Ohälsoförsäkringen

Trygghet och aktivitet

Betänkande av Förtidspensionsutredningen
SOU 1997:166
Stockholm 1997

Ref K.B
Occ 501



Statens offentliga utredningar
1997:166
Socialdepartementet

Ohälsoförsäkringen

Trygghet och aktivitet

Betänkande av Förtidspensionsutredningen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

gotab Stockholm 1997

ISBN 91-38-20758-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maj-Inger Klingvall

Vid sammanträde den 16 januari år 1997 beslutade regeringen om direktiv (dir 1997:9) som gav en särskild utredare i uppdrag att utforma förslag till ett nytt system för ekonomisk ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Det nya systemet skall ersätta dagens system med förtidspension och sjukbidrag. Utredningen (S 1997:03) om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga har antagit namnet Förtidspensionsutredningen. Direktiven till utredningen har i sin helhet bifogats betänkandet (bilaga 1). Den 9 oktober år 1997 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir 1997:123), vilka kom utredningen tillhanda den 27 oktober 1997 (bilaga 2). Dessa direktiv gav förutsättningen att förslagen skulle hålla sig inom en utgiftsram som jämfört med dagens regler innebär kostnadsminskningar motsvarande 200 miljoner kronor brutto år 1999 och 317 miljoner kronor brutto år 2000. Utgiftsminskningarna skall därefter ligga på en nivå som leder till en successiv utgiftsminskning.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 januari år 1997 förordade statsrådet Maj-Inger Klingvall generaldirektören Anna Hedborg att från den dagen vara särskild utredare i utredningen. Den 5 februari 1997 förordnades som *sakkunniga* att ingå i utredningen departementsrådet Stefan Ackerby, departementssekreteraren Karin Frank, departementssekreteraren Jonas Iversen, hovrättsassessorn Marianne Jenryd, kanslirådet Stefan Oscarson och docenten Joakim Palme. Till att som *experter* ingå i utredningen förordnades samma dag förbundsordföranden Olof Bergvall, programmeraren Andrzej Dudziuk, avdelningsdirektören Ann Johansson-Sandén, byrådirektören Hans Karlsson, utredaren Dan Ljungberg, utredaren Karin Lund, avdelningsdirektören Ingemar Svensson och nationalekonomen Anna Karin Åberg.

Som sekreterare i utredningen har sedan den 12 februari 1997 tjänstgjort försäkringskonsulten Bengt-Olle Andersson, sedan den 1 mars 1997 hovrättsassessorn Tomas Forenius och sedan den 12 maj 1997 hovrättsassessorn Ove Nilsson. Sedan den 4 augusti 1997 har avdelningsdirektören Mikael Müller tjänstgjort som huvudsekreterare i

utredningen. Dan Ljungberg och fil dr Irene Wennemo har i viss utsträckning arbetat som sekreterare i utredningen.

Utredningen har haft att utföra ett omfattande arbete under kort tid. Av detta skäl har utredningen tvingats att avstå från att lägga konkreta lagförslag inom vissa områden. Lagutformningen på dessa punkter måste således anstå till beredningsarbetet. Med hänsyn till tidsplanen för reformeringen av ålderspensionssystemet tycker utredningen att det ändå är viktigt att betänkandet lämnas vid den tidpunkt som regeringen angett i sina direktiv.

Utredningen föreslår att huvudförslagen i betänkandet skall träda ikraft år 2001. Att förberedelsetiden inför förändringen blir tillräcklig är väsentligt för att det på ett bra sätt skall gå att genomföra de föreslagna reformerna. Förberedelsetid krävs av administrativa skäl, bl.a. för att ge tid att utveckla tekniska stödsystem, men också för att utredningens förslag i vissa delar kräver ett nytt sätt att tänka inom socialförsäkringsadministrationen.

På grund av den korta utredningstiden har det inte varit möjligt att genomföra så omfattande beräkningar av förslagens ekonomiska effekter som utredningen hade önskat. Under arbetets gång har beräkningsmodeller utvecklats. Dessa har emellertid inte hunnit användas fullt ut. Utredningen kommer att fortsätta sitt beräkningsarbete och har för avsikt att vid behov återkomma med kompletteringar i dessa delar under det fortsatta beredningsarbetet.

Förtidspensionsutredningen överlämnar härmed betänkandet SOU 1997:166 Ohälsoförsäkringen – trygghet och aktivitet. Utredningens arbete fortsätter för att, i enlighet med direktiven, senast den 1 april 1998 lämna en särskild redovisning i de delar förslagen avser ungdomar. Utredningen har också för avsikt att under den närmaste tiden återkomma med förslag till övergångsbestämmelser.

Sakkunniga Karin Frank och Stefan Oscarson har lämnat ett särskilt yttrande.

Stockholm i november 1997

Anna Hedborg

/Mikael Müller
Bengt-Olle Andersson
Tomas Forenius
Dan Ljungberg
Ove Nilsson

Innehåll

Förord ... 3

Sammanfattning ... 13

Lagförslag ... 23

Del I Bakgrund och utgångspunkter

1 Inledning ... 61
1.1 Uppdraget ... 61
1.2 Utredningsarbetet ... 63

2 Framväxten av ett försäkringsskydd ... 67
2.1 Familjen, legostadgan och fattigvårdssystemet ... 67
2.2 Industrisamhället ställde nya krav på inkomsttrygghet ... 69
2.3 Allmänna och inkomstrelaterade socialförsäkringar växer fram ... 71

3 Utgångspunkter för en ny försäkring vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga ... 73
3.1 En obligatorisk ohälsoförsäkring i offentlig regi ... 74
3.1.1 Övervägande skäl för en allmän och obligatorisk försäkring med enhetliga villkor ... 75
3.1.2 Försäkring och inte ett transfereringssystem ... 82
3.1.3 Rättvisa och effektivitet ... 84
3.2 Krav på en ny ohälsoförsäkring ... 88
3.2.1 Begriplighet, stabilitet och legitimitet ... 88
3.2.2 En renodlad ohälsoförsäkring ... 92
3.2.3 Bedömning av arbetsförmåga ... 95
3.2.4 Rehabilitering och omställning för att komma tillbaka i arbete ... 96
3.2.5 Långsiktig trygghet för dem som inte kan komma tillbaka i arbete ... 99
3.2.6 Trygghet mot inkomstbortfall ... 100
3.2.7 En grundnivå i ljuset av standarden i totalbefolkningen ... 106
3.2.8 Ett aktivt liv ... 107

4 Huvuddragen i nuvarande regelsystem 111
4.1 Sjuklön och sjukpenning 111
4.2. Förtidspension och sjukbidrag 112
4.2.1 Kriterier för rätt till förtidspension och sjukbidrag 112
4.2.2 Beräkning av förtidspensionens storlek 114
4.2.3 Pensionstillskott 116
4.2.4 Bostadstillägg till pensionärer 117
4.2.5 Särskilt grundavdrag för folkpensionärer 117
4.3 Anställningsskydd vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom 119
4.4 Internationella förhållanden 122

5 Förtidspensioneringar historiskt och i framtiden 125
5.1 Den hittillsvarande utvecklingen 127
5.1.1 Långa sjukfall och förtidspension 130
5.1.2 Förtidspensionens storlek och ersättningsnivåer 130
5.1.3 Kostnadsutvecklingen 131
5.1.4 Förtidspensioner fördelat på åldersgrupper 132
5.1.5 Diagnoser 134
5.1.6 Utbildnings- och yrkesbakgrund 137
5.2 Nuläge 141
5.3 Den framtida utvecklingen 143
5.3.1 Ökad press av demografiska skäl 144
5.3.2 Den allmänna hälsoutvecklingen en osäker faktor 145
5.3.3 Utvecklingen på arbetsmarknaden troligen avgörande 146
5.3.4 Renodling av försäkringen har en återhållande effekt 148
5.3.5 Förekomsten av alternativa ersättningssystem kan få stor betydelse 149

6 Internationella jämförelse 151
6.1 Arbetskraftsdeltagande i olika länder 152
6.2 Tidig pensionsavgång stimuleras 153
6.3 Sysselsättningen för äldre arbetskraft 155
6.4 Reformer i syfte att minska kostnader och öka arbetskraftsdeltagandet 157
6.5 Jämförelse mellan olika länders försäkringssystem 159
6.5.1 Danmark 159
6.5.2 Tyskland 162
6.5.3 Storbritannien 164
6.5.4 Frankrike 165
6.5.5 Nederländerna 166

Del II Överväganden och förslag

7 Kriterier för rätt till ersättning 169
7.1 Renodling av försäkringssystemen 171
7.2 Nuvarande regler för rätt till förtidpension och sjukbidrag 172
7.2.1 Hel och partiell förtidspension och sjukbidrag 173
7.2.2 Bedömning av sjukdom och arbetsförmåga 174
7.3 Arbetsmarknadsverkets roll och förutsättningar 181
7.3.1 Nuvarande regler för rätt till arbetslöshetsersättning 182
7.3.2 Arbetsmarknadsverkets förutsättningar 185
7.4 Utredningens överväganden och förslag 187
7.4.1 Bedömning av sjukdom och arbetsförmåga 187
7.4.2 Lägre formellt krav för rätt till hel ersättning 204
7.5 Kriterier för rätt till sjukpenning och långtidssjukpenning 207
7.5.1 Nuvarande regler för rätt till sjukpenning 207
7.5.2 Vilka kriterier skall gälla för rätt till långtidssjukpenning och sjukpenning? 208

8 Avvägningar vid utformningen av den inkomstrelaterade ersättningen 211
8.1 Direktiven 211
8.2 Inkomstbortfallsersättningen i nuvarande ATP-system 211
8.3 Tidigare förslag 213
8.4 Ett historiskt underlag för antagandeinkomsten 214
8.5 Inkomstunderlaget 227
8.6 Den procentuella ersättningsnivån 229
8.7 Indexering av ersättningen 231

9 Avvägningar vid utformningen av ett grundskydd 235
9.1 Direktiven 235
9.2 Grundtryggheten i nuvarande folkpensionssystem 236
9.3 Tidigare förslag 237
9.4 Utgångspunkter för ett nytt grundskydd 237
9.5 En ålders- och standardrelaterad garantinivå 242

10 Långtidssjukpenning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga 249
10.1 Tidigare förslag 250
10.2 Direktiven 251
10.3 Långtidssjukpenning 252
10.3.1 En ny ersättningsform 252
10.3.2 Övergång till långtidssjukpenning 256

10.4 Inkomstrelaterad långtidssjukpenning 260
10.4.1 Ett inkomstunderlag baserat på de två bästa av de tre senaste åren 260
10.4.2 En ersättningsnivå på 80 procent 263
10.4.3 Indexering av den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen 264
10.5 Garantinivån 265
10.6 Bostadsstöd 266
10.7 Beslutsnivå 268
10.8 Överklagande av beslut 268
10.9 Arbetsrättsliga konsekvenser 270

11 Aktiv rehabilitering och uppföljning 273
11.1 Bakgrund 273
11.2 Innebörden av rehabilitering 277
11.3 Planering av rehabiliteringsåtgärder 277
11.4 Ersättning under tid med rehabilitering 279
11.4.1 Gällande regler 279
11.4.2 Andra utredningar 281
11.4.3 Överväganden 282
11.5 Rehabilitering genom utbildning 284
11.5.1 Gällande regler 284
11.5.2 Andra utredningar 287
11.5.3 Överväganden 288
11.6 Rehabilitering under tid med förtidspension 292
11.7 Möjligheter till överklagande m.m. 293

12 Särskild inkomstutfyllnad till personer som övergår till ett lägre betalt arbete 297
12.1 Tidigare och nuvarande regler 297
12.2 Överväganden och slutsatser 298
12.2.1 Inkomstbortfallsprincipen bör uppfyllas 298
12.2.2 Arbetslinjen bör hävdas 298
12.3 Utredningens förslag 299
12.3.1 Vilka kan beviljas särskild inkomstutfyllnad 300
12.3.2 Beslut efter friskskrivning 302
12.3.3 Underlag för beräkning av särskild inkomstutfyllnad 303
12.3.4 Förvärvsinkomsten bör reallöneindexeras 306
12.3.5 Högre förvärvsinkomst än den löneindexerade 306
12.3.6 Lägre förvärvsinkomst än den löneindexerade 307
12.3.7 Särskild inkomstutfyllnad vid arbetslöshet 308
12.3.8 Halv reallöneindexering av särskild inkomstutfyllnad 309
12.3.9 Omprövning 309

13 Förtidspension vid varaktig nedsatt arbetsförmåga 311
13.1 Tidigare förslag 312
13.2 En permanent ersättning 312
13.3 Beviljande av förtidspension 313
13.4 Övre åldersgränsen 65 år 315
13.5 Inkomstrelaterad förtidspension 316
13.5.1 En antagandeinkomst baserad på de fyra bästa av de sex senaste åren 316
13.5.2 En ersättningsnivå på 65 procent 326
13.5.3 Indexering av den inkomstrelaterade förtidspensionen 329
13.5.4 Konjunkturlägets betydelse 339
13.6 Garantinivån 342
13.6.1 En åldersrelaterad garantinivå 342
13.6.2 Indexering av garantinivån 344
13.7 Rätt till bostadstillägg 346

14 Stimulans till ett aktivt liv under tid med förtidspension 349
14.1 Inledning 350
14.2 Nuvarande förhållanden 352
14.2.1 Kriterier för rätt till förtidspensin och sjukbidrag 352
14.2.2 Utredningen vid bedömning av arbetsförmågan 352
14.2.3 Möjligheter till prövning av indragning eller minskning av pensionen vid förbättring av arbetsförmågan 354
14.2.4 Minskning eller indragning vid väsentlig förbättring av arbetsförmågan 355
14.2.5 Ändring av beslut om pension 356
14.2.6 Övriga möjligheter till förvärvsarbete i samband med förtidspension 356
14.2.7 Förtidspensionärer som återvänder till arbetsmarknaden 357
14.3 Överväganden och förslag 358
14.3.1 Allmänna utgångspunkter för förslaget 358
14.3.2 Närmare redovisning av förslaget 365

15 Rätt att studera under tid med förtidspension 395
15.1 Nuvarande regler för rätt till studier under tid med förtidspension 395
15.2 Att studera med studiemedel 396
15.3 Utredningens överväganden och slutsatser 400
15.4 Utredningens förslag 402
15.4.1 Ingen begränsning till vissa studier 403
15.4.2 Skall även en få studera som erhållit utbildning som rehabiliteringsåtgärd? 404
15.4.3 Ingen åldersgräns 405
15.4.4 Begränsas till ett år eller 365 kalenderdagar 405

15.4.5 Samordning mellan förtidspension och studiemedel 407
15.4.6 Vilande förtidspension efter ett års studier 408
15.4.7 Anmälan till försäkringskassan 410
15.4.8 När anmälan om studier inte görs 410

16 Koppling till det reformerade ålderspensionssystemet 413
16.1 Direktiven 413
16.2 Inledning 413
16.3 Övergång från långtidssjukpenning till ålderspension 415
16.4 Tidpunkt för övergång från förtidspension till ålderspension 416
16.5 Ålderspensionsrätt vid långtidssjukpenning 417
16.6 Ålderspensionsrätt vid förtidspension 417
16.6.1 Pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp under tid med förtidspension 418
16.6.2 Pensionsgrundande inkomst för förvärvsinkomster under tid med förtidspension 419
16.6.3 Pensionsgrundande inkomst vid partiell förtidspension och särskild inkomstutfyllnad 420
16.7 Konsekvenser på ålderspensionsrätten för tidigare förtidspensionärer och mottagare av långtidssjukpenning 421

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 423
17.1 Ikraftträdande 423
17.2 Övergångsregler 426

18 Övriga frågor 427
18.1 Redukton av pensionsförmån i vissa fall 427
18.1.1 Inledning 427
18.1.2 Närmare om nuvarande regler 431
18.1.3 Övervägande och förslag 439
18.2 Samordning av förtidspension och arbetsskadelivräntor m.m. 444
18.2.1 Inledning 444
18.2.2 Närmare om nuvarande regler 446
18.2.3 Överväganden och förslag 450

19 Finansiering av ohälsoförsäkringen 455
19.1 Nuvarande finansiering av socialförsäkringen 455
19.2 En sjukförsäkringsavgift på förvärvsinkomsten 460
19.3 På statsbudgeten med ett saldo som går att utläsa 463

Del III Konsekvenser av förslagen

20 Ekonomiska konsekvenser 467
20.1 Inledning 467
20.2 Finansiella effekter 467
20.2.1 Besparingskraven i förhållande till dagens utgiftsram 468
20.2.2 Utgifter för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom 469
20.2.3 Utgifter för sjukpenning 471
20.2.4 Utgifter för andra system 471
20.2.5 Utgifternas utveckling på längre sikt 472
20.3. Effekter för individer och grupper 474
20.3.1 Ersättning vid nedsatt arbetsförmåga 475
20.3.2 Annan ersättning 494
20.4 Konsekvenser i det reformerade ålderspensionssystemet 495
20.5 Sammanfattningsvis 496

21 Konsekvenser för avtalsförsäkringarna 499
21.1 Avtalsförsäkringar 499
21.2 Kompletterande avtalsförsäkringar vid långtidssjukskrivning och förtidspension 500
21.3 Påverkas avtalsförsäkringarna av utredningens förslag 503

22 Internationella konsekvenser 507
22.1 EG-rätten 507
22.2 EG-rätten i förhållande till utredningens förslag 510
22.3 Nordiska konventionen 514
22.4 Nordiska konventionen och utredningens förslag 514

23 Författningskommentar 515
23.1 Förslag till ändring av lagen (1962:381) om allmän försäkring 515
23.2 Förslag till lag (000) om inkomstgrundad ålderspension. 547

Särskilt yttrande av Karin Frank och Stefan Oscarson 551

Appendix 553

Bilaga 1 Utredningens direktiv 559
Bilaga 2 Utredningens tilläggsdirektiv 569
Bilaga 3 Om reducering av förtidspension med inkomster av näringsverksamhet 573
Bilaga 4 Klasskillnader i ohälsa och dödlighet kräver robust finansering av förtidspensionerna 603
Bilaga 5 Inkomstutveckling för individer i olika inkomstlägen 623

Sammanfattning

Utgångspunkter för en ny försäkring vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

Utredningen har identifierat ett antal principiellt viktiga utgångspunkter för utformningen av trygghetssystem i allmänhet och en försäkring mot långvarigt nedsatt arbetsförmåga i synnerhet. Det huvudsakliga försäkringsskyddet vid långvarig ohälsa bör tillhandahållas av en obligatorisk offentlig försäkring. Genom att ansluta hela befolkningen och tillämpa enhetliga villkor kan de ekonomiska konsekvenserna av ohälsa spridas så brett som möjligt. Det är ett sådant system som bäst kan leva upp till högt ställda krav på rättvisa och effektivitet.

Det finns ett antal krav som bör ställas på en allmän och offentlig ohälsoförsäkring:

- Det bör finnas tydligt definierade medicinska kriterier för rätt till ersättning.
- Huvudlinjen bör vara att ingen permanent ersättning skall betalas ut förrän möjligheterna till rehabilitering och omställning är uttömda.
- Den som trots rehabiliteringsinsatser inte kan arbeta bör få sin långsiktiga ekonomiska och sociala situation tryggad genom en förtidspension som inte förväntas upphöra förrän vid övergången till ålderspension vid 65 års ålder.
- Försäkringen bör tillhandahålla både inkomst- och grundtrygghet. Försäkringsskyddet bör ligga på en sådan nivå att kompletterande lösningar får karaktären av utfyllnad.
- Det som bör försäkras i en ohälsoförsäkring är den framtida försörjningsförmågan. Här inbegrips att förtidspensionärer bör tillgodoräknas åtminstone viss del av reallönetillväxten bland de förvärvsaktiva. Det ekonomiska skyddet bör också innefatta en tryggad ålderspension till före detta förtidspensionärer.
- Försäkringen bör underlätta för förtidspensionärer att leva ett aktivt liv. Den förtidspensionär – som trots sjukdom eller funktionshin-

der – vill pröva på arbete, studier eller andra aktiviteter bör uppmuntras att göra detta.

Avvägningar vid utformningen av den inkomstrelaterade ersättningen

Av principiella skäl bör det vara den framtida försörjningsförmågan som skall försäkras i en ohälsoförsäkring. 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 konstaterar att den aktuella inkomsten vanligtvis också är det bästa måttet på den framtida inkomsten.

Samtidigt kan den aktuella inkomsten i enskilda fall innebära såväl över- som underskattningar av de förväntade framtida inkomsterna. Det finns flera faktorer som talar för att det i framtiden kan bli vanligare med oregelbundna inkomstförhållanden. Mot denna bakgrund bör långtidssjukpenning och förtidspension bygga på historisk inkomst. Utredningen föreslår därför att ersättningen från långtidssjukpenningen skall utgöras av genomsnittet av de två bästa inkomståren de tre senaste åren. När det gäller förtidspension bör det vara de fyra bästa inkomståren av de sex senaste åren. Ett historiskt underlag minskar risken för att ersättningen baseras på tillfälligt låga eller höga inkomster.

Ju längre tid en ersättning skall betalas ut från ohälsoförsäkringen, desto mer angeläget är det ur ett inkomstbortfallsperspektiv att den över tid anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar. Förtidspensionärer skall alltså få ta direkt del av den standardutveckling som förvärvsarbetande får vid tillväxt. Utredningen föreslår därför att utgående förtidspension årligen skall räknas upp dels med den allmänna prisutvecklingen, dels med halva reallönetillväxten bland de förvärvsarbetande.

Avvägningar vid utformningen av ett grundskydd

Försäkringsskyddet för långtidssjuka och förtidspensionärer bör bestå av ett standardskydd och ett grundskydd. Precis som den inkomstrelaterade ersättningen bör grundskyddet i någon utsträckning utformas som en försäkringsersättning, dvs. återspegla den inkomst den enskilde skulle ha haft om han eller hon inte blivit sjuk eller funktionshindrad. För att kunna avspegla en sådan tänkt framtida inkomst bör det finnas en koppling mellan grundnivån och den levnadsstandard som är typisk

eller genomsnittlig för dem i motsvarande ålder som inte har drabbats av nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller funktionshinder.

Den garanterade nivån i ohälsoförsäkringen bör därför starta på en lägre nivå för de allra yngsta, men räknas upp realt i takt med ökad ålder upp till ungefär 30 år. Därefter kan den ligga fast på en och samma – högre – nivå fram till 65 år. Med en sådan konstruktion får den som i unga år förtidspensioneras på grundnivån i viss utsträckning följa den utveckling som hans eller hennes jämnåriga har.

Garantinivån bör av principiella skäl följa med uppåt i takt med standardförbättringar hos dem som förvärvsarbetar. Syftet är att ge en anpassning till levnadsstandarden för de förvärvsaktiva. Om befolkningen i stort får högre levnadsstandard bör svårt sjuka eller funktionshindrade förtidspensionärer få del av förbättringen.

Grundtryggheten bör utgå som en utfyllnad ovanpå den inkomstrelaterade försäkringsersättningen upp till en viss garanterad nivå.

Kriterier för rätt till ersättning

Utredningen ansluter sig i princip till de grundtankar som legat bakom utvecklingen av kriterierna för rätt till förtidspension, dvs. att arbetslinjen främjas och social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen renodlas. Det är emellertid angeläget att göra vissa förtydliganden av vad som bör gälla vid bedömning av arbetsförmågan.

Personens arbetsförmåga bör alltid, med beaktande av möjligheter till rehabilitering eller andra omställningar, fastställas med utgångspunkt i hans eller hennes individuella förutsättningar att försörja sig genom arbete.

Kravet på nedsättning av arbetsförmåga för rätt till hel sjukpenning, långtidssjukpenning och förtidspension minskar från nuvarande 100 procent till sju åttondedelar av hel arbetsförmåga. Utredningen bedömer emellertid att detta är mer en formell än en reell förändring.

Den s.k. steg-för-steg-bedömningen vid bedömning av rätten till ersättning kvarstår. Arbetsförmågan skall även i fortsättningen i första hand relateras till det egna arbetet eller annat arbete hos nuvarande arbetsgivare. Först när dessa möjligheter är uttömda, bland annat med stöd av rehabiliteringsåtgärder, skall arbetsförmågan relateras till ett annat arbete på den öppna arbetsmarknaden.

När det gäller begreppet *normalt förekommande arbete* hävdar utredningen att man bör skilja på konjunkturella och strukturella faktorer. Arbeten som håller på att fasas ut från arbetsmarknaden på grund av strukturella förändringar bör inte anses vara normalt förekommande. Arbetsförmågan bör inte relateras till ett sådant arbete med mindre än

att det också är tillgängligt för den försäkrade. I likhet med idag skall det finnas möjlighet att vid *särskilda skäl* delvis efterge kravet på nedsättning av arbetsförmågan. Utredningen gör här ett förtydligande som innebär att *särskilda skäl* tar sikte på att man gör avsteg från kravet på rehabilitering eller annan omställning, exempelvis flyttning till annan ort.

Utredningen har förutsatt att regeringens förslag om rätt till 25 procent arbetslöshetsersättning för den som beviljats 75 procents ersättning från ohälsoförsäkringen och är arbetslös på resterande 25 procent, också blir riksdagens beslut. Om regeringens förslag inte genomförs föreslår utredningen att en förutsättning för beviljande av 75 procents ersättning är att det också finns ett tillgängligt arbete för personen på den kvarstående arbetsförmågan.

Långtidssjukpenning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga

När en individ har varit sjukskriven i ett år skall ohälsoförsäkringen övergå till att betala ut långtidssjukpenning. Denna nya ersättningsform för personer med långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga föreslås ta vid efter ett års sjukskrivning. Långtidssjukpenning skall liksom sjukpenning vara en ersättning som betalas dag-för-dag.

Långtidssjukpenningen skall ge ekonomisk ersättning för den framtida försörjningsförmåga som går förlorad till följd av sjukdom. Den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen skall utgöra 80 procent av ett underlag som motsvarar genomsnittet av de två i inkomsthänseende bästa åren av de tre år som närmast har föregått övergången till långtidssjukpenning.

Utgående inkomstrelaterad långtidssjukpenning skall årligen justeras i förhållande till förändringen i den allmänna prisnivån (KPI).

Den inkomstrelaterade ersättningen skall kompletteras med samma konstruktion och nivå på grundskyddet som vid förtidspension. Den garanterade nivån skall vara både ålders- och standardrelaterad.

Personer med lägre sjukpenning än garantinivån inom långtidssjukpenningen kan efter ansökan beviljas långtidssjukpenning i form av garantinivån redan innan ettårsgränsen har passerats. En förutsättning är att hans eller hennes arbetsförmåga bedöms förbli nedsatt under minst ett år.

Aktiv rehabilitering och uppföljning

I syfte att få en mer sammanhållen ohälsoförsäkring föreslås att rehabiliteringspenningen tas bort. Den som genomgår rehabiliteringsåtgärder skall i stället få sjukpenning, långtidssjukpenning eller förtidspension. Detta innebär dock ingen förändring beträffande ersättningsnivån. Det innebär heller ingen ändring i möjligheten att få ersättning för merkostnader i samband med rehabilitering. Vikten av uppföljning och planering av rehabiliteringsåtgärderna betonas. Vidare föreslås utökade möjligheter att som rehabiliteringsåtgärd påbörja en längre högskoleutbildning samt att den som har förtidspension skall kunna ansöka om att få ta del av rehabiliteringsåtgärder. Utredningen föreslår också ökade möjligheter att få frågan om den egna rehabiliteringen prövad av en högre instans.

Särskild inkomstutfyllnad till personer som övergår till ett lägre betalt arbete

En person som på grund av sjukdom tvingas lämna sin anställning men till följd av försäkringens krav på omställning saknar rätt till förtidspension, skall kunna få särskild inkomstutfyllnad om han bedöms ha arbetsförmåga i ett lägre betalt arbete. Den särskilda inkomstutfyllnaden utgörs av mellanskillnaden mellan förtidspensionen och lönen i det nya arbetet.

Förtidspension vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Den som till följd av sjukdom eller funktionshinder har fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt skall få förtidspension. En skillnad mot nuvarande ordning är att förtidspensionerna skall vara finansiellt och organisatorisk frikopplade från ålderspensionssystemet och i stället ingå i en sammanhållen ohälsoförsäkring.

Förtidspensionen skall ge ekonomisk ersättning för den framtida försörjningsförmåga som gått förlorad. Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall utgöra 65 procent av en antagandeinkomst, som motsvarar genomsnittet av de fyra i inkomsthänseende bästa av de sex år som närmast föregått pensionsfallsåret. En alternativ beräkningsregel skall efter ansökan kunna utnyttjas av dem som under minst tre av de sex åren på grund av omfattande perioder av sjukfrånvaro, arbetslöshet etc. har haft lägre inkomster än normalt.

Försäkringen skall också ersätta den framtida reala löneutveckling som det kan antas att personen skulle ha kommit att få del av om han

eller hon hade förblivit frisk och fortsatt arbeta. Utgående inkomstrelaterade förtidspensioner skall därför årligen justeras med dels förändringen i den allmänna prisnivån (KPI), dels halva den realinkomstförändring som de förvärvsarbetande har fr.o.m.till 60 års ålder.

Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall kompletteras med en garantinivå. De förtidspensionärer som inte har tjänat in någon inkomstrelaterad ersättning alls eller endast en låg sådan skall få en utfyllnad upp till garantinivån. Den garanterade nivån föreslås stiga med ålder.

Av i princip samma skäl som gäller för den inkomstrelaterade ersättningen skall även garantinivån årligen räknas om med hänsyn till prisutvecklingen och – vid reallöneökningar – med hänsyn till den reala inkomstförändringen hos de förvärvsarbetande.

Stimulans till ett aktivt liv under tid med förtidspension

Dagens förtidspensionssystem har en utformning som i praktiken ofta är passiviserande och leder till att förtidspensionärer med viss arbetsförmåga avhåller sig från såväl förvärvsarbete som annan aktivitet som exempelvis politiska uppdrag. Utredningen föreslår därför att en förtidspensionär under vissa förutsättningar skall kunna arbeta utan att detta i sig leder till prövning av indragning eller minskning av förtidspensionen.

Hel förtidspension skall minskas med 80 procent av den arbetsinkomst som under tid med förtidspension tjänats in av en förtidspensionär i en anställning. I fråga om näringsidkare skall försäkringskassan i motsvarande situation kunna besluta om vilande pension.

Rätt att studera under tid med förtidspension

En förtidspensionär skall ha rätt att med bibehållen förtidspension bedriva studier under som längst 365 kalenderdagar. Möjligheten att studera skall ses som ett alternativ till andra former av aktiviteter som ökar möjligheten för personen att leva ett mera aktivt liv och bygga på den enskildes egen vilja och önskan att forma sin tillvaro och utveckla sig själv.

Om studierna varar längre tid än 365 dagar skall förtidspensionen vara vilande fr.o.m. andra studieåret och tills studierna har avslutats. Förtidspensionären får efter det första året studera under samma ekonomiska förutsättningar som gäller för övriga studerande, exempelvis med stöd av studiemedel.

