfondens avkastning är otillräckliga för att finansiera systemets utgifter. Om ålderspensionssystemets fördelningsdel vid varje demografisk och ekonomisk utveckling skall klara att finansiera pensionsutgifterna med en given och fast avgift (16 procent) måste risken för varaktiga finansiella underskott tas bort.

Trots att det i sig endast är ett fåtal förhållanden som styr utvecklingen av systemets ekonomiska ställning är sambanden mellan dem komplicerade. Den automatiska balanseringens syfte är dock enkelt, nämligen att säkerställa att systemets utgifter på lång sikt inte överstiger dess inkomster. Metoden är att vid utgången av varje år beräkna systemets tillgångar och ställa dem i relation till systemets implicita skulder. Om det vid denna beräkning framkommer att tillgångarna är mindre än skulderna så minskas skulderna, dvs. pensionsbehållningar och utgående pensioner, via indexeringen så att den negativa balansen mellan tillgångar och skulder tas bort. Inkomstindex multipliceras då med en faktor som är mindre än ett, varvid en ny indexserie, ett *balansindex* skapas. Detta används i stället för inkomstindex vid omräkning av pensionsbehållning och utgående pensioner, vilka då inte fullt ut kommer att följa utvecklingen i de genomsnittliga inkomsterna. Förfarandet leder till att systemets buffertfond vid en negativ utveckling styrs mot den likviditetsnivå som valts för systemet. Indexeringen återställs senare i den takt som den årliga beräkningen av förhållandet mellan tillgångar och skulder visar att systemets ekonomiska ställning medger detta. När balansindex når inkomstindexets nivå skall inte längre något balansindex fastställas.

Den automatiska balanseringen är specifikt konstruerad för det reformerade ålderspensionssystemet och bidrar till att den avsedda autonomin stärks ytterligare.

Årlig omräkning av pensionsbehållning med inkomstindex

Omräkningen av pensionsbehållningen med förändringen i inkomstindex (eller balansindex) skall ske per varje årsskifte. Värdet av pensionsrätt intjänad år t skall således omräknas med index första gången i slutet av år t+1.

Om pensionsbehållningen förändrats under året, t.ex. genom uttag av inkomstpension, skall omräkningen per efterföljande årsskifte göras månadsvis.

Årlig omräkning av utgående inkomstpension

Utgående inkomstpension skall årligen räknas om med inkomstindexets procentuella förändring reducerad med normen 1,6. Indexeringsmetoden kallas följsamhetsindexering. Följsamhetsindexering av inkomstpension skall ske fr.o.m. årsskiftet 2001/2002.

Om den utgående pensionen skulle knytas direkt till förändringen i inkomstindex, skulle pensionärens standardnivå på sikt stiga och bli högre ju äldre han eller hon blir (förutsatt att den reala inkomstutvecklingen i samhället är positiv). Den sammanlagda livspensionen skall samtidigt bero av individens pensionsbehållning och förväntat antal år som pensionär. Om den utgående inkomstpensionen skall öka med den allmänna inkomsttillväxten måste begynnelsepensionen sättas förhållandevis lågt.

Det har dock ansetts vara motiverat att utforma sättet att beräkna den utgående inkomstpensionen så, att begynnelsepensionen sätts högre bl.a. för att mildra den sänkning av inkomsten som en övergång från förvärvsarbete till pension i de flesta fall innebär för den enskilde. Med en högre begynnelsepension, och den sammanlagda livspensionen bestämd av pensionsbehållningens storlek, kommer det utgående pensionsbeloppet således inte att öka lika kraftigt år från år. En av riktlinjerna vid beredningen har varit att eftersträva en jämn utbetalningsprofil, dvs. ett stabilt realt värde på den utgående pensionen. En relativt sett högre begynnelsepension och jämn utbetalningsprofil uppnås genom att delningstalet vid beräkning av begynnelsepensionen beräknas med hänsyn till en viss norm och genom att den utbetalda inkomstpensionen följer inkomstindexets utveckling genom följsamhetsindexering kring denna norm.

Följsamhetsindexeringen innebär således att inkomstpensionen inte skall räknas om med hela förändringen i inkomstindex utan med denna förändring minskad (dividerad) med den uppräkning som redan tillgodoräknats i delningstalet. Det innebär att om den årliga reala tillväxten framöver uppgår till samma nivå som normen skall inkomstpensionen räknas om med inflationen. Om den reala tillväxten blir högre får pensionären, utöver priskompensation, ett visst påslag på inkomstpensionen. Vid lägre tillväxt än normen justeras inkomstpensionen ned realt sett, vilket innebär att pensionären inte kompenseras fullt ut för

prisutvecklingen. Normen kan sammanfattningsvis sägas påverka pensionsutbetalningarnas fördelning under pensionsperioden.

Formel för följsamhetsindexering av inkomstpension år t

P_t = inkomstpension år t
I_t = inkomstindex år t
1,6 = normen för följsamhetsindexering i procent (1,6 %)
$P_t = P_{t-1} * I_t/I_{t-1} * 1/1{,}016$

Innebörden av detta kan illustreras med ett exempel. Om inkomstindex ett visst år har förändrats med 2,5 procent skall pensionerna multipliceras med faktorn 1,025/1,016=1,0089, dvs. räknas upp med 0,89 procent. Detta kan också uttryckas så att omräkningen av pensionerna motsvarar ungefär förändringen i index 2,5 procent med avdrag för normen 1,6. Om inkomstindex ett visst år inte förändras alls skall således pensionerna det året minskas med ca 1,6 procent eller mer exakt med 1,57 procent (1/1,016=0,9843).

Inkomstbasbeloppet

År 2001 skall det införas ett basbelopp som årligen skall räknas om med den relativa förändringen i inkomstindex. Detta basbelopp skall benämnas inkomstbasbelopp och skall för 2001 motsvara det förhöjda prisbasbeloppet. Inkomstbasbeloppet skall årligen fastställas av regeringen. Inkomstbasbeloppet skall fastställas med hela förändringen i inkomstindex, oberoende av om indexeringen av pensionsbehållning och utgående pensioner bromsats via den automatiska balanseringens balansindex. Inkomstbasbeloppet skall användas för beräkning av intjänandetaket i det reformerade ålderspensionssystemet, som därigenom kommer att inkomstindexeras fullt ut.

RIKSFÖRSÄKRINGS-
VERKET

2000-06-15

Utredningsenheten

Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell

Riksförsäkringsverket använder en dynamisk simuleringsmodell för att analysera effekterna av olika utformningar av reglerna för ålderspension och förtidspension. Här följer en översiktlig beskrivning av modellens uppbyggnad.

Datamaterialet

Utgångspunkten för kalkylerna är uppgifter för ett urval av individer som sammanställts från Riksförsäkringsverkets pensionspoängsregister respektive pensionsutbetalningsregister samt ett register över taxerad inkomst m.m. Pensionsutbetalningsregistret innehåller uppgifter om personer som uppbär ålders- förtids- eller efterlevandepension. Pensionspoängsregistret omfattar alla människor som haft möjlighet att tjäna pensionsgrundande inkomst (PGI), det vill säga i princip alla personer från 16 års ålder som är eller har varit bosatta i Sverige sedan 1960. Eftersom alla som har arbetat i Sverige och tjänat in pensionspoäng under minst tre år har rätt till en framtida ålderspensionsförmån från ATP, har Riksförsäkringsverket sparat uppgifter om emigranter. Följaktligen omfattar Riksförsäkringsverkets population flera personer än Sveriges befolkning. Av särskild betydelse är att en inkomsthistorik finns för alla som har tjänat in minst ett basbelopp i pensionsgrundande inkomst och därmed erhållit pensionspoäng.

Det urval av individer som simuleringsmodellen utgår ifrån har bildats genom att ta ett 1/30-dels slumpmässigt urval bland de personer i pensionspoängsregistret som var mellan 16 och 64 års ålder den 31 december 1995. På motsvarande sätt har tagits ett 1/30-dels urval ur pensionsutbetalningsregistret bland de personer som var 65 år eller äldre den 31 december 1995. Urvalet består av ungefär 257 000 perso-

ner, varav cirka 205 000 är mellan 16 och 64 år. Databasen omfattar uppgifter om pensionspoängen, i förekommande fall från och med 1960 till och med 1995, samt om individernas "status" varje år, exempelvis om de är aktiva, förtidspensionerade eller ålderspensionerade. Med de uppgifter som finns i databasen är det möjligt att beräkna den förmån en individ är berättigad till inom ramen för förtids- och ålderspensionssystemen.

För de personer som har en pensionsgrundande inkomst mellan ett och 7,5 basbelopp kan inkomsten härledas från pensionspoängen. Som utgångspunkt för modellens simulering av framtida inkomster behövs emellertid även uppgifter om inkomstens storlek för de personer som har en inkomst under ett basbelopp eller över 7,5 basbelopp. Av detta skäl har ytterligare ett av Riksförsäkringsverkets register använts som innehåller dessa uppgifter för år 1995.

Den demografiska utvecklingen

Startåret för kalkylerna är 1995. Från och med 1996 används SCB:s befolkningsstatistik och befolkningsprognos för att göra en prognos över befolkningsutvecklingen för kalkylmodellen. SCB:s prognos för befolkningen kompletteras med Riksförsäkringsverkets uppskattning av antalet emigranter som har varit bosatta i Sverige och kan bli berättigade till en pensionsförmån. Till grund för beräkningarna har legat SCB:s huvudalternativ enligt 1998 års befolkningsprognos.

Status och statusövergångar

Samtliga individer har en status vid varje tidpunkt. Människor i det ursprungliga urvalet börjar med den status de hade i utgångsläget år 1995. Från och med år 1996 är det möjligt för dem att årligen byta status. Alla människor antas bli ålderspensionärer efter det att de har fyllt 65 år. Denna status förändras sedan enbart genom dödsfall. För personer mellan 16 och 64 år finns det åtta möjliga statuskategorier och medföljande möjliga statusbyten i modellen. De åtta statuskategorierna är bestämda av tre egenskaper:

1. Är individen bosatt i Sverige vid 16 års ålder eller ej? Denna egenskap förändras ej med tiden. Avsikten är egentligen att skilja mellan personer födda i Sverige respektive utomlands, men eftersom uppgift om födelseland ej finns i datamaterialet används bosättning vid 16 års ålder som approximation.

2. Är individen bosatt i Sverige eller ej ett visst år? Denna egenskap kan förändras från år till år.
3. Är individen förtidspensionär eller ej ("aktiv")? Även denna egenskap kan förändras från år till år. Förtidspension omfattar i detta sammanhang både förtidspension och sjukbidrag.

För varje kalkylår finns en given sannolikhet att antingen behålla den status man hade året innan eller att byta till en annan status. Sannolikheterna är beroende av ålder, kön och bosättning vid 16 års ålder och kan variera från år till år.

Dödssannolikheter

Ålders- och könsspecifika dödssannolikheter används för alla individer som uppnår en viss ålder mellan 16 och 104. Särskilda studier har visat att förtidspensionärer har högre dödsrisker än övriga i befolkningen. Som följd av detta har de högre dödssannolikheter i modellen. Dödssannolikheterna för övriga människor har anpassats för att dödsfallssumman skall stämma överens med de dödsfallsfrekvenser för hela befolkningen som ligger till grund för SCB:s befolkningsprognoser.

Risken att förtidspensioneras och sannolikheten av att återgå till aktiv status

Övergångssannolikheterna mellan förtidspension och aktiv status är villkorliga. Först avgörs genom slumpning vilka individer som får vara årets dödsfall. Dessa dras bort från modellbefolkningen. Sedan avgörs vem som förtidspensioneras och vilka förtidspensionärer som blir aktiva, också med hjälp av slumpning. Övergångar från förtidspensionär (eller sjukbidragstagare) till aktiv för personer i olika åldrar har baserats på utfallet under åren 1990–1995. Sannolikheterna har antagits vara konstanta över tiden. Normalt är det sjukbidragstagare som återgår till aktiv status.

För sannolikheterna att bli förtidspensionär har använts tre olika scenarier som har specificerats av Socialdepartementet.

De individer som ett visst år har fått status som förtidspensionär fördelas sedan på hela och olika grader av partiella förtidspensioner genom en slumpning på så sätt att fördelningen i modellen svarar mot den faktiska fördelningen under år 1996. Fördelningen med avsende på pensionens omfattning antas vara konstant över tiden.