Koppling till ålderspensionssytemet

Även fortsättningsvis skall 65 år vara den ålder då en löpande förtidspension avlöses av ålderspension.

En person som har drabbats av permanent nedsättning av arbetsförmågan till följd av sjukdom skall inte komma i en sämre eller bättre situation än som skulle ha varit fallet om han eller hon fortsatt att arbeta, eller i förhållande till den förvärvsarbetande befolkningen i övrigt. Därför bör som regel hela den antagna inkomsten ge ålderspensionsrätt. Det främsta motivet är att den självrisk som försäkringen innehåller endast bör betalas under den tid då individen faktiskt, på grund av sjukdomen, inte kan arbeta och tjäna in en egen inkomst. Ett annat skäl till att hela antagandeinkomsten skall utgöra pensionsgrundande inkomst är att ålderspensionssystemet i sig innehåller en begränsning av ersättningsnivån. En lägre kompensationsgrad vad gäller pensionsgrundande inkomst skulle således innebära en dubbel kompensationsförlust för före detta förtidspensionärer.

Om antagandeinkomsten skall utgöra grund för ålderspensionsrätt under hela tiden fram till övergången till ålderspension, skulle det emellertid leda till att förtidspensionärerna blir överkompenserade i förhållande till om de hade fortsatt att arbeta och gentemot övriga som förvärvsarbetar. De underlag som utredningen har tagit fram visar nämligen att förvärvsinkomsterna, i genomsnitt, har en stagnerande eller fallande utveckling för individer när de närmar sig slutet av sitt yrkesverksamma liv. Utredningen föreslår därför att det från och med 60 års ålder är den utgående förmånen som skall ge ålderspensionsrätt.

Finansiering av försäkringen

Alla ohälsoförsäkringens inkomstrelaterade ersättningar skall finansieras med socialavgifter i form av arbetsgivaravgifter för anställda och egenavgifter för näringsidkare. Utfyllnad upp till den garanterade grundnivån finansieras med allmänna skattemedel.

Förtidspension och långtidssjukpenning bör föras samman med försäkring för sjukpenning till en gemensam försäkringsgren. Föräldraförsäkring och ersättning till sjukvård avförs från sjukförsäkringen och finansieras i särskild ordning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt utredningens bedömning kan utredningens förslag av flera skäl, framför allt problematiken i samband med övergången till 2000-talet, inte träda i kraft förrän den 1 januari år 2001. De förslag som inte kräver några större anpassningar av datasystemen kan dock träda i kraft tidigare. Utredningen förordar därför att förslagen om rehabilitering och kriterier för förtidspension och sjukpenning träder i kraft redan den 1 januari år 1999.

När det gäller övergångsbestämmelser för dem som redan är förtidspensionärer har utredningen för avsikt att återkomma med förslag. Utgångspunkten är att för dem som redan är förtidspensionärer skall gälla oförändrade ekonomiska villkor.

Ekonomiska konsekvenser

Sammanfattningsvis kan sägas att förtidspensionen för framtidens förtidspensionärer kommer att bättre ansluta till aktuella inkomster under perioden närmast före förtidspensioneringen. Det kommer för många äldre kvinnor att innebära en påtagligt högre förtidspension. För en del män med en inkomstprofil över livet med höga inkomster i början och lägre mot slutet blir det en lägre nivå. De som får förtidspension tidigt i livet kommer att få en lägre ingångsnivå. Å andra sidan innebär följsamheten med den allmänna inkomstutvecklingen förbättringar för äldre förtidspensionärer som varit förtidspensionärer en stor del av livet. För den som tidigt förtidspensioneras på grundnivå tillkommer förbättringen som följer av ålder.

Även ålderspensionsrätten blir bättre för den som förtidspensioneras tidigt, vilket kan sägas finansieras med att den tendens till överkompensation som i dag finns för dem som förtidspensioneras i 50-års åldern avskaffas.

Att sjukbidraget avskaffas kommer på individnivå att innebära att sjukskrivningen helt enkelt fortsätter. Att ersättningen beräknas på ett fastare underlag av några års inkomsthistoria kan i det individuella fallet innebära både förbättringar och försämringar vid själva omräkningen. Oftast och i genomsnitt torde det bli en smärre försämring. Att folkpensionen och de särskilda skattereglerna för pensionärer försvinner kompenseras för dem med de allra lägsta inkomsterna gott och väl av en högre grundnivå under större delen av livet. För dem som haft inkomster som ger en förtidspension strax ovanför grundnivån blir det – åtminstone ingångsvis – en viss försämring. Det torde emellertid ofta röra sig om personer som blir förtidspensionerade tidigt i livet. De

kommer därmed att så småningom bli kompenserade av löneföljsamheten.

Avslutningsvis kan det åter påpekas: Det nya regelverket gäller nytillkommande personer. För dem som redan är förtidspensionerade är avsikten att övergångsreglerna ska ge i princip oförändrade villkor.

Lagförslag

Arbetet med att utforma förslag till lagstiftning i enlighet med utredningens förslag har till följd av den mycket snäva tidsramen för utredningens arbete i denna del i huvudsak fått inriktas på de centrala delarna av förslagen. Således saknas förslag till lagtext i fråga om vissa av de förslag som lämnas i betänkandet.

Som framgått av den ovan lämnade redovisningen föreslår utredningen bl.a. att nuvarande system med förtidspension i form av folkpension och tilläggspension (ATP) ersätts av ett system med inkomstrelaterad förtidspension och garantibelopp till förtidspensionärer samt att sjukbidraget avskaffas och ersätts med en ny ersättningsform vid till följd av sjukdom långvarigt nedsatt arbetsförmåga, nämligen långtidssjukpenning.

En ambition har varit att samla de bestämmelser som specifikt avser förtidspension i ett och samma kapitel. Således föreslås att 7 kap. lagen om allmän försäkring skall innehålla de grundläggande kriterierna för förtidspension, reglerna om den utredning och de andra åtgärder som bör vidtas för att klargöra om rätt till förtidspensionen som grundskyddet i form av garantibelopp, regler om minskning av förtidspension med förvärvsinkomster som tjänats in under tid med förtidspenion, regler om förnyad prövning av en beviljad förtidspension och om rätt att studera under tid med förtidspension m.m.

De föreslagna reglerna om långtidssjukpenning har inarbetats i 3 kap. lagen om allmän försäkring. Härutöver lämnas vissa andra förslag till ändringar i lagen om allmän försäkring. Bl.a. föreslås att rehabiliteringspenningen enligt 22 kap. avskaffas. Vidare lämnas vissa förslag om ändringar av förslaget till lagen om inkomstgrundad ålderspension när det gäller ålderspensionsrätt för dem som beviljats förtidspension samt förslag till ändringar av lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Något förslag till lagtext har inte under den tid som stått utredningen till buds kunnat färdigställas när det gäller utredningens förslag om rätt till särskild inkomstutfyllnad. Sådana regler skulle emellertid

kunna föras in i 13 kap. AFL om reglerna om tilläggspension i form av förtidspension upphävas i enlighet med utredningens förslag.

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

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

dels att 1 kap. 1 och 3 §§, 3 kap. 1 , 4, 6, 7, 15, 17 §§, 7 kap., 16 kap. 2 och 8 §§, 18 kap. 21 §, 20 kap. 3 och 10 §§ samt 22 kap. 1–2, och 6–12 §§ skall ha följande lydelse,

dels att 22 kap. 17 § skall betecknas 22 kap. 13 §,

dels att rubrikerna till 3 kap. och 22 kap. skall ha följande lydelse

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 3 kap. 1 a §, 4 c-4 i §§, 7 c §,

dels att 13 kap., 16 kap. 7 § och 22 kap.15-16 §§ skall upphöra.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	1 §
Den allmänna försäkringen består av sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension.	Den allmänna försäkringen består av *ohälsoförsäkringen, föräldrapenningförmåner samt* folkpensionering och försäkring för tilläggspension.
Till sjukförsäkringen hör frågor om rehabilitering.	Till *ohälsoförsäkringen* hör frågor om rehabilitering.
Till den allmänna försäkringen är anslutna frivillig sjukpenningförsäkring och frivillig pensionsförsäkring.	Till den allmänna försäkringen är anslutna frivillig sjukpenningförsäkring och frivillig pensionsförsäkring.
	3 §
Försäkrade enligt denna lag är dels svenska medborgare, dels personer som utan att vara svenska medborgare är bosatta i riket. En försäkrad som lämnar Sverige skall fortfarande anses vara bosatt i riket, om utlandsvistelsen är avsedd att vara ett år.	Försäkrade enligt denna lag är dels svenska medborgare, dels personer som utan att vara svenska medborgare är bosatta i riket. En försäkrad som lämnar Sverige skall fortfarande anses vara bosatt i riket, om utlandsvistelsen är avsedd att vara ett år.
Utländsk sjöman på svenskt handelsfartyg är försäkrad för	Utländsk sjöman på svenskt handelsfartyg är försäkrad för

[1] Ändringar t.o.m. SFS 1997:1570 beaktade

tilläggspension även om han ej är bosatt i riket. Såvitt avser försäkringen för tilläggspension är den som enligt 11 kap. 6 § tillgodoräknats pensionspoäng försäkrad, även om han ej längre uppfyller förutsättningarna enligt första eller andra stycket.

Om regeringen inte föreskriver annat, skall den som av en statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning anses bosatt i riket under hela utsändningstiden även om denna är avsedd att vara längre än ett år. Detta gäller även medföljande make samt barn som inte fyllt 18 år. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denna, om de tidigare ha varit gift eller gemensamt har eller har haft barn.

tilläggspension även om han ej är bosatt i riket. Såvitt avser försäkringen för tilläggspension är den som enligt 11 kap. 6 § tillgodoräknats pensionspoäng försäkrad, även om han ej längre uppfyller förutsättningarna enligt första eller andra stycket. *Försäkrad för inkomstrelaterad förtidspension eller långtidssjukpenning är den som arbetar eller har arbetat i Sverige.*

Om regeringen inte föreskriver annat, skall den som av en statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning anses bosatt i riket under hela utsändningstiden även om denna är avsedd att vara längre än ett år. Detta gäller även medföljande make samt barn som inte fyllt 18 år. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denna, om de tidigare ha varit gift eller gemensamt har eller har haft barn.

3 kap.

Om sjukpenning och långtidssjukpenning

1 §

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

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

Rätt till sjukpenning enligt detta kapitel föreligger inte på

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

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

Rätt till sjukpenning enligt detta kapitel föreligger inte på

grundval av anställningsförmåner för tid som ingår i en sjuklöneperiod, under vilken den försäkrades arbetsgivare har att svara för sjuklön enligt lagen (1991:1947) om sjuklön.	grundval av anställningsförmåner för tid som ingår i en sjuklöneperiod, under vilken den försäkrades arbetsgivare har att svara för sjuklön enligt lagen (1991:1947) om sjuklön. *Inte heller föreligger rätt till sjukpenning för tid då långtidssjukpenning skall utges enligt 4 c eller 4 f §§.*
	1 a § *Till försäkrad som är inskriven hos allmän försäkringskassa och som fyllt 19 år skall, om inte rätt till förtidspension enligt 7 kap. föreligger, utges långtidssjukpenning enligt vad som anges nedan.*
4 §	
För dagar i en sjukperiod gäller, om inte annat följer av 10–10 b §§,	För dagar i en sjukperiod gäller, om inte annat följer av *4 c §, 4 f § eller* 10–10 b §§,
1. att sjukpenning inte utges för den första dagen, och	1. att sjukpenning inte utges för den första dagen, och
2. att hel sjukpenning för de därpå följande dagarna utgör för dag 80 procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365. Sjukpenningen avrundas till närmaste hela krontal.	2. att hel sjukpenning för de därpå följande dagarna utgör för dag 80 procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365. Sjukpenningen avrundas till närmaste hela krontal.
Som sjukperiod avses tid, under vilken en försäkrad i oavbruten följd lider av sjukdom som avses i 7 § eller har rätt till sjukpenning enligt 7 b § eller rehabiliteringspenning enligt 22 kap. 7 §. Uppkommer för den försäkrade rätt till sjukpenning enligt kapitlet i omedelbar anslutning till en sjuklöneperiod enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, skall sjukperioden enligt denna lag anses omfatta också sjuklöneperioden.	Som sjukperiod avses tid, under vilken en försäkrad i oavbruten följd lider av sjukdom som avses i 7 § eller har rätt till sjukpenning enligt 7 b § *eller långtidssjukpenning enligt 4 c eller 4 f §§*. Uppkommer för den försäkrade rätt till sjukpenning enligt kapitlet i omedelbar anslutning till en sjuklöneperiod enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, skall sjukperioden enligt denna lag anses omfatta också sjuklöneperioden.

Om en sjukperiod börjar inom fem dagar från det en tidigare sjukperiod avslutats skall bestämmelserna i första stycket samt 4 a och 10 a §§ tillämpas som om den senare sjukperioden utgör en fortsättning på den tidigare sjukperioden.

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

4 c § När en sjukperiod varat 365 dagar eller den försäkrades sjukperioder under de senaste 450 dagarna uppgått till sammanlagt 365 dagar skall sjukpenning ersättas av långtidssjukpenning.

4 d § Långtidssjukpenning utges i form av inkomstrelaterad långtidssjukpenning eller garantibelopp.

4 e § Till grund för beräkning av inkomstrelaterad långtidssjukpenning skall läggas den försäkrades pensionsunderlag enligt 4 kap. 2 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension för de tre år som närmast föregått året för beslutet om övergång till långtidssjukpenning. Pensionsunderlagen skall räknas om med hänsyn till förändringar av basbeloppet enligt 1 kap. 6 §. Vid fastställande av underlaget för långtidssjukpenning skall bortses från pensionsgrundande belopp för barnår enligt 3 kap. 15 § nämnda lag.

Om den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst enligt 3 kap. 2 och 2 a §§ vid beslutstillfället överstiger det pensionsunderlag som, på sätt som framgått av första stycket, beräknats för året närmast före beslutsåret skall i stället denna inkomst användas vid beräkningen.

Underlaget för beräkning av långtidssjukpenning utgörs av genomsnittet av de två i inkomsthänseende bästa av de tre

år som enligt första och andra styckena skall användas vid beräkningen.

Utgående inkomstrelaterad långtidssjukpenning skall inför varje nytt kalenderår justeras med hänsyn till förändring i det allmänna prisläget enligt följande. Den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen multipliceras med kvoten mellan det allmänna prisläget i juni månad året före det år justeringen avser och det allmänna prisläget i juni månad året dessförinnan.

För dagar i en period då hel inkomstrelaterad långtidssjukpenning utges skall ersättningen per dag beräknas till 80 procent av det enligt tredje stycket fastställda underlaget delat med 365. Långtidssjukpenningen avrundas till närmaste krontal.

4 f § Den som har beviljats långtidssjukpenning och är bosatt i Sverige har rätt till ett garantibelopp om hans eller hennes inkomstrelaterade långtidssjukpenning inte uppgår till minst tillämplig garantinivå för långtidssjukpenningtagare enligt andra stycket. Om rätt till inkomstrelaterad långtidssjukpenning saknas uppgår garantibeloppet till den tillämpliga garantinivån. I annat fall uppgår garantibeloppet till mellanskillnaden mellan den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen och garantinivån.

För ogift långtidssjukpenningtagare uppgår garantinivån vid 19 års ålder till ett belopp motsvarande 196 procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § första stycket för år 2001. Om en ogift långtidssjukpenningtagare fyllt 20 år uppgår garantinivån till det sammanlagda beloppet

av ett belopp motsvarande garantinivån i föregående mening och det eller de åldersrelaterade tilläggsbelopp som enligt tredje stycket skall tillgodoräknas en långtidssjukpenningtagare vid fastställande av garantinivå. Garantinivåerna skall justeras med hänsyn till det allmänna prisläget och förändringar i realinkomstläget på samma sätt som anges i 7 kap. 9 § för garantinivå för förtidspensionärer.

För varje år, dock högst till ett antal av 10, med vilket en ogift långtidssjukpenningtagares ålder överstiger 19 år, skall vid fastställande av garantinivå för henne eller honom ett åldersrelaterat tilläggsbelopp motsvarande 2,5 procent av den garantinivå som anges i andra stycket första meningen tillgodoräknas henne eller honom från och med den månad som han eller hon fyller år.

I fråga om långtidssjukpenningtagare som är gift gäller att garantinivån uppgår till 89 procent av vad den skulle ha uppgått till om han eller hon varit ogift.

För dagar i period då garantibelopp enligt första stycket utges skall detta per dag beräknas till det på årsbasis fastställda garantibeloppet delat med 365. Garantibeloppet avrundas till hela krontal.

4 g § Försäkrad, som uppfyller förutsättningarna i 3 kap. 1 a §, kan, utan att förutsättningarna i 3 kap. 4 c § är uppfyllda, efter ansökan beviljas långtidssjukpenning i form av ett garantibelopp motsvarande garantinivån i 4 f § om 80 procent av hans eller

hennes sjukpenninggrundande inkomst är lägre än långtidssjukpenningens garantinivå. En sådan ansökan skall beviljas om den försäkrade uppfyller kraven på arbetsförmågenedsättning i 3 kap. 7 § och arbetsförmågenedsättningen inte anses varaktig men kan bedömas bli bestående minst ett år.

Under tid med långtidssjukpenning enligt första stycket kan ersättning inte utgå i form av inkomstrelaterad långtidssjukpenning.

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

4 h § Är den försäkrade föremål för sådan rehabiliteringsåtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. skall arbetsförmågan under den tid åtgärden pågår vid bedömningen av rätt till långtidssjukpenning anses nedsatt i den mån den försäkrade på grund av åtgärden är förhindrad att utföra förvärvsarbete.

4 i § Långtidssjukpenning kan utges i nivåerna hel, tre fjärdedels, halv respektive en fjärdedels långtidssjukpenning. Nivån på långtidssjukpenningen bestäms i förhållande till nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga; nedsättning med minst sju åttondelar berättigar till hel långtidssjukpenning, ned-

sättning med minst tre fjärdedelar berättigar till tre fjärdedels långtidssjukpenning, nedsättning med minst hälften berättigar till halv långtidssjukpenning och nedsättning i mindre grad men med minst en fjärdedel berättigar till en fjärdedels långtidssjukpenning.

6 §

En försäkrad skall, när han gör anspråk på sjukpenning, till den allmänna försäkringskassan anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden eller andra omständigheter, som påverkar rätten till sjukpenning eller sjukpenningens storlek.

En försäkrad skall, när han gör anspråk på sjukpenning *eller långtidssjukpenning*, till den allmänna försäkringskassan anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden eller andra omständigheter, som påverkar rätten till sjukpenning *eller långtidssjukpenning* eller *sådan ersättnings* storlek.

Allmän försäkringskassa skall i den utsträckning det skäligen påkallas genom förfrågningar hos de försäkrade eller på annat lämpligt sätt inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter som har betydelse för sjukpenningförsäkringen.

Allmän försäkringskassa skall i den utsträckning det skäligen påkallas genom förfrågningar hos de försäkrade eller på annat lämpligt sätt inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter som har betydelse för *ohälsoförsäkringen.*

7 §

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.

Sjukpenning utges till försäkrad om hans eller hennes fysiska eller psykiska prestationsförmåga till följd av sjukdom eller med sjukdom jämställda tillstånd är begränsad i sådan utsträckning att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete (arbetsförmågan) kan bedömas som nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till ett heltidsarbete. Med sjukdom jämställs ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga, som orsakats av sjukdom för vilken sjukpenning utgetts och som fortfarande kvarstår när 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 arbets-

Vid bedömningen av om sjukdom eller med sjukdom jämställt tillstånd föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Nivån på den försäkrades sjukpenning bestäms i förhållande till nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga; nedsättning med minst sju åttondelar berättigar till hel sjukpenning, nedsättning med minst tre fjärdedelar berättigar till tre fjärdedels sjukpenning, nedsättning med minst hälften berättigar till halv sjukpenning och nedsättning i mindre grad men med minst en fjärdedel berättigar till en fjärdedels sjukpenning.

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt med minst sju åttondelar 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 arbete 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 motsvarande mån den dagen.

Bedömningen av i vad mån en försäkrads arbetsförmåga är nedsatt skall, med beaktande av möjligheterna till sådana rehabiliteringsåtgärder som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap., utgå från hans eller hennes egna förutsättningar att försörja sig genom

– i första hand – sitt vanliga arbete eller annat arbete hos ar-

förmågans 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.

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.

betsgivaren,

– i andra hand – sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller

– annat lämpligt arbete som är tillgängligt för henne eller honom.

Efter det att arbetsförmågan bedömts enligt andra stycket får vid bedömningen av rätten till sjukpenning bortses från möjligheter till rehabilitering eller annan omställning om särskilda skäl föreligger. Därvid får beaktas den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden eller andra liknande omständigheter. En förutsättning för tillämpning av första meningen i detta stycke är att arbetsförmågan, utan beaktande av möjligheter till rehabilitering eller annan omställning, kan anses nedsatt till följd av sjukdom med minst en fjärdedel.

Vid prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning för tid under vilken han *eller hon* 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 ske med bortseende från den nedsättning av förmågan eller möjligheten att bereda sig inkomst genom arbete som ligger till grund för utgående pension.

7 c § Sjukpenning utges i enlighet med reglerna i detta kapitel även när den försäkrade

är föremål för sådan rehabiliteringsåtgärd som avses i 22 kap.

Arbetsförmågan skall under den tid åtgärden pågår anses nedsatt i den mån den försäkrade på grund av rehabiliteringsåtgärden är förhindrad att utföra förvärvsarbete.

15 §

Sjukpenning utgår ej för tid då den försäkrade

a) fullgör annan tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt än grundutbildning som är längre än 60 dagar;

b) är intagen i sådant hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga med stöd av 3 § sagda lag;

c) är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt;

d) i annat fall än under b) eller c) sagts av annan orsak än sjukdom tagits om hand på det allmännas bekostnad;

e) vistas utomlands i annat fall än då den försäkrade insjuknar medan han utför arbete som ett led i en här i riket bedriven verksamhet eller som sjöman anställd på svenskt handelsfartyg eller under sjukdom eller i fall som avses i 7 b § reser till utlandet med försäkringskassans medgivande.

För varje dag då en försäkrad bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende eller familjehem enligt socialtjänstlagen (1980:620) som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol eller narkotika, skall sjukpenningen på begäran av den som svarar för vårdkostnaderna minskas med 80 kronor, dock med högst en tredjedel av sjuk-

Sjukpenning *eller långtidssjukpenning* utgår ej för tid då den försäkrade

a) fullgör annan tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt än grundutbildning som är längre än 60 dagar;

b) är intagen i sådant hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga med stöd av 3 § sagda lag;

c) är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt;

d) i annat fall än under b) eller c) sagts av annan orsak än sjukdom tagits om hand på det allmännas bekostnad;

e) vistas utomlands i annat fall än då den försäkrade insjuknar medan han utför arbete som ett led i en här i riket bedriven verksamhet eller som sjöman anställd på svenskt handelsfartyg eller under sjukdom eller i fall som avses i 7 b § reser till utlandet med försäkringskassans medgivande.

För varje dag då en försäkrad bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende eller familjehem enligt socialtjänstlagen (1980:620) som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol eller narkotika, skall sjukpenningen *eller långtidssjukpenningen* på begäran av den som svarar för vårdkostnaderna minskas med 80 kronor, dock

penningens belopp. Därvid skall det belopp varmed minskning sker avrundas till närmast lägre hela krontal. Det belopp som sjukpenningen minskas med skall betalas ut till den på vars begäran minskningen har gjorts.

Utan hinder av första stycket utgår sjukpenning till försäkrad som avses under c) vid sjukdom som inträffar under tid då han får vistas utom anstalt och därvid bereds tillfälle att förvärvsarbeta.

Sjukpenning får om omständigheterna motiverar det, dras in eller sättas ned om en försäkrad

a) underlåter att meddela försäkringskassan sin vistelseadress när han under sjukdomsfall vistas annat än tillfälligt på annan adress än den som angetts till kassan

b) underlåter att enligt 6 § första stycket anmäla sådan ändring, som är av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek.

Angående nedsättning eller indragning i andra fall av ersättning som här avses stadgas i 20 kap. 3 §.

med högst en tredjedel av sjukpenningens *eller långtidssjukpenningens* belopp. Därvid skall det belopp varmed minskning sker avrundas till närmast lägre hela krontal. Det belopp som sjukpenningen *eller långtidssjukpenningen* minskas med skall betalas ut till den på vars begäran minskningen har gjorts.

Utan hinder av första stycket utgår sjukpenning *eller långtidssjukpenning* till försäkrad som avses under c) vid sjukdom som inträffar under tid då han får vistas utom anstalt och därvid bereds tillfälle att förvärvsarbeta.

17 §

Sjukpenning *eller långtidssjukpenning* får om omständigheterna motiverar det, dras in eller sättas ned om en försäkrad

a) underlåter att meddela försäkringskassan sin vistelseadress när han under sjukdomsfall vistas annat än tillfälligt på annan adress än den som angetts till kassan

b) underlåter att enligt 6 § första stycket anmäla sådan ändring, som är av betydelse för rätten till sjukpenning *eller långtidssjukpenning* eller för *sådan ersättnings* storlek.

Angående nedsättning eller indragning i andra fall av ersättning som här avses stadgas i 20 kap. 3 §.

7 kap.

Om förtidspension

1 §

Rätt till förtidspension har försäkrad, som fyllt 19 år men inte 65 år, om hans eller hennes fysiska eller psykiska prestationsförmåga till följd av sjukdom eller med sjukdom jämställda tillstånd är begränsad i sådan utsträckning att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete (arbetsförmågan) kan bedömas som varaktigt nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till ett heltidsarbete. Vid bedömningen av om sjukdom eller med sjukdom jämställt tillstånd föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Bedömningen av i vad mån en försäkrads arbetsförmåga är nedsatt skall, med beaktande av möjligheterna till sådana rehabiliteringsåtgärder som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap., utgå från hans eller hennes egna förutsättningar att försörja sig genom

– i första hand – sitt vanliga arbete eller annat arbete hos arbetsgivaren,

– i andra hand – sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller

– annat lämpligt arbete som är tillgängligt för henne eller honom.

Efter det att arbetsförmågan bedömts enligt första stycket får vid bedömningen av rätten till förtidspension bortses från möjligheter till rehabilitering eller annan omställning om särskilda skäl föreligger. Därvid får beaktas den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden eller andra liknande omständigheter. En förutsättning för tillämpning av första meningen i detta stycke är att arbetsförmågan, utan beaktande av möjligheter till rehabilitering eller annan omställning, kan anses nedsatt till följd av sjukdom med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig.

Är den försäkrade föremål för sådan rehabiliteringsåtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. skall arbetsförmågan under den tid åtgärden pågår anses nedsatt i den mån den försäkrade på grund av åtgärden är förhindrad att utföra förvärvsarbete.

2 §

Förtidspension kan utges i nivåerna hel, tre fjärdedels, halv respektive en fjärdedels förtidspension. Nivån på förtidspensionen bestäms i förhållande till nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga; nedsättning med minst sju åttondelar berättigar till hel förtidspension, nedsättning med minst tre fjärdedelar berättigar till tre fjärdedels förtidspension, nedsättning med minst hälften berättigar till halv förtidspension och nedsättning i mindre grad men med minst en fjärdedel berättigar till en fjärdedels förtidspension.

3 §

Rätt till förtidspension föreligger inte om en försäkrad uppbär hel ålderspension enligt lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension

eller lagen (000) om införande av lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension. Om en försäkrad uppbär tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ålderspension enligt nämnda lagar, har han inte rätt till högre förtidspension än en fjärdedel, halv respektive tre fjärdedelar av sådan pension.

4 §

Försäkringskassan skall, när det vid prövning av en ansökan om förtidspension kan anses nödvändigt för bedömningen av om rätt till förtidspension föreligger,

1. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter,
2. infordra utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig,
3. besöka den försäkrade,
4. föreskriva att den försäkrade skall under högst 30 dagar vara intagen på visst sjukhus, genomgå undersökning av viss läkare eller genomgå annan utredning såsom arbetsprövning eller arbetsträning, för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmågan samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering samt
5. undersöka om den försäkrade efter sådan åtgärd som avses i 7 kap. 3 b § eller 22 kap. helt eller delvis kan försörja sig själv genom arbete.

Försäkringskassan skall om det finns anledning att anta att fall som avses i 13 § föreligger påbörja utredning av saken. Därvid får försäkringskassan vidta åtgärder enligt första stycket 1–3.

Om det föreligger sannolika skäl för att fall som avses i 13 § första stycket 1–4 eller tredje stycket i samma paragraf föreligger samt för att förtidspensionen skall dras in eller minskas enligt andra eller tredje stycket i nämnda paragraf får försäkringskassan besluta att hålla inne pensionen eller utge densamma med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas. Under samma förutsättningar får försäkringskassan ålägga den förtidspensionerade att genomgå sådana undersökningar eller utredningar som anges i 4–5 i första stycket i denna paragraf. Om den förtidspensionerade vägrar att utan giltig orsak genomgå undersökning av läkare, att följa läkares föreskrift eller att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 7 kap. 3 b § eller 22 kap. får försäkringskassan, under förutsättning att den förtidspensionerade erinrats om denna påföljd, besluta att pensionen tills vidare skall dras in eller sättas ned.

Innan beslut om medicinsk utredning enligt första stycket fattas 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 regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket föreskriver. För kostnader som uppstår med anledning av en sådan föreskrift som avses i första stycket 4 skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen förordnar.

5 §

Förtidspension utgår i form av inkomstrelaterad förtidspension eller garantibelopp till förtidspensionärer.

6 §

Inkomstrelaterad förtidspension grundas, om inte annat följer av vad som sägs i andra meningen, på den pensionsberättigades pensionsunderlag enligt 4 kap. 2 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension för de sex år som närmast föregått det år då pensionsfallet inträffat eller, i fall som avses i fjärde stycket, dessa pensionsunderlag jämte de pensionsunderlag som enligt nämnda stycke dessutom får läggas till grund för beräkningen av förtidspension. Vid beräkning av inkomstrelaterad förtidspension skall bortses från pensionsgrundande belopp för barnår enligt 3 kap. 15 § nämnda lag.

Vid beräkning av inkomstrelaterad förtidspension skall pensionsunderlag räknas om med hänsyn till förändringar av basbeloppet enligt 1 kap. 6 §. Därvid skall pensionsunderlaget multipliceras med kvoten mellan basbeloppet för det år beräkningen sker och basbeloppet för det år pensionsunderlaget avser.

Hel inkomstrelaterad förtidspension motsvarar sextiofem procent av genomsnittet av de fyra högsta pensionsunderlagen av de pensionsunderlag som avses i första stycket. Vid bestämmande av vilka pensionsunderlag som utgör de fyra högsta av de pensionsunderlag som skall ligga till grund för beräkningen av förtidspension skall hänsyn tas till omräkning enligt andra stycket.

Inkomstrelaterad förtidspension som fastställts enligt denna paragraf skall justeras med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget och förändringar i realinkomstläget i enlighet med vad som anges i 8 §.

Om en pensionsberättigad under vart och ett av minst tre av de sex år som närmast föregått det år då pensionsfallet inträffat, i sådan utsträckning att det motsvarar minst ett halvt år med hel ersättning, uppburit hel eller partiell förmån i form av

1. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
2. kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
3. ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning,
4. dagpenning enligt förordningen 1996:1100 om aktivitetsstöd,
5. särskilt utbildningsbidrag enligt lagen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag,
6. sjukpenning eller ersättning enligt 6 kap. 4 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller sjukpenning enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd,
7. sjuklön eller ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,
8. långtidssjukpenning,
9. föräldrapenningförmåner,
10. havandeskapspenning,
11. smittbärarpenning enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare eller
12. närståendepenning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och

ledighet för närståendevård,

13. vårdbidrag, utom såvitt avser ersättning för merkostnader,

14. folkpension i form av förtidspension enligt 7 kap. 1 § i dess lydelse före den 1 januari 1999 eller tilläggspension i form av förtidspension enligt 13 kap. 1 § i dess lydelse före nämnda dag,

15. förtidspension

får även pensionsunderlag för år som föregått nämnda sex år läggas till grund för beräkningen av förtidspension i enlighet med vad som anges i sjätte stycket.

Jämte pensionsunderlagen för de sex år som närmast föregått pensionsfallet får efter ansökan om detta från den pensionsberättigade pensionsunderlag för i förhållande till nämnda sex år det eller de närmast föregående åren läggas till grund för beräkning av förtidspension i motsvarande antal som antalet år med förmån enligt fjärde stycket 1–15 överstiger två, dock högst till ett antal av fyra.

Vid tillämpning av fjärde stycket skall, i de fall en förmån reducerats helt eller delvis till följd av bestämmelser om samordning i de i nämnda stycke uppräknade författningarna, bortses från reduceringen.

7 §

Till den som har rätt till förtidspension enligt 1 § och är bosatt i Sverige skall utges ett garantibelopp om hans eller hennes inkomstrelaterade förtidspension jämte pension enligt utländsk lagstiftning inte uppgår till minst tillämplig garantinivå för förtidspensionärer enligt tredje stycket.

Om rätt till inkomstrelaterad förtidspension eller utländsk pension saknas uppgår garantibeloppet till den tillämpliga garantinivån. I annat fall uppgår garantibeloppet till mellanskillnaden mellan den inkomstrelaterade förtidspensionen jämte eventuell utländsk pension och garantinivån.

För ogift förtidspensionär uppgår garantinivån vid 19 års ålder till ett belopp motsvarande 196 procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § första stycket för år 2001. Om en ogift förtidspensionär fyllt 20 år uppgår garantinivån till det sammanlagda beloppet av ett belopp motsvarande garantinivån i föregående mening och det eller de åldersrelaterade tilläggsbelopp som enligt fjärde stycket skall tillgodoräknas en förtidspensionär vid fastställande av garantinivå. Garantinivåerna skall justeras med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget och förändringar i realinkomstläget i enlighet med vad som anges i 9 §.

För varje år, dock högst till ett antal av 10, med vilket en ogift förtidspensionärs ålder överstiger 19 år, skall vid fastställande av garantinivå för henne eller honom ett åldersrelaterat tilläggsbelopp motsvarande 2,5 procent av den garantinivå som avses i tredje stycket första meningen tillgodoräknas henne eller honom från och med den månad som han eller hon fyller år.

I fråga om förtidspensionär som är gift gäller att garantinivån uppgår till 89 procent av vad den skulle uppgått till om han eller hon varit ogift.

8 §

Justering av utgående inkomstrelaterad förtidspension skall inför varje nytt kalenderår göras med hänsyn till förändring i det allmänna prisläget enligt följande. Den inkomstrelaterade förtidspensionen multipliceras med kvoten mellan det allmänna prisläget i juni månad året före det år justeringen avser och det allmänna prisläget i juni månad året dessförinnan.

Justering av utgående inkomstrelaterad förtidspension skall dessutom inför varje nytt kalenderår, om inte annat följer av tredje stycket, göras med hänsyn till förändring i realinkomstläge enligt följande. Den inkomstrelaterade förtidspensionen multipliceras med ett jämförelsetal som minskats med talet 1 och därefter multiplicerats med 0,5, varefter ett tillägg gjorts med talet 1. Jämförelsetalet motsvarar förändringen i inkomstläge mellan de två år som närmast föregått det år justeringen avser reducerad med hänsyn till förändringen av det allmänna prisläget mellan samma två år. Förändringen i inkomstläge bestäms som kvoten mellan de indextal som fastställs enligt 1 kap. 6 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension för nämnda två år. Förändringen i det allmänna prisläget motsvarar den kvot som anges i första stycket andra meningen. Jämförelsetalet beräknas således som kvoten mellan den kvot som anges i fjärde meningen och den kvot som anges i femte meningen.

Inkomstrelaterad förtidspension som utgår till den som uppnått 60 års ålder skall justeras enligt andra stycket endast då jämförelsetalet understiger talet 1.

9 §

Justering av garantinivåer skall inför varje nytt kalenderår göras med hänsyn till förändring i det allmänna prisläget och förändring i realinkomstläge på motsvarande sätt som enligt 8 § gäller för utgående inkomstrelaterad förtidspension, dock med undantag för vad som föreskrivs i tredje stycket nämnda paragraf och andra stycket i denna paragraf.

Justeringar av garantinivåer för förändring i realinkomstläge skall inte göras de år jämförelsetalet som anges i 8 § andra stycket understiger talet 1. Efter ett sådant år skall justering inför nytt kalenderår ske först när produktsumman av alla jämförelsetal för år från och med året efter det år då justering för förändring i realinkomstläge senast gjordes överstiger talet 1. Justeringen skall därvid göras med den produktsumma som avses i föregående mening.

10 §

Om den som beviljats hel förtidspension uppbär inkomst av tjänst enligt 32 § 1 mom. a) kommunalskattelagen (1928:370) skall förtidspensionen för det år som inkomsten är hänförlig till minskas med 80 procent av motsvarande belopp som denna inkomst taxeras till efter avdrag för kostnader för fullgörande av tjänsten enligt 33 § 1–2 mom. nämnda lag. Förtidspensionen skall på motsvarande sätt minskas även med tjänsteinkomster som inte är skattepliktiga i Sverige. Inkomst från en och samma arbetsgivare som understiger 1 000 kr skall dock inte

föranleda någon minskning av förtidspensionen. Inkomster enligt första och andra meningen hänförliga till annan tid än tid med förtidspension skall inte föranleda minskning av pension.

För den som beviljats partiell förtidspension och uppbär sådan inkomst av tjänst som avses i första stycket skall pensionen minskas i enlighet med vad som föreskrivs i nämnda stycke, dock endast med den del av inkomsten som överstiger det inkomstfribelopp som anges i tredje stycket. I den mån den försäkrade kan visa att överstigande del av inkomsten helt eller delvis tjänats in med användande av arbetsförmåga som förutsatts föreligga vid beviljandet av pension skall dock minskning inte ske.

När partiell pension beviljas skall fastställas ett inkomstfribelopp, som beräknas i förhållande till den aktuella pensionsnivån samt de inkomster som ligger till grund för den inkomstbaserade förtidspensionen och utgående garantibelopp. Om tre fjärdedels, halv respektive en fjärdedels förtidspension beviljats uppgår inkomstfribeloppet till summan av en fjärdedel, halva respektive tre fjärdedelar av genomsnittet av de fyra högsta pensionsunderlagen av de pensionsunderlag som avses i 6 § första stycket och hela det utgående garantibeloppet multiplicerat med faktorn 1,54.

Inkomstfribeloppet skall räknas om för det fall att inkomstindex enligt 1 kap. 6 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension för det år då minskning skall göras är högre eller lägre än inkomstindex för det år då pensionen beviljades. Därvid skall inkomstfribeloppet multipliceras med kvoten mellan inkomstindex för det förstnämnda året och inkomstindex för det sistnämnda året.

Minskning av pension skall i första hand göras på garantibeloppet.

Slutligt beslut om minskning av förtidspension enligt första eller andra stycket skall meddelas av skattemyndigheten i det län den försäkrade taxerats till statlig inkomstskatt eller skulle ha taxerats till sådan skatt, om han varit bosatt i riket eller inte haft att erlägga sjömansskatt. Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län skall meddela slutligt beslut om minskning av förtidspension i fråga pensionsberättigad som är sjöman och inte bosatt i riket. För annan pensionsberättigad än som i första eller andra meningen sägs, skall slutligt beslut om minskning av förtidspension meddelas av Skattemyndigheten i Stockholms län.

Om en förtidspensionärs taxering ändras efter det att slutligt beslut om minskning av förtidspension meddelats och ändringen innebär att minskningen skulle ha varit mindre eller större, skall beslutet om minskning ändras av skattemyndigheten i enlighet härmed. Ändring skall dock endast ske om den försäkrade begär det inom ett år från det att beslutet om taxeringsändring meddelades eller om försäkringskassan tar upp frågan inom samma tid. En fråga om nytt beslut om minskning av förtidspension får inte tas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då det första slutliga beslutet om minskning meddelades, om inte taxeringsändringen motsvarar en väsentlig höjning eller sänkning av minskningen. En ändring av taxering i anledning av att försäkringskassan eftergett ett krav på återbetalning av förtidspen-

sion skall dock inte föranleda något nytt beslut om minskning av förtidspension.

I fråga om skattemyndighetens handläggning och beslut enligt sjätte eller sjunde stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

11 §

En förtidspensionär som påbörjar en anställning som kan förväntas leda till sådan inkomst som enligt 10 § skall minska förtidspensionen är skyldig att senast inom en månad från det att anställningen påbörjats anmäla detta till försäkringskassan och därvid redovisa vilken inkomst han eller hon bedömer att anställningen kommer att leda till. Vidare är en förtidspensionär skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla sådan ändring av inkomstförhållandena eller andra omständigheter, som bör föranleda ändring av ett sådant beslut om preliminär minskning av pension som avses i tredje stycket.

Försäkringskassan skall, i den utsträckning det skäligen påkallas, genom förfrågningar hos den förtidspensionerade eller på annat lämpligt sätt inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden och andra omständigheter som har betydelse för ett beslut om preliminär minskning enligt tredje stycket.

Om det i fall som avses i första eller andra stycket framkommer att en förtidspensionär uppbär inkomst som enligt 10 § skall minska pensionen skall försäkringskassan, med tillämpning av reglerna i nämnda paragraf, besluta om preliminär minskning av förtidspensionen med hänsyn till ifrågavarande inkomst, så att den utgående förtidspensionen kan förväntas uppgå till samma pensionsbelopp som bestäms av skattemyndigheten i slutligt beslut om minskning av förtidspension.

För att utreda om ett beslut om preliminär minskning av pension skall meddelas eller med vilket belopp minskning skall ske får försäkringskassan förelägga den som uppbär förtidspension att lämna de uppgifter som har betydelse i detta avseende. Ett sådant föreläggande skall delges. Om föreläggandet inte följs får försäkringskassan dra in eller sätta ned förtidspensionen.

Ett preliminärt beslut om minskning av förtidspension skall ändras om det till följd av ändring av den förtidspensionerades inkomst eller av annan anledning framstår som troligt att beslutet kommer att innebära att utgående pension i mer än ringa mån kommer att avvika från pensionsbeloppet i skattemyndighetens slutliga beslut om minskning av pension.

12 §

Förtidspensionär, som

1. bedriver eller avser att börja bedriva egen näringsverksamhet som enskild näringsidkare eller i en juridisk person eller

2. avser att börja arbeta i annans näringsverksamhet utan ersättning eller för en ersättning som i inte ringa mån understiger vad som kan anses utgöra en skälig ersättning för arbetet

har rätt att efter ansökan genom beslut av försäkringskassan få för-

tidspensionen helt eller delvis vilandeförklarad om hans eller hennes arbetsinsatser i ifrågavarande verksamhet förutsätter ianspråktagande av arbetsförmåga som av försäkringskassan bedömts inte föreligga vid beviljandet av förtidspension.

Vilandeförklaring skall motsvara vad graden av ianspråktagande av sådan arbetsförmåga skäligen kan uppskattas till.

Riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter den sökande skall lämna i en ansökan om vilandeförklaring.

Beslut om vilandeförklaring av förtidspension skall i fall som avses i första stycket 1. gälla för ett år. För ytterligare beslut om vilandeförklaring krävs förnyad ansökan.

13 §

Prövning av om förtidspension skall dras in eller minskas med hänsyn till förbättring av arbetsförmåga skall, utöver fall som avses i tredje eller fjärde stycket endast ske om det är sannolikt att den pensionsberättigades arbetsförmåga förbättrats och

1. han eller hon, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension, i inte ringa omfattning arbetat som uppdragstagare för eller som anställd av fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet och det är sannolikt att den förtidspensionerade till följd av arbetet haft inkomster som inte redovisats i självdeklarationen enligt lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter trots att skyldighet att göra detta förelegat enligt nämnda lag,

2. han eller hon, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension och inte heller beaktats i beslut om vilandeförklaring enligt 12 § första stycket 2., i inte ringa omfattning arbetat som uppdragstagare för eller som anställd av fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet och det är sannolikt att den pensionsberättigade inte fått någon ersättning för arbetet eller endast en ersättning som i inte ringa mån understiger vad som kan anses utgöra en skälig ersättning för arbetet, trots att det är fråga om ett arbete som normalt utförs av anställda som uppbär kollektivavtalsreglerad lön eller är uppdragstagare som debiterar ersättning för sitt arbete,

3. han eller hon, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension och inte heller beaktats i beslut om vilandeförklaring enligt 12 § första stycket 1., bedrivit näringsverksamhet som enskild näringsidkare eller i en juridisk person eller

4. han eller hon som förtidspensionär under studietid enligt 19 § som överstiger 365 dagar och som inte omfattats av vilandeförklaring av förtidspension, bedrivit sådana studier som avses i första stycket nämnda paragraf och inte omfattas av tredje stycket nämnda paragraf, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension.

Om det i fall som avses i första stycket 1–4 framkommer att den förtidspensionerade har arbetsförmåga i högre grad än vad som förutsatts vid beviljandet av förtidspension skall pensionen dras in eller

minskas med hänsyn härtill.

Har en förtidspensionerads arbetsförmåga avsevärt förbättrats till följd av medicinsk behandling eller annan behandling av liknande slag skall förtidspensionen dras in eller minskas med hänsyn till förbättringen av arbetsförmågan.

Indragning eller minskning av pensionen får vidare ske efter ansökan från den pensionsberättigade. I sådant fall får ändring av pensionen inte ske utöver vad som anges i ansökan.

14 §

För utbetalning av förtidspension utom riket krävs att den förtidspensionerade senast den 2 maj varje år till försäkringskassan inkommit med en redovisning av i vilken utsträckning han eller hon uppburit inkomster av eget förvärvsarbete som anställd eller uppdragstagare eller bedrivit näringsverksamhet som enskild näringsidkare eller i en juridisk person.

15 §

Har förtidspension utbetalats med högre belopp än vad den förtidspensionerade är berättigad till enligt skattemyndighetens slutliga beslut om minskning av förtidspension skall återbetalning ske av överstigande belopp om inte särskilda skäl föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten. Återbetalningsskyldighet föreligger dock inte om överstigande belopp uppgår till högst 100 kr.

Om återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första stycket, får försäkringskassan vid senare utbetalning till den förtidspensionerade innehålla skäligt belopp i avräkning på det belopp som ålagts henne eller honom att återbetala.

Har förtidspension utbetalats med lägre belopp än vad den förtidspensionerade är berättigad till enligt skattemyndighetens slutliga beslut om minskning av förtidspension skall det överstigande beloppet utbetalas till henne eller honom.

På belopp som skall återbetalas enligt första stycket eller som skall utbetalas enligt tredje stycket skall utgå ränta från dagen för skattemyndighetens slutliga beslut om minskning av förtidspension. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare bestämmelser om sådan ränta.

16 §

Om förtidspensionär sedan minst 30 dagar är intagen på kriminalvårdsanstalt eller är häktad, får garantibelopp inte utges med högre belopp än regeringen bestämmer. Såsom intagen skall räknas även den som olovligen avvikit från anstalt eller vistas utom anstalt i anledning av permission.

Försäkringskassan får medge nära anhörig, vilken för sitt uppehälle är beroende av den förtidspensionerade, rätt att helt eller delvis uppbära sådan del av garantibeloppet, som enligt vad som sägs i första stycket annars inte skall utges.

17 §

För en förtidspensionär som har rätt till livränta på grund av obligatorisk försäkring enligt lagen (1916:235) om försäkring för olycksfall i arbete, lagen (1929:131) om försäkring för vissa yrkessjukdomar eller lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller som enligt annan lag eller särskild författning eller enligt regeringens förordnande har rätt till livränta, som bestäms av eller utbetalas av Riksförsäkringsverket, skall garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension minskas enligt vad som sägs i andra stycket. Motsvarande skall gälla i fall då livränta utges enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Minskning av förtidspension enligt denna paragraf skall däremot inte ske på grund av livränta enligt 4 eller 5 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller annan livränta som bestäms med tillämpning av nämnda lag. 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 bytts ut mot ett engångsbelopp, skall vid beräkning enligt andra stycket anses som om livränta utges eller som om den utgivna livräntan är förhöjd med ett belopp som enligt de vid utbytet tillämpade försäkringstekniska grunderna svarar mot engångsbeloppet.

Garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension skall minskas med tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels basbelopp enligt 1 kap. 6 § och som den pensionsberättigade uppbär som skadad. Minskning skall därvid i första hand göras på garantibeloppet.

Minskning enligt denna paragraf får dock aldrig göras i sådan utsträckning att det sammanlagda beloppet av garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension för en månad till följd därav kommer att understiga 0,059 gånger basbeloppet för den som är ogift och 0,05 gånger basbeloppet för den som är gift.

18 §

För det fall en förtidspensionär är berättigad till inkomstrelaterad förtidspension enligt vad som anges 6 i § och samtidigt uppbär motsvarande pension enligt utländsk lagstiftning skall den inkomstrelaterade förtidspensionen minskas med ett belopp motsvarande pensionen enligt utländsk lagstiftning.

19 §

Den som uppbär förtidspension har rätt att enligt vad som nedan anges under studietid om sammanlagt högst 365 dagar bedriva studier vid de läroanstalter och utbildningar som upptas i den bilaga till studiestödsförordningen (1973:418) i vilken anges vilka utbildningar som berättigar till studiemedel. Med att bedriva studier avses därvid att delta i lärarledd undervisning eller att bedriva självstudier. Som studietid räknas såväl tid under vilken studier faktiskt bedrivs som tid under vilken studieuppehåll som är kortare än 90 dagar görs.

Vid hel förtidspension räknas som studietid all tid under vilken studier enligt första meningen bedrivs, oavsett i vilken takt studierna

avses att bedrivas. Vid tre fjärdedels förtidspension räknas som studietid all tid under vilken studier avses att bedrivas med mer än 25 procents studietakt. Vid halv förtidspension räknas som studietid all tid under vilken studier avses att bedrivas med mer än 50 procents studietakt. Vid en fjärdedels förtidspension räknas som studietid all tid under vilken studier avses att bedrivas med mer än 75 procents studietakt.

Oavsett vad som anges i första stycket har en förtidspensionär alltid rätt att utan begränsning i tiden bedriva studier som syftar till att tentera i kurser sammanlagt motsvarande högst 40 poäng som påbörjats under de första 365 dagarna under studietiden, däri inräknat de poäng som tagits under sagda dagar.

20 §

Den förtidspensionär som avser att påbörja eller har påbörjat sådana studier som avses i 19 § första stycket är skyldig att anmäla detta till försäkringskassan så snart det kan ske och senast inom två veckor från det att studierna påbörjats och därvid redovisa under vilken tid han eller hon avser att bedriva studier. Försäkringskassan skall på grundval av en sådan anmälan meddela ett beslut i vilket det fastställs under vilken tid som den pensionsberättigade har rätt att studera med bibehållen förtidspension. Denna tid skall bestämmas med utgångspunkt från den tidpunkt då studierna påbörjats.

21 §

Om förtidspensionär avser bedriva eller har bedrivit sådana studier som avses i 19 § första stycket i sådan omfattning att den sammanlagda studietiden kommer att uppgå till mer än 365 dagar är han eller hon skyldig att anmäla detta till försäkringskassan och därvid uppge under hur lång tid studierna avses pågå. Försäkringskassan skall på grundval därav fastställa att förtidspensionen helt eller delvis tills vidare skall vara vilande från viss dag motsvarande den dag då den sammanlagda studietiden uppgått till 365 dagar till dess studierna kan förväntas vara avslutade.

22 §

Om en förtidspensionär avser att bedriva sådana studier som avses i 19 § första stycket även efter utgången av den tid under vilken förtidspensionen enligt 21 § eller denna paragraf har förklarats vilande är han eller hon skyldig att anmäla detta till försäkringskassan så snart det kan ske och senast inom två veckor från utgången av nämnda tid och därvid uppge under hur lång tid studierna avses pågå. Försäkringskassan skall på grundval därav fastställa att förtidspensionen helt eller delvis tills vidare skall vara vilande från viss dag motsvarande den sista dag som omfattades av föregående vilandeförklaring till dess studierna kan förväntas vara avslutade.

23 §

Beslut om vilandeförklaring av förtidspensionen skall fattas av försäkringskassan även utan anmälan om det på annat sätt framgår att en förtidspensionär har bedrivit sådana studier som avses i 19 § första

stycket i sådan omfattning att den sammanlagda studietiden uppgått till mer än 365 dagar. Vilandeförklaringen skall i sådant fall gälla för tiden från den tidpunkt då den sammanlagda studietiden uppgick till 365 dagar fram till dess studierna upphört.

24 §

Försäkringskassan skall bestämma omfattningen av vilandeförklaring enligt 21–23 §§ i förhållande till den takt studierna avses bedrivas i enligt följande. Vid hel förtidspension skall pensionen förklaras vilande till en fjärdedel, till hälften, till tre fjärdedelar eller i dess helhet alltefter om studierna avses bedrivas i upp till och med 25 procents studietakt, studietakt däröver upp till och med 50 procents studietakt, studietakt däröver upp till och med 75 procents studietakt respektive studietakt däröver upp till heltidsstudier. Vid tre fjärdedels förtidspension skall pensionen förklaras vilande till en tredjedel, till två tredjedelar eller i dess helhet alltefter om studierna avses bedrivas i mer än 25 procents studietakt upp till och med 50 procents studietakt, studietakt däröver upp till och med 75 procents studietakt respektive studietakt däröver upp till heltidsstudier. Vid halv förtidspension skall pensionen förklaras vilande till hälften eller i dess helhet alltefter om studierna avses bedrivas i mer än 50 procents studietakt upp till och med 75 procents studietakt respektive studietakt däröver upp till heltidsstudier. Vid en fjärdedels förtidspension skall pensionen förklaras vilande i dess helhet om studier avses att bedrivas med mer än 75 procents studietakt.

25 §

Vilandeförklaring enligt 21–23 eller 27 §§ innebär att förtidspensionen för viss tid reduceras i den omfattning som förtidspensionen under motsvarande tid har förklarats vilande, dock skall den pensionsberättigade inte åläggas någon återbetalningsskyldighet i fråga om förtidspension som utbetalats innan beslut om vilandeförklaring meddelats.

26 §

Om en förtidspensionär tillfälligt avbryter studier som avses i 19 § första stycket eller 21–22 §§ för längre tid än 90 dagar eller upphör med sådana studier tidigare än vad som förutsatts i beslut enligt fjärde eller femte stycket är han eller hon skyldig att anmäla detta till försäkringskassan.

27 §

Den som i enlighet med en sådan rehabiliteringsplan som avses i 22 kap. 6 § under minst ett år bedrivit studier, varunder sjukpenning eller långtidssjukpenning enligt föreskrift i rehabiliteringsplanen utgetts under endast det första årets studier, men därefter avbrutit studierna innan planen fullföljts, är inte berättigad att under tid med förtidspension återuppta dessa studier om inte förtidspensionen dessförinnan har förklarats vilande. Sådan vilandeförklaring skall meddelas av försäkringskassan efter anmälan av den pensionsberättigade.

Underlåter den försäkrade att i fall som avses i första stycket anmäla till försäkringskassan att han eller hon återupptagit studier skall försäkringkassan ändock meddela beslut om vilandeförklaring av pensionen. Vid tillämpning av denna paragraf skall bestämmelserna i 24–25 §§ tillämpas i fråga om omfattningen av vilandeförklaring och den tid under vilken densamma skall gälla.

28 §

Vid sjukfall som förhindrar en förtidspensionär från att arbeta i en anställning som påbörjats efter det att han eller hon beviljats pensionen kan, efter anmälan från den förtidspensionerade, förtidspension utbetalas med beaktande av sjukfrånvaron. Därvid får per sjukfallsdag som den förtidspensionerade helt avhållit sig från arbete utbetalas ett belopp motsvarande en tjugondel av det belopp förtidspensionen för innevarande månad skulle ha uppgått till om inte beslut om minskning enligt 11 § tredje stycket meddelats.

Vid beslut om utbetalning enligt första stycket skall beaktas om den förtidspensionerade kan antas bli återbetalningsskyldig enligt 15 § första stycket, dock skall utbetalning alltid ske med belopp som motsvarar skälig levnadsstandard.

16 kap.

2 §

Som villkor för rätt till förtidspension eller handikappersättning får föreskrivas att den försäkrade skall under högst 30 dagar vara intagen på ett visst sjukhus eller underkasta sig undersökning av viss läkare. Motsvarande gäller i fråga om rätt till vårdbidrag och, såvitt gäller efterlevande, särskild efterlevandepension. För kostnader som uppstår med anledning av en sådan föreskrift skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen förordnar.

I fråga om rätt till förtidspension gäller även vissa bestämmelser om utredning i 7 kap. 3 b §.

Som villkor för rätt till handikappersättning får föreskrivas att den försäkrade skall under högst 30 dagar vara intagen på ett visst sjukhus eller underkasta sig undersökning av viss läkare. Motsvarande gäller i fråga om rätt till vårdbidrag och, såvitt gäller efterlevande, särskild efterlevandepension. För kostnader som uppstår med anledning av en sådan föreskrift skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen förordnar.

8 §

Den som uppbär förtidspension enligt 7 kap. 1 § eller 13 kap 1 § är skyldig att, om hans arbetsförmåga väsentligt förbättrats, utan oskäligt dröjsmål göra anmälan om det hos allmän för-

Om förhållandena ändras, så att rätten till efterlevandepension eller förmån enligt 9 kap. påverkas är den som uppbär sådan förmån skyldig att utan oskäligt dröjsmål göra anmälan om det

säkringskassa. Motsvarande skall gälla den som uppbär efterlevandepension eller förmån enligt 9 kap., om förhållandena ändras så att rätten till pensionen eller förmånen 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 eller förmånen dras in för viss tid eller tills vidare.

hos allmän försäkringskassa. 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 eller förmånen dras in för viss tid eller tills vidare.

18 kap.

Om allmänna försäkringskassor

21 §

En socialförsäkringsnämnd avgör frågor om rätt till

1. förtidspension,
2. särskild efterlevandepension,
3. handikappersättning,
4. vårdbidrag,

dock inte såvitt avser förutsättningarna för rätt till pension enligt 5 kap.

Socialförsäkringsnämnden avgör även frågor om rätt till förmåner enligt vad som föreskrivs i andra författningar.

Om en fråga som avgjorts av socialförsäkringsnämnd överklagas, skall

nämnden företräda den allmänna försäkringskassan om försäkringskassan skall föra det

En socialförsäkringsnämnd avgör frågor om rätt till

1. förtidspension,
2. särskild efterlevandepension,
3. handikappersättning,
4. vårdbidrag,

dock inte såvitt avser förutsättningarna för rätt till pension enligt 5 kap.

Socialförsäkringsnämnd skall även avgöra frågor om rätt till långtidssjukpenning enligt 3 kap. 4 g §.

Socialförsäkringsnämnden avgör även frågor om rätt till förmåner enligt vad som föreskrivs i andra författningar.

Om en fråga som avgjorts av socialförsäkringsnämnd överklagas, skall nämnden företräda den allmänna försäkringskassan om försäkringskassan skall föra det allmännas talan i målet.

allmännas talan i målet. Nämnden får bemyndiga en tjänsteman vid försäkringskassan att företräda nämnden vid domstol.

Socialförsäkringsnämnden är beslutför då minst fyra ledamöter är närvarande.

I övrigt skall vad i 8-10 §§ föreskrivs med avseende på styrelse ha motsvarande tillämpning med avseende på socialförsäkringsnämnden. Har föredraganden från beslutet avvikande mening skall denna antecknas till protokollet.

Nämnden får bemyndiga en tjänsteman vid försäkringskassan att företräda nämnden vid domstol.

Socialförsäkringsnämnden är beslutför då minst fyra ledamöter är närvarande.

I övrigt skall vad i 8-10 §§ föreskrivs med avseende på styrelse ha motsvarande tillämpning med avseende på socialförsäkringsnämnden. Har föredraganden från beslutet avvikande mening skall denna antecknas till protokollet.

20 kap.

Övriga bestämmelser

3 §

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.

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

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.

Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 3 kap. 7 b och 8 a §§, *eller 22 kap. får sjukpenning eller långtidssjukpenning* helt eller delvis tills vidare förvägras honom, under

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 §.

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 §.

10 §

Beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av kassan, om det

begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelatsmed stöd av 10 a §. Omprövningen skall göras av socialförsäkringsnämnden om beslutet gäller fråga som avses i 2 kap. 12 a eller 12 b §, 3 kap. 7–9 eller 17 §, 20 kap. 3 § eller 22 kap. 7–10 eller 16 §. Omprövningen skall också göras av socialförsäkringsnämnden om beslutet gäller återbetalningsskyldighet enligt 20 kap. 4 § och det belopp som har utbetalats för mycket överstiger 10 procent av basbeloppet.

Beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av kassan, om det

begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §. Omprövningen skall göras av socialförsäkringsnämnden om beslutet gäller fråga som avses i 2 kap. 12 a eller 12 b §§, 3 kap. *4 c, 4 e–f,* 7–9 eller 17 §§, *7 kap. 4, 11, 20–23 eller 27 §§,* 20 kap. 3 § eller 22 kap. 7 *eller 10 §§.* Omprövningen skall också göras av socialförsäkringsnämnden om beslutet gäller återbetalningsskyldighet enligt *7 kap. 15 § eller* 20 kap. 4 § och det belopp som har utbetalats för mycket överstiger 10 procent av basbeloppet.

Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Om omprövning begärs av ett beslut och riksförsäkringsverket överklagar samma beslut, skall försäkringskassan inte ompröva beslutet. Begäran om omprövning skall anses som ett överklagande.

Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Om omprövning begärs av ett beslut och riksförsäkringsverket överklagar samma beslut, skall försäkringskassan inte ompröva beslutet. Begäran om omprövning skall anses som ett överklagande.

22 kap.

Om rehabilitering och rehabiliteringsbidrag

1 § Med rehabilitering i detta kapitel avses åtgärder som syftar till att återge den som drabbats av sjukdom sin arbetsförmåga och förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete. Här åsyftas sådana åtgärder som den försäkrade, utöver rent medicinsk behandling och rehabilitering, behöver för att återfå eller behålla sin arbetsförmåga (arbetslivsinriktad rehabilitering).

2 § En försäkrad som är inskriven hos allmän försäkringskassa eller har rätt till sjukpenning enligt 3 kap. 1 § andra stycket, långtidssjukpenning enligt 3 kap 4 c och 4 g §§ eller förtidspension enligt 7 kap. har möjligheter till rehabilitering och rätt till rehabiliteringsbidrag enligt vad som anges i detta kapitel. Sjukpenning, långtidssjukpenning eller förtidspension under tid som rehabilitering pågår utgår enligt vad som anges i 3 kap.

Rehabiliteringsåtgärder skall planeras i samråd med den försäkrade och utgå från dennes individuella förutsättningar och behov.

6 § Om det finns behov av att klarlägga den försäkrades behov av rehabiliteringsåtgärder skall försäkringskassan upprätta en rehabiliteringsplan. Planen skall såvitt möjligt upprättas i samråd med den försäkrade.

Rehabiliteringsplanen skall ange de rehabiliteringsåtgärder som skall komma i fråga och vem som har ansvaret för dem, en tidsplan för rehabiliteringen

samt uppgifter i övrigt som behövs för att genomföra rehabiliteringen. Planen skall även innehålla uppgift om den beräknade kostnaden för ersättning under rehabiliteringen.

Försäkringskassan skall se till att rehabiliteringsplanen följs och fortlöpande följa upp resultatet av denna. Försäkringskassan skall se till att planen regelbundet omprövas och se till att det vid behov görs nödvändiga ändringar i den. Ingen rehabiliteringsbedömning får bli äldre än sex månader utan att den omprövas.

7 § Ersättning utöver vad som gäller enligt 3 och 7 kap. kan utgå till den försäkrade under rehabiliteringstiden i form av ett rehabiliteringsbidrag. Rehabiliteringsbidraget utges för kostnader som uppstår för den försäkrade i samband med rehabiliteringen.

Rehabiliteringsbidrag utbetalas efter ansökan av den försäkrade.

Rehabiliteringsbidrag utges längst till och med månaden före den då den försäkrade fyller 65 år.

Ytterligare föreskrifter om rehabiliteringsbidrag får meddelas av regeringen.

8 § Den försäkrade skall så snart det kan ske och senast inom två veckor till försäkringskassan anmäla sådan ändring av sina förhållanden som är av betydelse för rätten till rehabiliteringsbidrag eller rehabiliteringsbidragets storlek.

9 § Rehabiliteringsbidrag enligt detta kapitel får, om omständigheterna motiverar det,

dras in eller sättas ned om den försäkrade underlåter att till försäkringskassan anmäla en sådan ändring av förhållande, som är av betydelse för rätten till rehabiliteringsbidrag eller för dess storlek.

Om nedsättning eller indragning i andra fall av ersättning som här avses föreskrivs i 20 kap. 3 §.

10 § Försäkrad som beviljats förtidspension kan hos försäkringskassan ansöka om att få ta del av rehabiliteringsåtgärder. För bifall till en sådan begäran krävs att hans eller hennes förhållanden ändrats sedan beslutet om förtidspension.

En ansökan om att få ta del av rehabiliteringsåtgärder skall kunna bli föremål för prövning först sex månader efter beslutet om förtidspension. Därefter kan nya ansökningar bli föremål för prövning först sex månader efter det att frågan om rehabiliteringsåtgärder senast prövats.

11 § Den försäkrade har rätt att på begäran få ett skriftligt beslut från försäkringskassan i frågor rörande inledande eller avslutande av rehabiliteringsåtgärder samt innehållet i dessa. Den försäkrade skall underrättas om att han kan begära ett sådant beslut.

12 § Beslut som försäkringskassan fattat i anledning av bestämmelserna i 10 och 11 §§ kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol i den ordning som anges i 20 kap.

Förslag till Lag (000) om inkomstgrundad ålderspension

2 kap.
4 §

Som pensionsgrundande inkomst av anställning räknas även.

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgivits enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen 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 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 9 kap. 4 § lagen om allmän försäkring, i den utsträckning bidraget inte är ersättning för merkostnader,
8. dagpenning från arbetslöshetskassa,
9. kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,

Som pensionsgrundande inkomst av anställning räknas även

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgivits enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen 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 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 9 kap. 4 § lagen om allmän försäkring, i den utsträckning bidraget inte är ersättning för merkostnader,
8. dagpenning från arbetslöshetskassa,
9. kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,

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

11. utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering i form av dagpenning,

12. utbildningsbidrag för doktorander,

13. korttidsstudiestöd och vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349),

14. timersättning vid vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och vid svenskundervisning för invandrare (sfi), samt

15. dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och andra som erhåller dagpenning enligt de för totalförsvarspliktiga gällande grunderna.

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

11. utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering i form av dagpenning,

12. utbildningsbidrag för doktorander,

13. korttidsstudiestöd och vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349),

14. timersättning vid vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och vid svenskundervisning för invandrare (sfi),

15. dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och andra som erhåller dagpenning enligt de för totalförsvarspliktiga gällande grunderna,

16. förtidspension enligt 7 kap. 5 § lagen om allmän försäkring i form av inkomstrelaterad förtidspension och garantibelopp till förtidspensionärer, till det belopp förtidspensionen uppgår till efter tillämpning av reglerna om minskning av förtidspension i 7 kap. 10 § lagen om allmän försäkring samt

17. långtidssjukpenning enligt 3 kap. lagen om allmän försäkring.

16 a §

Har förtidspension enligt 7 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess helhet samordnats med pensionsgrundande livränta med tillämpning av 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring är förtidspensionen pensionsgrundande inkomst endast till den del den överstiger livräntan. Om sådan förtidspension delvis samordnats med livräntan är den del av förtidspensionen som samordnats med livräntan pensionsgrundande inkomst endast till den del den överstiger livräntan.

3 kap.

4 §

En försäkrad som inte uppnått 60 års ålder och som för någon del av ett år eller för ett helt år uppburit förtidspension i form av inkomstrelaterad förtidspension enligt 7 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring skall, om inte annat följer av vad som sägs i andra stycket, tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året motsvarande den inkomstrelaterade förtidspensionen multiplicerad med det tal som uppnås om kvoten mellan talet 1 och 0,65 minskas med talet 1.

Har en förtidspensionär uppburit inkomst som enligt 7 kap. 10 § samma lag första eller andra stycket skall ligga till grund för minskning av förtidspension skall pensionsgrundande belopp enligt första stycket i denna paragraf minskas till den del inkomsten överstiger det belopp varmed förtidspensionen faktiskt har minskats.

5 §

Har förtidspension enligt 7 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring med tillämpning av bestämmelserna i 17 § samma kapitel minskats med sådan livränta som där avses skall den pensionsberättigade tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det år minskning skett motsvarande det belopp med vilket förtidspensionen minskats.

Förslag till lag om ändring av lagen (1982:80) om anställningsskydd[2]

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:80) om anställningsskydd att 5 och 33 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Avtal om tidbegränsad anställning får träffas i följande fall:	Avtal om tidbegränsad anställning får träffas i följande fall:
5. Avtal för viss tid som avser anställning efter pensionering, om arbetstagaren uppnått den ålder som medför skyldighet att avgå från anställningen med ålderspension eller, om någon sådan avgångsskyldighet inte finns, när arbetstagaren fyllt 67 år.	5. Avtal för viss tid som avser anställning efter pensionering, om arbetstagaren uppnått den ålder som medför skyldighet att avgå från anställningen med ålderspension eller, om någon sådan avgångsskyldighet inte finns, när arbetstagaren fyllt 67 år *samt för det fall arbetstagaren ingår anställningsavtal avseende tid för vilken denne har beviljats förtidspension.*
	33 §
En arbetsgivare, som vill att en arbetstagare skall lämna sin anställning när arbetstagaren uppnår den ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension eller, om någon sådan avgångsskyldighet inte finns, vid fyllda 67 år, skall skriftligen ge arbetstagaren besked om detta minst en månad i förväg.	En arbetsgivare, som vill att en arbetstagare skall lämna sin anställning när arbetstagaren uppnår den ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension eller, om någon sådan avgångsskyldighet inte finns, vid fyllda 67 år, skall skriftligen ge arbetstagaren besked om detta minst en månad i förväg.
Om en arbetsgivare vill att en arbetstagare skall lämna sin anställning i samband med att arbetstagaren får rätt till hel förtidspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, skall arbetsgivaren skriftligen ge arbetstagaren besked om detta så snart arbetsgivaren har fått kännedom om pensionsbeslutet.	Om en arbetsgivare vill att en arbetstagare skall lämna sin anställning i samband med att arbetstagaren får rätt till hel förtidspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, skall arbetsgivaren skriftligen ge arbetstagaren besked om detta så snart arbetsgivaren har fått kännedom om pensionsbeslutet.

[2] Ändring t.o.m. SFS 1996:1424 beaktade

En arbetstagare som fyllt 65 år eller uppnått den lägre ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22, 23, 25 och 25 a §§.	En arbetstagare som fyllt 65 år eller uppnått den lägre ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension *eller arbetstagare vars anställning avser tid för vilken denne har beviljats förtidspension* har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22, 23, 25 och 25 a §§.

Del I
Bakgrund och utgångspunkter

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Enligt regeringens direktiv skall utredningen lämna förslag till utformning av ett nytt system för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Detta skall ersätta dagens system med förtidspension och sjukbidrag. Utgångspunkten skall vara den princip om månadsersättning som Sjuk- och arbetsskadekommittén (S 1993:07) skisserat, med aktiv rehabilitering som ger återkommande chanser till återgång i arbete och regler för övergång från sjukpenning (SOU 1996:113). Utredningen bör också överväga om någon mer permanent ersättning skulle utformas för försäkrade med mycket allvarliga sjukdomar eller invalidiserande funktionsnedsättningar.

Förmånsberäkningen vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör göras på andra grunder än vid en mer temporär nedsättning av arbetsförmågan. Utgångspunkten bör därvid vara att ersättningen baseras på den försäkrades tidigare inkomster och att det valda inkomstbegreppet avspeglar inkomstförhållandena under en längre period. Eftersom denna ersättning i många fall skall betalas ut under en längre period skall utredningen föreslå hur indexeringen av ersättningen skall utformas. Detta skall ske med beaktande av motsvarande regler i förslaget till reformerat ålderspensionssystem. Utredningen skall även utforma regler för en grundnivå för den som inte kvalificerat sig för en inkomstbaserad ersättning och därvid överväga vad som är en lämplig garanterad sådan nivå. I detta sammanhang skall särskild uppmärksamhet ges åt situationen för funktionshindrade och andra grupper som förväntas ha ersättning helt eller delvis under mycket lång tid. Utgångspunkten skall vidare vara att all ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara skattepliktig.

Utredningen skall anpassa reglerna för bostadstillägg till pensionärer (BTP) till det nya system som föreslås. Utgångspunkten skall därvid vara att nuvarande regler för BTP så långt som möjligt skall gälla även fortsättningsvis.

Reglerna för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall utformas så att de möjliggör aktiv rehabilitering och uppmuntrar till aktivitet. Särskilt skall i detta sammanhang beaktas arbete som medel i rehabiliteringen och utredningen skall även lämna förslag till utformningen av regler för uppföljning under tid då ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga betalas ut.

En annan av utredningens uppgifter är att föreslå regler för hur ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall ansluta till reglerna i det reformerade ålderspensionssystemet och till arbetsskadeförsäkringen och motsvarande äldre förmåner. Utredningen skall också belysa hur förslagen kommer att påverka gällande arbetsrättsliga lagstiftning och föreslå anpassningar på grund av nya regler om långvarigt nedsatt arbetsförmåga.

Utredningen skall analysera de internationella konsekvenserna av sitt förslag med särskilt beaktande av reglerna i den nordiska konventionen den 15 juni 1972 om social trygghet och reglerna om export och samordning i rådets förordning (EEG) nr 1408/71.

Enligt direktiven för utredningen bör underlaget för arbetet vara den idéskiss till månadsersättning som presenterades av Sjuk- och arbetsskadekommittén i sitt betänkande (SOU 1996:113) samt Pensionsarbetsgruppens förslag till reformerat pensionssystem (SOU 1994:20). Utredningen skall bedrivas i samråd med arbetsgruppen inom Socialdepartementet för genomförandet av ålderspensionsreformen, Utredningen om socialförsäkringens personkrets (S 1995:08), Utredningen om översyn av systemet för efterlevandepension (S 1996:04) samt utredningen om översyn av inkomstbegreppen inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (S 1996:06).

I tilläggsdirektiven har regeringen förklarat att utredningens förslag till nytt system för förtidspension och sjukbidrag skall rymmas inom ramen för den utgiftsnivå för folkpension och allmän tilläggspension (ATP) i form av förtidspension som regeringen föreslagit i 1998 års budgetproposition. I denna utgiftsram ingår utgiftsminskningar jämfört med dagens regler med motsvarande 200 miljoner kr brutto år 1999 och 317 miljoner kr brutto år 2000.

Dessa utgiftsminskningar skall enligt regeringen ligga på en nivå som leder till en successiv utgiftsminskning i enlighet med de beräkningar som presenterades i den rapport från Riksförsäkringsverket som överlämnades till regeringen den 3 februari 1997 (RFV ANSER 1997:1). I första hand skall utgiftsminskningarna genomföras med ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst i samband med beslut om förtidspension. Vid utformningen av nya regler skall utredaren särskilt beakta de negativa effekter som finns i dagens system vid beräkning av antagandepoäng. Utredaren är oförhindrad att analysera och fö-

reslå andra förändringar av reglerna som tillsammans med ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst ger motsvarande utgiftsminskning.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen höll sitt första sammanträde den 13 februari 1997. Arbetet har fortskridit under stark tidspress. Det har varit svårt att få fram underlag för beräkningar av det ekonomiska utfallet av de förslag som har övervägts. De beräkningsmodeller som krävs för att kunna avgöra förslagens ekonomiska effekter på såväl samhälls- som individnivå har fått konstrueras under arbetets gång. De har stått färdiga för användande först under ett sent skede av utredningens arbete. De beräkningar som hunnit göras har därför inte den säkerhet och omfattning som utredningen hade önskat. I och med att sådana beräkningsmodeller nu finns kan emellertid kompletterande beräkningar lättare åstadkommas i det kommande beredningsarbetet.

Arbetets inriktning påverkades av att regeringen mindre än en månad före utredningens slutdatum beslutade om tilläggsdirektiv. Det har på den tid som har stått till förfogande inte varit möjligt att arbeta in de justeringar av utredningens tänkta förslag som måste följa av de delvis nya förutsättningar som tilläggsdirektiven gav. Utredningen har på grund av detta förhållande valt den lösningen att de förslag som kan kopplas till tilläggsdirektiven presenteras i appendix till utredningens huvudförslag. Utredningens arbete har bedrivits under en period när stora delar av socialförsäkringssystemet varit föremål för utredning och omprövning. Förutom denna utredning har flera ytterligare utredningar tillsatts eller lämnat sina betänkanden under året. I april i år avlämnade Utredningen om socialförsäkringens personkrets (S 1995:08) sitt huvudbetänkande, SOU 1997:72 En lag om socialförsäkringar, i juni avlämnade Utredningen (S 1996:06) om översyn av inkomstbegreppen inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (IBIS) sitt betänkande, SOU 1997:85 Förmån efter inkomst och i oktober lämnade Utredningen om socialförsäkringsnämndernas framtida roll sitt betänkande SOU 1997:134 Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. Samtidigt pågår bl.a. Utredningen om översyn av systemet med efterlevandepension (S 1996:04) och en utredning om arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar vid rehabilitering samt om utformningen av försäkringen mot kostnader vid sjuklön (dir 1997:90).

Samtidigt har beredningsarbetet avseende genomförandet av det reformerade ålderspensionssystemet varit inne i ett avgörande skede. Mot bakgrund av att en av utredningens viktigaste uppgifter har varit att

samordna förtidspensionssystem och ålderspensionssystem har det varit viktigt för utredningen att följa arbetet inom den s.k. Genomförandegruppen. De promemorior som tagits fram i anledning av gruppens arbete och de betänkanden som tidigare lämnats av Pensionsarbetsgruppen har varit en viktig utgångspunkt för utredningens arbete.

Frågan om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga har tidigare utretts av Sjuk- och arbetsskadekommittén (S 1993:07). Kommittén lade fram sitt slutbetänkande den 2 juli 1996. I betänkandet föreslogs att nuvarande system med förtidspension och sjukbidrag skulle integreras i en allmän ohälsoförsäkring. De båda ersättningsformerna skulle ersättas av en enda, med arbetsnamnet månadsersättning. Sjuk- och arbetsskadekommittén lade inte fram några lagförslag och regeringen ansåg att betänkandet inte var fullständigt. I enlighet med vad som angetts i direktiven till denna utredning har även Sjuk- och arbetsskadekommitténs betänkande tjänat som underlag för arbetet. Som framgår av betänkandet har dock utredningen i ett antal frågor valt andra lösningar än dem som Sjuk- och arbetsskadekommittén förordade.

Under de senaste åren har utvecklingen inom socialförsäkringssystemet gått mot en renodling av olika ersättningssystem. Målet har varit att dra en klarare skiljelinje mellan framför allt sjukförsäkringens och arbetsmarknadsmyndigheternas ansvarsområden. Den 1 juli 1993 trädde nya kriterier för rätt till förtidspension i kraft, vilka delvis begränsade rätten genom att det krävs helt nedsatt arbetsförmåga för rätt till hel förtidspension. När utredningen började sitt arbete hade den 1 januari 1997 kraven för rätt till förtidspension ytterligare skärpts i och med att de särregler som gjorde det lättare för personer över 60 år att få förtidspension avskaffades. Vid samma tidpunkt trädde ytterligare ändringar i lagen om allmän försäkring i kraft, vilka syftade till att ytterligare renodla sjukförsäkringssystemet i förhållande till andra ersättningssystem. På riksdagens bord har även legat ett förslag att införa fjärdedels arbetslöshetsersättning. Något beslut i denna fråga har dock ännu inte fattats.

Utredningen har haft som utgångspunkt att renodlingen mellan olika system skall vara kvar och utvecklas ytterligare. Utredningen har därför arbetat med målet att skapa en sammanhållen ohälsoförsäkring, finansiellt åtskild från ålderspensionssystemet. Inom ramen för denna ohälsoförsäkring skall ersättning vid nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom ges i form av sjukpenning, långtidssjukpenning eller förtidspension. Denna ambition har inneburit att utredningen kommit att få ta ställning till inte bara ersättningsnivåer inom förtidspensionerna och dessas anknytning till ålderspensionssystemet utan även till sådana närliggande frågor som måste lösas när ett delvis nytt system

skall skapas. Utredningen har även i sitt arbete anlagt en delvis ny syn på aktivitet och deltagande i samhällslivet för personer med sjukdomar som lett till långvariga eller varaktiga nedsättningar av arbetsförmågan.

Utredningen har därför arbetat på ett brett fält och behandlar i betänkandet frågor om ersättning vid och planering av rehabilitering, kriterier för rätt till förtidspension och sjukpenning, bostadsstöd, möjligheter för en person med förtidspension att arbeta, studera och i övrigt leva ett aktivt liv och rätt till inkomstutfyllnad om en person efter rehabilitering tvingas ta ett lägre betalt arbete än vad han hade före sjukdomen. I vissa delar förutsätts mera preciserade förslag under det fortsatta beredningsarbetet.

Utredningen har även haft att ta ställning till i vad mån de förslag som läggs påverkar andra rättsområden, som t.ex. arbetsrätten, andra ersättningssystem såsom arbetsskadeförsäkringen och motsvarande äldre förmåner samt i vad mån t.ex. kollektivavtalade kompletterande förmåner berörs av utredningens arbete.

Med det besparingsbeting som utredningen i slutskedet av arbetet mottagit har utredningen försökt att, genom att låta dessa beröra så många av förtidspensionärerna som möjligt, undvika de enligt utredningen allt för hårda och orättvisa konsekvenser som blivit följden av att som direktiven förutsätter mycket snabbt lägga huvuddelen av besparingen på nybeviljade förtidspensionärer.

Utredningen har under arbetets gång haft fortlöpande kontakter med en referensgrupp bestående av representanter för arbetsmarknadens parter, pensionärsorganisationerna och handikapprörelsen.

Under hela utredningsarbetet har utredningen haft fortlöpande kontakter och samtal med tjänstemän på Riksförsäkringsverket (RFV) och därmed fått värdefulla synpunkter. I slutskedet av utredningens arbete med betänkandet har även tjänstemän vid Finans- och Socialdepartementen biträtt med beräkningar såväl av offentligfinansiella som individuella effekter av utredningens förslag.

Utredningens direktiv återfinns som bilaga 1och 2 till betänkandet.

2 Framväxten av ett försäkringskydd

Det tycks vara en fundamental strävan i livets olika skeden att reducera osäkerhet. I detta ligger att på olika sätt försöka minimera risken för och konsekvenserna av exempelvis sjukdom och arbetsoförmåga. I alla samhällen har individer och grupper på olika sätt försökt försäkra sig mot denna typ av risker.

Genom att via ett sparande skaffa sig en buffert kan varje individ på egen hand i viss mån gardera sig mot eventuella inkomstförluster eller andra skador orsakade av oförutsedda händelser. Men sparandemetoden är för den enskilde en onödigt dyr metod. Det är inte rationellt att hantera det oförutsedda på individuell basis. Det är billigare om flera personer skaffar sig en gemensam buffert. Varje person kan då nöja sig med ett mindre sparande eftersom det inte är troligt att alla drabbas samtidigt. Det är i det perspektivet försäkringen kommer in. Genom att sprida risken på fler kan var och en hålla nere sitt eget sparande till förmån för en ökad konsumtion i nuet. Därmed innebär tillämpningen av en försäkring en välfärdsvinst i sig.

Av detta skäl har människor sedan lång tid tillbaka valt att försöka gemensamt hantera konsekvenserna av olika typer av oförutsedda händelser i stället för att själva bära hela kostnaden. Formerna har varierat för hur riskspridningen har gått till och vilka institutioner som har ansvarat för att den har kommit till stånd.

2.1 Familjen, legostadgan och fattigvårdssystemet

En första naturlig försäkringsgemenskap var det nätverk som familjen, släkten eller byn utgjorde. Redan under 1300-talet fastställdes i Magnus Erikssons landslag att de boende i häradet skulle dela på de kostnader som var föranledda av bränder. Denna försäkring var obligatorisk. Alla hushåll var tvungna att vara med.

Under det gamla bondesamhällets tid levde många under ekonomisk otrygghet. Men samtidigt rådde en ordning som för olika situationer ganska väl definierade vilken institution som hade att ta ansvar för dem som inte kunde klara sig på egen hand. I första hand ansågs familjen ha skyldighet att ta hand om sina gamla och behövande familjemedlemmar. Det blev socknens sak att ta hand om vederbörande först om familjen inte kunde leva upp till sitt försörjningsansvar eller om den behövande helt saknade försörjningspliktiga anhöriga. I de små städerna var det ofta s.k. gillen eller skrån som tog över ansvaret om inte familjen kunde svara för försörjningen. Detta sätt att organisera ansvarsfördelningen gällde framförallt beträffande olika kategorier hantverkare. För anställda tjänstehjon var det däremot annorlunda. De omfattades av legostadgan som innebar att husbonden hade en viss försörjningsplikt för sina anställda. I detta patriarkaliskt präglade försörjningssystem tog husbonden ofta hand om sina anställda också när de blev gamla.

Trots att människor på olika sätt valde att ta ett gemensamt ansvar för varandra var det många som led nöd. I 1642 års tiggareordning gavs en absolut rätt till hjälp till allvarligt sjuka, äldre och orkeslösa som *helt* saknade arbetsförmåga. De skulle beredas plats på hospital. För övriga behövande kunde det finnas möjlighet till hjälp i den mån socknen hade inrättat fattigstugor. Tiggeri var också en utväg för dem som fick ett tiggarpass. Med dessa pass – som utfärdades av prästerna och ingick i ett försök att begränsa antalet tiggare – kunde "värdiga fattiga" skiljas ut från "ovärdiga". Många arbetsföra personer hade i praktiken ett undermåligt skyddsnät och löpte hela tiden risk att behöva lida nöd. Arbetsföra personer utan tjänst kunde dömas till tvångsarbete på fästning.

Med 1763 års hospitalsordning kom viktiga förändringar när det gällde själva ansvarsfrågan. Den föreskrev att varje socken hade ansvar för de "rätta värdiga fattiga", dvs. personer som på grund av sjukdom eller oförmåga var förhindrade att själva förtjäna sitt levebröd och som inte kunde få hjälp från några släktingar. Tidigare hade hospitalen fungerat som hemvist för medellösa. Nu omvandlades de gradvis till de medicinska institutioner de har varit sedan dess och reserverades för arbetsoföra personer med obotliga, svåra eller smittsamma sjukdomar. De arbetsföra personer som hade försörjningsproblem av någon annan anledning nekades stöd. De som kunde arbeta skulle också göra det.

1847 års fattigvårdsförordning innebar en skärpning och ytterligare precisering av socknens skyldigheter. Hjälpen blev obligatorisk till nödställda som på grund av bristande arbetsförmåga, sjukdom eller handikapp var ur stånd att försörja sig själva. Tiggeriet förbjöds i lag

och den enskilde gavs rätt att överklaga sockennämndens beslut om hjälp.

Ibland var dock familjen, grannskapet och socknen en alltför liten krets för att kunna bära hela kostnaden för händelser som fick svåra följder för försörjningen. Missväxt och epidemier slog ofta mot nästan alla i trakten. Då fungerade inte den trygghet som var uppbyggd kring en begränsad gemenskap. Om försäkringsgemenskapen är för liten blir det för få som kan vara med och dela på riskerna. Systemet fungerar inte väl i de fall risken är sådan att ett stort antal individer drabbas av förlust samtidigt. Ju fler som drabbas samtidigt av en viss händelse, desto större måste det försäkringskollektiv vara som skall dela på kostnaden för det inträffade. Missväxtåren i Sverige under 1860-talet tvingade också fram försämringar i det dåvarande fattigvårdssystemet. 1871 års fattigvårdslag kom att innebära en inskränkning när det gällde rätten till hjälp. Framförallt begränsades kommunernas obligatoriska skyldigheter till att omfatta endast minderåriga, äldre, handikappade och sjuka vilkas försörjningsförmåga var så nedsatt att de inte kunde "förwärfa hvad till lifwets uppehållande oundgängligen erfordras". Hjälpen blev också mindre generös och rätten att överklaga sockennämndens beslut togs bort.

2.2 Industrisamhället ställde nya krav på inkomsttrygghet

I mitten av 1800-talet tog urbaniseringen och industrialiseringen på allvar fart i Sverige. Fortfarande levde en stor majoritet av befolkningen på landsbygden med sin försörjning inom jordbruket, men allt fler flyttade till tätorter och större samhällen för ett arbete inom industrin. Brukssamhällena växte fram.

Allt viktigare att försäkra sin inkomst från lönearbete

I det nya samhälle som växte fram uppstod nya risker som inte kunde hanteras inom de tidigare försörjningsformerna. Industriarbetet var tungt och olycksfall och skador vanligt förekommande. De många olyckorna, alltför ofta med dödlig utgång, drabbade de efterlevande hårt. I och med uppbrottet från landsbygden hade husböndernas försörjningsplikt inom ramen för legostadgan blivit satt ur spel. Fattigvården som hade en stark anknytning till bondesamhället och dess arbetskraftsbehov riktade sig i huvudsak till den icke arbetsföra befolkningen, dvs. barn, gamla, vanföra etc. och inte till förvärvsarbetande

personer i allmänhet. Familjeförsörjningen blev också för allt fler knuten till förmågan att lönearbeta och i mindre utsträckning till jordägande och egenföretagande. För stora grupper blev inkomsten från lönearbete den främsta försörjningskällan. Det blev allt viktigare att försäkra denna inkomst i händelse av att man råkade ut för sjukdom och arbetslöshet. Även ålderdomen innebar vanligen en otrygg försörjningssituation. Människor slog sig därför samman i större försäkringskollektiv för att bättre kunna trygga försörjningen för dem som inte längre kunde arbeta. Vid sidan av fattigvårdssystemet började det under mitten av 1800-talet växa fram nya former av försäkringsgemenskaper. På frivillig väg skapades olika typer av kassor med syfte att ge medlemmarna ett försäkringsskydd vid bl.a. sjukdom, begravning och för ersättning till änkor och föräldralösa barn. Förlusterna kunde delas på ett större kollektiv och osäkerheten kunde reduceras. Bildandet av dessa frivilliga sjuk- och begravningskassor sköt fart under 1860-talet och tilltog ytterligare i omfattning årtiondena därefter. Åren strax före sekelskiftet var den period då flest sjukkassor bildades. De första privata försäkringsbolagen började också växa sig starka under samma period.

Frivilliga kassor

Betecknande för de försäkringsformer som växte fram under 1800-talet var att de byggde på frivillighet. Var och en inom ett visst skrå eller en viss yrkesgrupp fick själv bestämma om han skulle försäkra sig mot en given risk eller förbli oförsäkrad. Denna frivillighet kom att stå i kontrast till de tidigare försäkringsformer som bl.a. bygemenskapen innebar, vilka man inte kunde ställa sig utanför. Men frivilligheten innebar också att det för stora grupper inte var möjligt att alls skaffa sig ett försäkringsskydd eftersom de representerade så stora risker att drabbas att ingen sammanslutning var villig att låta dem försäkra sig.

Det var svårare att skapa frivilliga arbetslöshetsförsäkringar. För det första innebar en försäkring mot arbetslöshet större kontrollproblem från försäkringsgivarens sida. Vidare var arbetslöshetens allmänna nivå nära relaterad till politiska prioriteringar och ekonomiska konjunkturer. Detta är inslag i samhällsutvecklingen som privata försäkringsbolag eller frivilliga sammanslutningar endast med stora svårigheter kan hantera.