Immigranter

En immigrant är i modellen en invandrare som kom till Sverige efter år 1960 och efter 16 års ålder. Övriga invandrare kan inte särskiljas från de personer som fötts i Sverige. Den framtida utvecklingen av antalet immigranter baseras på SCB:s kalkylantaganden. Sannolikheten att en person som tidigare varit bosatt i Sverige immigrerar (dvs. sannolikheten för återinvandring) är emellertid baserad på skattningar från Riksförsäkringsverkets register för åren 1990–1995. Dessa sannolikheter beror av kön och ålder och antas vara konstanta över tiden. Genom att applicera de skattade sannolikheterna på individer som tidigare varit bosatta i Sverige erhålles antalet återinvandrade för ett visst år. Mellanskillnaden mellan det totala antalet immigranter enligt SCB och antalet återinvandrade blir årets förstagångsinvandrare.

Emigranter

Sannolikheterna för emigration baseras på SCB:s kalkylantaganden. Riksförsäkringsverkets register för åren 1993–1994 används för att skatta fördelningen av utvandringen mellan infödda svenskar och invandrade svenskar.

Individers inkomstutveckling

Individuella livsinkomstprofiler skattas för samtliga individer. De placeras i en av 18 inkomstklasser vid startåret 1995 på basis av den inkomst de har det året. För år 1996 och alla kalkylår därefter finns det en möjlighet för var och en att antingen förflytta sig till högre eller lägre inkomstklasser, eller stanna kvar i samma inkomstklass. I modellen bestäms rörligheten mellan inkomstklasser med sannolikheter som skattats på basis av faktiska uppgifter från Riksförsäkringsverkets statistikregister om pensionsgrundande inkomst. Detta register innehåller, till skillnad från pensionspoängsregistret, uppgifter även om inkomster under ett basbelopp och över 7,5 basbelopp. Varje års nya inkomsttagare, det vill säga 16-åringar och immigranter, placeras i någon av inkomstklasserna under deras första år i den aktiva befolkningen. I ett första steg simuleras en inkomstutveckling som motsvarar nolltillväxt i den genomsnittliga inkomsten för samtliga inkomsttagare. Avsikten är att i nästa steg kunna skapa scenarier som bygger på olika antaganden om utvecklingen av snittinkomster eller inkomstsumma.

Individuell inkomströrlighet

Övergångssannolikheterna har skattats med hjälp av inkomstuppgifter för varje år för åren 1978–1997 för omkring 600 000 personer i åldrarna 16 till 64 år. För att studera inkomstövergångar mellan två på varandra följande år som motsvarar nolltillväxt måste man först "rensa" bort effekten av inflation och realtillväxt. Detta görs genom att inkomsterna för alla åren proportionellt räknas om till inkomstnivån under ett normår. Här valdes 1995 som normår eftersom simuleringen ska starta med 1995 års inkomster som utgångspunkt. I nästa steg skattades rörligheten mellan de olika inkomstklasserna mellan konsekutiva år, det vill säga mellan 1978 och 1979, 1979 och 1980 och så vidare. På det viset erhölls 17 separata skattningar av inkomstövergångar, där var och en baserades på cirka 600 000 personer. (År 1983 utelämnades eftersom korrekta inkomstuppgifter för detta år saknas.) Dessa skattningar anger med vilken frekvens en individ som börjar i en viss inkomstklass kan hamna i någon av de 18 stycken inkomstklasserna (inklusive den han eller hon tillhör i början) ett år senare. Sådana matriser beräknas för varje åldersövergång för personer 16–64 år med separata skattningar för män och kvinnor. Sålunda erhålls en 18x18 matris av möjliga inkomstövergångar, till exempel för en 34-årig kvinna eller man som fyller 35. Diagonalen i matrisen uttrycker frekvensen för att behålla samma inkomst två år i rad, och så vidare. Detta ger 48 matriser av storleken 18x18 per år och kön.

Genom att kombinera matriser som är skattade för olika historiska år kan olika scenarier för utvecklingen av antalet personer i arbetskraften och den relativa inkomstfördelningen erhållas. Samtliga beräkningar har baserats på ett scenario som bibehåller den inkomstfördelning som rådde under åren 1996–1997, vilken var väsentligt ojämnare än den i början av 1990-talet, och ett arbetskraftsdeltagande på cirka 78 procent.

Inkomster för 16-åringar och immigranter

16-åringar som inte klassificeras som förtidspensionärer ges en ursprunglig inkomst i enlighet med vad som gäller för personer i denna ålder enligt Riksförsäkringsverkets register över pensionsgrundande inkomst. (De flesta i denna åldersgrupp har ingen pensionsgrundande inkomst.) Sedan styrs deras utveckling av de skattade övergångssannolikheterna.

Förstagångsimmigranter ges också en uppskattad inkomst, som beror på ålder, kön och baseras på faktiska uppgifter för immigranter un-

der början av 1990-talet. De erhåller en reducerad inkomst året efter att de har invandrat, och sedan bestäms deras inkomst av samma matriser som för övriga personer i den aktiva befolkningen.

Inkomster för återinvandrade emigranter och avslutade förtidspensioner

Startinkomsten för återinvandrade emigranter är den inkomst de hade innan de utvandrade från Sverige. Samma procedur används för personer som "rehabiliteras", det vill säga återgår i arbete efter att ha varit förtidspensionärer.

Realinkomsttillväxt

Övergångsmatriserna är konstruerade för en situation med nolltillväxt. För andra tillväxtantaganden multipliceras de simulerade inkomsterna med en tillväxtfaktor för ett givet år. Tillväxtfaktorerna är samma för alla individer, och specificeras exogent, dvs. som en antagen förutsättning för simuleringen.

Simuleringsförfarandet

Utgångspunkten i en simulering är att ge alla cirka 205 000 individer i åldrarna 16–64 i modellpopulationen en status under första kalkylåret. Statusutdelningen upprepas sedan varje år och sker genom en slumpning som styrs av de skattade övergångssannolikheterna eller de riskantaganden för förtidspensionering som specificeras som indata. Detta innebär att ett visst antal personer i varje ålder "avlider" med en sannolikhet som stämmer med SCB:s dödssannolikheter. Sedan bestäms vem som utvandrar, återinvandrar, förtidspensioneras och "rehabiliteras" med hjälp av slumptal. Dessutom tillkommer 16-åringar, vars antal avgörs av befolkningsprognosen, och ett antal förstagångsinvandrare i enlighet med SCB:s kalkylantaganden. Samtliga individer som är mellan 16 och 64 år och befinner sig i Sverige måste sedan få en ny inkomst (som kan vara noll) för kalkylåret. Utgångspunkten är föregående års inkomst. Varje individ kan stanna kvar inom samma inkomstklass eller flytta till en högre eller lägre inkomstklass med en viss sannolikhet. Chansen är störst att individen stannar kvar inom samma inkomstklass, näst störst att han eller hon flyttar upp eller ner en klass, och därefter att han eller hon flyttar två inkomstklasser och så vidare.

Vem som flyttar och till vilken inkomstklass han eller hon flyttar till avgörs med hjälp av slumpning.

Sedan beräknas förtids- och ålderspensionen för nybeviljade förtids- och ålderspensionärer i enlighet med reglerna för dessa. När alla individer har fått sin status för året och alla mellan 16 och 64 år sin inkomst eller förtidspension för samma år, och de nybeviljade ålderspensionerna beräknats för alla 65-åringar har individkalkylerna avslutats för det året. Denna procedur upprepas för varje kalkylår. Proceduren anger status, inkomst- och pensionsutveckling för varje individ som antingen fanns i modellens ursprungliga urval eller som tillkom som 16-åring eller immigrant efter startåret för kalkylerna.

Avvikande inkomststruktur för förtidspensionärer – problem och konsekvenser

Vid en jämförelse mellan modellens utgifter för förtidspension i form av ATP och skattade (med hänsyn till retroaktiva utbetalningar) faktiska utgifter under åren 1996–1999, har det visat sig att ATP-utgifterna i modellen ökar väsentligt snabbare än i verkligheten. Genomsnittlig ATP för nybeviljade i modellen ligger cirka 20 procent för högt för gruppen nybeviljade som helhet under dessa år.

Det ligger nära till hands att tro att detta problem i modellen hänger samman med att de individer som i verkligheten blir förtidspensionärer har lägre inkomster än resten av befolkningen.

I modellen styrs såväl det årliga inflödet av nya förtidspensionärer som inkomstgenereringen för aktiva individer av köns- och åldersspecifika sannolikheter. Däremot finns ingen inbyggd samvariation mellan pensioneringsrisk och inkomststruktur, vilket betyder att de personer i modellen som blir förtidspensionärer har en inkomststruktur som motsvarar ett representativt urval ur hela den aktiva befolkingen i den aktuella åldern för män respektive kvinnor. Om individer som i verkligheten blir förtidspensionärer har haft lägre inkomster än resten av befolkningen av samma kön och i samma ålder kommer modellen därmed att överskatta inkomstrelaterade pensionsnivåer.

På sikt kan problemet åtgärdas genom att man bygger in en mekanism som genererar en sådan avvikande inkomststruktur för förtidspensionärer, t. ex. i enlighet med vad som kan observeras i verkligheten under en viss tidsperiod. För att lägga grunden för en sådan mekanism behövs emellertid forskning om inkomstdynamiken för förtidspensionärer. Att genomföra en sådan modellutveckling inom den tidsram som stått till förfogande har inte varit möjligt. I stället har problemet hanterats genom att simuleringens slutprodukter i form av antagandepoäng,

medelpoäng och ATP-pensioner i det nuvarande regelsystemet och antagandeinkomster och inkomstrelaterade ersättningar enligt reformerade regler har reducerats med hjälp av ålders- och könsspecifika "korrigeringsfaktorer" som har skattats i en särskild undersökning. För kvinnornas del har behövts ytterligare s.k. "alignment"[1] dvs. en ytterligare korrigering för att få modellens kostnadsutveckling att stämma med den observerade kostnadsutvecklingen.

Skattningen av korrigeringsfaktorer

Tidigare undersökningar har pekat på att de som blir förtidspensionärer i många fall startar inkomstkarriären som sina generationskamrater men så småningom sackar efter. Men det kan också förekomma att blivande förtidspensionärer redan från början sackar efter i inkomstutvecklingen. Inkomsthistoriker för såväl förtidspensionärer som icke förtidspensionärer är mycket heterogena. Graden av överskattning av en inkomstrelaterad pension är beroende av de specifika regler som den baseras på, och åldersprofilen för avvikelsen mellan inkomster för förtidspensionärer och icke förtidspensionärer.