Tryck att sprida försäkringsskyddet till hela befolkningen

Frivilligheten innebar att stora grupper saknade ett tillräckligt försäkringsskydd. Vissa hade inte råd att betala avgiften. Många sjuka och gamla hade därför inte någon tryggad försörjning och ofta inte heller någon annan som kunde stödja dem. Fattigdomen i dessa grupper blev ett växande problem under slutet av 1800-talet. Detta ledde fram till kravet på och insikten om att samhället i större utsträckning skulle ta ett gemensamt ansvar för den ekonomiska tryggheten för personer som på grund av sjukdom, handikapp eller ålderdom inte hade möjlighet att försörja sig själva. Särskilt det socialpolitiska reformarbetet som i detta skede bedrevs i Tyskland aktualiserade frågan om ett obligatoriskt sjukförsäkringssystem för arbetarbefolkningen samt om ålders- och invaliditetspensioner. I Sverige väcktes en motion till 1884 års riksdag om att utreda möjligheterna till en "olycksfalls- och ålderdomsförsäkring för arbetare". År 1901 infördes yrkesskadeförsäkringen som blev den första obligatoriska socialförsäkringen i Sverige. Det skulle dock dröja till år 1914 innan i princip hela landets befolkning blev försäkrad för ålders- och invalidpension.

2.3 Allmänna och inkomstrelaterade socialförsäkringar växer fram

Reformeringen av ålderspensionerna i och med 1913 års lag blev en av världens allra första generella lagstiftningar på området. Det nya pensionssystemet fick i princip full täckning. Pensionerna konstruerades så att de skulle stå i relation till de inbetalda avgifternas storlek. Avgifterna utgjordes dels av en grundavgift, dels av en tilläggsavgift. Den senare avgiften stod i relation till inkomsten. Systemet var generellt men genom vissa "värdighetsbestämmelser" uteslöts de som trots förmåga inte betalade sina avgifter. Detsamma drabbade de som "uppenbarligen inte efter förmåga sökte ärligen bidra till sin försörjning eller som var hemfallna åt dryckenskap". De avgiftsgrundade pensionerna förväntades dock bli obefintliga eller mycket blygsamma under en lång övergångstid. Trots systemets försäkringsmässiga grund kom därför de väsentliga pensionsförbättringarna i stället i form av de pensionstillägg som utgick utöver den avgiftsgrundade pensionen och de understöd som betalades till dem som inte hade någon avgiftsgrundad pension alls.

Syftet med invalidpensionering enligt 1913 års lagstiftning var att ge ett ekonomiskt grundskydd till dem vilkas arbetsförmåga på grund av sjukdom, lyte eller dylikt mera varaktigt gått helt eller till större

delen förlorad före den allmänna pensionsåldern. Ända fram till år 1963 behöll invalidpensioneringen i allt väsentligt de grunddrag som lades fast genom 1913 års lag. Invaliditetsbegreppet och reglerna för invaliditetsbedömningen var i princip oförändrade hela perioden. Kvar stod också kravet att arbetsförmågan skulle vara mycket starkt nedsatt för rätt till invalidpension. Större delen av invalidpensionen var också underställd inkomstprövning. Tidigare försörjningssystem hade givit ersättning endast till dem som helt saknade arbetsförmåga. Genom inkomstprövningen etablerades för första gången ett synsätt där invalidpensionens storlek graderades med hänsyn till nedsättningen av arbetsförmågan. Den som trots skadan eller sjukdomen hade kvar en viss försörjningsförmåga fick endast partiell ersättning.

Vid en översyn av pensionssystemet föreslog dåvarande pensionsförsäkringskommittén år 1934 att invaliditetspensioneringen skulle föras bort från pensionssystemet och ersättas med en invaliditetspenning från sjukkassorna. Socialministern ansåg emellertid att invalidpensioneringen kunde anslutas till sjukkassorna först sedan sjukförsäkringen blivit allmän och obligatorisk så att kostnaderna för den ojämnt fördelade ohälsan kunde spridas över hela befolkningen.

Allt sedan den allmänna sjukförsäkringens genomförande år 1955 har ersättningen från socialförsäkringen och även arbetslöshetsförsäkringen relaterats till den enskildes förvärvsinkomst. År 1963 infördes lagen om allmän försäkring. Med dessa reformer gjordes två betydelsefulla vägval som har varit gällande i svensk socialförsäkring allt sedan dess. För det första etablerades fullt ut principen om att de sociala trygghetssystemen skall vara allmänna och obligatoriska, dvs. omfatta alla medborgare i lika utsträckning. För det andra lade man fast principen om att ersättningarnas storlek skall anpassas efter inkomsten.

I samband med 1963 års lagstiftning kom generaliteten kombinerad med principen om inkomstrelaterade ersättningar att sätta sin prägel också på de dåvarande invalidpensionerna. Samtidigt som beteckningen invalidpension ändrades till förtidspension infördes ett för folk- och tilläggspensioneringen gemensamt invaliditetsbegrepp, vilket utformades som en på medicinska faktorer grundad arbetsinvaliditet. Därmed slopades den inkomstprövning som tidigare funnits i invalidpensionens folkpensionsdel. En person vars arbetsförmåga gått förlorad så att "intet eller endast ringa del återstår" skulle få hel förtidspension oavsett vilka inkomster i övrigt som han eller hon hade. Om arbetsförmågan var nedsatt i mindre grad men med minst hälften fick personen partiell pension.

3 Utgångspunkter för en ny försäkring vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

Sammanfattning

Utredningen har identifierat ett antal principiellt viktiga utgångspunkter för utformningen av trygghetssystem i allmänhet och en försäkring mot långvarigt nedsatt arbetsförmåga i synnerhet. Det huvudsakliga försäkringsskyddet vid långvarig ohälsa bör tillhandahållas av en obligatorisk offentlig försäkring. Genom att ansluta hela befolkningen och tillämpa enhetliga villkor kan de ekonomiska konsekvenserna av ohälsa spridas så brett som möjligt. Det är ett sådant system som bäst kan leva upp till högt ställda krav på rättvisa och effektivitet.

Det finns ett antal krav som bör ställas på en allmän och offentlig ohälsoförsäkring:

- Det bör finnas tydligt definierade medicinska kriterier för rätt till ersättning.
- Huvudlinjen bör vara att ingen permanent ersättning skall betalas ut förrän möjligheterna till rehabilitering och omställning är uttömda.
- Den som trots rehabiliteringsinsatser inte kan arbeta bör få sin långsiktiga ekonomiska och sociala situation tryggad genom en förtidspension som inte förväntas upphöra förrän vid övergången till ålderspension vid 65 års ålder.
- Försäkringen bör tillhandahålla både inkomst- och grundtrygghet. Försäkringsskyddet bör ligga på en sådan nivå att kompletterande lösningar får karaktären av utfyllnad.
- Det som bör försäkras i en ohälsoförsäkring är den framtida försörjningsförmågan. Här inbegrips att förtidspensionärer tillgodoräknas bör i åtminstone viss del av reallönetillväxten bland de förvärvsaktiva. Det ekonomiska skyddet bör också innefatta en tryggad ålderspension till före detta förtidspensionärer.

- Försäkringen bör underlätta för förtidspensionärer att leva ett aktivt liv. Den förtidspensionär – som trots sjukdom eller funktionshinder – vill pröva på arbete, studier eller andra aktiviteter bör uppmuntras att göra detta.

Ovanstående utgångspunkter bildar grund för de förslag till utformning av en ny ohälsoförsäkring som presenteras i Del II i betänkandet *Överväganden och förslag*.

3.1 En obligatorisk ohälsoförsäkring i offentlig regi

De motiv som en gång låg till grund för framväxten av ett försäkringsskydd mot förlorad försörjningsförmåga kvarstår än i dag. Människors behov av ekonomisk trygghet har inte minskat. Alla människor löper risk att drabbas av långvarig sjukdom, skada eller funktionshinder någon gång under sin livstid. Vissa har förmånen att vara och få förbli friska under i princip hela sin levnad medan andra råkar ut för ohälsa som leder till att arbetsförmågan faller bort helt eller delvis. Ingen kan dock på förhand veta huruvida han eller hon kommer att drabbas eller inte. Det finns därför ett allmänt och utbrett behov att försäkra sig mot denna typ av risker.

Under en längre period har det förts en stundtals intensiv debatt i Sverige om hur socialförsäkringarna bör vara utformade. Särskilt i samband med 1990-talets ekonomiska kris har ett flertal reformförslag diskuterats. Parallellt med detta har det av statsfinansiella skäl gjorts ett flertal ingrepp i trygghetssystemen. Förmåner har urholkats samtidigt som skatte- och avgiftsuttaget har höjts. Svaga offentliga finanser har visat sig utgöra ett allvarligt hot mot möjligheterna att långsiktigt trygga finansieringen av försäkringarna. Samtidigt finns det en betydande uppslutning kring huvuddragen i det svenska allmänna, offentliga och obligatoriska socialförsäkringssystemet, med inkomstrelaterade ersättningar på förhållandevis hög nivå kompletterade med ett gemensamt ansvar för dem med låga egna inkomster. Även viljan att vara med och betala för trygghetssystemen är spridd. Troligen kan denna uppslutning förklaras av att systemet svarar mot flertalets försäkringsbehov och i hög grad förknippas med såväl rättvisa som effektivitet.

3.1.1 Övervägande skäl för en allmän och obligatorisk försäkring med enhetliga villkor

Det finns förstås flera olika sätt att anordna en försäkring som skall täcka inkomstbortfall vid ohälsa. Den kan tillhandahållas på en marknad eller av en offentlig myndighet. Den kan vara frivillig eller obligatorisk. Den kan vara individuell eller kollektiv. Den kan finansieras privat av var och en, av olika kollektiv eller via den offentliga ekonomin. Den kan ge förmåner som står i relation till inbetalda avgifter, men det finns också andra alternativ. Det är inte självklart hur ett effektivt försäkringssystem bör vara utformat och hur det bör organiseras.

Allmän försäkring för den dominerande inkomsttryggheten, men avtalsförsäkringar kan komplettera

De behov av trygghetslösningar som är generella för hela eller större delen av befolkningen bör i huvudsak tillgodoses inom ramen för en allmän obligatorisk försäkring. Samtidigt som försäkringen bör ge merparten av medborgarnas försäkringsskydd i förhållande till tidigare inkomster måste det finnas en grundnivå som garanterar en grundläggande försörjning för dem som inte har tjänat in tillräckligt med egna inkomster. Det ligger ett stort värde i att alla medborgare ansluts så att riskerna för exempelvis ohälsa kan spridas så brett som möjligt. Tack vare den obligatoriska anslutningen och de lagstadgade enhetliga försäkringsvillkoren kan det offentliga systemet svara upp mot höga krav på rättvisa och effektivitet. De skäl som talar för ett obligatoriskt offentligt system diskuteras ytterligare i avsnitt 3.2.

Även om de offentliga socialförsäkringarna bör svara för det huvudsakliga inkomstskyddet har det hittills funnits anledning att i vissa avseenden begränsa deras räckvidd. Sedan flera årtionden tillbaka har den försäkrade inkomsten i socialförsäkringarna begränsats till 7,5 basbelopp för år räknat. För år 1997 innebär det att den högsta inkomst som ersätts av det allmänna systemet motsvarar ca 23 000 kronor i månaden. Inkomstdelar över detta s.k. förmånstak ger inte ersättning från den offentliga socialförsäkringen. Genom kopplingen till basbeloppet är taket knutet till den allmänna prisutvecklingen, men inte till den allmänna löneutvecklingen. Bortsett från ett par år i början av 1990-talet har den allmänna inkomstökningen för de yrkesaktiva medfört att antalet personer med inkomster över förmånstaket stadigt ökat. Numera har ungefär var tionde förvärvsarbetande person i landet inkomster som överstiger den högsta nivå som ersätts av det allmänna systemet.

Det har ansetts angeläget att den allmänna försäkringen skall svara för den huvudsakliga ekonomiska tryggheten för det stora flertalet av medborgarna. Nivåerna på försäkringsersättningarna har lagts tillräckligt högt för att de allra flesta inkomsttagare skall kunna klara sig på denna ersättning. Ambitionen har varit att för inkomsttagare i normala och medelhöga inkomstskikt hålla nere behovet av kompletterande försäkringsskydd. Av bl.a. legitimitetsskäl har det dock ansetts lämpligt att sätta en gräns för hur högt upp i inkomstlägena som det allmänna systemets ansvar skall sträcka sig. Det har inte ansetts rimligt att i ett obligatoriskt system täcka in hur höga inkomster som helst. De som har höga eller mycket höga inkomster får enligt detta synsätt själva ta ett visst eget ansvar för sin ekonomiska trygghet.

Genom centrala avtal mellan arbetsmarknadens parter har det vid sidan av de offentliga systemen vuxit fram kompletterande försäkringslösningar. Parterna har satt av delar av löneutrymmet för att finansiera egna förmåner för dem som arbetar inom respektive avtalsområde. Flertalet anställda med fast förankring på svensk arbetsmarknad omfattas av dessa s.k. avtalsförsäkringar. Anslutningen till de kollektivavtalsreglerade systemen är obligatorisk för dem som arbetar inom respektive avtalsområde. Villkoren i avtalsförsäkringarna är i stor utsträckning anpassade efter det allmänna systemets konstruktion. De avtalsenliga ersättningarna fyller på och kompletterar den ersättning som betalas från det offentliga systemet. Flertalet långtidssjuka och förtidspensionärer får därmed ersättning från två håll. För inkomster upp till förmånstaket på 7,5 basbelopp bidrar avtalsförsäkringarna till att den totala kompensationsnivån blir högre. Därutöver får högavlönade anställda, främst tjänstemän, avtalsenliga ersättningar för inkomstdelar som ligger över förmånstaket.

Försäkringsskyddet i den allmänna försäkringen kan också kompletteras inom ramen för en privat försäkringsmarknad genom gruppförsäkringar eller genom individuellt tecknade frivilliga försäkringar.

Ökat ansvar för arbetsmarknadens parter?

Ett alternativ till nuvarande ordning – med offentliga obligatoriska försäkringar som svarar för större delen av inkomsttryggheten, kompletterande obligatoriska ersättningar genom avtalsförsäkringarna samt möjlighet till ytterligare tilläggsförsäkringar – skulle kunna vara att föra över ett större ansvar för sjukförsäkringen och förtidspensionerna till arbetsmarknadens parter. En obligatorisk ohälsoförsäkring i arbetsmarknadens regi vore en möjlighet. Eventuellt skulle staten precisera åtminstone vissa grundläggande villkor för försäkringen för att på så

sätt garantera att kraven på rättvisa och effektivitet skulle kunna tillgodoses i tillräcklig utsträckning. Parterna skulle sedan i förhandlingar fastställa de närmare villkoren för rätten till och nivåerna på ersättningarna. Tanken med ett ökat ansvar för parterna skulle vara att skapa förutsättningar för arbetsgivarna och löntagarorganisationerna att inom det tillgängliga löneutrymmet göra en bättre avvägning mellan försäkringsskydd och kontant lön. Genom att ta det finansiella ansvaret kan parterna väga exempelvis kompensationsnivå i sjukförsäkring och förtidspension mot löneökningar. En effekt skulle kunna bli att det förebyggande arbetet skulle förbättras, som en följd av att kostnaden för ohälsan skulle ses direkt i produktionen.

Det som emellertid talar emot en utflyttning av försäkringarna är främst fördelningsskäl. En utflyttning går sannolikt inte att åstadkomma med parternas samtycke om villkoren skall vara lagstadgade och avgiften enhetlig. Avtalsfriheten är fundamental för alla parter. Staten kan inte föreskriva villkoren för ett avtal eller förhindra generösa avtal för vissa grupper. Troligen skapas då skillnader mellan olika löntagarkollektiv, så att exempelvis LO-grupperna får betala mer än tjänstemännen för samma försäkringsskydd. Det finns också en risk för att differentieringen går ännu längre. Vissa yrkesgrupper kan vinna mycket på att ytterligare avgränsa försäkringskollektivet. Det torde vara mycket svårt att förhindra en sådana utveckling. Det går därför troligen inte att kombinera en utflyttning till parterna med kravet på likabehandling av samtliga medborgare.

Privatisering?

Kravet på likabehandling och rättvisa i försäkringsskyddet vid ohälsa utesluter i praktiken en lösning i riktning mot ökad privatisering. Även inom ramen för ett obligatorium skulle ett ökat utrymme för privata marknadslösningar leda till olikheter antingen i försäkringsskyddet eller i försäkringskostnaden, till nackdel för grupper med högre risk att drabbas av hälsoproblem och funktionshinder. På en försäkringsmarknad med konkurrerande försäkringsgivare skulle det växa fram hälsoprövningar etc i syfte att anpassa försäkringsavgiften till riskbilden för ohälsa.

Av fördelningspolitiska skäl avvisas en utveckling mot en situation där försäkringsvillkoren skiljer sig avsevärt mellan olika grupper i samhället. Ju mer avgränsade grupper som går samman, desto mindre utrymme ges för det omfördelade moment som präglar den obligatoriska offentliga försäkringen med dess enhetliga villkor. Om var och en skall tillgodose sitt eget försäkringsskydd ökar risken för att särintres-

sen ställs mot varandra. En utveckling mot ökade olikheter mellan olika grupper riskerar också att leda till krav på kompensation från dem som får mer ofördelaktiga villkor och som samtidigt vanligtvis är de som oftare än andra drabbas av hälsobesvär.

Människor skall självfallet kunna – inom ramen för de restriktioner som skall förhindra överförsäkring – förbättra sitt ekonomiska skydd genom kompletterande privata sjukförsäkringar. Det väsentliga är att privata lösningar inte bör spela någon annan roll än som extra påslag. Basen för den stora majoriteten bör även fortsättningsvis vara en allmän försäkring på en sådan nivå att behovet av privat försäkringsskydd hålls nere.

Differentierade försäkringsavgifter i den allmänna försäkringen?

Ett system med differentierade avgifter till en allmän obligatorisk ohälsoförsäkring skulle kunna medföra ekonomiska drivkrafter att försöka påverka sådana faktorer som bidrar till och förorsakar skador och sjukdomar. Tanken skulle vara att framgångsrikt förebyggande arbete i företagen och förvaltningarna, arbetslivsinriktat rehabiliteringsarbete och folkhälsoarbete i stort skulle resultera i lägre förekomst av sådana förhållanden som erfarenhetsmässigt leder till nedsatt arbetsförmåga och ökad risk för långvarig ohälsa och förtidspension. Dokumenterat goda resultat i det förebyggande arbetet skulle löna sig ekonomiskt genom minskade avgifter till försäkringen. Arbetsgivarnas ökade ansvar för rehabilitering och för ohälsan på arbetsplatsen skulle fungera som en ekonomisk drivkraft att förbättra arbetsmiljön och sättet att organisera verksamheten. Avsikten skulle vara att på detta sätt stimulera fram åtgärder som leder till färre sjuka och skadade människor.

Genom att tillämpa riskberoende avgifter till ohälsoförsäkringen skulle man således i än högre grad kunna förmå arbetsorganisationen att påverka den förväntade risken genom förebyggande åtgärder och beteenden. I den mån sjukskrivning och förtidspensioneringar beror på arbetsmiljön talar effektivitetsskäl för att kostnaden för försäkringen skall synas i produktionen. Även om det inte finns något sådant orsakssamband finns skäl att skapa drivkrafter för arbetsorganisationen som underlättar återgång i arbete för dem som varit sjuka.

Motiven för en differentiering är vällovliga, men utredningen bedömer att det finns ett antal avgörande invändningar mot en sådan konstruktion. Om det skulle tillämpas differentierade försäkringsavgifter torde högriskgrupper kunna få svårare att komma in på arbetsmarknaden i den mån arbetsgivare av ekonomiska skäl skulle tendera att välja bort individer med hög risk att behöva anlita försäkringen. Kravet på

rättvisa i den allmänna försäkringen skulle därmed hotas indirekt. Det torde dessutom uppstå betydande praktiska problem att fastställa avgifter som är specifika för varje enskilt företag. Vidare vore det principiellt svårt att särskilja arbetsmiljörelaterade faktorer från vad som beror av exempelvis att personalsammansättningen skiljer sig mellan olika arbetsplatser. Slutligen kan man förmoda att olikheter i arbetsgivaravgifter på sikt får genomslag på löneskillnader, vilket skulle innebära att försäkringen inte längre kan upprätthålla lika villkor för alla.

Enbart grundtrygghet i den allmänna försäkringen?

Utredningen avvisar också en konstruktion där den offentliga ohälsoförsäkringens ansvar begränsas till att garantera en grundtrygghet lika för alla medborgare och där behovet av kompletterande försäkringsskydd löses på kollektiv eller privat väg. En selektiv försäkring som vänder sig främst till högriskgrupper eller låginkomsttagare får inte samma legitimitet som en försäkring som i betydande grad svarar mot försäkringsbehovet hos det stora flertalet. Många kommer att uppleva sig betala till en offentlig försäkring utan att få ett tillräckligt försäkringsskydd tillbaka. Stora grupper skulle därmed finna att de betalade till två system – både till ett offentligt grundtrygghetssystem och till en egen privat försäkring – men att de för egen del hade nytta av endast det ena. Att separera grundskyddet från inkomsskyddet i normala inkomstlägen riskerar därför att på sikt leda till en press på att hålla nere nivån på grundskyddet. Ett fördelningspolitiskt argument för ett sammanhållet system är således att ett sådant ger bättre garantier för ett generöst grundskydd.

Ett annat fördelningspolitiskt argument är att en mera fullständig riskfördelning, även för högre inkomstdelar, medger ett gott försäkringsskydd för alla till rimlig kostnad. Även personer med högre inkomster kan naturligtvis ha så hög risk för ohälsa att premiekostnaden på individuell nivå kan bli orimligt hög.

En höjning av förmånstaket är avgörande för att kunna bibehålla det allmänna systemets räckvidd

Övervägande skäl talar alltså för att de allmänna obligatoriska socialförsäkringarna även i framtiden bör ta hand om den väsentliga delen av försäkringsskyddet ända upp i förhållandevis höga inkomstlägen. Såväl betalnings- som förmånsvillkoren bör vara lika för alla. Skälen är av fördelningspolitisk karaktär men handlar också om effektivitet. Om den offentliga försäkringen ger ett tillräckligt högt försäkringsskydd för att kompletterande försäkringar skall betyda förhållandevis lite får det obligatoriska socialförsäkringssystemet hög legitimitet. Ett ytterligare skäl för nuvarande ordning är att det enligt utredningens bedömning är starkt förankrat hos den svenska befolkningen. För förtidspensionerna finns det även ett rättssäkerhetsargument för en försäkring i offentlig regi. Förtidspensionerna är förknippade med ett stort mått av prövning och kontroll, där det bör ställas höga krav på att alla behandlas lika.

En förutsättning för att det offentliga systemet skall kunna bibehålla eller öka sin roll i det samlade försäkringsskyddet är att det nuvarande förmånstaket på 7,5 basbelopp i fortsättningen antingen höjs engångsvis, räknas upp i takt med den allmänna inkomsttillväxten hos de förvärvsarbetande eller justeras uppåt genom en kombination av dessa båda åtgärder. Att höja taket realt vore önskvärt. Mera avgörande är dock att taket framgent inte längre räknas upp enbart i den takt som följer av förändringen i det allmänna prisläget. Vid en realekonomisk tillväxt kommer med nuvarande konstruktion av förmånstaket en växande andel av förvärvsinkomsterna att sakna försäkringsskydd i det offentliga systemet. Den allmänna försäkringen kommer steg för steg att förlora i betydelse för skyddet mot inkomstbortfall. Men en sådan utveckling skulle ändå generellt sett inte innebära att inkomstbortfallsprincipen urholkades totalt sett. Med nuvarande utformning av de kompletterande kollektivavtalade försäkringarna skulle dessa i motsvarande grad öka i betydelse för det samlade försäkringsskyddet.

Det finns emellertid fördelningsmässiga egenskaper hos avtalsförsäkringarna som gör att deras roll generellt sett inte bör växa på det allmänna systemets bekostnad. De har visserligen en hög täckningsgrad inom respektive avtalsområde, men omfattar inte dem som endast har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Grupper som inte alls har etablerat sig på arbetsmarknaden ställs helt utanför. En annan nackdel ur fördelningspolitisk utgångspunkt är att avtalsförsäkringarna skapar skillnader i försäkringsskyddet mellan olika grupper på arbetsmarknaden.

Det finns flera faktorer som stödjer tanken på att låta basbeloppstaket i ohälsoförsäkringen följa med uppåt i takt med den allmänna

reallöneutvecklingen. *För det första* kan det inte vara meningen att tillväxten i samhällsekonomin skall få reformera systemet indirekt. En fortsatt prisuppräkning av basbeloppstaket skulle i sig innebära en förändring. Det allmänna systemet skulle förlora i betydelse för människors försäkringsskydd, medan kompletterande avtalsenliga och andra försäkringslösningar skulle få en ökad roll. Sammantaget skulle en sådan utveckling innebära minskade möjligheter att upprätthålla lika villkor för alla. *För det andra* skall enligt planerna intjänandetaket i det reformerade ålderspensionssystemet från och med årsskiftet 2000/2001 räknas upp i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen. Detta förhållande förstärker argumentet att även i ohälsoförsäkringen ha åtminstone en sådan indexering. *För det tredje* är en realinkomstindexering av basbeloppstaket en förutsättning för det förslag om indexering av utgående förtidspensioner som presenteras i kapitel 13.

I förhållande till en fortsatt prisindexering av basbeloppstaket avseende förmåner leder en inkomstindexering självfallet på sikt till ökade offentliga utgifter. Ändå skulle det i princip inte innebära att de offentliga utgifterna för ohälsa tog i anspråk en större andel av de samlade ekonomiska resurserna i landet. Eftersom samhällsekonomin samtidigt växer i takt med tillväxten skulle det offentliga systemet behålla ungefär samma andel som tas i anspråk i dag. Troligen skulle inte heller en inkomstindexering i det offentliga systemet påverka den andel av de samlade resurserna i landet som vi gemensamt sätter av ur löneutrymmet för att bekosta ett försäkringsskydd mot ohälsa. De avtalsbaserade systemen har anpassats till bestämmelserna i den offentliga försäkringen. Avtalsförsäkringarna tar vid i inkomstlägen där det offentliga systemets ansvar upphör. En ökad roll för det offentliga systemet motsvaras därför i princip av en minskad roll för det avtalsbaserade. En engångsvis real höjning av det offentliga systemets tak förutsätter ett ökat uttag av lagstadgade socialavgifter. Sannolikt skulle en sådan åtgärd leda till minskade kollektivavtalade socialavgifter, om inte arbetsmarknadens parter skulle välja att använda det frigjorda avgiftsutrymmet till andra förmåner i stället. Ytterligare en aspekt på takfrågan är att de offentliga utgifterna visserligen ökar om vi får realekonomisk tillväxt, men att systemets intäktsida också växer.

Även om det är angeläget att göra sådana anpassningar att det allmänna systemet kan åtminstone bibehålla sin nuvarande roll för det samlade försäkringsskyddet är det varken lämpligt eller realistiskt att höja nivån i det allmänna systemet så mycket att avtalsförsäkringarna inte skulle behövas överhuvud taget. Avtalsförsäkringarna har en uppgift att fylla när det gäller att lösa trygghets- och försäkringsbehov för grupper med mycket höga inkomstnivåer. Vidare kan avtalsförsäkringarna bidra till lämpliga lösningar på företeelser som är specifika för

olika branscher och avtalsområden. Således finns det visserligen vissa fördelar med att en del av det samlade försäkringsskyddet hanteras av parterna på arbetsmarknaden och därmed avvägs mot utrymmet för andra förmåner. Men det offentliga systemet bör hållas på en sådan nivå att avtalsförsäkringar får karaktären som komplement och utfyllnad. För att en sådan situation skall bibehållas krävs att taket avseende förmånerna räknas upp åtminstone i takt med realinkomstökningen i samhället.

3.1.2 Försäkring och inte ett transfereringssystem

De svenska offentliga socialförsäkringarna är ett system för riskutjämning. Det består av ett antal inkomstförsäkringar – sjukförsäkringen, förtidspensioneringen samt ålderspensioneringen – med obligatorisk anslutning och enhetliga försäkringsvillkor. Kännetecknande för inkomstförsäkringar är att såväl finansieringen som den förväntade ersättningen står i relation till inkomsten.

Ett första gemensamt drag för de olika delsystemen är således att det är *medborgarnas framtida försörjningsförmåga som försäkras.* Det andra kännetecknet är *obligatoriet.* Det finns ingen frivillighet, utan alla ansluts till försäkringarna. Den enskilde har ingen möjlighet att själv avgöra om han eller hon skall försäkra sig och i så fall i vilken grad. Däremot finns möjlighet att bygga på försäkringsskyddet på privat väg. Det tredje samfällda draget är att såväl finansieringen som den förväntade ersättningen från försäkringarna står i *relation till den försäkrade inkomsten.* Det kan ses som en markering av försäkringstanken att avgifterna tas ut på förvärvsinkomsten. Det fjärde karaktäristiska draget är att *försäkringsvillkoren är desamma för var och en.* De allmänna inkomstförsäkringarna avstår från att låta skillnader i risk slå igenom i villkoren för finansiering och förmåner. Olika riskgrupper har en och samma kompensation för inkomstbortfall när de blir arbetsoförmögna till följd av sjukdom, oavsett vilka avgifter de har betalt in till försäkringen. Individer och grupper som representerar större risker att drabbas av försäkringsfallet i fråga får sammantaget högre förväntade försäkringsersättningar utan att behöva betala högre premier.

Socialförsäkringarnas uppbyggnad medför att försäkringsskyddet är detsamma för alla som är anslutna till systemet. Alla kan känna samma trygghet i vetskapen om att det finns ett inkomstskydd i händelse av att man blir sjuk eller av annat skäl förlorar förmågan att försörja sig själv genom eget arbete. De som löper större risk får därmed samma förmån – dvs. samma försäkringsskydd – till samma kostnad som lågrisk-

grupperna. Omfördelningen som sker i systemet ligger huvudsakligen i att finansieringen av försäkringen sker med enhetliga avgifter oberoende av risk. Förekomsten av ett grundskydd har en omfördelade effekt. Dessutom finns det ett omfördelade inslag genom att vissa avgifter tas ut på hela inkomsten, medan förmånerna begränsas av basbeloppstaket.

I en allmän och obligatorisk socialförsäkring är det just försäkringsfunktionen som är den centrala. Det är tillgången till ekonomiskt stöd när det behövs som är den tjänst som systemet tillhandahåller. Graden av försäkringsskydd – inte omfattningen av det faktiska utnyttjandet av försäkringen – är avgörande för tjänstens innehåll.