För att skatta korrigeringsfaktorer har Riksförsäkringsverket genomfört en undersökning med hjälp av Riksförsäkringsverkets statiska simuleringsmodell för förtidspension. Denna har använts för att beräkna pensionsnivåer för ett representativt urval av hela befolkningen (10 %) som inte redan är förtidspensionärer ett visst år (1996). Beräkningen är baserad på registrerade ATP-poäng. Den maximala ATP-poängen motsvarar en inkomst på 7,5 basbelopp och storleken på inkomster som överstiger 7,5 basbelopp är okänd. Detta motsvarar vad som görs i den dynamiska modellen när vi inte bygger in en samvariation mellan pensioneringsrisk och inkomststruktur, men beräkningen baseras på ett större urval och på faktiska i stället för modellgenererade inkomster. På detta sätt kan vi jämföra pensionsnivåer för individer som faktiskt blev förtidspensionärer under året med de pensionsnivåer som en "genomsnittlig" individ skulle ha fått. Jämförelsen har gjorts mellan medelvärden för köns- och åldersspecifika grupper. Korrigeringsfaktorn är bildad som kvoten mellan medelvärden för faktiska förtidspensionärer och medelvärden för jämförelsegruppen, varför den i de flesta delgrupper är mindre än 1. Motsvarande korrigeringsfaktorer

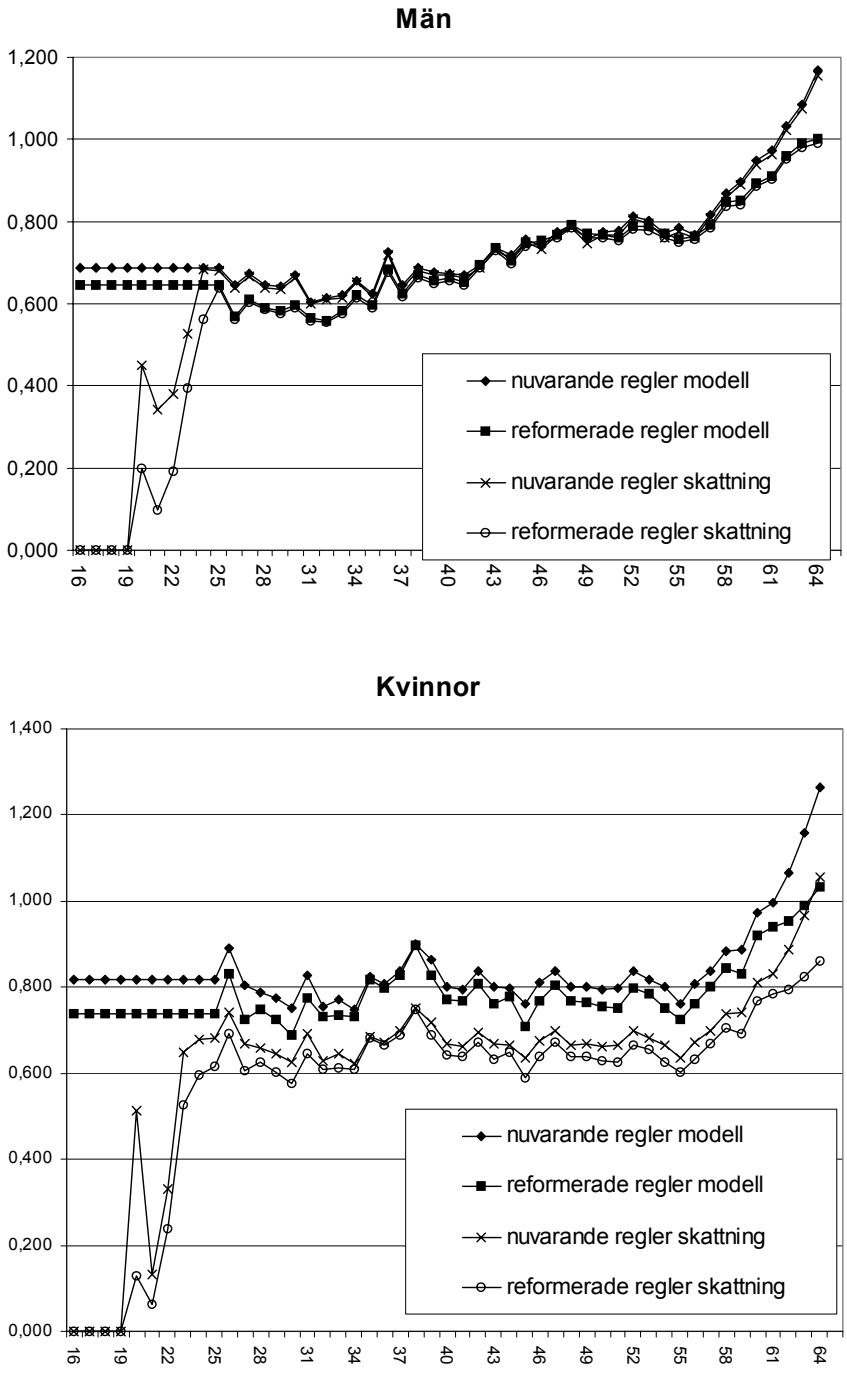
[1] Med “alignment” menas en korrigering för att få modellen att stämma med verkligheten, där vi inte känner till orsaken till att modellen ej förmår reproducera verkligheten. Korrigeringen på grund av avvikande inkomststruktur är inte en ”alignment” i denna mening.

för reformerade regler kan bli annorlunda eftersom reglerna som styr vilka inkomstår som ligger till grund för pensionen är annorlunda. Med hjälp av den statiska simuleringsmodellen kan emellertid korrigeringsfaktorer skattas även för reformerade regler. Eftersom skattningen görs på basis av faktiska inkomster för stora representativa urval av individer torde resultatet ge en tillförlitlig bild av hur inkomststruktur för respektive grupp samverkar med de specifika reglerna för att ge en viss genomsnittlig pensionsnivå inom respektive grupp.

De skattade korrigeringsfaktorerna används i modellen för att på individnivå skala ner antagandepoäng, medelpoäng och ATP-pensioner under nuvarande regler och antagandeinkomster och inkomstrelaterade ersättningar i ett reformerat system. Detta görs på så sätt att den ursprungligen beräknade medelpoängen etc. multipliceras med korrigeringsfaktorn (beroende på kön och ålder) innan medelpoängen etc. används för ytterligare beräkningar och utdatasammanställningar. Härigenom kommer dessa storheter att bättre motsvara vad vi skulle ha fått om modellen hade haft en inbyggd samvariation mellan förtidspensionsrisk och inkomstbildning på det sätt som beskrevs ovan.

I nedanstående figur redovisas de skattade korrigeringsfaktorerna för nuvarande och reformerade regler samt de faktorer som har använts i modellen. De faktorer som har använts i modellen skiljer sig från de skattade dels genom ovan nämnda "alignment" för kvinnor och dels genom att vi tillämpat faktorerna för 25 års ålder även för yngre åldrar. Anledningen är att skattningen i dessa åldrar baseras på mycket få observationer.

Figur: Korrigeringsfaktorer för nuvarande regler och reformerade regler



Risker för missvisande resultat

I de scenarier där taket realindexeras kan det vara rimligt att tro att korrigeringsfaktorerna som skattats på 1996 års förhållanden ger korrekt nivå på medelpoäng etc. för förtidspensionärer även i framtiden, eftersom andelen inkomster som takas då inte förändras så mycket i förhållande till 1996 års förhållanden. I de scenarier där taket prisindexeras kommer vi däremot att underskatta medelpoäng etc. för förtidspensionärer när vi håller korrigeringsfaktorerna konstanta över tiden. De korrekta korrigeringsfaktorerna (som är okända) ökar med tiden i takt med att allt fler inkomster takas. I extremfallet när alla – både förtidspensionärer och icke förtidspensionärer – har inkomster över taknivå ska korrigeringsfaktorn vara 1 (ingen korrigering ska göras), eftersom alla då har samma medelpoäng etc.

Eftersom vi utgår från takade inkomster för jämförelsepopulationen (det representativa urvalet ur hela befolkningen) kommer det att "fattas" medelpoäng mellan k*6,5 basbelopp och 6,5 basbelopp om k är korrigeringsfaktorn: den högsta medelpoängen före korrigeringen är 6,5 vilket blir k*6,5 efter korrigeringen. I verkligheten kommer det att finnas ett antal förtidspensionärer med medelpoäng över k*6,5 basbelopp. Analoga intervall med värden som "fattas" kommer att finnas för ATP-pensioner och antagandeinkomster och inkomstrelaterade ersättningar i det reformerade systemet. Samtidigt är korrigeringsfaktorerna valda så att medelvärdena (och summorna) för dessa variabler – efter korrigeringen – stämmer med värdena för faktiska förtidspensionärer. Om medelvärdet av inkomstrelaterade ersättningar stämmer men vi har fel fördelning kan det potentiellt leda till en felaktig skattning av garantikostnader och skatteintäkter. Om vi tänker oss att vi startar med den felaktiga fördelningen och ska skapa den korrekta så måste vissa inkomster höjas till de inkomslägen som "fattas". För att bibehålla medelvärdet (som ju är korrekt) måste samtidigt andra inkomster sänkas. De senare kan (men behöver inte) vara sådana som efter sänkningen berörs av garantin. I så fall ökar garantikostnaden i och med sänkningen, dvs. med den korrekta fördelningen har vi en högre garantikostnad. Det är alltså möjligt att vi genom proceduren med korrigeringsfaktorer underskattar garantikostnaden.

Vad gäller skatteintäkterna så kan proceduren leda till både en över- och en underskattning beroende på exakt hur den modellgenererade fördelningen av ersättningsnivåer skiljer sig från den riktiga fördelningen.

Modellens felmarginaler

Den framtida kostnaden för sjukbidrag och förtidspension enligt nuvarande regler och hur den förhåller sig till kostnaden enligt reformerade regler beror av en rad faktorer om vars utveckling vi inte kan veta något med säkerhet. Två av dessa faktorer, som har särskilt stor betydelse, har vi i analysen hanterat genom att skapa alternativa scenarier och beräkna kostnaden i respektive scenario. Det gäller förtidspensioneringsriskerna och tillväxten av genomsnittliga inkomster för samtliga inkomsttagare. Exempel på andra faktorer som bestämmer utfallet är sannolikheten för förtidspensionärer att återgå i aktiv status, dödsriskerna för förtidspensionärer, fördelningen mellan hela och olika grader av partiella förmåner, storleken på immigrationen till Sverige, andelen gifta respektive ogifta samt förtidspensionärenas inkomster före pensioneringen. På sikt har även utvecklingen av födelsetalet och andelen personer i arbetskraften betydelse. I samtliga fall har inte bara den sammanlagda nivån utan också åldersfördelningen betydelse.

Av denna uppräkning framgår att även om vi antar en viss utveckling av pensioneringsfrekvenser och tillväxt i genomsnittsinkomster så återstår betydande osäkerhetsmarginaler på grund av alla andra faktorer som har betydelse för utfallet. Särskilt viktig bland dessa är utvecklingen av förtidspensionärernas inkomster före pensioneringen. Beräkningarna med hjälp av den dynamiska modellen kompletteras av beräkningar med Riksförsäkringsverkets statiska simuleringsmodell för nybeviljade förtidspensionärer som i pricip är en modell som innehåller regelverket och vars indata är faktiska uppgifter om en årskull av nybeviljade sjukbidrag eller förtidspensioner. En fördel med den statiska modellen är just att beräkningarna baseras på faktiska inkomster i stället för modellgenererade inkomster. Å andra sidan kan vi inte veta i vilken utsträckning inkomsthistoriken för nybeviljade förtidspensioner t.ex. år 2003 kommer att likna inkomsthistoriken för nybeviljade år 1996 eller 1997 (efter justering för en högre inkomstnivå) – eller för den delen andra år där det finns data för faktiska förtispensionärer. Ingendera analystekniken kan upphäva osäkerheten om framtiden.

Utöver osäkerhet i utfallet som härrör från osäkerhet om utvecklingen av olika bestämmande faktorer finns en tekniskt betingad osäkerhet. Simuleringsförfarandet bygger på ett stort antal slumpningar av händelser i modellen. Upprepade simuleringar med samma indata men med olika sluptalsfrön ger något olika resultat. Variationen i antalet förtidspensionärer från körning till körning av detta skäl är cirka en procent.

En ambitiös analys av den dynamiska modellens felmarginaler skulle kunna genomföras så att man går igenom alla faktorer som har

betydelse för utfallet och för varje faktor tilldelas de olika möjliga värdena en bedömd sannolikhet att faktorn i framtiden antar det värdet. Sedan körs ett stort antal simuleringar med olika kombinationer av värden för de faktorer som bestämmer utfallet. På så sätt kan en sannolikhetsfördelning – och ett konfidensintervall – för utfallet skapas.

I avsaknad av en sådan analys av modellens felmarginaler är det vår bedömning att en kostnadsskillnad mellan reformerade och nuvarande regler på några hundra miljoner kronor bör anses falla inom felmarginalen.

Utgiftsutveckling för förtidspensioner och sjukersättningar 2000-2025

Denna bilaga är ett komplement till den redovisning av förslagens finansiella konsekvenser som finns i avsnitt 14.2.

I tabellerna 1–16 redovisas resultat av beräkningar av den finansiella utvecklingen för förtidspensioner och sjukersättningar med RFV:s simuleringsmodell under åren 2000–2025. Beräkningarna har utförts med olika antaganden om genomsnittlig årlig reallönetillväxt (1, 2 och 3 procent) och med fem olika alternativ för indexering. I tabellerna 1–14 visas beräkningar enligt huvudscenariot för utveckling av antalet ersättningstagare. I tabell 15 och 16 visas beräkningar med ytterligare två scenarier som Statskontoret utarbetat. I tabell 17 visas antalet med förtidspension/sjukersättning enligt de tre olika riskscenarierna.