Ohälsoföräkringen är en försäkring och inte ett transfereringssystem. Precis som övriga försäkringar karaktäriseras ohälsoförsäkringen av att den på kollektiv grund reglerar konsekvenserna av oförutsedda händelser *innan de har inträffat*. Det är hanteringen av riskmomentet på förhand som är den centrala, inte själva skadehanteringen i efterhand. När det gäller personer som redan i tidig ålder har allvarliga funktionshinder kan man dock knappast tala om ett riskmoment på samma sätt. För dem är det på förhand näst intill säkert att de i vuxen ålder kommer att behöva ohälsoförsäkringen för sin försörjning. Eftersom det inte finns något egentligt riskmoment inblandat skulle man kunna hävda att ohälsoförsäkringen i dessa fall inte levererar en försäkringstjänst i traditionell mening, utan en transferering. Det finns emellertid ett synsätt på socialförsäkringen som är relevant i det här sammanhanget. Det går ut på att man skall uppfatta socialförsäkringen som ett försäkringskontrakt som tecknas mellan samhället och den enskilde utan kunskap om den enskildes nuvarande och framtida position i samhället. Det är det kontrakt som vi gemensamt skulle enas kring utifrån förutsättningen att varken försäkringsgivare eller försäkringstagare vet hur försäkringstagarens liv kommer att gestalta sig – om han kommer att förvärvsarbeta eller inte, om han i så fall kommer att vara arbetare eller tjänsteman, om han kommer arbeta i ett riskfyllt yrke eller inte, om han kommer förbli frisk eller få ett funktionshinder, osv. I det fallet kan man hävda att även personer med medfödda funktionshinder får en försäkringsersättning från ohälsoförsäkringen. Utifrån detta synsätt kan man också motivera att försäkringsvillkoren skall vara lika för alla.

3.1.3 Rättvisa och effektivitet

Socialförsäkringssystemet som sådant är på olika sätt uttryck för solidaritet. För det första är dess funktion att på försäkringsmässiga grunder fördela de försörjningsmässiga konsekvenserna av bl.a. ohälsa på största möjliga kollektiv. För det andra är försäkringsvillkoren enhetliga för alla oberoende av risk, vilket innebär att själva försäkringsskyddet är detsamma för var och en. Det obligatoriska offentliga socialförsäkringssystemet har i grunden sådana fördelningseffekter som flertalet medborgare tycks eftersträva och det uppfattas därför som i huvudsak *rättvist* av de allra flesta.

Men samtidigt som systemet vilar på en grundläggande solidaritetstanke måste det för att vinna tillräcklig legitimitet också tillgodose det stora flertalets egna intresse av ett grundläggande försäkringsbehov till en rimlig kostnad. Mycket talar för att systemet är *effektivt* i jämförelse med hur alternativa marknadslösningar skulle fungera. Av effektivitetsskäl skulle därmed de allra flesta individer och grupper vinna på det sätt som socialförsäkringarna är organiserade och försäkringsvillkoren utformade i Sverige. Valet mellan å ena sidan obligatoriska offentliga försäkringar och å andra sidan privata försäkringslösningar med individuell eller gruppmässig riskbedömning är enligt utredningens uppfattning inget nollsummespel. Det finns flera faktorer som pekar på att modellen med obligatoriska offentliga försäkringar med enhetliga försäkringsvillkor sammantaget kan ge ett bättre försäkringsskydd till lägre kostnad även för många av dem som till följd av en gynnsam riskbild skulle kunna tänkas bli förmånligt behandlade på en privat försäkringsmarknad.

Rättvisa genom omfördelning

De centrala motiven för allmänna och obligatoriska försäkringar har att göra med de fördelningseffekter som systemet åstadkommer genom enhetliga ersättningsregler och samtidigt lika försäkringspremie för alla.

Om man enbart ser till ersättningssidan innebär alla försäkringssystem avsedda *omfördelningar i efterhand*. Den försäkringsersättning som betalas ut skiljer sig mellan olika individer eftersom endast några råkar ut för exempelvis långvarig ohälsa och av den anledning får förtidspension. Det intressanta är emellertid om det föreligger en *omfördelning även i förhand* och i så fall hur denna ser ut. Avgörande är huruvida försäkringen tar hänsyn till den förväntade risken vid utformningen av finansieringsreglerna.

Omfattningen av de "risker" som hanteras av respektive inkomstförsäkring – tillfälligt nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom för sjukförsäkringens vidkommande, varaktigt nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller funktionshinder för förtidspensionssystemets del, längre livslängd än genomsnittet i ålderspensionssystemet – varierar mellan olika grupper, medan försäkringspremierna och villkoren i övrigt är desamma oberoende av risk. Ser man på ett delsystem i taget finner man att det sker en systematisk omfördelning till förmån för respektive högriskgrupp, så till vida att värdet av den samlade förväntade förmånen för dessa grupper överstiger deras totala bidrag till finansieringen av systemet. Om man däremot betraktar de offentliga socialförsäkringarna som en helhet kommer man att finna att de omfördelningar som inom respektive delsystem finns mellan olika riskgrupper, och de som kan finnas mellan olika inkomstgrupper, delvis tar ut varandra. Vilken eller vilka omfördelningseffekter som sammantaget dominerar går inte att fastställa utan närmare empiriska undersökningar.

I en ohälsoförsäkring sker en omfördelning från friska till sjuka. I den allmänna ohälsoförsäkringen bestäms ersättningen vid sjukdom i förhållande till den tidigare förvärvsinkomsten samtidigt som finansieringen sker med enhetliga avgifter där olikheter i sjukdomsrisk inte tillåts slå igenom. Samtidigt finns det betydande systematiska skillnader i hälsa mellan olika grupper. Äldre är oftare långvarigt sjuka jämfört med yngre personer och kvinnor har högre sjuklighet än män. Det finns också stora regelmässiga skillnader i ohälsa mellan olika grupper på arbetsmarknaden. De som har fysiskt tunga arbeten och ensidiga arbetsuppgifter har en betydligt högre risk att få en arbetsrelaterad sjukdom och bli långvarigt sjuka och förtidspensionerade jämfört med grupper som har fysiskt lättare och mer omväxlande arbeten. Risken för icke facklärda arbetare att bli förtidspensionerade är avsevärt högre än den risk som högre tjänstemän löper att av hälsoskäl behöva lämna arbetslivet före 65 års ålder. Som grupp är det därför i huvudsak arbetare och de som inte har haft möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden, exempelvis funktionshindrade, som gynnas av den riskomfördelning som sker genom det allmänna systemet för sjukförsäkring och förtidspension. I praktiken blir det också en omfördelning på gruppnivå från höginkomsttagare till låginkomsttagare, eftersom grupper med låg sjukdomsrisk i allmänhet har högre inkomster jämfört med högriskgrupper (se bilaga 4).

Det allmänna ålderspensionssystemet representerar i huvudsak en konstruktion för sparande för ålderdomen. De inkomstrelaterade pensionerna finansieras med enhetliga avgifter som tas ut på förvärvsinkomster. Det stora flertalet människor blir äldre än 65 år och kan där-

med dra nytta av en ålderspension som står i relation till tidigare inkomster. I och med att ålderspensionerna storleksmässigt avspeglar inkomsterna under den förvärvsaktiva delen av livet kan pensionen betraktas som uppskjuten lön. Detta synsätt har för övrigt fått stort genomslag i det reformerade ålderspensionssystemet. Till skillnad mot sjukförsäkringen och förtidspensionssystemet kan således inte ålderspensionssystemet primärt betraktas som en riskförsäkring. Men det finns ett försäkringsmoment i och med att den förväntade livslängden varierar mellan olika individer och grupper, medan avgifterna avpassas efter den genomsnittliga livslängden. Det är "risken" att leva längre än genomsnittligt som hanteras inom ålderspensionssystemet. Ålderspension betalas fr.o.m. en viss ålder och sedan så länge den enskilde är i livet. Livslängden har därför direkt betydelse för hur mycket ålderspension som totalt kommer att betalas ut till var och en. Detta sker utan att grupper med lång förväntad livslängd behöver betala högre premier.

Inom det allmänna ålderspensionsystemet sker en omfördelning till förmån för andra grupper än i ohälsoförsäkringen. Livslängden varierar systematiskt mellan olika befolkningsgrupper. På gruppnivå har tjänstemän längre medellivslängd än arbetare. Kvinnor lever längre än män. Dödsrisken i den yrkesverksamma befolkningen är lägst bland kvinnliga högre tjänstemän och högst bland manliga ej facklärda arbetare. Vidare har förtidspensionärer kortare medellivslängd än övriga befolkningen. Om en riskbedömning infördes i ålderspensionssystemet, dvs. en anpassning gjordes av försäkringsvillkoren till den förväntade återstående livslängden, skulle högre tjänstemän m.fl. grupper som har en lång medellivslängd få en livsvarigt lägre årlig pension, en senare pensionsavgång eller avkrävas högre avgifter till försäkringen. Eftersom det inte görs någon sådan åtskillnad med avseende på risk är det grupper med lång förväntad livslängd som gynnas av den riskomfördelning som sker i det allmänna ålderspensionssystemet. I motsats till det mönster som gör sig gällande i den allmänna ohälsoförsäkringen blir det i praktiken en omfördelning från låginkomsttagare till höginkomsttagare, eftersom grupper med kortare medellivslängd har lägre inkomster jämfört med sådana grupper som i allmänhet lever längre.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att ohälsoförsäkringen och ålderspensionssystemet tillsammans åstadkommer rättvisa *i efterhand* och individuellt genom att omfördela till dem som blir sjuka eller lever länge och *i förhand* genom att riskerna på gruppnivå i stor utsträckning tar ut varandra.

Effektiv hantering av traditionella försäkringsproblem

I jämförelse med frivilliga lösningar löser de obligatoriska socialförsäkringarna ett antal traditionella försäkringsproblem på ett effektivt sätt.

Det fenomen som inom försäkringsteorin kallas *"negativt urval"* (på engelska adverse selection) brukar anses som ett huvudskäl för att en försäkring bör baseras på obligatorisk anslutning. Kategorier med kända höga risker får problem att hitta någon som vill producera försäkringstjänster för dem, eftersom grupper med lägre risker inte vill bidra till utjämningen. Endast ett obligatoriskt system kan erbjuda ett adekvat försäkringsskydd till hela befolkningen. I en frivillig marknadslösning kommer var och en att avkrävas en försäkringspremie som är beroende av den individuella risken för att skadefallet skall inträffa. Men det enskilda försäkringsbolaget har inte tillgång till den information som krävs för att göra en fullständigt korrekt riskbedömning i det enskilda fallet. Eftersom bolaget därmed inte kan bestämma varje individs försäkringspremie på ett felfritt vis hänvisas det till att bestämma premien utifrån ett genomsnitt för en större grupp. Med en sådan ordning skulle det uppstå situationer där vissa individer – med rätt eller orätt – menar att de representerar lägre risker än genomsnittet i sin grupp och att de av det skälet inte är villiga att betala den premie som bolaget kräver. Om dessa lågriskgrupper kan välja att ställa sig utanför försäkringen måste premierna höjas på marginalen för dem som står kvar. Det finns en risk att lågriskgrupperna successivt lämnar försäkringen och att det till slut återstår endast sådana individer som representerar höga risker och som därmed avkrävs höga premier. Problemet med adverse selection-fenomenet är att högriskgrupperna till slut inte har råd att betala den allt högre premie som försäkringsbolaget kräver. Därmed skulle de inte heller ha råd med ett tillfredsställande försäkringsskydd. Andra skulle kanske inte ens få teckna en försäkring eftersom de representerar risker som är så höga att de inte är försäkringsbara på en privat försäkringsmarknad. Lösningen på problemet är att tillämpa ett system som obligatoriskt ansluter såväl dem med höga som dem låga risker till försäkringen. Endast ett sådant system kan erbjuda ett adekvat försäkringsskydd även till högriskfallen.

Det s.k. *fripassagerarproblemet* brukar anföras som ett ytterligare huvudargument för att anslutningen till ett socialförsäkringssystem skall vara obligatorisk. Om anslutningen är frivillig kan några – av oförstånd eller medvetet – helt avstå från ett försäkringsskydd eller välja ett alltför begränsat sådant. De kan ändå räkna med att från det omgivande samhället få någon form av försörjning för det fall de till följd av sjukdom eller funktionshinder inte längre kan försörja sig ge-

nom eget arbete. Problemet för systemets vidkommande består i att en samhällelig försörjningsgaranti – i ett samhälle som vårt där ingen skall behöva lida påtaglig ekonomisk eller materiell nöd – kommer att ges även till dem som, trots att de har haft de ekonomiska möjligheterna, avstått från att bidra till finansieringen av ett eget inkomstskydd. Fripassagerarproblemet kan undvikas genom att man gör försäkringen obligatorisk så att ingen kan ställa sig utanför. Därmed kan man säkerställa att alla som har de ekonomiska möjligheterna är med och bidrar till finansieringen av kostnader som annars det övriga kollektivet skulle få svara för.

Möjlighet till *lägre administrationskostnader* är ett effektivitetsargument för att organisera socialförsäkringssystem i offentlig regi. För det första blir det offentliga systemet relativt enkelt att administrera i och med att man har obligatorisk anslutning och tillämpar samma ersättningsvillkor för samtliga försäkrade och samtidigt avstår från riskselektering mellan grupper och individer på finansieringssidan. Enhetliga försäkringsvillkor innebär vidare att den tjänst som det offentliga systemet tillhandahåller är förhållandevis homogen. Eftersom det inte finns någon frivillighet för anslutningen till systemet fungerar det som ett *monopol* på denna del av försäkringsmarknaden, vilket i sin tur innebär att det kan driva verksamheten till låga hanteringskostnader. Med konkurrerande försäkringsbolag skulle försäkringstagarna belastas med de kostnader som är förknippade med att utveckla lösningar speciellt anpassade för olika grupper samt för marknadsföring, försäljning m.m. För det andra kan man i en allmän och obligatorisk socialförsäkring sprida de individuella riskerna på ett stort försäkringskollektiv. Normalt sett kan kollektivt organsiserad verksamhet därför innebära *skalfördelar* som ger en billigare hantering.

3.2 Krav på en ny ohälsoförsäkring

I detta avsnitt redogörs för de krav som bör vara styrande för den konkreta utformningen av de villkor som skall gälla i en ny ohälsoförsäkring.

3.2.1 Begriplighet, stabilitet och legitimitet

Ett obligatoriskt trygghetssystem i offentlig regi ställer höga krav på såväl enkelhet och begriplighet som rättvisa och effektivitet. I ett frivilligt system skulle människor vilja och kunna låta försäkra sig endast i den utsträckning de upplevde att försäkringsvillkoren svarade mot de-

ras behov och betalningsmöjligheter. Den som så önskade skulle hela tiden kunna välja att ställa sig utanför. Men i ett obligatoriskt system med enhetliga försäkringsvillkor råder ingen valfrihet i denna mening. Ingen ges möjlighet att ställa sig utanför finansieringen av försäkringen. Ingen kan heller på egen hand påverka villkoren för ersättningarnas storlek. Eftersom det inte ges något utrymme för individuell anpassning måste ett obligatoriskt system utformas så att den breda allmänheten kan ställa sig bakom det. I annat fall finns risk att tilltron till systemet rubbas. Ytterst hotas då den finansiering som systemet är beroende av.

Begriplighet och tydlighet

En försäkring som skall leva upp till höga anspråk på rättvisa och effektivitet kräver nästan oundvikligen ett utvecklat och komplext regelverk. Det finns en uppenbar risk att överskådligheten får stryka på foten i en situation då alla enskilda individer skall behandlas rättvist och på lika villkor. Det är dock särskilt viktigt både för den enskilde försäkrade och för administrationen att bestämmelserna i sina huvuddrag är lätta att förstå. Det får aldrig råda någon tvekan om att rätt person får rätt ersättning när försäkringsvillkoren är uppfyllda. Det måste också ställas höga krav på likabehandling och rättssäkerhet. Samtidigt måste missbruk av försäkringen eller fusk stävjas, för att skapa tilltro till systemets förmåga att destinera ersättningarna endast till rätt personer och samtidigt markera en ansträngning till hushållning med försäkringstagarnas pengar. Den viktigaste insatsen mot fusk och missbruk är tydliga försäkringsvillkor och kompetent handläggning från början. Också kontrollinsatser kan vara motiverade men först sedan det har gjorts en avvägning gentemot den enskildes rätt till personlig integritet. Även ett visst inslag av självrisker kan bidra till att hålla nere frekvensen av felaktigt utnyttjande av försäkringen, men detta bör inte bli ett dominerande instrument i en allmän försäkring.

Stabilitet och stadga i villkoren

Allmänt sett bör villkoren för de offentliga trygghetssystemen vara så stabila som möjligt. Reglerna bör inte ändras annat än om det finns starka skäl för det. Den som till följd av ohälsa och nedsatt arbetsförmåga har blivit beviljad en förmån har av naturliga skäl mycket begränsade möjligheter att påverka sin ekonomiska situation för att kompensera eventuella försämringar i förmånen. För stora grupper kommer

ersättningen från ohälsoförsäkringen att utgöra den huvudsakliga försörjningskällan under lång tid. Vissa har förtidspensionen som en permanent ersättning från unga år ända fram till ordinarie pensionsålder vid 65 år. Denna långa tidshorisont ställer särskilda krav på stabilitet och långsiktighet i bestämmelserna.

Det ligger också i karaktären av försäkring att villkoren skall vara stabila även för dem som – ännu – inte har drabbats av ohälsa. Det finns en allmän välfärdsvinst i hållfasta regler. Om det finns en tvekan kring långsiktigheten i villkoren kan det uppkomma tendenser till överförsäkring i det fall människor skaffar sig kompletterande försäkringsskydd på egen hand.

Bra villkor för flertalet ger ökad legitimitet

För att kunna bibehålla den dominerande uppslutning som enligt utrednings uppfattning råder kring systemen i dag är det av särskild vikt att finansierings- och ersättningsvillkoren betraktas som legitima av flertalet medborgare. Här spelar det in huruvida majoritetens grundläggande försäkringsbehov kan tillgodoses till en rimlig kostnad. En konstruktion som främst riktar sig till grupper med hög risk eller låga inkomster får inte samma legitimitet. Andra grupper skulle uppleva sig betala till en försäkring utan att få så mycket försäkringsskydd tillbaka.

Många gånger är det emellertid inte enbart en persons egen individuella risk att drabbas av arbetsoförmåga till följd av sjukdom eller funktionshinder som har betydelse för hur han eller hon ser på försäkringsvillkoren i den obligatoriska försäkringen. Även villkoren för hans eller hennes partner, barn, föräldrar, andra närstående eller vänner och bekanta är av vikt för synen på förhållandet mellan finansiering och förmån. En person som upplever sig betala in mycket till försäkringen i förhållande till den egna förväntade risken kan ändå känna en stark lojalitet till systemet om det står klart att hans eller hennes närmaste tillhör dem som gynnas av den riskomfördelning som sker.

Även om de rena ekonomiska aspekterna på försäkringen kanske är de mest betydelsefulla måste också övriga bestämmelser stå i samklang med flertalets uppfattning. Här kommer man exempelvis in på legitimiteten för kriterierna för rätt till ersättning samt balansen mellan den enskildes rättighet och skyldighet till rehabilitering, omställning och aktivitet.

Förtroendet för det allmänna systemet har försvagats

Utredningen gör bedömningen att tilltron till sjukförsäkringen och förtidspensionssystemet under senare år har försvagats på flera punkter och att det därför finns behov av att stärka förtroendet.

Av främst statsfinansiella skäl har det under 1990-talet gjorts ett flertal ingrepp i socialförsäkringssystemen. Förmåner har holkats ur samtidigt som skatte- och avgiftsuttaget har ökat. Det har också skett skärpningar i kriterierna för rätt till ersättning. Samtidigt har också övriga trygghetssystem renodlats. Under innevarande år har det beslutats om att vissa tidigare ingrepp i förmånerna skall återställas. Exempelvis skall ersättningsnivån inom bl.a. sjukförsäkringen höjas vid kommande årsskifte. Sammanfattningsvis har 1990-talets utveckling i hög grad präglats av en uppstramning av villkoren, en hastig förändringstakt och en betydande ryckighet. Denna utveckling har enligt utredningens uppfattning bidragit till att skada tilltron till försäkringens förmåga att långsiktigt leverera en tillräcklig ekonomisk trygghet till rimlig kostnad. Ett viktigt skäl för en reformering av nuvarande system är att nå en större finansiell stabilitet och stadga i ersättningsvillkoren. Efter en reformering behöver ohälsoförsäkringen en längre period utan större förändringar.

Skäl att tro på ökad tilltro framöver

Det finns skäl att tro på möjligheter till en ökad tilltro till den allmänna försäkringen framöver. Den *renodling* av de ekonomiska trygghetssystemen som har genomförs under senare år kan bidra till ökad legitimitet. Den starkare betoningen av *medicinska skäl* för rätt till ersättning från sjukförsäkringen och förtidspensioneringen kommer troligen – åtminstone på sikt – att resultera i ett ökat förtroende hos gemene man. Systemets förmåga att med tydliga villkor avgränsa ersättningsfallen till endast dem som är kvalificerade på medicinska grunder är troligen också avgörande för möjligheten att ge en hög kompensationsnivå till dem som råkat illa ut. Även en *ökad betoning av försäkringsinslaget* i ohälsoförsäkringen skulle kunna bidra till ökad tilltro till systemet. Försäkringsersättningarna är inte och bör inte heller uppfattas som behovsprövade bidrag. Det bör finnas en tydlig koppling mellan inbetalda avgifter och den egna försäkringstjänsten. De närmsta årens väntade *starka offentliga finanser* bör kunna bidra till att undanröja den tvekan kring långsiktigheten i villkoren som finns i dag.

3.2.2 En renodlad ohälsoförsäkring

Socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen bör hållas åtskilda

Under senare år har det genomförts en renodling av de offentliga trygghetssystemen. Motivet har varit att kostnader som uppkommit på grund av sjukdom i största möjliga utsträckning skall hanteras inom sjukförsäkringen och förtidspensionssystemet och att kostnader orsakade av arbetslöshet skall skötas genom arbetsmarknadspolitiken. Inom respektive system har bestämmelserna gjorts tydligare för när ersättning skall betalas ut.

När det gäller sjukförsäkring och förtidspension är det endast strikt medicinska skäl som skall ge rätt till ersättning. Det har ansetts angeläget att motverka att ersättning från socialförsäkringen betalas ut på grund av arbetslöshet eller sociala och generella livsproblem. Rätten till en permanent ersättning i form av förtidspension förutsätter att individen saknar möjlighet att förbättra sin situation genom att byta arbete, bostad eller utbilda sig. Förtidspensionssystemet har därför en mycket stor betydelse som skydd mot långvariga inkomstbortfall som den enskilde i princip inte kan påverka.

Till skillnad mot förtidspensionen är arbetslöshetsförsäkringen till sin karaktär en omställningsförsäkring som inte är avsedd att klara långvariga försörjningsbehov. På den som är frisk, eller som trots sin sjukdom ändå bedöms ha en arbetsförmåga, ställs stora krav på att han eller hon skall ta ett annat arbete. Omställningsmomentet syftar till att göra det möjligt för den arbetslöse att med rimliga ekonomiska villkor, under en begränsad tid, söka sig fram till en ny anställning där hans eller hennes kompetens kan utnyttjas. Arbetslöshetsförsäkringens karaktär av omställningsförsäkring har accentuerats genom ändringar som har genomförts under senare tid.

Skillnaderna mellan social- och arbetslöshetsförsäkringarnas uppgifter och villkor stärker behovet av en strikt gränsdragning för när respektive system skall ge ersättning. Renodlingen syftar till att personer skall hänvisas till den myndighet som har bäst förutsättningar att hantera deras situation. Ersättning från ett system skall förbehållas dem som uppfyller de kriterier som finns uppfyllda. En bärande idé har varit att väldefinierade villkor för rätt till ersättning skall kunna bidra till att stärka legitimiteten för försäkringssystemen. En försäkring som ger ersättningar till många personer med ganska lindriga åkommor riskerar att vara för snålt tilltagen för dem som verkligen drabbas av en sådan sjukdom eller funktionshinder att arbetsförmågan går förlorad. Ett sådant system kan förlora i legitimitet dels om det ger ett för dåligt för-

säkringsskydd, dels eftersom det inte tycks kunna upprätthålla tillräckligt disciplin vid beviljandet. Om försäkringen i stället ger en mycket hög ersättning, men endast till en smal krets av mycket sjuka personer, finns det en risk att många som inte riktigt uppfyller kriterierna ställs utan ersättning trots att de inte kan arbeta längre. Ett system av detta slag riskerar att förlora i legitimitet om den allmänna uppfattningen är att många sjuka människor ställs utanför och nekas ersättning samtidigt som ett ett fåtal får en ersättning som är alltför generöst tilltaget i förhållande till vad fortsatt förvärvsarbete hade inneburit.

Ur försäkringstagarnas perspektiv har renodlingen inneburit en ökad tydlighet. Försäkringen ger en ökad trygghet om den enskilde vet vad som krävs för att få rätt till ersättning. Ett klarare samband mellan avgifter och förväntad förmån kan underlätta för den enskilde att bedöma vilket försäkringsskydd han eller hon har. Det kan samtidigt bidra till en ökad tilltro till systemets förmåga att långsiktigt klara åtagandet, för det fall att den enskilde behöver utnyttja försäkringen. I en situation där kvalifikationsvillkor och kriterier är otydligare går en del av försäkringsskyddet förlorat. Det är tillgången till ekonomiskt stöd när det behövs som är den tjänst man betalar för. Om det offentliga försäkringsskyddet är förutsägbart ges samtidigt förutsättningar för individen att bedöma om han eller hon skall betala ytterligare för ett eget kompletterande skydd.

Ett ytterligare skäl för renodlingen kan vara att en strikt prövning av rätten till ersättning inom respektive system minskar risken för överutnyttjande av försäkringen. Ju tydligare och strängare villkor för rätt till ersättning, desto mindre utrymme för de ekonomiska drivkrafterna att verka. Om detta kan hålla nere behovet av att bygga in självrisker i försäkringarna ökar i sin tur möjligheterna att respektive försäkring kan ge en ersättning som är tillräckligt hög och effektiv för de individer som faktiskt uppfyller villkoren.

Den främsta invändningen mot renodlingen är att det i enskilda fall kan vara svårt att avgöra vad som är den främsta orsaken till att arbetsförmågan är nedsatt. Ofta handlar det om en kombination av ohälsa och problem relaterade till arbetsmarknaden. En strikt åtskillnad mellan de två systemen kan medföra en ökad risk att människor hamnar i gränssnittet mellan socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken och därmed blir helt utan ersättning. Det kan komma att råda oklarhet om vilken part som har ansvaret, vilket i sin tur kan leda till att ingen tar ansvar. Den enskilde hamnar då i kläm. En annan invändning mot renodlingen är att individer med sammansatta problem riskerar att helt gå miste om ersättning. Om de är lite, men inte tillräckligt, sjuka och lite, men inte tillräckligt, arbetslösa kanske de inte kvalificerar sig för någon ersättning alls, trots att de skulle ha fått en ersättning om deras

försörjningsförmåga var nedsatt i samma utsträckning, men av endast en orsak. Ett ytterligare problem kan uppstå om systemen överlappar varandra. Det kan uppstå en situation där bägge systemen var för sig anser att det är det andra systemet som har ansvaret för individen.

En mera sammanhållen försäkring är renodlingens motsats. En sådan försäkring skulle kunna innebära ökade möjligheter att få en helhetssyn på de problem och förutsättningar som individen har. Det skulle kunna vara positivt ur rehabiliteringssynpunkt om olika hinder eller problem – medicinska, sociala och arbetsmarknadsmässiga – redovisas öppet så att rätt åtgärder kunde sättas in vid rätt tidpunkt. En sammanhållen försäkring skulle minska risken att problem som har sin grund i exempelvis arbetsmarknadssituationen blir medikaliserade till följd av att någon föredrar att få ersättning från ohälsoförsäkringen istället för att bli betraktad som arbetslös.

En utveckling mot en sammanhållen försäkring är emellertid ingen framkomlig väg. Övervägande skäl talar för principen om renodling. Det finns visserligen vissa problem förknippade med renodlingen, men den handlar ytterst om ett ställningstagande för arbetslinjen. Om man menar att samhället skall verka för att alla människor skall ges möjlighet att försörja sig själva genom eget arbete bör man inte på allmänna grunder hänvisa någon till en permanent försörjning genom förtidspension. Om det inte finns en medicinsk grund för försörjningssvårigheterna bör människor i första hand erbjudas arbetslivsinriktad rehabilitering, utbildning eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

En sammanhållen ohälsoförsäkring

I nuvarande allmänna pensionssystem har förtids- och ålderspensionspensionerna en nära samhörighet. När systemen infördes var äldre och handikappade de grupper i samhället som hade störst behov av stöd. Det blev då naturligt att systemen fick en liknande konstruktion.

Båda systemen finansieras med samma avgifter och pensionens storlek beräknas efter i princip samma regler. Förtidspensionen från ATP är så utformad att den skall motsvara den ålderspension från ATP som personen skulle ha fått om han eller hon inte hade blivit sjuk utan fortsatt arbeta hela vägen fram till 65 år. Att de båda systemen tillämpar samma förmånsberäkning och finansieras med samma avgifter betyder dock inte att förtidspensionerna bör ha denna koppling till ålderspensionssystemet.

Det finns i stället en naturlig och stark samhörighet mellan förtidspensionerna och sjukförsäkringen. Bägge dessa system syftar till att ersätta förlorad förvärvsinkomst under tid när sjukdom sätter ned arbets-

förmågan för personer i arbetsför ålder. Sjukförsäkringen träder in i början av ett sjukfall och förtidspensioneringen när arbetsförmågan på grund av sjukdom är varaktigt nedsatt. Förtidspensionerna bör därför brytas ut ur det allmänna pensionssystemet och göras till en del av sjukförsäkringen. Utredningen förespråkar en sammanhållen ohälsoförsäkring som innefattar försäkringarna vid sjukdom och vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Genom att på detta vis låta alla ersättningsfall oavsett varaktighet rymmas inom ett och samma system kan man undvika gränsdragningsproblem mellan de olika systemen och minska risken för övervältring av kostnader från det ena systemet till det andra.

Skälen för att föra samman nuvarande förtidspensionssystem med sjukförsäkringen förstärks av att det reformerade ålderspensionssystemet skall särskiljas som en egen försäkringsgren.

3.2.3 Bedömning av arbetsförmåga

En ohälsoförsäkring bör betala ut ersättning först sedan vissa tydliga kriterier är uppfyllda. Det grundläggande kriteriet är att personen skall ha drabbats av sjukdom eller funktionshinder som kortvarigt, för avsevärd tid eller permanent förväntas påverka dennes möjligheter att genom eget arbete försörja sig själv. Sjukdom är således ett *nödvändigt kriterium* för rätt till ersättning. Att vara sjuk eller funktionshindrad kan emellertid inte vara ett tillräckligt skäl för att få ersättning från en ohälsoförsäkring. *Nästa nödvändiga kriterium* är att arbetsförmågan skall vara nedsatt till följd av sjukdomen eller funktionshindret.

Individen

Den arbetsförmåga som en person har vid en viss tidpunkt i livet sammanhänger med den individuella livshistorien och de personliga egenskaperna. När arbetsförmågans nedsättning till följd av sjukdom skall bedömas är det nödvändigt att ta hänsyn till individuella förhållanden. Bedömningen av nedsättningen av arbetsförmågan bör göras i förhållande till den person man är och inte i förhållande till en "normal person" eller i än mindre grad en särskilt socialt eller kompetensmässigt gynnad person. Att andra personer med samma medicinska tillstånd har ansetts ha arbetsförmåga räcker inte som kriterium för att neka någon ersättning.