Tabell 1: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 1 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,1	40,5	40,5	40,4	41,5
2010	41,1	39,1	39,9	40,4	40,0	42,1
2015	39,3	36,6	37,5	38,7	38,1	40,8
2020	40,4	36,9	38,0	40,0	39,3	42,6
2025	41,3	37,4	38,5	41,5	40,6	44,6

Tabell 2: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,1	40,5	40,5	40,4	41,5
2010	41,1	39,1	40,2	40,8	40,2	43,2
2015	39,4	36,7	38,3	40,0	39,1	43,8
2020	40,8	37,3	39,4	42,7	41,4	47,8
2025	42,1	38,1	40,4	46,0	44,5	52,4

Tabell 3: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 3 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,1	40,5	40,5	40,4	41,5
2010	41,0	39,0	40,5	41,1	40,4	44,3
2015	39,5	36,7	39,2	41,3	40,0	46,8
2020	41,1	37,5	40,7	45,5	43,8	53,5
2025	42,5	38,4	42,2	51,0	48,8	61,5

Tabell 4: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 1 procent, procent av avgiftsunderlag[1].

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8
2010	3,6	3,4	3,5	3,5	3,5	3,7
2015	3,3	3,1	3,2	3,3	3,2	3,4
2020	3,3	3,0	3,1	3,3	3,2	3,5
2025	3,2	2,9	3,0	3,3	3,2	3,5

Tabell 5: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, procent av avgiftsunderlag.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8
2010	3,4	3,2	3,3	3,4	3,3	3,6
2015	3,0	2,8	2,9	3,1	3,0	3,3
2020	2,9	2,6	2,8	3,0	2,9	3,4
2025	2,7	2,5	2,6	3,0	2,9	3,4

[1] Avser det sammanlagda underlaget för uttag av arbetsgivaravgifter och uttag av statlig ålderspensionsavgift.

Tabell 6: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 3 procent, procent av avgiftsunderlag.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8
2010	3,2	3,1	3,2	3,2	3,2	3,5
2015	2,7	2,5	2,7	2,9	2,8	3,2
2020	2,5	2,3	2,5	2,8	2,7	3,3
2025	2,3	2,0	2,2	2,7	2,6	3,3

Tabell 7: Bruttoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	47,1	47,1	47,1	47,1	47,1	47,1
2005	49,7	52,2	52,8	52,8	52,6	54,1
2010	50,5	51,0	52,5	53,3	52,5	56,7
2015	48,8	48,1	50,3	52,6	51,3	57,8
2020	51,0	49,0	51,8	56,4	54,6	63,4
2025	52,9	50,2	53,3	61,0	58,7	69,8

Tabell 8: Bruttoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, procent av avgiftsunderlag.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
2005	4,5	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9
2010	4,2	4,2	4,4	4,4	4,4	4,7
2015	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9	4,4
2020	3,6	3,5	3,6	4,0	3,8	4,5
2025	3,4	3,2	3,4	3,9	3,8	4,5

Tabell 9: Bruttoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
År		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2
2005	40,3	43,0	43,5	43,5	43,3	44,5
2010	40,9	42,0	43,1	44,0	43,2	46,7
2015	39,4	39,5	41,1	43,3	42,0	47,6
2020	41,0	40,0	42,1	46,3	44,5	52,1
2025	42,4	40,9	43,3	49,9	47,7	57,4

Tabell 10: Bruttoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, procent av avgiftsunderlag.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1
2010	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6	3,9
2015	3,0	3,0	3,1	3,3	3,2	3,6
2020	2,9	2,8	3,0	3,3	3,1	3,7
2025	2,7	2,6	2,8	3,2	3,1	3,7

Tabell 11: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 1 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9
2005	31,2	30,9	31,2	31,2	31,1	31,9
2010	31,5	30,1	30,6	31,1	30,7	32,4
2015	30,0	28,1	28,7	29,8	29,2	31,4
2020	30,7	28,2	28,9	30,7	29,9	32,7
2025	31,3	28,4	29,2	31,7	30,8	34,1

Tabell 12: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9
2005	31,2	30,9	31,2	31,2	31,1	31,9
2010	31,4	30,1	30,8	31,4	30,8	33,2
2015	30,0	28,1	29,2	30,7	29,8	33,6
2020	30,8	28,3	29,7	32,6	31,3	36,5
2025	31,5	28,7	30,4	34,9	33,4	39,9

Tabell 13: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 3 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9
2005	31,2	30,9	31,2	31,2	31,1	31,9
2010	31,4	30,0	31,0	31,6	30,9	34,0
2015	29,9	28,0	29,7	31,6	30,4	35,9
2020	30,8	28,4	30,6	34,6	32,9	40,8
2025	31,6	28,8	31,4	38,5	36,3	46,7

Tabell 14: Statlig ålderspensionsavgift avseende förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
År		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
2005	9,4	9,2	9,4	9,3	9,3	9,6
2010	9,6	9,0	9,4	9,4	9,4	10,0
2015	9,4	8,6	9,1	9,3	9,3	10,2
2020	10,0	9,0	9,6	10,1	10,1	11,3
2025	10,5	9,3	10,1	11,1	11,1	12,5

Tabell 15: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, högre risk, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,1	40,6	40,6	40,4	41,6
2010	42,2	40,1	41,2	41,8	41,2	44,3
2015	41,6	38,6	40,3	42,0	41,0	46,0
2020	44,4	40,6	42,8	46,4	45,0	51,9
2025	46,6	42,1	44,7	50,8	49,0	57,9

Tabell 16: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, lägre risk, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,6	40,0	40,5	40,5	40,3	41,5
2010	40,5	38,6	39,7	40,2	39,7	42,7
2015	38,4	35,8	37,4	39,0	38,1	42,8
2020	38,5	35,3	37,4	40,4	39,1	45,4
2025	40,0	36,3	38,6	43,7	42,2	50,0

Tabell 17: Utveckling av antalet personer med förtidspension/sjuk-ersättning 2000–2025[2], olika riskscenarier, tusental

År	Huvud-alternativ	Högre risk	Lägre risk
2000	437	437	437
2005	453	456	453
2010	445	462	442
2015	425	453	419
2020	424	469	411
2025	428	478	414

[2] I beräkningarna är antalet med förtidspension/sjukersättning 3,5 procent fler än vad som redovisas i den offentliga statistiken på grund av att det varje år beslutas om beviljande av retroaktiva ersättningar.

Indexering i det reformerade ålderspensionssystemet

Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på den så kallade livsinkomstprincipen, vilket bl.a. innebär att samtliga års pensionsgrundande inkomster under förvärvslivet skall ligga till grund för beräkning av inkomstpension. I ett sådant system bör varje års pensionsgrundande inkomst väga lika tungt i beräkningen av inkomstpensionen oavsett när under förvärvslivet de tjänas in. Denna princip förutsätter att värdet av intjänad pensionsrätt avseende inkomstpension räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Därigenom kopplas dessa pensionsförmåners värde till utvecklingen av de inkomster ur vilka de utgående inkomstpensionerna finansieras. Vidare medför en sådan omräkning att intjänad pensionsrätt behåller sitt värde relativt den allmänna inkomstnivån. Denna omräkning av pensionsförmånerna kan betraktas som en avkastning på pensionsförmögenheten.

Värdet av intjänade pensionsrätter respektive utgående pension i fördelningsdelen skall därför årligen räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Omräkningen skall ske med utgångspunkt från den årliga förändringen i ett index. Enligt riksdagens beslut skall detta index benämnas *inkomstindex*. Inkomstindex är ett snittindex som i princip speglar genomsnittliga pensionsgrundande inkomster. Till inkomstindex avses bli fogade regler om avsteg för det fall systemets ekonomiska stabilitet hotas, den s.k. automatiska balanseringen (bromsen). Vad som ovan sagts gäller inkomstpensionen. Garantipensionen kommer i det reformerade ålderspensionssystemet att vara fortsatt prisindexerad.

Överväganden vid indexkonstruktionen

När det gäller valet av det inkomstmått som skall ligga till grund för inkomstindexet finns i huvudsak två principiellt skilda alternativ:

– ett mått på genomsnittsinkomst per person för de förvärvsarbetande (snittindex)

– ett mått på de förvärvsarbetandes samlade inkomstsumma (summaindex).

Denna fråga har ingående behandlats i samband med beredningen av det reformerade ålderspensionssystemet.

Vid flera tillfällen har redogjorts för att valet av inkomstmått har stor betydelse för pensionssystemets förmåga att uppfylla vissa av de mål som har satts upp för systemet. Huvudmålet har ansetts vara att de intjänade pensionsrätterna och de utgående pensionerna, efter avräkning av normen som tillgodoräknats vid beräkningen av pensionen (se avsnittet Årlig omräkning av utgående inkomstpension nedan), skall följa utvecklingen av genomsnittsinkomsterna för dem som är i förvärvsaktiv ålder. Indexeringen skall alltså utformas så att man så långt som möjligt undviker stora skillnader i inkomstutvecklingen mellan förvärvsaktiva och pensionärer. Härutöver skall en viss relativinkomst (inkomst i förhållande till rådande genomsnittsinkomst) intjänad i ett visst allmänt realinkomstläge, så långt möjligt ha samma betydelse i pensionshänseende som samma relativinkomst, intjänad i ett annat allmänt realinkomstläge. Det skall med andra ord inte spela någon roll om individens bästa realinkomstår ligger tidigt eller sent i den förvärvsaktiva karriären. Målet, *standardstabilitet*, uppnås bäst genom indexering med genomsnittsindex.

Vid sidan av huvudmålet om standardstabilitet finns ytterligare mål, eller restriktioner. Ett sådant mål är att pensionsutgifterna på sikt skall följa avgiftsinkomsterna, *finansiell stabilitet*. Ett annat är att utvecklingen av pensionsutgifterna på sikt skall följa utvecklingen av det totala samhällsekonomiska utrymmet, *samhällsekonomisk stabilitet*. Ett finansiellt stabilt system kännetecknas av att systemets avgifter och inkomster över tiden balanserar. Ett samhällsekonomiskt stabilt system kännetecknas av att pensionsutgifternas andel av lönesumman är stabil över tiden. Båda dessa stabilitetsrestriktioner uppnås bäst, om än inte fullständigt, genom indexering med summaindex.

Om genomsnittsindex och summaindex utvecklas likadant uppkommer ingen målkonflikt mellan standardstabilitet och finansiell stabilitet. Det kan emellertid inträffa att summaindex under längre perioder ökar långsammare än genomsnittsindex, t.ex. om utvandringen ökar eller om nativiteten sjunker. Även vissa förändringar i förvärvsmönster kan medföra att summaindex ökar långsammare än genomsnittsindex, t.ex. om andelen icke förvärvsaktiva av befolkningen i yrkesaktiv ålder ökar och de som faller ur den förvärvsaktiva kategorin inte uppbär någon pensionsgrundande social förmån. Används genomsnittsindex i systemet kommer i sådana fall både pensioner och intjänade pensionsrätter riskera att växa snabbare än avgiftsunderlaget. Den buffertfond

som finns i systemet riskerar då att tömmas, på lång sikt därför att de intjänade pensionsrätterna blir förhållandevis stora, på kortare sikt därför att de utbetalda pensionerna blir stora i förhållande till avgiftsinkomsterna.

Den sammanvägda målformulering som valts för indexeringen i ålderspensionssystemet är att systemet så långt som möjligt skall indexeras med genomsnittsindex, men att avvikelser härifrån skall göras om systemets finansiella stabilitet hotas. Avvikelser i indexeringen skall inte göras större, eller ske under längre tid, än vad som är nödvändigt för att återställa den finansiella stabiliteten.

Inkomstindex

Utgångspunkten för inkomstindex i ålderspensionssystemet är att detta inom vissa begränsade ramar bör avspegla utvecklingen av inkomststandarden för personer som är 16–64 år och för vilka det fastställs pensionsgrundande inkomst (PGI). En utgångspunkt vid konstruktionen av inkomstindex har varit att underlaget för beräkningen skall vara möjligt att i huvudsak ta fram från Riksförsäkringsverkets register över pensionsunderlag.

Det har därutöver för att kunna anknyta till nämnda utgångspunkt ansetts nödvändigt att komplettera underlaget för inkomstindex med inkomstdelar över det s.k. intjänandetaket om 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.