Arbetsmarknaden

En persons förmåga att genom arbete försörja sig själv bör i första hand relateras till arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Det är arbetsmarknaden i stort, inte ett specifikt jobb, som förmågan bör prövas mot. Vid en bedömning bör man ta hänsyn till individens yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund, dvs. möjligheten att också få och kunna utföra ett arbete som finns tillgängligt.

I praktiken kan möjligheterna till försörjning genom eget arbete många gånger avgöras av situationen på arbetsmarknaden. Vid lågkonjunktur med hög arbetslöshet minskar möjligheten generellt sett att få ett jobb. Avsaknaden av arbetstillfällen av *konjunkturella skäl* kan emellertid inte motivera en rätt till ersättning från socialförsäkringen. Om ett visst lämpligt arbete väntas bli tillgängligt vid ett förbättrat konjunkturläge och hög sysselsättningsgrad skall personen bedömas ha arbetsförmåga i detta arbete och under mellanperioden betraktas som arbetslös. I ett sådant läge bör han eller hon få hjälp inom arbetsmarknadspolitikens ram och inte inom socialförsäkringen.

Om avsaknaden av arbetstillfällen däremot beror på *strukturella skäl* är situationen annorlunda. De senaste årens strukturomvandling inom både näringsliv och offentlig verksamhet har bland annat medfört att vissa arbetsuppgifter rationaliserats bort eller förändrats betydligt till sitt innehåll. Enklare kontorsarbeten är ett exempel på arbetsuppgifter som troligen inte att kommer öka i någon nämnvärd omfattning ens vid en avsevärt förbättrad arbetsmarknadssituation. Det är inte rimligt att relatera arbetsförmågan till arbeten som i praktiken inte längre finns tillgängliga eller som håller på att fasas ut från arbetsmarknaden. Det måste alltid göras en åtskillnad mellan konjunkturella faktorer och skäl som är av strukturellt långsiktig natur.

3.2.4 Rehabilitering och omställning för att komma tillbaka i arbete

Både en rättighet och en skyldighet för individen

En ohälsoförsäkring skall betala ut ersättning till dem som på grund av sjukdom eller funktionshinder har en nedsatt arbetsförmåga och som av det skälet inte kan försörja sig själv. Samtidigt kräver arbetslinjen att tidiga och aktiva åtgärder sätts in för att individen snarast skall kunna återgå i arbete.

En verkningsfull och effektiv rehabiliteringsverksamhet är ett nödvändigt inslag i en försäkring för förlorad arbetsförmåga i samband

med sjukdom och annan ohälsa. En person som råkar ut för en skada som sätter ner möjligheterna att arbeta bör ha rätt att i ett tidigt skede få prövat utsikterna att med stöd och professionell hjälp kunna återfå så stor del av sin arbetsförmåga som möjligt. Både den drabbade individen och övriga försäkringstagare har intresse av att skadan eller sjukdomen efter bästa förmåga begränsas så att den inte utvecklar sig till något ännu värre. Sjukskrivna personer skall med hjälp av olika typer av rehabiliterande åtgärder kunna återgå i arbete och på så sätt svara för sin egen försörjning. Den enskildes *rätt* till hjälp att komma tillbaka till arbetslivet bör samtidigt motsvaras av en *skyldighet* att inom rimliga gränser ställa upp på de krav som försäkringen ställer. Rätten för den enskilde kan inte handla om att få en viss typ av insatser, men däremot att tillhandahållas en adekvat och korrekt utförd utredning om rehabiliteringsbehovet. Försäkringkassan måste kunna påverka användningen av de resurser som finns tillgängliga för rehabiliteringsverksamhet. Försäkringskassan bör ha ett samordningsansvar, men den enskilde bör spela en aktiv roll och kunna påverka rehabiliteringsarbetet.

Försäkringen skall som huvudsaklig princip betala ut permanenta ersättningar först om rehabiliteringsmöjligheterna bedöms vara uttömda.

Samtidigt finns det kostnader förknippade med kvalificerad rehabiliteringsverksamhet. Det är nödvändigt att ställa höga krav på att verksamheten bedrivs effektivt. En förutsättning för att rehabiliteringen skall vara effektiv är att den riktas in på de individer för vilka insatsen har goda utsikter att få en påtagligt positiv effekt. Det bör därför göras ett medvetet och systematiskt urval av individer till olika former av rehabiliterande åtgärder. En sådan bedömning ställer givetvis höga krav på kunskap, kompetens och omdöme från försäkringskassans sida.

Rimliga krav på omställning

Ibland kan det bedömas som mer eller mindre utsiktslöst att individen genom rehabiliteringsåtgärder skall kunna gå tillbaka till sitt tidigare arbete eller få tillbaka precis de funktioner och förmågor som har skadats eller förlorats. Då bör försäkringen i stället försöka förbättra förutsättningarna för den enskilde att ställa om till exempelvis ett annat yrkesområde eller att flytta till en annan ort. Försäkringen skall ställa berättigade krav på omställning, men de måste rymmas inom ramen för det som är socialt acceptabelt. Kraven får inte bli så hårda att en del av försäkringsfunktionen går förlorad.

I vissa situationer måste försäkringen kunna göra avsteg från kravet på omställning. När man bedömer en persons arbetsförmåga och vilka rehabiliteringsåtgärder som skall sättas in respektive vilka krav på omställning som skall ställas i det enskilda fallet måste man i förekommande fall ta hänsyn till att personen endast har en kortare tid kvar till den ordinarie pensionsåldern 65 år. Vid bedömningen av vilka krav på omställning som skall ställas bör försäkringen – utöver hög ålder – ta hänsyn till exempelvis personens sociala situation. Det är även rimligt att kostnaderna för rehabiliteringsinsatsen för en person med kort tid kvar till ålderspension bedöms i relation till förutsättningarna att nå framgång.

Allt viktigare att understödja utbildning

Kraven i arbetslivet förändras steg för steg. Det ställs allt högre krav på kompetens och yrkeskunnande. Den som har låg basutbildning i kombination med en nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller funktionshinder har betydligt svårare att hävda sig på arbetsmarknaden än en person med samma hälsoproblem med med bättre utbildning. Såväl privat som offentlig sektor ställer också högre krav på teoretiska kunskaper och färdigheter i t.ex. IT.

Ibland kan en gymnasieutbildning eller t.o.m. en längre tids utbildning på högskolenivå vara en viktig förutsättning för att en sjukskriven person skall återfå sin förmåga till egen försörjning. Det finns redan i dag en möjlighet till utbildning som rehabiliteringsåtgärd med bibehållen sjukersättning. Dessa bestämmelser tillåter dock som regel endast utbildningar på högst ett år och högskoleutbildning endast i form av enstaka kurser. Ettårsgränsen för utbildning med bibehållen ersättning från försäkringen kan sägas vara ett mått på och uttryck för omfattningen av de krav på omställning som försäkringen ställer på individen. Den representerar samtidigt resultatet av en avvägning mellan å ena sidan hur studier bör kunna finansieras inom ramen för en ohälsoförsäkring och å andra sidan hur övriga studerande klarar sin försörjning under studietiden.

Det finns skäl att öka möjligheterna för en sjukskriven person att påbörja en utbildning som beräknas pågå längre tid än ett år om det bedöms nödvändigt ur rehabiliteringssynpunkt. Försäkringen bör dock inte svara för finansieringen annat än under det första året. Efter det första året bör individen hänvisas till ordinarie studiemedelssystem. En förlängning av försäkringens ansvar skulle innebära en motsvarande skärpning av de krav på omställning som kan ställas på individen. Alltför långtgående krav på omställning kan medföra att försäkringens

grundläggande funktion att ge ersättning för inkomstbortfall går förlorad. En förlängning skulle också riskera att skapa spänningar mellan grupper av studerande med skilda ekonomiska villkor.

Bakgrunden till utredningens vilja att öppna upp för längre utbildningstider är de allt högre krav på kunskap och kompetens som ställs i arbetslivet. Här är det av särskild betydelse att de långtidssjuka personer som är aktuella för rehabiliterande åtgärder eller för förtidspensionsprövning generellt sett har en lägre utbildningsnivå jämfört med befolkningen som helhet. Det finns de som har en föråldrad eller ofullständig utbildning. Därför är det för denna grupp särskilt motiverat att skapa bättre möjligheter att bedriva längre studier. Många gånger saknas studievana, vilket kan bidra till en tvekan inför att pröva på en längre utbildning. En sådan försiktighet kan dock komma att övervinnas om socialförsäkringen ger ökade möjligheter till utbildning med bibehållen ersättning under åtminstone viss tid.

3.2.5 Långsiktig trygghet för dem som inte kan komma tillbaka i arbete

En ohälsoförsäkrings grundläggande funktion är att trygga försörjningen för dem som till följd av sjukdom eller funktionhinder – och trots rehabiliteringsinsatser – har sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt. Det kan naturligtvis ofta vara svårt att bedöma hur länge en av sjukdom eller funktionshinder orsakad nedsättning av arbetsförmågan kommer att bestå. I praktiken är det endast undantagsvis möjligt att med säkerhet slå fast att det helt saknas utsikter för en person att komma ut i arbetslivet. Sjukdomstillståndet kan utvecklas i en mer positiv riktning än vad som kunde förutses från början. Den medicinsk-tekniska utvecklingen kan leda till genombrott som kan bidra till ett förbättrat hälsotillstånd för den enskilde. Utvecklingen på arbetsmarknaden kan också påverka möjligheten till framtida återgång i arbete.

Trots att det vanligtvis finns ett mått av osäkerhet i en bedömning av arbetsoförmågans varaktighet bör det även i framtiden finnas en permanent ersättningsform inom ohälsoförsäkringen. Ett beslut om förtidspension enligt dagens regler innebär i praktiken att försörjningen är tryggad fram till den tidpunkt då personen går över i ålderspension. Detta är helt motiverat i normalfallet. Människor som till följd av varaktiga allvarliga sjukdomar eller funktionshinder inte kan arbeta bör ha rätt till långsiktig trygghet i fråga om sin försörjning. Behovet av långsiktig ekonomisk och social trygghet för de drabbade måste få väga tungt. Ett system som bygger på löpande eller årsvisa omprövningar skulle skapa osäkerhet hos de berörda och i praktiken omöjliggöra en

långsiktig planering. Därför bör huvudprincipen vara att en beviljad förtidspension inte skall kunna dras in eller minskas utan vidare. Medicinska genombrott som kan förmodas undanröja sjukdomen eller dess symtom bör kunna föranleda en indragning eller minskning av rätten till förtidspension. I övrigt måste det till starka skäl som misstanke om fusk, svartjobb etc.

Behovet av långsiktig ekonomisk och social trygghet för de drabbade måste således få väga tungt. Samtidigt är det naturligt att den som kan arbeta i möjligaste mån skall försörja sig själv. Det är endast de som inte genom arbete kan försörja sig på egen hand som bör få ersättning. Legitimiteten för ett förtidspensionssystem bestäms av att rätten till ersättning bygger på tydligt definierade villkor och att det är endast de som saknar förmåga att försörja sig själva genom arbete som får ersättning.

Den långsiktiga tryggheten handlar både om rätten att behålla förmånen utan att denna omprövas enligt andra regler än vid beviljandet och att ersättningsnivån inte utsätts för oväntade förändringar. Det senare förutsätter att försäkringens finansiering är tryggad.

3.2.6 Trygghet mot inkomstbortfall

Efterfrågan på ekonomisk trygghet

I det svenska samhället finns det stor efterfrågan på ekonomisk trygghet. Det helt övervägande antalet förvärvsarbetande är beredda att betala för ett ordentligt inkomstskydd för det fall de blir sjuka, funktionshindrade, arbetslösa eller av någon annan anledning går miste om möjligheten att försörja sig själv genom eget arbete. Samtidigt finns stor uppslutning kring att motsvarande inkomsttrygghet skall finnas också för andra.

Olika tillämpning av inkomstbortfallsprincipen i olika trygghetssystem

Även om inkomstbortfallsprincipen gäller inom alla socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringen så tillämpas den olika, både när det gäller den procentuella ersättningsnivån och valet av det inkomstunderlag som skall utgöra beräkningsgrund för ersättningen. De skillnader som finns härvidlag kan främst hänföras till att det finns skilda syften med de olika systemen. I grunden är förstås avsikten att de skall

ge ekonomisk trygghet när förmågan eller möjligheten till egen försörjning gått förlorad, men systemen hanterar olika risker.

Sjukförsäkringen syftar till att ge ersättning när arbetsförmågan är *temporärt* nedsatt till följd av sjukdom. Förtidspensionen ger ersättning när arbetsförmågan på grund av sjukdom eller funktionshinder är *varaktigt* nedsatt. Arbetslöshetsförsäkringen är en *omställningsförsäkring* för den som är tillfälligt arbetslös. Arbetsskadeförsäkringen bygger i sin tur på *skadeståndsrättsliga* principer. Lagstiftningen baseras på synsättet att skador som beror på att man har arbetat inte skall drabba en själv. Den enskilde skall därmed vara ekonomiskt skadeslös om han skadar sig i sitt arbete, dvs. få full ersättning för inkomstbortfallet. Grundtanken har här varit att en sådan konstruktion skall minska behovet av skadeståndsprocesser mellan den enskilde och den arbetsgivare som skulle kunna anses vara ansvarig. I ålderspensionssystemet finns inte samma tydliga riskmoment inblandat som i övriga försäkringssystem. I stället finns det ett betydande inslag av *sparande* för ålderdomen.

Försäkringssystemens olika syften kan motivera att det finns olikheter i ersättningsvillkoren. Skillnader i kompensationsnivå mellan olika system kan dock få negativa effekter om de medför att människor av rent ekonomiska skäl söker sig till det system som – åtminstone på kort sikt – ger bäst ersättning. Risken att så skall ske är dock mindre om försäkringssystemen har renodlats i förhållande till sina olika uppgifter.

Ett historiskt inkomstunderlag för långvariga ersättningar

Ett system för inkomstrelaterad ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör ersätta en rimlig andel av den inkomst som personen skulle ha fått om hon eller han hade förblivit frisk och fortsatt att förvärvsarbeta. Det som bör försäkras är den framtida försörjningsförmågan. Avgörande är utredningens bestämda uppfattning att en ohälsoförsäkring bör ha karaktären av riskförsäkring. Rätten till ersättning bör i princip enbart bestämmas av huruvida en enskild har drabbats av ohälsa som sätter ned arbetsförmågan. Försäkringsersättningen skall betalas ut till den enskilde oberoende av hur länge han eller hon har varit ansluten till försäkringen. Inkomstskyddet i en ohälsoförsäkring bör således inte karaktäriseras som intjänad rättighet.

Den fråga som inställer sig är hur man på bästa sätt bör gå tillväga för att fastställa den inkomst som personen förmodligen skulle ha tjänat in i framtiden om han eller hon inte hade drabbats av sjukdomen eller funktionshindret. Rimligen måste man grunda ett antagande om fram-

tida inkomster på den information som finns tillgänglig om personens tidigare faktiskt intjänade förvärvsinkomster. Här hävdar utredningen att det endast är förhållandevis nyligen intjänade inkomster som har tillräckligt högt prognosvärde för att kunna ligga till grund för ett kvalificerat antagande om framtida inkomster.

En utgångspunkt är att det vid en temporär nedsättning av arbetsförmågan, dvs. i det korta perspektivet, är den faktiska och aktuella inkomsten som bör vara försäkrad. Sjukdom och arbetsoförmåga drabbar i regel oväntat och hastigt. När sjukfallet väl inträffat är vanligtvis möjligheterna starkt begränsade att på kort sikt påverka den ekonomiska situationen för att kompensera den minskning eller det totala bortfall av förvärvsinkomsten som blir följden. Särskilt för dem som har försörjningsansvar är det många gånger svårt eller omöjligt att snabbt ställa om eller dra ned på familjens konsumtion. I händelse av sjukdom bör det därför i det korta perspektivet finnas en inkomsttrygghet som träder in så att den aktuella konsumtionsnivån i stort sett kan bibehållas. I början av ett sjukfall bör därför ersättningen vara beräknad utifrån det aktuella inkomstbortfallet och ersättningsnivån vara förhållandevis hög.

Men det finns invändningar mot en konstruktion där långvarig eller t.o.m. permanent inkomstrelaterad ersättning baseras på de förvärvsinkomster som den försäkrade tjänade in under en enstaka månad eller ett enstaka år omedelbart före det att sjukdomen eller funktionshindret inträffade. För stora grupper kommer ersättningen att utgöra den huvudsakliga försörjningskällan under lång tid. Att grunda en sådan långvarig ersättning uteslutande på den vid pensionsfallet aktuella inkomsten kan knappast komma ifråga, eftersom denna enda inkomst kan avspegla en tillfälligt förhöjd eller ovanligt låg arbetsinsats och därför inte vara rättvisande vare sig i förhållande till de förvärvsinkomster som personen tidigare tjänade in eller till de inkomster som personen skulle ha fått om hon eller han hade förblivit frisk och fortsatt att förvärvsarbeta. Samtidigt avvisar utredningen tanken på att personens hela inkomsthistoria – från unga år fram till nutid – skall påverka ersättningens storlek vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Inkomster som har tjänats in långt tillbaka i tiden bör som huvudregel inte få påverka en förmån som skall betalas ut som en ersättning för framtida inkomster.

Den lösning som förordas är att ersättningen skall bestämmas i relation till inkomsterna under ett mindre antal år närmast före den tidpunkt då sjukdomen eller funktionshindret inträffade. Med en sådan konstruktion ger försäkringen i praktiken en ersättning som gör det möjligt för den enskilde att bibehålla större delen av den konsumtionsnivå och levnadsstandard som hon eller han hade då arbetsförmågan

gick förlorad och som har uppnåtts genom förvärvsarbete under en viss tid.

För personer som blir sjuka efter att ha arbetat en längre tid i samma anställning och i samma omfattning kommer skillnaden sannolikt att vara begränsad mellan å ena sidan ett aktuellt och å andra sidan ett på något vis beräknat historiskt inkomstunderlag. Visserligen torde ett historiskt inkomstunderlag under perioder med reallöneökningar för de flesta – men inte för alla – innebära en viss sänkning i förhållande till det aktuella inkomstunderlaget. Men avsikten med att övergå från aktuell till historisk inkomst är inte att ersättningen i kronor räknat skall sjunka generellt sett. I stället skall avsikten vara att beräkna ersättningen utifrån ett mer stabilt och robust inkomstunderlag. Genom att övergå till en ersättning som baseras på någon form av historiskt inkomstunderlag för ett antal år utjämnas den effekt som ett enstaka år på slutet med exceptionellt hög inkomst kan ha. Samtidigt innebär en sådan konstruktion en säkerhet mot att enstaka dåliga inkomstår får väga tungt vid beräkningen av den inkomstrelaterade ersättningen. För många förvärvsarbetande skulle det därmed innebära en ökad inkomsttrygghet att efter en tid övergå från en ersättning som står i förhållande till det aktuella inkomstbortfallet till att beräkna ersättningen utifrån ett historiskt inkomstunderlag.

Fördelen med – och behovet av – att tillämpa ett historiskt inkomstunderlag accentueras om vi får en utveckling av arbetsmarknaden mot mer flexibla och kortvariga anställningsförhållanden och ett ökat egenföretagande. En vanlig uppfattning är att arbetsmarknaden på sikt utvecklas mot att allt fler får tillfälliga anställningar, deltidsarbeten, säsongsarbeten och projektanställningar. Även om de fasta heltidsanställningarna med jämn och reglerad arbetstid sannolikt kommer att dominera också framöver, finns det tecken på att de inte kommer att förekomma i samma utsträckning som tidigare. En tilltagande oregelbundenhet med fler byten av jobb och mera ojämna inkomstförhållanden slår särskilt hårt igenom för dem som är nyetablerade på arbetsmarknaden. För närvarande är det framförallt ungdomar som har tillfälliga anställningar och arbetar på projektbasis. I framtiden kan det dock bli vanligare även i andra åldersgrupper och framförallt vara beroende av vilket yrkesområde man tillhör. Att varva kortare anställningar och studier kan bli ett vanligare mönster också i högre åldrar.

Det finns också nackdelar med att tillämpa ett historiskt i stället för ett aktuellt inkomstunderlag. Den kanske främsta invändningen är att det för nytillträdda på arbetsmarknaden tar en viss tid innan de har kvalificerat sig för fullt försäkringsskydd vid långvarig ohälsa. Ju fler år som skall ligga till grund för beräkningen av ersättningen desto starkare blir kraven på en aktuell anknytning till arbetsmarknaden.

Ersättningsnivån i ohälsoförsäkringen

Vad gäller ersättningsnivån i en ohälsoförsäkring är det naturligtvis inte möjligt att utan vidare ange den till en viss, en gång för alla, given nivå. Grundläggande är emellertid att den ersättningsnivå som en gång har beviljats bör ligga fast och inte ändras över tiden.

Då ersättningsnivån fastställs finns det flera hänsyn att ta. Den måste vara tillräckligt hög för att tillförsäkra det stora flertalet förvärvsarbetande i normala inkomstlägen ett ordentligt inkomstskydd för det fall de går miste om möjligheten att försörja sig själva genom eget arbete. Nedåt finns förstås en gräns varunder ersättningen blir så låg att försäkringen fjärmar sig från att tillhandahålla en god inkomsttrygghet och i stället snarare närmar sig en grundnivå. I en obligatorisk försäkring får samtidigt inte ersättningen bli högre än den nivå som flertalet medborgare skulle vilja betala för om de fritt kunde välja sitt försäkringsskydd. Ersättningsnivån får heller inte vara så hög att den motverkar en återgång i arbete eller utgör drivkraft att utnyttja försäkringen även i inte avsedda fall. Genom att tillämpa självrisker i försäkringen kan man hålla tillbaka risken för felaktigt utnyttjande av försäkringen. Utgångspunkten måste alltid vara att den som kan skall försörja sig själv genom eget arbete och samtidigt bidra till finansieringen av de gemensamma åtagandena. Även en alltför låg ersättning kan i princip få negativa följder för arbetslinjen. Det är inte ovanligt att sjukdomar, arbetslöshet etc. leder till ekonomiska svårigheter som i sin tur på ett negativt sätt kan påverka ett tillfrisknande och en återgång i arbete. Slutligen måste förmånerna totalt sett rymmas inom den finansiering som finns tillgänglig, vilket givetvis allmänt sett inskränker möjligheterna att fritt bestämma ersättningsvillkoren.

Risken för ett överutnyttjande av försäkringen är avsevärt mindre om det finns tydligt definierade villkor för rätt till ersättningen och om prövningen görs effektivt och på relevanta grunder. En strikt prövning av rätten till ersättning är i princip att föredra framför en större inslag av ekonomiska självrisker i systemet. Skälet för detta är att försäkringen annars riskerar att ge alltför låg ersättning till de "rättmätiga" försäkringsfallen. Om det finns en stark tilltro till att det är rätt personer som ersätts av systemet kan försäkringen ge en högre ersättning än vad som annars hade varit möjligt.

Följsamhet till de förvärvsarbetande

Det som bör försäkras i en ohälsoförsäkring är den framtida förmågan att försörja sig genom arbete. Utredningen har den principiella uppfattningen att en ohälsoförsäkring 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 självfallet svårt att bedöma hur stor denna inkomst skulle ha blivit i en framtid om personen inte hade blivit sjuk eller funktionshindrad. Det är dock ett rimligt antagande att personens inkomster i åtminstone någon utsträckning skulle ha följt den allmänna löneutvecklingen i samhället. Inkomstbortfallsmomentet i ohälsoförsäkringen bör därför ta sikte på att ersätta inte bara den inkomst som personen skulle ha haft vid en tidpunkt i direkt anslutning till att arbetsförmågan gick förlorad, utan *också den förväntade framtida reala inkomstökning* som personen troligen skulle ha kommit att få del av i en tillväxtekonomi. Detta resonemang leder fram till ställningstagandet att utgående förmåner i ohälsoförsäkringen i någon utsträckning skulle behöva indexeras med hänsyn till den allmänna inkomstutvecklingen bland de förvärvsaktiva.

Ju längre tid man skall leva på en försäkringsersättning, desto större är behovet av att ersättningen i åtminstone någon utsträckning följer den allmänna inkomstutvecklingen i samhället. Det är därför särskilt de som blir förtidspensionärer tidigt i livet som torde ha mest att vinna på att ta del av den tillväxt som kan väntas på sikt. Om ersättningen år från år skulle räknas upp enbart med hänsyn till den allmänna prisutveckling kommer visserligen den enskilde pensionären långsiktigt att kunna bibehålla sin köpkraft, men samtidigt skulle han eller hon få se de förvärvsaktivas standard dra ifrån. För att det inte skall uppstå stora skillnader mellan förtidspensionärernas och de övrigas standardutveckling är det lämpligt att etablera någon slags koppling till den allmänna reallöneutvecklingen.

Det finns alltså principiella skäl för en följsamhet av utgående förtidspensioner till den allmänna standardtillväxten. Samtidigt skulle en inkomstindexering kunna bli kostsam för systemets vidkommande, eftersom det på lång sikt troligen blir i alla fall någon tillväxt i samhällsekonomin. Om man prioriterar 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 av hur förtidspensionärerns sammanlagda försäkringsersättningen skall fördelas över tid. Väljer man en lösning med viss indexering för reallönerna kommer det främst att gynna dem som blir förtidspensionärer som unga. Under förutsättning att vi får åt-

minstone någon tillväxt i samhällsekonomin kommer de yngre få se sin begynnelseersättning öka i värde, medan de äldre inte hinner dra nytta av den allmänna standardförbättringen i tillräcklig utsträckning för att kompensera det lite lägre ingångsvärdet.

Tryggad ålderdom

Ohälsoförsäkringen bör tillhandahålla ett försäkringsskydd som har två komponenter. För det första en förtidspension när man är i förvärvsaktiv ålder, men inte kan försörja sig genom eget arbete. För det andra en ålderspensionsrätt baserad på de inkomster man skulle ha tjänat in om man inte hade blivit sjuk.

3.2.7 En grundnivå i ljuset av standarden i totalbefolkningen

Inkomst- och grundtrygghet

En allmän ohälsoförsäkring som skall omfatta hela befolkningen bör tillhandahålla både inkomst- och grundtrygghet. Den inkomstrelaterade ersättningen i en ohälsoförsäkring bör kompletteras med bestämmelser som garanterar en god försörjningsnivå för alla långvarigt sjukskrivna och alla med permanent nedsatt arbetsförmåga. Det bör finnas ett grundskydd i ohälsoförsäkringen som träder in för dem som blir långvarigt sjuka och som har låga förvärvsinkomster eller inga sådana inkomster alls. Vissa människor har på grund av funktionshinder överhuvud taget ingen möjlighet att genom eget förvärvsarbete bygga upp ett försäkringsskydd. Utan en garanterad lägsta nivå, oberoende av tidigare förvärvsinkomst, skulle den som inte har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden eller som har endast en kortare förvärvstid bakom sig kunna stå utan ekonomiskt skydd vid långvarig sjukdom.

Skälen för en god grundtrygghet förstärks av att det i det svenska samhället finns ett stort stöd för att ett generellt trygghetssystem skall erbjuda en ordentlig ersättning också för dem som till följd av funktionshinder eller av andra skäl inte har kunnat tjäna in en inkomstrelaterad ersättning.

Två principiellt olika synsätt

Det finns två principiellt olika sätt att se på ett grundskydd i en allmän ohälsoförsäkring. Det första synsättet kännetecknas av att man betraktar grundskyddet som en *minimiinkomstgaranti*, vars syfte är att säkerställa att sjuka och funktionshindrade människor för sin löpande försörjning slipper bli beroende av ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen. Det räcker då att grundskyddet hålls strax på en nivå strax över den norm som utgör grund för rätt till socialbidrag. Grundskyddet får då karaktären av en absolut miniminivå, som täcker det allra nödvändigaste konsumtionsbehovet men inte mer. Någon egentlig koppling till den allmänna levnadsstandarden i befolkningen finns inte.

Det andra synsättet bygger på att även *en grundnivå ingår i försäkringsidén*. I linje med det perspektiv på socialförsäkringen som diskuterades tidigare i kapitlet kan grundskyddet motiveras med att var och en försäkrar sig mot risken att bli förhindrad att tjäna in någon inkomstrelaterad försäkringsrätt. Enligt detta synsätt får även personer med medfödda funktionshinder en försäkringsersättning från ohälsoförsäkringen. Grundskyddet bör därför återspegla den inkomstutveckling man skulle haft som icke-funktionshindrad. För att kunna återspegla denna tänkta inkomstutveckling bör det finnas en koppling mellan grundnivån och den allmänna levnadsstandarden i befolkningen i övrigt.

Utredningen ansluter sig i princip till det andra av dessa två olika synsätt på grundskyddet. I en allmän ohälsoförsäkring bör det finnas en grundnivå som skall ses i ljuset av den ekonomiska standarden i totalbefolkningen. Detta förhållningssätt får dock inte skymma att det är absolut nödvändigt att grundskyddet i en ohälsoförsäkring bör utformas så att det möjliggör en god levnadsstandard i absoluta termer för dem som inte haft tillräckliga inkomster för att få en inkomstgrundad ersättning på högre nivå före det att sjukdomen eller funktionshindret inträffade. Grundskyddet måste ligga på en högre nivå än vad som krävs för en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagens mening. Det skall i princip täcka alla normala konsumtionsbehov. I bakgrunden finns uppfattningen att sjuka personer skall kunna fungera ekonomiskt också på sikt.

3.2.8 Ett aktivt liv

I en allmän ohälsoförsäkring måste det finnas tydliga villkor för rätten till ersättning. Endast de som uppfyller kravet på att av medicinska orsaker ha sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt skall ha rätt till en livsvarig förtidspension på försäkringsmässiga grunder. Om försäkringen

inte kan lyckas upprätthålla en god diciplin vid tillämpningen av de strikta medicinska kraven hotas och urholkas legitimiteten för systemet. Befolkningen i stort skulle i längden inte tolerera att ohälsoförsäkringen beviljar förmåner till personer som i realiteten inte har några egentliga svårigheter att arbeta.

Det ligger i systemets karaktär av försäkring att de verkligt drabbade skall ha rätt till en långsiktig ekonomisk trygghet. Samtidigt är det naturligt att den som kan skall försörja sig själv. Legitimiteten i ett förtidspensionssystem är beroende av att rätten till ersättning bygger på tydligt definierade villkor och att det endast är de som av medicinska skäl inte kan arbeta och försörja sig själva som får ersättning.

Förtidspensionärer har i allmänhet svåra medicinska problem, sjukdomar, skador eller funktionshinder. Vanligtvis inskränker detta möjligheterna att leva ett aktivt liv på lika villkor som övriga i befolkningen gör. Det måste dock i grunden ses som positivt om det även i denna grupp, trots sjukdom och funktionshinder, finns de som i möjligaste mån sysselsätter sig med arbete, studier, föreningsliv eller andra aktiviteter. Om även den som har permanenta hälsoproblem kan och vill ge ett bidrag till en positiv samhällsutveckling bör inte försäkringen lägga några hinder i vägen. Dagens förtidspensionssystem har dock en utformning som i praktiken ofta är passiviserande och leder till att förtidspensionärer med viss arbetsförmåga avhåller sig från såväl förvärvsarbete som annan aktivitet. Ett i förhållande till nuvarande system delvis nytt sysnsätt bör därför ligga till grund för utformningen av en ny förtidspensionering.