Inkomstindex skall fr.o.m. 1999 utgöras av en kvot (det så kallade inkomstmåttet) där summan av vissa inkomster som tjänats in av personer 16–64 år delas med antalet personer som uppburit sådan inkomst. Inkomsterna som avses är pensionsgrundande inkomst (PGI) upp till och med intjänandetaket efter avdrag för allmänna pensionsavgifter, inkomster över intjänandetaket samt inkomster i form av förtidspension. Inkomstmåttet skall beräknas som ett treårigt glidande geometriskt medelvärde. Därmed skall inkomstuppgifter avseende åren 1996

t.o.m. 1999 användas vid beräkningen av inkomstindex avseende 2000. För förfluten tid (1960–1998) används ett delvis annat inkomstmått än det som gäller fr.o.m. 1999. Inkomstindex skall fastställas för varje kalenderår och skall för 1999 vara 100,0.

Inkomster som under ett år totalt sett understiger 24 procent av prisbasbeloppet, motsvarande det allmänna grundavdraget i inkomstbeskattningen, kommer att uteslutas ur inkomstmåttet.

Inkomstindex för ett visst 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 frånräknat 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 inkomstindexet som skall fastställas av regeringen varje år. RFV skall därvid från Konjunkturinstitutet inhämta underlag för en prognos avseende inkomstutvecklingen år t–2 och t–1 året före det år indextalet avser, år t.

Det ovan sagda innebär att inkomstindex är ett nominellt index som i princip mäter förändringen i de nominella inkomsterna. Med hänsyn till att inkomstindex, utöver för omräkning av intjänade pensionsrätter, också skall användas för omräkning av utgående inkomstpensioner har man emellertid funnit att det bör undvikas att det tar flera år innan variationer i inflationstakten får genomslag på pensionsförmånerna. Av detta skäl bör det senaste årets prisförändringar påverka indexomräkningen fullt ut. Indextalet mäter därför den genomsnittliga reala förändringen i inkomsterna under en treårsperiod; därtill läggs inflationen för det senaste året. 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.

Formel för beräkning av inkomstindex

$I_t = [(U_{t-1}/KPI_{t-1})/(U_{t-4}/KPI_{t-4})]^{(1/3)} * (KPI_{t-1}/KPI_{t-2})*k_1*k_2*I_{t-1}$

Inkomstmåttet (U) = [PGI 16–64 år + ”PGI”* över 7,5 inkomstbasbelopp 16–64 år + utbetald förtidspension] / Antal personer som uppburit inkomst som anges i täljaren
(*) Egentligen: Inkomster över taket som, om de legat under taket, skulle ha grundat pensionsrätt.)

I_t, I_{t-1} = inkomstindextal för år t respektive år t–1
U_{t-1} = prognos för inkomstmåttet för år t–1
U_{t-4} = inkomstmåttet för år t–4
KPI_{t-1}, KPI_{t-2}, KPI_{t-4} = konsumentprisindex för juni månad år t–1, år t–2 respektive år t–4
k_1 = korrigeringsfaktor för senare (mer exakt) prognos avseende inkomsterna år t–2
k_2 = korrigeringsfaktor för avvikelse mellan utfall och prognos avseende inkomsterna år t–3.

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 ålderspensionsreformen.

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.

Automatisk balansering

Det reformerade ålderspensionssystemet kommer när det är i full funktion att vara ett i internationell jämförelse finansiellt mycket stabilt fördelningssystem. Detta har sin grund i att

- avgifterna bestämmer pensionsrätterna,
- pensionsrätterna och, efter beaktande av den s.k. följsamhetsnormen, utgående pensioner indexeras med inkomstutvecklingen,
- det s.k. delningstalet, som används för att vid pensionsuttaget omvandla pensionsbehållningen till en månatlig pension, beräknas för varje ny årskull pensionärer med aktuella överlevnadssannolikheter.

Samtidigt är systemet bl.a. i valet av inkomstindex och delningstal så utformat att risken för finansiell instabilitet inte helt har tagits bort. I dessa avseenden har reglerna utformats i syfte att ge systemet goda sociala egenskaper, vilket delvis går ut över systemets finansiella stabilitetsegenskaper. Det valda inkomstindexet speglar de genomsnittliga inkomsternas utveckling. Därmed kommer pensionsförmånernas värdeutveckling att följa de förvärvsaktivas inkomstutveckling. Det för varje årskull fasta delningstal, med vilket pensionsbeloppet för varje årskull beräknas, ger en trygghet vad gäller pensionsrättens värde när den omräknats till pension och börjat utbetalas. Med tanke på bl.a. avvägningen mellan dessa socialpolitiska önskemål och önskemålet om finansiell stabilitet är avsikten att systemet skall kompletteras med regler för s.k. automatisk balansering.

Alternativen till den valda indexutformningen skulle ha varit dels ett inkomstindex som speglar avgiftsunderlagets utveckling (summaindex), dels någon form av rörliga delningstal eller delningstal beräknade med prognos eller med säkerhetspåslag. Ett system med summaindex och rörliga delningstal skulle ha goda finansiella stabilitetsegenskaper men skulle i vissa avseenden ge systemet sämre egenskaper bl.a. ur den enskilde försäkrades perspektiv. Dessutom skulle sådana regler inte utan kompletterande regler beakta förändringar i förvärvsmönster och demografi eller värdeutvecklingen i buffertfonden. Förändringar i förvärvsmönster och demografi och buffertfondens utveckling måste beaktas i indexeringen, om pensionssystemet skall vara finansiellt helt stabilt.

Ålderspensionssystemets inkomster bestäms av avgiftsunderlagets utveckling och av avkastningen på buffertfonden. Systemets utgifter bestäms av utvecklingen av avgiftsunderlaget, förvärvsmönstren, inkomstindexet och medellivslängden. Vid en viss kombinerad utveckling av dessa förhållanden finns en risk för att systemets avgifter tillsammans med buffertfondens avkastning är otillräckliga för att finansiera systemets utgifter. Om ålderspensionssystemets fördelningsdel vid varje demografisk och ekonomisk utveckling skall klara att finansiera pensionsutgifterna med en given och fast avgift (16 procent) måste risken för varaktiga finansiella underskott tas bort.

Trots att det i sig endast är ett fåtal förhållanden som styr utvecklingen av systemets ekonomiska ställning är sambanden mellan dem komplicerade. Den automatiska balanseringens syfte är dock enkelt, nämligen att säkerställa att systemets utgifter på lång sikt inte överstiger dess inkomster. Metoden är att vid utgången av varje år beräkna systemets tillgångar och ställa dem i relation till systemets implicita skulder. Om det vid denna beräkning framkommer att tillgångarna är mindre än skulderna så minskas skulderna, dvs. pensionsbehållningar och utgående pensioner, via indexeringen så att den negativa balansen mellan tillgångar och skulder tas bort. Inkomstindex multipliceras då med en faktor som är mindre än ett, varvid en ny indexserie, ett *balansindex* skapas. Detta används i stället för inkomstindex vid omräkning av pensionsbehållning och utgående pensioner, vilka då inte fullt ut kommer att följa utvecklingen i de genomsnittliga inkomsterna. Förfarandet leder till att systemets buffertfond vid en negativ utveckling styrs mot den likviditetsnivå som valts för systemet. Indexeringen återställs senare i den takt som den årliga beräkningen av förhållandet mellan tillgångar och skulder visar att systemets ekonomiska ställning medger detta. När balansindex når inkomstindexets nivå skall inte längre något balansindex fastställas.

Den automatiska balanseringen är specifikt konstruerad för det reformerade ålderspensionssystemet och bidrar till att den avsedda autonomin stärks ytterligare.

Årlig omräkning av pensionsbehållning med inkomstindex

Omräkningen av pensionsbehållningen med förändringen i inkomstindex (eller balansindex) skall ske per varje årsskifte. Värdet av pensionsrätt intjänad år t skall således omräknas med index första gången i slutet av år t+1.

Om pensionsbehållningen förändrats under året, t.ex. genom uttag av inkomstpension, skall omräkningen per efterföljande årsskifte göras månadsvis.

Årlig omräkning av utgående inkomstpension

Utgående inkomstpension skall årligen räknas om med inkomstindexets procentuella förändring reducerad med normen 1,6. Indexeringsmetoden kallas följsamhetsindexering. Följsamhetsindexering av inkomstpension skall ske fr.o.m. årsskiftet 2001/2002.

Om den utgående pensionen skulle knytas direkt till förändringen i inkomstindex, skulle pensionärens standardnivå på sikt stiga och bli högre ju äldre han eller hon blir (förutsatt att den reala inkomstutvecklingen i samhället är positiv). Den sammanlagda livspensionen skall samtidigt bero av individens pensionsbehållning och förväntat antal år som pensionär. Om den utgående inkomstpensionen skall öka med den allmänna inkomsttillväxten måste begynnelsepensionen sättas förhållandevis lågt.

Det har dock ansetts vara motiverat att utforma sättet att beräkna den utgående inkomstpensionen så, att begynnelsepensionen sätts högre bl.a. för att mildra den sänkning av inkomsten som en övergång från förvärvsarbete till pension i de flesta fall innebär för den enskilde. Med en högre begynnelsepension, och den sammanlagda livspensionen bestämd av pensionsbehållningens storlek, kommer det utgående pensionsbeloppet således inte att öka lika kraftigt år från år. En av riktlinjerna vid beredningen har varit att eftersträva en jämn utbetalningsprofil, dvs. ett stabilt realt värde på den utgående pensionen. En relativt sett högre begynnelsepension och jämn utbetalningsprofil uppnås genom att delningstalet vid beräkning av begynnelsepensionen beräknas med hänsyn till en viss norm och genom att den utbetalda inkomstpensionen följer inkomstindexets utveckling genom följsamhetsindexering kring denna norm.

Följsamhetsindexeringen innebär således att inkomstpensionen inte skall räknas om med hela förändringen i inkomstindex utan med denna förändring minskad (dividerad) med den uppräkning som redan tillgodoräknats i delningstalet. Det innebär att om den årliga reala tillväxten framöver uppgår till samma nivå som normen skall inkomstpensionen räknas om med inflationen. Om den reala tillväxten blir högre får pensionären, utöver priskompensation, ett visst påslag på inkomstpensionen. Vid lägre tillväxt än normen justeras inkomstpensionen ned realt sett, vilket innebär att pensionären inte kompenseras fullt ut för

prisutvecklingen. Normen kan sammanfattningsvis sägas påverka pensionsutbetalningarnas fördelning under pensionsperioden.

Formel för följsamhetsindexering av inkomstpension år t

P_t = inkomstpension år t
I_t = inkomstindex år t
1,6 = normen för följsamhetsindexering i procent (1,6 %)
$P_t = P_{t-1} * I_t/I_{t-1} * 1/1{,}016$

Innebörden av detta kan illustreras med ett exempel. Om inkomstindex ett visst år har förändrats med 2,5 procent skall pensionerna multipliceras med faktorn 1,025/1,016=1,0089, dvs. räknas upp med 0,89 procent. Detta kan också uttryckas så att omräkningen av pensionerna motsvarar ungefär förändringen i index 2,5 procent med avdrag för normen 1,6. Om inkomstindex ett visst år inte förändras alls skall således pensionerna det året minskas med ca 1,6 procent eller mer exakt med 1,57 procent (1/1,016=0,9843).

Inkomstbasbeloppet

År 2001 skall det införas ett basbelopp som årligen skall räknas om med den relativa förändringen i inkomstindex. Detta basbelopp skall benämnas inkomstbasbelopp och skall för 2001 motsvara det förhöjda prisbasbeloppet. Inkomstbasbeloppet skall årligen fastställas av regeringen. Inkomstbasbeloppet skall fastställas med hela förändringen i inkomstindex, oberoende av om indexeringen av pensionsbehållning och utgående pensioner bromsats via den automatiska balanseringens balansindex. Inkomstbasbeloppet skall användas för beräkning av intjänandetaket i det reformerade ålderspensionssystemet, som därigenom kommer att inkomstindexeras fullt ut.

RIKSFÖRSÄKRINGS-
VERKET

2000-06-15

Utredningsenheten

Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell

Riksförsäkringsverket använder en dynamisk simuleringsmodell för att analysera effekterna av olika utformningar av reglerna för ålderspension och förtidspension. Här följer en översiktlig beskrivning av modellens uppbyggnad.

Datamaterialet

Utgångspunkten för kalkylerna är uppgifter för ett urval av individer som sammanställts från Riksförsäkringsverkets pensionspoängsregister respektive pensionsutbetalningsregister samt ett register över taxerad inkomst m.m. Pensionsutbetalningsregistret innehåller uppgifter om personer som uppbär ålders- förtids- eller efterlevandepension. Pensionspoängsregistret omfattar alla människor som haft möjlighet att tjäna pensionsgrundande inkomst (PGI), det vill säga i princip alla personer från 16 års ålder som är eller har varit bosatta i Sverige sedan 1960. Eftersom alla som har arbetat i Sverige och tjänat in pensionspoäng under minst tre år har rätt till en framtida ålderspensionsförmån från ATP, har Riksförsäkringsverket sparat uppgifter om emigranter. Följaktligen omfattar Riksförsäkringsverkets population flera personer än Sveriges befolkning. Av särskild betydelse är att en inkomsthistorik finns för alla som har tjänat in minst ett basbelopp i pensionsgrundande inkomst och därmed erhållit pensionspoäng.

Det urval av individer som simuleringsmodellen utgår ifrån har bildats genom att ta ett 1/30-dels slumpmässigt urval bland de personer i pensionspoängsregistret som var mellan 16 och 64 års ålder den 31 december 1995. På motsvarande sätt har tagits ett 1/30-dels urval ur pensionsutbetalningsregistret bland de personer som var 65 år eller äldre den 31 december 1995. Urvalet består av ungefär 257 000 perso-

ner, varav cirka 205 000 är mellan 16 och 64 år. Databasen omfattar uppgifter om pensionspoängen, i förekommande fall från och med 1960 till och med 1995, samt om individernas "status" varje år, exempelvis om de är aktiva, förtidspensionerade eller ålderspensionerade. Med de uppgifter som finns i databasen är det möjligt att beräkna den förmån en individ är berättigad till inom ramen för förtids- och ålderspensionssystemen.

För de personer som har en pensionsgrundande inkomst mellan ett och 7,5 basbelopp kan inkomsten härledas från pensionspoängen. Som utgångspunkt för modellens simulering av framtida inkomster behövs emellertid även uppgifter om inkomstens storlek för de personer som har en inkomst under ett basbelopp eller över 7,5 basbelopp. Av detta skäl har ytterligare ett av Riksförsäkringsverkets register använts som innehåller dessa uppgifter för år 1995.

Den demografiska utvecklingen

Startåret för kalkylerna är 1995. Från och med 1996 används SCB:s befolkningsstatistik och befolkningsprognos för att göra en prognos över befolkningsutvecklingen för kalkylmodellen. SCB:s prognos för befolkningen kompletteras med Riksförsäkringsverkets uppskattning av antalet emigranter som har varit bosatta i Sverige och kan bli berättigade till en pensionsförmån. Till grund för beräkningarna har legat SCB:s huvudalternativ enligt 1998 års befolkningsprognos.

Status och statusövergångar

Samtliga individer har en status vid varje tidpunkt. Människor i det ursprungliga urvalet börjar med den status de hade i utgångsläget år 1995. Från och med år 1996 är det möjligt för dem att årligen byta status. Alla människor antas bli ålderspensionärer efter det att de har fyllt 65 år. Denna status förändras sedan enbart genom dödsfall. För personer mellan 16 och 64 år finns det åtta möjliga statuskategorier och medföljande möjliga statusbyten i modellen. De åtta statuskategorierna är bestämda av tre egenskaper:

1. Är individen bosatt i Sverige vid 16 års ålder eller ej? Denna egenskap förändras ej med tiden. Avsikten är egentligen att skilja mellan personer födda i Sverige respektive utomlands, men eftersom uppgift om födelseland ej finns i datamaterialet används bosättning vid 16 års ålder som approximation.

2. Är individen bosatt i Sverige eller ej ett visst år? Denna egenskap kan förändras från år till år.
3. Är individen förtidspensionär eller ej ("aktiv")? Även denna egenskap kan förändras från år till år. Förtidspension omfattar i detta sammanhang både förtidspension och sjukbidrag.

För varje kalkylår finns en given sannolikhet att antingen behålla den status man hade året innan eller att byta till en annan status. Sannolikheterna är beroende av ålder, kön och bosättning vid 16 års ålder och kan variera från år till år.

Dödssannolikheter

Ålders- och könsspecifika dödssannolikheter används för alla individer som uppnår en viss ålder mellan 16 och 104. Särskilda studier har visat att förtidspensionärer har högre dödsrisker än övriga i befolkningen. Som följd av detta har de högre dödssannolikheter i modellen. Dödssannolikheterna för övriga människor har anpassats för att dödsfallssumman skall stämma överens med de dödsfallsfrekvenser för hela befolkningen som ligger till grund för SCB:s befolkningsprognoser.

Risken att förtidspensioneras och sannolikheten av att återgå till aktiv status

Övergångssannolikheterna mellan förtidspension och aktiv status är villkorliga. Först avgörs genom slumpning vilka individer som får vara årets dödsfall. Dessa dras bort från modellbefolkningen. Sedan avgörs vem som förtidspensioneras och vilka förtidspensionärer som blir aktiva, också med hjälp av slumpning. Övergångar från förtidspensionär (eller sjukbidragstagare) till aktiv för personer i olika åldrar har baserats på utfallet under åren 1990–1995. Sannolikheterna har antagits vara konstanta över tiden. Normalt är det sjukbidragstagare som återgår till aktiv status.

För sannolikheterna att bli förtidspensionär har använts tre olika scenarier som har specificerats av Socialdepartementet.

De individer som ett visst år har fått status som förtidspensionär fördelas sedan på hela och olika grader av partiella förtidspensioner genom en slumpning på så sätt att fördelningen i modellen svarar mot den faktiska fördelningen under år 1996. Fördelningen med avsende på pensionens omfattning antas vara konstant över tiden.

Immigranter

En immigrant är i modellen en invandrare som kom till Sverige efter år 1960 och efter 16 års ålder. Övriga invandrare kan inte särskiljas från de personer som fötts i Sverige. Den framtida utvecklingen av antalet immigranter baseras på SCB:s kalkylantaganden. Sannolikheten att en person som tidigare varit bosatt i Sverige immigrerar (dvs. sannolikheten för återinvandring) är emellertid baserad på skattningar från Riksförsäkringsverkets register för åren 1990–1995. Dessa sannolikheter beror av kön och ålder och antas vara konstanta över tiden. Genom att applicera de skattade sannolikheterna på individer som tidigare varit bosatta i Sverige erhålles antalet återinvandrade för ett visst år. Mellanskillnaden mellan det totala antalet immigranter enligt SCB och antalet återinvandrade blir årets förstagångsinvandrare.

Emigranter

Sannolikheterna för emigration baseras på SCB:s kalkylantaganden. Riksförsäkringsverkets register för åren 1993–1994 används för att skatta fördelningen av utvandringen mellan infödda svenskar och invandrade svenskar.

Individers inkomstutveckling

Individuella livsinkomstprofiler skattas för samtliga individer. De placeras i en av 18 inkomstklasser vid startåret 1995 på basis av den inkomst de har det året. För år 1996 och alla kalkylår därefter finns det en möjlighet för var och en att antingen förflytta sig till högre eller lägre inkomstklasser, eller stanna kvar i samma inkomstklass. I modellen bestäms rörligheten mellan inkomstklasser med sannolikheter som skattats på basis av faktiska uppgifter från Riksförsäkringsverkets statistikregister om pensionsgrundande inkomst. Detta register innehåller, till skillnad från pensionspoängsregistret, uppgifter även om inkomster under ett basbelopp och över 7,5 basbelopp. Varje års nya inkomsttagare, det vill säga 16-åringar och immigranter, placeras i någon av inkomstklasserna under deras första år i den aktiva befolkningen. I ett första steg simuleras en inkomstutveckling som motsvarar nolltillväxt i den genomsnittliga inkomsten för samtliga inkomsttagare. Avsikten är att i nästa steg kunna skapa scenarier som bygger på olika antaganden om utvecklingen av snittinkomster eller inkomstsumma.

Individuell inkomströrlighet

Övergångssannolikheterna har skattats med hjälp av inkomstuppgifter för varje år för åren 1978–1997 för omkring 600 000 personer i åldrarna 16 till 64 år. För att studera inkomstövergångar mellan två på varandra följande år som motsvarar nolltillväxt måste man först "rensa" bort effekten av inflation och realtillväxt. Detta görs genom att inkomsterna för alla åren proportionellt räknas om till inkomstnivån under ett normår. Här valdes 1995 som normår eftersom simuleringen ska starta med 1995 års inkomster som utgångspunkt. I nästa steg skattades rörligheten mellan de olika inkomstklasserna mellan konsekutiva år, det vill säga mellan 1978 och 1979, 1979 och 1980 och så vidare. På det viset erhölls 17 separata skattningar av inkomstövergångar, där var och en baserades på cirka 600 000 personer. (År 1983 utelämnades eftersom korrekta inkomstuppgifter för detta år saknas.) Dessa skattningar anger med vilken frekvens en individ som börjar i en viss inkomstklass kan hamna i någon av de 18 stycken inkomstklasserna (inklusive den han eller hon tillhör i början) ett år senare. Sådana matriser beräknas för varje åldersövergång för personer 16–64 år med separata skattningar för män och kvinnor. Sålunda erhålls en 18x18 matris av möjliga inkomstövergångar, till exempel för en 34-årig kvinna eller man som fyller 35. Diagonalen i matrisen uttrycker frekvensen för att behålla samma inkomst två år i rad, och så vidare. Detta ger 48 matriser av storleken 18x18 per år och kön.

Genom att kombinera matriser som är skattade för olika historiska år kan olika scenarier för utvecklingen av antalet personer i arbetskraften och den relativa inkomstfördelningen erhållas. Samtliga beräkningar har baserats på ett scenario som bibehåller den inkomstfördelning som rådde under åren 1996–1997, vilken var väsentligt ojämnare än den i början av 1990-talet, och ett arbetskraftsdeltagande på cirka 78 procent.

Inkomster för 16-åringar och immigranter

16-åringar som inte klassificeras som förtidspensionärer ges en ursprunglig inkomst i enlighet med vad som gäller för personer i denna ålder enligt Riksförsäkringsverkets register över pensionsgrundande inkomst. (De flesta i denna åldersgrupp har ingen pensionsgrundande inkomst.) Sedan styrs deras utveckling av de skattade övergångssannolikheterna.

Förstagångsimmigranter ges också en uppskattad inkomst, som beror på ålder, kön och baseras på faktiska uppgifter för immigranter un-

der början av 1990-talet. De erhåller en reducerad inkomst året efter att de har invandrat, och sedan bestäms deras inkomst av samma matriser som för övriga personer i den aktiva befolkningen.

Inkomster för återinvandrade emigranter och avslutade förtidspensioner

Startinkomsten för återinvandrade emigranter är den inkomst de hade innan de utvandrade från Sverige. Samma procedur används för personer som "rehabiliteras", det vill säga återgår i arbete efter att ha varit förtidspensionärer.

Realinkomsttillväxt

Övergångsmatriserna är konstruerade för en situation med nolltillväxt. För andra tillväxtantaganden multipliceras de simulerade inkomsterna med en tillväxtfaktor för ett givet år. Tillväxtfaktorerna är samma för alla individer, och specificeras exogent, dvs. som en antagen förutsättning för simuleringen.

Simuleringsförfarandet

Utgångspunkten i en simulering är att ge alla cirka 205 000 individer i åldrarna 16–64 i modellpopulationen en status under första kalkylåret. Statusutdelningen upprepas sedan varje år och sker genom en slumpning som styrs av de skattade övergångssannolikheterna eller de riskantaganden för förtidspensionering som specificeras som indata. Detta innebär att ett visst antal personer i varje ålder "avlider" med en sannolikhet som stämmer med SCB:s dödssannolikheter. Sedan bestäms vem som utvandrar, återinvandrar, förtidspensioneras och "rehabiliteras" med hjälp av slumptal. Dessutom tillkommer 16-åringar, vars antal avgörs av befolkningsprognosen, och ett antal förstagångsinvandrare i enlighet med SCB:s kalkylantaganden. Samtliga individer som är mellan 16 och 64 år och befinner sig i Sverige måste sedan få en ny inkomst (som kan vara noll) för kalkylåret. Utgångspunkten är föregående års inkomst. Varje individ kan stanna kvar inom samma inkomstklass eller flytta till en högre eller lägre inkomstklass med en viss sannolikhet. Chansen är störst att individen stannar kvar inom samma inkomstklass, näst störst att han eller hon flyttar upp eller ner en klass, och därefter att han eller hon flyttar två inkomstklasser och så vidare.

Vem som flyttar och till vilken inkomstklass han eller hon flyttar till avgörs med hjälp av slumpning.

Sedan beräknas förtids- och ålderspensionen för nybeviljade förtids- och ålderspensionärer i enlighet med reglerna för dessa. När alla individer har fått sin status för året och alla mellan 16 och 64 år sin inkomst eller förtidspension för samma år, och de nybeviljade ålderspensionerna beräknats för alla 65-åringar har individkalkylerna avslutats för det året. Denna procedur upprepas för varje kalkylår. Proceduren anger status, inkomst- och pensionsutveckling för varje individ som antingen fanns i modellens ursprungliga urval eller som tillkom som 16-åring eller immigrant efter startåret för kalkylerna.

Avvikande inkomststruktur för förtidspensionärer – problem och konsekvenser

Vid en jämförelse mellan modellens utgifter för förtidspension i form av ATP och skattade (med hänsyn till retroaktiva utbetalningar) faktiska utgifter under åren 1996–1999, har det visat sig att ATP-utgifterna i modellen ökar väsentligt snabbare än i verkligheten. Genomsnittlig ATP för nybeviljade i modellen ligger cirka 20 procent för högt för gruppen nybeviljade som helhet under dessa år.

Det ligger nära till hands att tro att detta problem i modellen hänger samman med att de individer som i verkligheten blir förtidspensionärer har lägre inkomster än resten av befolkningen.

I modellen styrs såväl det årliga inflödet av nya förtidspensionärer som inkomstgenereringen för aktiva individer av köns- och åldersspecifika sannolikheter. Däremot finns ingen inbyggd samvariation mellan pensioneringsrisk och inkomststruktur, vilket betyder att de personer i modellen som blir förtidspensionärer har en inkomststruktur som motsvarar ett representativt urval ur hela den aktiva befolkingen i den aktuella åldern för män respektive kvinnor. Om individer som i verkligheten blir förtidspensionärer har haft lägre inkomster än resten av befolkningen av samma kön och i samma ålder kommer modellen därmed att överskatta inkomstrelaterade pensionsnivåer.

På sikt kan problemet åtgärdas genom att man bygger in en mekanism som genererar en sådan avvikande inkomststruktur för förtidspensionärer, t. ex. i enlighet med vad som kan observeras i verkligheten under en viss tidsperiod. För att lägga grunden för en sådan mekanism behövs emellertid forskning om inkomstdynamiken för förtidspensionärer. Att genomföra en sådan modellutveckling inom den tidsram som stått till förfogande har inte varit möjligt. I stället har problemet hanterats genom att simuleringens slutprodukter i form av antagandepoäng,

medelpoäng och ATP-pensioner i det nuvarande regelsystemet och antagandeinkomster och inkomstrelaterade ersättningar enligt reformerade regler har reducerats med hjälp av ålders- och könsspecifika "korrigeringsfaktorer" som har skattats i en särskild undersökning. För kvinnornas del har behövts ytterligare s.k. "alignment"[1] dvs. en ytterligare korrigering för att få modellens kostnadsutveckling att stämma med den observerade kostnadsutvecklingen.

Skattningen av korrigeringsfaktorer

Tidigare undersökningar har pekat på att de som blir förtidspensionärer i många fall startar inkomstkarriären som sina generationskamrater men så småningom sackar efter. Men det kan också förekomma att blivande förtidspensionärer redan från början sackar efter i inkomstutvecklingen. Inkomsthistoriker för såväl förtidspensionärer som icke förtidspensionärer är mycket heterogena. Graden av överskattning av en inkomstrelaterad pension är beroende av de specifika regler som den baseras på, och åldersprofilen för avvikelsen mellan inkomster för förtidspensionärer och icke förtidspensionärer.

För att skatta korrigeringsfaktorer har Riksförsäkringsverket genomfört en undersökning med hjälp av Riksförsäkringsverkets statiska simuleringsmodell för förtidspension. Denna har använts för att beräkna pensionsnivåer för ett representativt urval av hela befolkningen (10 %) som inte redan är förtidspensionärer ett visst år (1996). Beräkningen är baserad på registrerade ATP-poäng. Den maximala ATP-poängen motsvarar en inkomst på 7,5 basbelopp och storleken på inkomster som överstiger 7,5 basbelopp är okänd. Detta motsvarar vad som görs i den dynamiska modellen när vi inte bygger in en samvariation mellan pensioneringsrisk och inkomststruktur, men beräkningen baseras på ett större urval och på faktiska i stället för modellgenererade inkomster. På detta sätt kan vi jämföra pensionsnivåer för individer som faktiskt blev förtidspensionärer under året med de pensionsnivåer som en "genomsnittlig" individ skulle ha fått. Jämförelsen har gjorts mellan medelvärden för köns- och åldersspecifika grupper. Korrigeringsfaktorn är bildad som kvoten mellan medelvärden för faktiska förtidspensionärer och medelvärden för jämförelsegruppen, varför den i de flesta delgrupper är mindre än 1. Motsvarande korrigeringsfaktorer

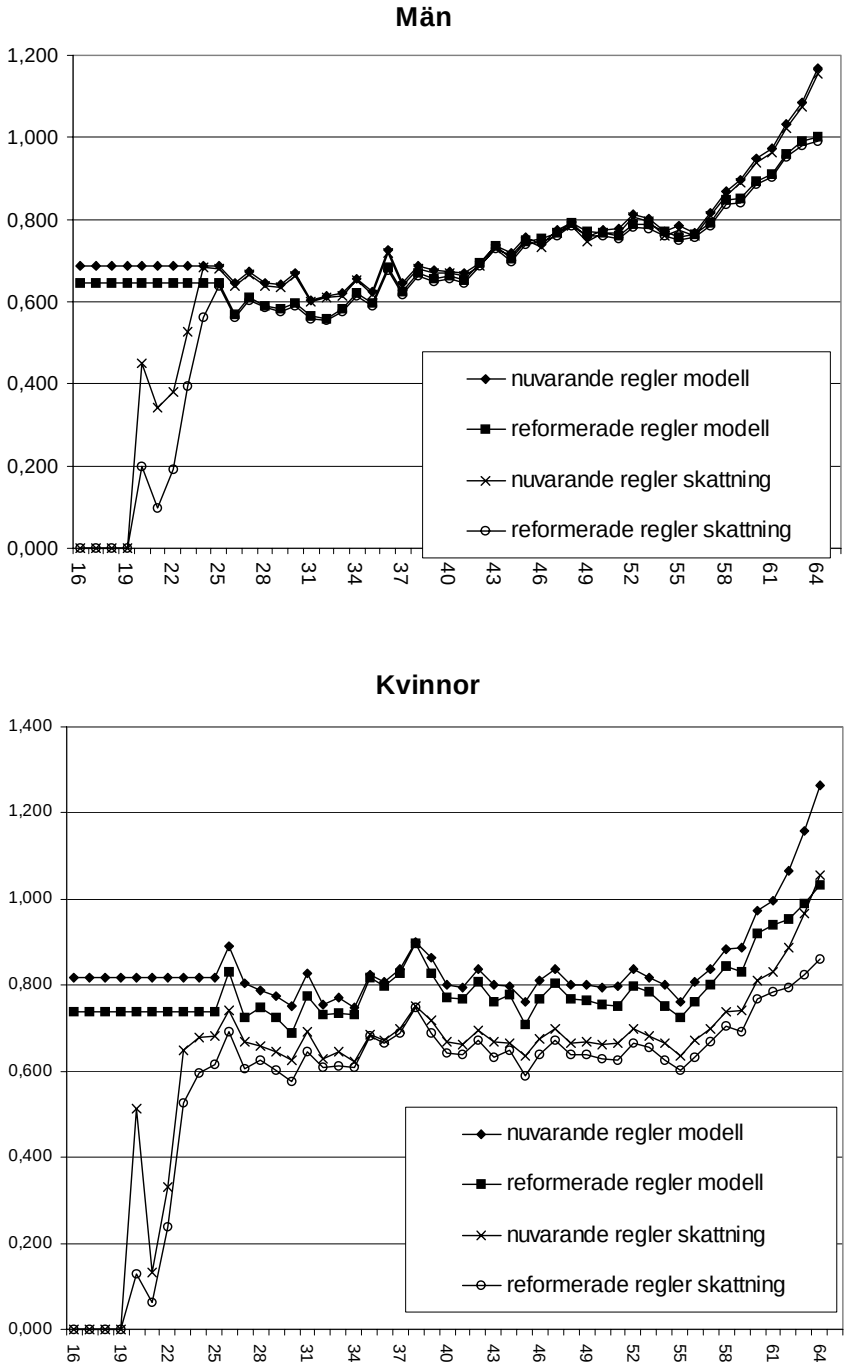
[1] Med “alignment” menas en korrigering för att få modellen att stämma med verkligheten, där vi inte känner till orsaken till att modellen ej förmår reproducera verkligheten. Korrigeringen på grund av avvikande inkomststruktur är inte en ”alignment” i denna mening.

för reformerade regler kan bli annorlunda eftersom reglerna som styr vilka inkomstår som ligger till grund för pensionen är annorlunda. Med hjälp av den statiska simuleringsmodellen kan emellertid korrigeringsfaktorer skattas även för reformerade regler. Eftersom skattningen görs på basis av faktiska inkomster för stora representativa urval av individer torde resultatet ge en tillförlitlig bild av hur inkomststruktur för respektive grupp samverkar med de specifika reglerna för att ge en viss genomsnittlig pensionsnivå inom respektive grupp.

De skattade korrigeringsfaktorerna används i modellen för att på individnivå skala ner antagandepoäng, medelpoäng och ATP-pensioner under nuvarande regler och antagandeinkomster och inkomstrelaterade ersättningar i ett reformerat system. Detta görs på så sätt att den ursprungligen beräknade medelpoängen etc. multipliceras med korrigeringsfaktorn (beroende på kön och ålder) innan medelpoängen etc. används för ytterligare beräkningar och utdatasammanställningar. Härigenom kommer dessa storheter att bättre motsvara vad vi skulle ha fått om modellen hade haft en inbyggd samvariation mellan förtidspensionsrisk och inkomstbildning på det sätt som beskrevs ovan.

I nedanstående figur redovisas de skattade korrigeringsfaktorerna för nuvarande och reformerade regler samt de faktorer som har använts i modellen. De faktorer som har använts i modellen skiljer sig från de skattade dels genom ovan nämnda "alignment" för kvinnor och dels genom att vi tillämpat faktorerna för 25 års ålder även för yngre åldrar. Anledningen är att skattningen i dessa åldrar baseras på mycket få observationer.

Figur: Korrigeringsfaktorer för nuvarande regler och reformerade regler



Risker för missvisande resultat

I de scenarier där taket realindexeras kan det vara rimligt att tro att korrigeringsfaktorerna som skattats på 1996 års förhållanden ger korrekt nivå på medelpoäng etc. för förtidspensionärer även i framtiden, eftersom andelen inkomster som takas då inte förändras så mycket i förhållande till 1996 års förhållanden. I de scenarier där taket prisindexeras kommer vi däremot att underskatta medelpoäng etc. för förtidspensionärer när vi håller korrigeringsfaktorerna konstanta över tiden. De korrekta korrigeringsfaktorerna (som är okända) ökar med tiden i takt med att allt fler inkomster takas. I extremfallet när alla – både förtidspensionärer och icke förtidspensionärer – har inkomster över taknivå ska korrigeringsfaktorn vara 1 (ingen korrigering ska göras), eftersom alla då har samma medelpoäng etc.

Eftersom vi utgår från takade inkomster för jämförelsepopulationen (det representativa urvalet ur hela befolkningen) kommer det att "fattas" medelpoäng mellan k*6,5 basbelopp och 6,5 basbelopp om k är korrigeringsfaktorn: den högsta medelpoängen före korrigeringen är 6,5 vilket blir k*6,5 efter korrigeringen. I verkligheten kommer det att finnas ett antal förtidspensionärer med medelpoäng över k*6,5 basbelopp. Analoga intervall med värden som "fattas" kommer att finnas för ATP-pensioner och antagandeinkomster och inkomstrelaterade ersättningar i det reformerade systemet. Samtidigt är korrigeringsfaktorerna valda så att medelvärdena (och summorna) för dessa variabler – efter korrigeringen – stämmer med värdena för faktiska förtidspensionärer. Om medelvärdet av inkomstrelaterade ersättningar stämmer men vi har fel fördelning kan det potentiellt leda till en felaktig skattning av garantikostnader och skatteintäkter. Om vi tänker oss att vi startar med den felaktiga fördelningen och ska skapa den korrekta så måste vissa inkomster höjas till de inkomslägen som "fattas". För att bibehålla medelvärdet (som ju är korrekt) måste samtidigt andra inkomster sänkas. De senare kan (men behöver inte) vara sådana som efter sänkningen berörs av garantin. I så fall ökar garantikostnaden i och med sänkningen, dvs. med den korrekta fördelningen har vi en högre garantikostnad. Det är alltså möjligt att vi genom proceduren med korrigeringsfaktorer underskattar garantikostnaden.

Vad gäller skatteintäkterna så kan proceduren leda till både en över- och en underskattning beroende på exakt hur den modellgenererade fördelningen av ersättningsnivåer skiljer sig från den riktiga fördelningen.

Modellens felmarginaler

Den framtida kostnaden för sjukbidrag och förtidspension enligt nuvarande regler och hur den förhåller sig till kostnaden enligt reformerade regler beror av en rad faktorer om vars utveckling vi inte kan veta något med säkerhet. Två av dessa faktorer, som har särskilt stor betydelse, har vi i analysen hanterat genom att skapa alternativa scenarier och beräkna kostnaden i respektive scenario. Det gäller förtidspensioneringsriskerna och tillväxten av genomsnittliga inkomster för samtliga inkomsttagare. Exempel på andra faktorer som bestämmer utfallet är sannolikheten för förtidspensionärer att återgå i aktiv status, dödsriskerna för förtidspensionärer, fördelningen mellan hela och olika grader av partiella förmåner, storleken på immigrationen till Sverige, andelen gifta respektive ogifta samt förtidspensionärenas inkomster före pensioneringen. På sikt har även utvecklingen av födelsetalet och andelen personer i arbetskraften betydelse. I samtliga fall har inte bara den sammanlagda nivån utan också åldersfördelningen betydelse.

Av denna uppräkning framgår att även om vi antar en viss utveckling av pensioneringsfrekvenser och tillväxt i genomsnittsinkomster så återstår betydande osäkerhetsmarginaler på grund av alla andra faktorer som har betydelse för utfallet. Särskilt viktig bland dessa är utvecklingen av förtidspensionärernas inkomster före pensioneringen. Beräkningarna med hjälp av den dynamiska modellen kompletteras av beräkningar med Riksförsäkringsverkets statiska simuleringsmodell för nybeviljade förtidspensionärer som i pricip är en modell som innehåller regelverket och vars indata är faktiska uppgifter om en årskull av nybeviljade sjukbidrag eller förtidspensioner. En fördel med den statiska modellen är just att beräkningarna baseras på faktiska inkomster i stället för modellgenererade inkomster. Å andra sidan kan vi inte veta i vilken utsträckning inkomsthistoriken för nybeviljade förtidspensioner t.ex. år 2003 kommer att likna inkomsthistoriken för nybeviljade år 1996 eller 1997 (efter justering för en högre inkomstnivå) – eller för den delen andra år där det finns data för faktiska förtispensionärer. Ingendera analystekniken kan upphäva osäkerheten om framtiden.

Utöver osäkerhet i utfallet som härrör från osäkerhet om utvecklingen av olika bestämmande faktorer finns en tekniskt betingad osäkerhet. Simuleringsförfarandet bygger på ett stort antal slumpningar av händelser i modellen. Upprepade simuleringar med samma indata men med olika sluptalsfrön ger något olika resultat. Variationen i antalet förtidspensionärer från körning till körning av detta skäl är cirka en procent.

En ambitiös analys av den dynamiska modellens felmarginaler skulle kunna genomföras så att man går igenom alla faktorer som har

betydelse för utfallet och för varje faktor tilldelas de olika möjliga värdena en bedömd sannolikhet att faktorn i framtiden antar det värdet. Sedan körs ett stort antal simuleringar med olika kombinationer av värden för de faktorer som bestämmer utfallet. På så sätt kan en sannolikhetsfördelning – och ett konfidensintervall – för utfallet skapas.

I avsaknad av en sådan analys av modellens felmarginaler är det vår bedömning att en kostnadsskillnad mellan reformerade och nuvarande regler på några hundra miljoner kronor bör anses falla inom felmarginalen.

Utgiftsutveckling för förtidspensioner och sjukersättningar 2000-2025

Denna bilaga är ett komplement till den redovisning av förslagens finansiella konsekvenser som finns i avsnitt 14.2.

I tabellerna 1–16 redovisas resultat av beräkningar av den finansiella utvecklingen för förtidspensioner och sjukersättningar med RFV:s simuleringsmodell under åren 2000–2025. Beräkningarna har utförts med olika antaganden om genomsnittlig årlig reallönetillväxt (1, 2 och 3 procent) och med fem olika alternativ för indexering. I tabellerna 1–14 visas beräkningar enligt huvudscenariot för utveckling av antalet ersättningstagare. I tabell 15 och 16 visas beräkningar med ytterligare två scenarier som Statskontoret utarbetat. I tabell 17 visas antalet med förtidspension/sjukersättning enligt de tre olika riskscenarierna.

Tabell 1: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 1 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,1	40,5	40,5	40,4	41,5
2010	41,1	39,1	39,9	40,4	40,0	42,1
2015	39,3	36,6	37,5	38,7	38,1	40,8
2020	40,4	36,9	38,0	40,0	39,3	42,6
2025	41,3	37,4	38,5	41,5	40,6	44,6

Tabell 2: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,1	40,5	40,5	40,4	41,5
2010	41,1	39,1	40,2	40,8	40,2	43,2
2015	39,4	36,7	38,3	40,0	39,1	43,8
2020	40,8	37,3	39,4	42,7	41,4	47,8
2025	42,1	38,1	40,4	46,0	44,5	52,4

Tabell 3: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 3 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,1	40,5	40,5	40,4	41,5
2010	41,0	39,0	40,5	41,1	40,4	44,3
2015	39,5	36,7	39,2	41,3	40,0	46,8
2020	41,1	37,5	40,7	45,5	43,8	53,5
2025	42,5	38,4	42,2	51,0	48,8	61,5

Tabell 4: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 1 procent, procent av avgiftsunderlag[1].

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8
2010	3,6	3,4	3,5	3,5	3,5	3,7
2015	3,3	3,1	3,2	3,3	3,2	3,4
2020	3,3	3,0	3,1	3,3	3,2	3,5
2025	3,2	2,9	3,0	3,3	3,2	3,5

Tabell 5: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, procent av avgiftsunderlag.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8
2010	3,4	3,2	3,3	3,4	3,3	3,6
2015	3,0	2,8	2,9	3,1	3,0	3,3
2020	2,9	2,6	2,8	3,0	2,9	3,4
2025	2,7	2,5	2,6	3,0	2,9	3,4

[1] Avser det sammanlagda underlaget för uttag av arbetsgivaravgifter och uttag av statlig ålderspensionsavgift.

Tabell 6: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 3 procent, procent av avgiftsunderlag.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8
2010	3,2	3,1	3,2	3,2	3,2	3,5
2015	2,7	2,5	2,7	2,9	2,8	3,2
2020	2,5	2,3	2,5	2,8	2,7	3,3
2025	2,3	2,0	2,2	2,7	2,6	3,3

Tabell 7: Bruttoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	47,1	47,1	47,1	47,1	47,1	47,1
2005	49,7	52,2	52,8	52,8	52,6	54,1
2010	50,5	51,0	52,5	53,3	52,5	56,7
2015	48,8	48,1	50,3	52,6	51,3	57,8
2020	51,0	49,0	51,8	56,4	54,6	63,4
2025	52,9	50,2	53,3	61,0	58,7	69,8

Tabell 8: Bruttoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, procent av avgiftsunderlag.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
2005	4,5	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9
2010	4,2	4,2	4,4	4,4	4,4	4,7
2015	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9	4,4
2020	3,6	3,5	3,6	4,0	3,8	4,5
2025	3,4	3,2	3,4	3,9	3,8	4,5

Tabell 9: Bruttoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
År		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2
2005	40,3	43,0	43,5	43,5	43,3	44,5
2010	40,9	42,0	43,1	44,0	43,2	46,7
2015	39,4	39,5	41,1	43,3	42,0	47,6
2020	41,0	40,0	42,1	46,3	44,5	52,1
2025	42,4	40,9	43,3	49,9	47,7	57,4

Tabell 10: Bruttoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, procent av avgiftsunderlag.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1
2010	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6	3,9
2015	3,0	3,0	3,1	3,3	3,2	3,6
2020	2,9	2,8	3,0	3,3	3,1	3,7
2025	2,7	2,6	2,8	3,2	3,1	3,7

Tabell 11: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 1 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9
2005	31,2	30,9	31,2	31,2	31,1	31,9
2010	31,5	30,1	30,6	31,1	30,7	32,4
2015	30,0	28,1	28,7	29,8	29,2	31,4
2020	30,7	28,2	28,9	30,7	29,9	32,7
2025	31,3	28,4	29,2	31,7	30,8	34,1

Tabell 12: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9
2005	31,2	30,9	31,2	31,2	31,1	31,9
2010	31,4	30,1	30,8	31,4	30,8	33,2
2015	30,0	28,1	29,2	30,7	29,8	33,6
2020	30,8	28,3	29,7	32,6	31,3	36,5
2025	31,5	28,7	30,4	34,9	33,4	39,9

Tabell 13: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 3 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9
2005	31,2	30,9	31,2	31,2	31,1	31,9
2010	31,4	30,0	31,0	31,6	30,9	34,0
2015	29,9	28,0	29,7	31,6	30,4	35,9
2020	30,8	28,4	30,6	34,6	32,9	40,8
2025	31,6	28,8	31,4	38,5	36,3	46,7

Tabell 14: Statlig ålderspensionsavgift avseende förtidspensioner och sjukersättningar 2000–2025, huvudscenario, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
År		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
2005	9,4	9,2	9,4	9,3	9,3	9,6
2010	9,6	9,0	9,4	9,4	9,4	10,0
2015	9,4	8,6	9,1	9,3	9,3	10,2
2020	10,0	9,0	9,6	10,1	10,1	11,3
2025	10,5	9,3	10,1	11,1	11,1	12,5

Tabell 15: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, högre risk, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,1	40,6	40,6	40,4	41,6
2010	42,2	40,1	41,2	41,8	41,2	44,3
2015	41,6	38,6	40,3	42,0	41,0	46,0
2020	44,4	40,6	42,8	46,4	45,0	51,9
2025	46,6	42,1	44,7	50,8	49,0	57,9

Tabell 16: Nettoutgifter för förtidspensioner och sjukersättningar inklusive statliga ålderspensionsavgifter 2000–2025, lägre risk, reallönetillväxt 2 procent, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler, olika indexeringsalternativ				
		Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöne-index
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,6	40,0	40,5	40,5	40,3	41,5
2010	40,5	38,6	39,7	40,2	39,7	42,7
2015	38,4	35,8	37,4	39,0	38,1	42,8
2020	38,5	35,3	37,4	40,4	39,1	45,4
2025	40,0	36,3	38,6	43,7	42,2	50,0

Tabell 17: Utveckling av antalet personer med förtidspension/sjuk-ersättning 2000–2025[2], olika riskscenarier, tusental

År	Huvud-alternativ	Högre risk	Lägre risk
2000	437	437	437
2005	453	456	453
2010	445	462	442
2015	425	453	419
2020	424	469	411
2025	428	478	414

[2] I beräkningarna är antalet med förtidspension/sjukersättning 3,5 procent fler än vad som redovisas i den offentliga statistiken på grund av att det varje år beslutas om beviljande av retroaktiva ersättningar.