Även förtidspensionärer bör – under vissa förutsättningar – ges frihet att bidra till sin egen försörjning genom att förvärvsarbeta. Det måste vara fördelaktigt både för den enskilde och för det omgivande samhället i stort att en förtidspensionär inte behöver utnyttja sin försäkringsersättning fullt ut, utan i stället genom sina förvärvsinkomster både kan avlasta förtidspensionssystemet och via skatten bidra till finansieringen av det samlade välfärdssystemet. Om denna möjlighet till ett aktivt liv skall bli en realitet måste synen på omprövning av förtidspensionen förändras gentemot vad som gäller i dag.

Långsiktigheten i försäkringen, med en i princip undanröjd omprövningsrisk, får dock aldrig tas som intäkt för en rätt till dubbel försörjning. I den mån en förtidspensionär tjänar in några förvärvsinkomster måste det förstås göras en avräkning mot den ersättning som försäkringen betalar ut.

Allt arbete bör främjas, ersättningen från förtidspension delvis – men inte fullt ut – reduceras av andra inkomster och omprövningsrisken minimeras. Genom att ersättningen från försäkringen reduceras

av förvärvsinkomster bör den solidaritet kunna bibehållas som finns mellan dem som får en försäkringsersättning och dem som inte får det.

Även annan aktivitet än arbete kan vara viktigt för att en förtidspensionär skall kunna leva ett aktivt liv. Det bör därför också ges möjlighet att, inom vissa ramar, få studera under tid med förtidspension.

4 Huvuddragen i nuvarande regelsystem

4.1 Sjuklön och sjukpenning

Om en försäkrad drabbas av sjukdom som sätter ned hans arbetsförmåga med minst en fjärdedel har han rätt till sjukpenning. Det finns fyra ersättningsnivåer för sjukpenningen; hel, tre fjärdedelar, halv och en fjärdedel. I skrivande stund gäller att den försäkrade under sjukfallets 28 första dagar normalt får sjuklön från arbetsgivaren i stället för sjukpenning. Regeringen har dock i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1) föreslagit att sjuklöneperioden från och med den 1 april 1998 skall minskas till fjorton dagar.

Ersättningsnivån är för närvarande 75 procent av den enskildes sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Från och med den 1 januari 1998 kommer nivån att vara 80 procent av SGI.

Försäkringskassan skall under tid som en försäkrad uppbär sjukpenning verka för att personen rehabiliteras så att han eller hon åter kan försörja sig själv genom förvärvsarbete. För sådana åtgärder kan även rehabiliteringsersättning utgå. Om en persons arbetsförmåga visar sig nedsatt för avsevärd tid (minst ett år) på grund av sjukdomen kan han eller hon hos försäkringskassan ansöka om sjukbidrag. Om arbetsförmågan kan anses varaktigt nedsatt skall personen istället beviljas förtidspension. Försäkringskassan får också, utan att den försäkrade har ansökt om det, bevilja henne eller honom sjukbidrag eller förtidspension om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Ett grundläggande syfte med försäkringskassans rehabiliteringsansvar och rehabiliteringsersättning är att långa passiva sjukskrivningar skall undvikas. Inriktningen har därför varit att sjukpenning i regel inte skall betalas ut för en längre period än ett år. Sjukpenning kan emellertid bytas ut mot förtidspension eller sjukbidrag först när det i det enskilda fallet är utrett att den försäkrades arbetsförmåga varaktigt eller för avsevärd tid är nedsatt med minst en fjärdedel. Någon tidsgräns för när sådan utredning skall göras finns inte. Det innebär att sjukbidrag

eller förtidspension kan aktualiseras i princip redan på sjukfallets första dag.

4.2 Förtidspension och sjukbidrag

4.2.1 Kriterier för rätt till förtidspension och sjukbidrag

Personer i åldern 16–64 år har rätt till förtidspension om arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig. Den medicinska faktorn kan vara en kroppslig eller psykisk sjukdom eller ett följdtillstånd efter sjukdom. Det kan även vara ett medfött handikapp. Vid bedömningen av en persons arbetsförmåga tillämpas ett invaliditetsbegrepp som kan beskrivas som arbetsinvaliditet grundad på medicinska faktorer.

För rätt till förtidspension måste det finnas en medicinsk orsak som påverkar *förmågan att utföra arbete och förmågan att försörja sig genom arbete*. Det måste alltså föreligga ett orsakssammanhang mellan å ena sidan de medicinska faktorerna och å andra sidan nedsättningen av den försäkrades arbets- och försörjningsförmåga. Vid bedömningen av i vilken mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den enskildes förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning skall göras i förhållande till ett heltidsarbete oavsett personens faktiska arbetstid. Det innebär att personer som arbetat deltid eller aldrig har arbetat har rätt till förtidspension i händelse av att arbetsförmågan blir helt eller delvis nedsatt. Å andra sidan skall inte heller beaktas om den försäkrade före pensionsfallet kunnat arbeta mer än normal heltid men till följd av sjukdom tvingats avstå från att arbeta mer än heltid.

Tidpunkten för *pensionsfallet* avses så nära som möjligt ansluta till att nedsättningen i den försäkrades arbetsförmåga nått det stadium i fråga om grad och varaktighet som förutsättes för rätt till förtidspension och sjukbidrag. Utgångspunkten för tillämpningen bör vara att pensionsfallet skall anses ha inträffat vid den tidpunkt då arbetsförmågan blivit nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan betraktas som varaktig eller väntas bli bestående för avsevärd tid.

För det fall nedsättningen inte bedöms som varaktig men bestående för avsevärd tid (minst ett år) beviljas sjukbidrag, som alltid är tidsbegränsat.

I samband med införandet av de nu gällande nivåerna för förtidspension den 1 juli 1993 – hel, tre fjärdedels, halv och en fjärdedels pension – ökade kravet på omfattningen av arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel pension. I förarbetena (prop. 1992/93:31 s. 65) anförde regeringen: "Hel förtidspension kan i dag utges om arbetsförmågan är nedsatt med minst fem sjättedelar. Med de nya pensionsnivåerna bör hel förmån utges endast då den försäkrade helt saknar arbetsförmåga". Den tidigare möjligheten att få hel förtidspension trots viss inkomst av förvärvsarbete upphörde därmed i princip också, dock med undantag för dem som beviljats hel förtidspension före den 1 juli 1993.

Den 1 januari 1997 avskaffades vissa särregler vad gäller rätten till förtidspension för personer som är 60 år eller äldre, de s.k. äldrereglerna, vilka i princip medgav vissa lättnader i kravet på nedsättning av arbetsförmågan. Detta motiverades i förarbetena (jfr prop. 1994/95:147) med att förtidspensioneringen bör renodlas till att ge ersättning vid nedsatt arbetsförmåga på grund av medicinska faktorer.

Vid årsskiftet 1996/1997 genomfördes dessutom vissa ytterligare förändringar av kriterierna för förtidspension (jfr. prop. 1996/97:28 s 9 ff). Även dessa förändringar av reglerna syftade till att minska utrymmet för att vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beakta andra faktorer än de rent medicinska. Vid prövningen av rätt till förtidspension skall försäkringskassan således som ovan berörts beakta den enskildes förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för henne eller honom. Lagändringen innebär i princip att rätt till förtidspension inte längre föreligger för en person, som till följd av nedsättning av arbetsförmåga inte kan beredas arbete hos sin arbetsgivare, men som trots den sjukdom han eller hon har kan klara ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Kan personen i fråga inte få ett sådant arbete är han eller hon att anse som arbetslös. Avgränsningen innebär alltså att den försäkrades arbetsförmåga inte enbart bör bedömas i förhållande till de arbeten som finns direkt tillgängliga. Som huvudregel gäller vidare att en persons arbetsförmåga bör bedömas i förhållande till den nationella arbetsmarknaden. Någon begränsning till att låta bedömningen endast omfatta arbetsmarknaden på lokal eller regional nivå bör i regel inte förekomma.

Endast om det föreligger särskilda skäl får det vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning göras avsteg från principen att en person inte är berättigad till någon ersättning om han eller hon kan förväntas kunna försörja sig genom på arbetsmarknaden normalt förekommande arbeten eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för henne eller honom. Om sådana särskilda skäl föreligger får vid denna bedöm-

ning emellertid beaktas faktorer som personens ålder samt hans eller hennes bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter.

Innan den senaste förändringen av kriterierna för rätt till förtidspension kunde större hänsyn tas till den försäkrades utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden, och liknande omständigheter. De före årsskiftet gällande reglerna är dock enligt övergångsbestämmelserna tillämpliga om ansökan om förtidspension gjorts före den 1 januari 1997.

En renodling av försäkringen skall emellertid enligt förarbetena inte leda till att en arbetsoförmåga som huvudsakligen grundar sig på medicinska orsaker skall "delas upp" för att i olika delar hänföras till andra orsaker såsom arbetsmarknadsmässiga eller sociala förhållanden när sådana finns. När en medicinsk orsak innebär en nedsatt arbetsförmåga skall ersättning kunna utges även om det finns inslag av t.ex. social karaktär som inverkar på arbetsoförmågan.

Vid bedömningen av arbetsförmågan gäller vidare att den skall göras efter samma grunder oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av prestationsförmågan. Med detta avses att samma grunder gäller för bedömningen av arbetsförmågans nedsättning även i fall där alkoholmissbruk, andra former av missbruk samt blandformer av missbruk föreligger. Det gäller även fall där det föreligger sociala anpassningssvårigheter eller psykopati. Vid bedömningen av arbetsförmågan skall inkomst av arbete i skälig omfattning likställas med värdet av hushållsarbete i hemmet.

4.2.2 Beräkning av förtidspensionens storlek

Folkpensionen, pensionstillskottet och ATP är knutna till det s.k. basbeloppet, som i sin tur är kopplat till utvecklingen av konsumentpriserna. Basbeloppet fastställs för ett kalenderår i taget. Basbeloppet för år 1997 är 36 300 kronor. Vid beräkning av pensioner används sedan år 1993 ett reducerat basbelopp som är minskat med två procent. För bland annat beräkning av pensionspoäng inom ATP används det förhöjda basbeloppet, 37 000 kronor år 1997.

Förtidspensionen är uppdelad på två olika system, folkpension och tilläggspension (ATP). Folkpensionen är avsedd att ge ett ekonomiskt grundskydd oberoende av tidigare avgiftsbetalning eller arbetsinkomster. ATP-pensionen däremot är knuten till de förvärvsinkomster som personen haft under den yrkesverksamma delen av livet.

Folkpension

För en ogift förtidspensionär med hel förmån är folkpensionen 90 procent av det reducerade basbeloppet per år, cirka 2 670 kronor per månad 1997. Folkpensionen är 72,5 procent av detta basbelopp för en gift förtidspensionär, cirka 2 150 kronor per månad år 1997.

För rätt till hel folkpensionsförmån krävs att personen har 30 år med ATP-poäng eller 40 bosättningsår i Sverige. Om åren med ATP-poäng eller bosättningstid är färre minskas folkpensionen med en trettiondel respektive en fyrtiondel för varje år som saknas.

ATP

Tilläggspension i form av ATP tillkommer den som tillgodoräknats pensionspoäng inom ATP för tid före det år pensionsfallet inträffade. Förtidspensionen från ATP beräknas efter i princip samma regler som gäller för ålderspension från ATP. Pensionen bestäms till 60 procent av medeltalet av de 15 bästa intjänade poängåren. Det krävs 30 år med pensionspoäng för full ATP. För den som har färre än 30 poängår minskar pensionen proportionellt, med en trettiondel för varje år som fattas.

Pensionspoäng beräknas genom att den pensionsgrundande årsinkomsten divideras med det förhöjda basbeloppet. Lön eller annan ersättning i pengar måste uppgå till minst 1 000 kronor för att vara pensionsgrundande. Detta gäller inte övriga ersättningar som t.ex. sjukpenning. Den sammanlagda inkomsten av förvärvsarbete måste dock överstiga det förhöjda basbeloppet med 100 kronor.

Storleken på hel förtidspension från ATP skall i princip motsvara den ålderspension som personen skulle ha rätt till om han eller hon hade börjat uppbära sådan pension fr.o.m. den månad då han eller hon fyller 65 år. För att uppnå detta syfte finns särskilda regler som vid pensionsberäkningen tar hänsyn till inte bara faktiskt intjänade pensionspoäng utan också till förväntade förvärvsinkomster under tiden mellan pensionsfallet och 65 års ålder. Detta förfarande kan sägas bygga på tanken att personen, om pensionsfallet inte hade inträffat, skulle ha fortsatt förvärvsarbeta med oförändrade inkomster fram till ålderspensioneringen.

Reglerna innebär att förtidspensionen från ATP skall beräknas sedan den försäkrade har tillgodoräknats en pensionspoäng på en viss antagen nivå för varje framtida år med början året efter pensionsfallsåret. För att pensionsberäkning med antagandepoäng skall få äga rum fordras att personen antingen vid tidpunkten för pensionsfallet har haft

en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) uppgående till det vid årets början gällande basbeloppet eller också kan tillgodoräkna sig pensionspoäng för åtminstone två av de fyra senaste åren före pensionsfallsåret.

Antagandepoängen 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 högsta poängtalen under de fyra åren närmast före pensionsfallet. Den andra metoden innebär att antagandepoängen beräknas som medeltalet av den bästa hälften av poängförvärven under samtliga år t.o.m. året närmast före pensionsfallet.

Den försäkrade tillgodoräknas sedan den fastställda antagandepoängen för samtliga år t.o.m. det år han eller hon fyller 64 år.

Förtidspension från ATP beräknas sedan enligt samma regler som för ålderspension från ATP med tillämpning av de s.k. 15- och 30-årsreglerna under hänsynstagande till både de faktiska poängtalen för tid före pensionsfallet och de antagna poängtalen för tid efter pensionsfallet.

Om förutsättningar inte föreligger för att en person skall få förtidspension med beräkning av antagandepoäng tillämpas 15- och 30-årsreglerna på grundval av endast de pensionspoäng som han eller hon faktiskt har tjänat in före pensionsfallet.

Högsta möjliga ATP är 3,9 basbelopp per år, vilket år 1997 motsvarar ungefär 11 500 kronor per månad.

4.2.3 Pensionstillskott

För att minska de ekonomiska skillnaderna mellan dem som har och dem som inte har ATP betalas pensionstillskott (PTS) ut till pensionärer med låg ATP eller ingen alls. Pensionstillskottet minskas krona för krona mot den ATP eller eventuella utländska pension som personen har. För personer med låg ATP har pensionstillskottet därmed karaktären av utfyllnad.

För ogifta förtidspensionärer är pensionstillskottet maximalt 1,115 reducerade basbelopp per år. Pensionstillskottet för en förtidspensionär uppgår således år 1997 till maximalt 3 300 kronor i månaden. En ogift förtidspensionär har genom folkpension och pensionstillskott en garanterad pension om 2,015 reducerade basbelopp, efter skatt omkring 5 970 kronor i månaden år 1997. En gift förtidspensionär är garanterad 1,84 reducerade basbelopp per år, vilket motsvarar omkring 5 450 kronor efter skatt i månaden.

Pensionstillskottet är högre för förtids- än för ålderspensionärer: 1,115 respektive 0,555 basbelopp per år. Avsikten är i första hand att ge unga förtidspensionärer kompensation för att de inte har möjlighet att tjäna in någon ATP.

4.2.4 Bostadstillägg till pensionärer

Vid sidan av folkpension, ATP och pensionstillskott finns även ett inkomstprövat stöd som är avsett att hjälpa till att finansiera boendet för dem som har förtidspension och sjukbidrag. Andra pensionsförmåner som grundar rätt till bostadstillägg till pensionärer (BTP) är bl.a. ålderspension och änkepension. BTP syftar till att garantera pensionärer möjligheten att inneha en bra bostad, utan att boendekostnaden minskar möjligheterna att också i övrigt ha en tillfredsställande standard.

Bostadstillägget beräknas som 83 procent (85 procent från den 1 januari 1998) av boendekostnaden i intervallet 100–4 000 kronor per månad. Ensamstående pensionär boende i tvåbäddsrum i särskild boendeform får dock bostadstillägg endast för bostadskostnader upp till 2 000 kronor per månad. För boende i flerbäddsrum utges inget BTP. Storleken av BTP påverkas av pensionärens årsinkomst. Som årsinkomst räknas inte t.ex. barnbidrag, folkpension, tilläggspension enligt AFL till den del pensionen föranlett minskning av pensionstillskott eller barntillägg, livränta enligt 17 kap. 2 § AFL eller socialbidrag. Fyrtio procent av det belopp som återstår efter avdrag för kostnader enligt 33 § 1 mom. kommunalskattelagen reducerar sedan det BTP som betalas ut. Till den del denna årsinkomst överstiger ett och ett halvt basbelopp minskas BTP med fyrtiofem procent av inkomsten. Om pensionärens samlade inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger skälig levnadsnivå lämnas särskilt bostadstillägg med skillnadsbeloppet (SBTP).

Bostadstillägg lämnas inte för boendekostnad till den del bostadskostnaden motsvaras av bostadsbidrag.

4.2.5 Särskilt grundavdrag för folkpensionärer

Bortsett från BTP är alla pensionsinkomster skattepliktiga. Reglerna är emellertid gynnsamma för de pensionärer som har låga inkomster. Dessa får göra ett särskilt grundavdrag för folkpensionärer (SGA) vid deklarationen. Detta avdrag innebär att pensionärer slipper betala skatt om deras inkomster inte överstiger nivån på folkpensionen och ett ore-

ducerat pensionstillskott (eller motsvarande ATP). Avdraget trappas ned om man har andra pensionsinkomster.

Enligt 48 § 4 mom. kommunalskattelagen har den som varit bosatt i Sverige under hela eller någon del av beskattningsåret rätt till särskilt kommunalt grundavdrag (SGA) om hans eller hennes inkomst till inte obetydlig del utgjorts av folkpension. Folkpension skall, enligt anvisningarna till paragrafen anses utgöra en inte obetydlig del av inkomsten om den uppgått till minst 6 000 kr eller en femtedel av den totala inkomsten. Som folkpension behandlas i detta avseende även pensionstillskott och tilläggspension i den mån den enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott föranlett avräkning av pensionstillskott.

För gift skattskyldig uppgår SGA till 134 procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring, minskat enligt tredje stycket i samma lagrum (47 500 kr vid 1997 års taxering). För övriga skattskyldiga uppgår avdraget till 151,5 procent av sistnämnda belopp (53 700 kr vid 1997 års taxering). Avdrag med 151,5 procent har även gift skattskyldig rätt till om han eller hon under någon del av året uppburit folkpension som tillkommer ogift.

Det särskilda grundavdraget minskas med 65 procent av den del av pensionen som överstiger det avdrag som den skattskyldige enligt föregående stycke har rätt till. För den som vid utgången av året före beskattningsåret inte hade folkpension minskas det särskilda grundavdraget i stället med 65 procent av den del av den taxerade inkomsten som överstiger den skattskyldiges avdragsbelopp enligt föregående stycke.

Det särskilda grundavdraget får inte överstiga den sammanlagda pensionen i det fall folkpensionären hade folkpension såväl den 31 december beskattningsåret som året dessförinnan och folkpensionen under beskattningsåret inte till någon del utgått i form av förtidspension/sjukbidrag, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ålderspension och personen varit bosatt i Sverige under hela beskattningsåret och inte avlidit under detta år. Samtliga dessa villkor måste vara uppfyllda. I annat fall begränsas avdraget till folkpensionens belopp. I de fall folkpensionen reducerats med hänsyn till yrkesskadelivränta beräknas folkpensionsbeloppet före reduceringen.

4.3 Anställningsskydd vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

En arbetsgivare har normalt inte rätt att säga upp en arbetstagare på grund av att denne är sjuk. Uppsägning på grund av sjukdom kan endast ske i de fall då arbetstagarens arbetsförmåga på grund av sjukdomen blivit varaktigt nedsatt i sådan mån att han inte längre kan utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren. Beslut av försäkringskassa om såväl sjukbidrag som förtidspension innebär ett ställningstagande om att den försäkrade inte kommer att kunna utföra sådant arbete under i vart fall ett år eller i förtidspensionsfallet varaktigt. På grund av dessa bedömningar kan en arbetsgivare i sådana fall ha möjlighet att bringa anställningen att upphöra. I de fall när en arbetstagare beviljats hel förtidspension finns en särskild regel i 33 § lagen om anställningsskydd som innebär att arbetsgivaren inte behöver säga upp arbetstagaren utan endast är skyldig att lämna ett skriftligt besked om att anställningen skall upphöra i samband med pensioneringen. Om arbetstagaren beviljats sjukbidrag eller partiell förtidspension måste arbetsgivaren däremot enligt vanliga regler vidta uppsägning om inte arbetsgivaren och arbetstagaren träffar uppgörelse om att anställningen skall upphöra eller att anställningsvillkoren skall förändras.

I sin dom 1997 nr 39 sammanfattade arbetsdomstolen sin uppfattning om rättsläget såvitt avser sjukdom som saklig grund för uppsägning. Arbetsdomstolen anförde därvid följande.

> Vad gäller möjligheterna för en arbetsgivare att säga upp arbetstagare med hänvisning till sjukdom eller dylikt uttalade departementschefen i förarbetena till 1974 års anställningsskyddslag som sin principiella inställning, att sjukdom och därav följande nedsatt arbetsförmåga inte i sig utgjorde saklig grund för uppsägning. Enligt departementschefen kunde dock förekomma fall där en av sjukdom betingad nedsättning av arbetsförmågan fick åberopas som saklig grund för uppsägning, nämligen då nedsättningen kunde bedömas som stadigvarande och dessutom så väsentlig att arbetstagaren inte längre kunde utföra arbete av någon betydelse. Normalt sett borde enligt departementschefens mening anställningen inte kunna bringas att upphöra förrän arbetstagaren hade fått rätt till sjukbidrag eller förtidspension enligt lagen om allmän försäkring, och i varje fall borde uppsägning inte få komma i fråga så länge arbetstagaren uppbar sjukpenning från försäkringskassan (prop. 1973:129 s. 126). Dessa motivuttalanden är tillämpliga även i fråga om den nu gällande anställningsskyddslagen (jfr prop. 1981/82:71 s. 66). Av fast praxis i arbetsdomstolen framgår, i enlighet med dessa uttalanden, att det är endast i undantagsfall som en arbetsgivare har saklig grund för uppsägning med hänvisning till arbetstagarens sjukdom (se t.ex. domarna 1987 nr 164 och 1996 nr 115). Ett sådant undan-

tag föreligger om arbetstagaren inte längre kan utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren.

Denna uppfattning vinner stöd även i doktrinen. Lunning hävdar samma uppfattning och menar att uppsägning som regel inte får ske på grund av sjukdom om arbetstagaren rimligen kan antas återvinna sin hälsa. Lunning menar vidare att uppsägning på grund av sjukdom normalt inte anses kunna komma i fråga så länge arbetstagaren uppbär sjukpenning från försäkringskassan. I den mån ålder, sjukdom, olycksfall eller arbetsskada däremot medför en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan som är så väsentlig att arbetstagaren inte längre kan förväntas utföra arbete av någon betydelse, görs dock undantag från huvudregeln. Uppsägning anses då få ske. Detsamma gäller enligt arbetsskyddskommittén (Ds A 1979:2 s. 12) om rehabiliteringsinsatser sätts in för en långtidssjuk arbetstagare men dessa inriktas på att förbereda den sjuke på helt andra arbetsuppgifter än de som förekommer hos arbetsgivaren (Lunning, Anställningsskydd, 1989, s. 246 f).

I sin dom 1993 nr 42 förklarade arbetsdomstolen att ett mindre företag hade rätt att säga upp två arbetstagare trots att de fortfarande uppbar sjukpenning och genomgick rehabiliteringsåtgärder. Anledningen till detta var att det vid uppsägningstillfället stod klart att de båda inte skulle kunna återvända i arbete vid företaget och att arbetsgivarens rehabiliteringsansvar därför hade upphört. Arbetsdomstolen slog således fast att en arbetsgivares ansvar för rehabilitering av en anställd inte kan sträcka sig längre än att medverka till sådana åtgärder som syftar till att arbetstagaren skall komma tillbaka till arbete hos arbetsgivaren.

Arbetsdomstolen har i detta fall i anställningsskyddshänseende således inte lagt en avgörande vikt vid huruvida arbetstagaren uppbär sjukpenning eller inte. Vad som i stället enligt arbetsdomstolen skall vara avgörande är om en fortsatt rehabilitering kan förväntas leda till att den anställde kan återgå till arbete hos sin gamla arbetsgivare. Om det visar sig att arbetstagaren inte kan förväntas kunna utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren kan således den anställde sägas upp även om något beslut om sjukbidrag eller förtidspension inte föreligger. Samma ståndpunkt har Arbetsdomstolen intagit även i rättsfallet 1997 nr 52.

Av betydelse är även att den anställde inte utan giltigt skäl kan undandra sig att medverka i rehabiliteringsåtgärder under förutsättning att det är fråga om en arbetsprövning som kan bidra till att arbetstagaren kan återgå i arbete. I rättsfallen AD 1993 nr 96 och 1997 nr 39 fann domstolen att en sådan vägran kan få den effekten att arbetsgivaren får anses ha uppfyllt sitt rehabiliteringsansvar och därmed också att det föreligger saklig grund för att säga upp arbetstagaren.

Vid uppsägning av en arbetstagare på grund av nedsatt arbetsförmåga uppkommer frågan om arbetsgivaren i sådana fall under uppsägningstiden är skyldig att betala uppsägningslön. En arbetsgivare har enligt 12 § lagen om anställningsskydd normalt skyldighet att under uppsägningstiden låta arbetstagaren behålla sin lön och andra anställningsförmåner. Undantag för detta kan göras bl.a. för det fall arbetstagaren inte står till arbetsgivarens förfogande.

Frågan har varit uppe till arbetsdomstolens bedömning i rättsfallet AD 1996 nr 125 där en arbetsgivare sade upp en anställd då att hon på grund av arbetsskada inte längre kunde utföra det arbete hon var anställd för att sköta. Hon erbjöd sig att utföra annat lättare arbete. Arbetsgivaren förklarade dock att de inte hade något lämpligt sådant ledigt. Tvisten gällde således i vad mån en uppsagd arbetstagare kan anses stå till arbetsgivarens förfogande om arbetstagaren på grund av sjukdom inte längre kan utföra de arbetsuppgifter han är anställd för, men däremot kan utföra annat arbete som förekommer hos arbetsgivaren. Arbetsdomstolen förklarade att arbetstagaren rimligen i åtskilliga fall måste kunna anses stå till arbetsgivarens förfogande trots att han inte kan utföra det arbete han är anställd för. Å andra sidan menade arbetsdomstolen att det föreföll leda alltför långt om arbetstagaren undantagslöst skulle anses stå till arbetsgivarens förfogande därför att han kan utföra något arbete som förekommer hos arbetsgivaren. Arbetsdomstolen anförde vidare.

> Som exempel kan tas det fallet att en uppsagd arbetstagare inte längre kan utföra arbetsuppgifter som han haft i likhet med ett stort antal anställda. Arbetstagaren kan visserligen klara lättare arbetsuppgifter som utförs av ett par arbetstagare på en annan del av företaget, men något behov av förstärkning behövs inte där och någon möjlighet att lösa saken genom ytterligare omplaceringar föreligger inte. I sådant fall faller det sig inte naturligt att anse att arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande.
>
> Enligt arbetsdomstolens mening måste svaret på frågan om arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande bli beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Vid bedömningen får man ta hänsyn till arten av arbetsgivarens verksamhet och de arbetsuppgifter som utförs i den samt till arbetstagarens arbetsförmåga. Mycket talar för att bedömningen bör göras på i huvudsak samma sätt som en bedömning vid tillämpning av omplaceringsregeln i 7 § andra stycket anställningsskyddslagen (jfr domen 1982 nr 55).

Detta innebär att arbetsdomstolen inte lägger något krav på arbetsgivaren att utvidga sin verksamhet eller tillskapa extra arbete, som inte normalt finns i verksamheten såsom den är avsedd att bedrivas, för att den anställde skall kunna sysselsättas under uppsägningstiden. I dessa fall kommer således arbetstagaren inte att övergå från sjukpenning till

uppsägningslön för det fall han blir uppsagd under tid som han är sjukskriven.

4.4 Internationella förhållanden

De begränsningar som gäller för rätt till sjukpenning, sjukbidrag och förtidspension enligt bestämmelserna för dessa förmåner kommer till följd av internationella förpliktelser inte alltid att gälla i praktiken. Som närmare beskrivs i avsnitt 21.1 innebär EG-rätten och då särskilt förordningen nr 1408/71 bl.a. att andra medborgare inom EU/EES-området skall behandlas på samma sätt som svenska medborgare samt att det förhållandet att en medborgare från sådant land har utnyttjat den fria rörligheten inte får innebära förlust av intjänande rättigheter. Förutom EG-rätten är Sverige också bundet av konventionsförpliktelser på området. I avsnitt 21.3 redovisas översiktligt innebörden av den nordiska konventionen om social trygghet.

För kontantförmånerna vid sjukdom, till vilka i dag hänförs bl.a. sjukpenning och rehabiliteringspenning, gäller enligt förordning nr 1408/71 att sådana förmåner skall betalas ut från Sverige så länge som Sverige är behörig stat enligt förordningen. Som huvudregel gäller att behörig stat är den stat där den enskilde arbetar även om han eller hon är bosatt någon annanstans.

För rätt till sjukbidrag eller förtidspension i form av folkpension krävs enligt nationella regler antingen minst tre bosättningsår eller minst tre år med ATP-poäng. Bestämmelserna i förordning nr 1408/71 innebär att kravet på minsta försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkringstid härrörande från andra länder inom EU/EES-området. Minst ett år måste dock avse Sverige. Enligt den nationella lagstiftningen utges också folkpension till svensk medborgare som är bosatt utomlands endast tillsammans med tilläggspension och då i förhållande till antalet ATP-år. För personer som omfattas av förordning nr 1408/71 gäller emellertid samma regler för rätt till folkpension vid bosättning i annat land inom EU/EES-området som vid bosättning i Sverige. Vad som nu sagts gäller även för rätten till pensionstillskott.

För rätt till tilläggspension i form av sjukbidrag eller förtidspension gäller också ett krav på tillgodoräknande av ATP-poäng under minst tre år. Även här innebär bestämmelserna i förordning nr 1408/71 att år från andra medlemsländer får tillgodoräknas för att uppfylla detta kvalifikationskrav. För rätt till antagandepoängsberäknad tilläggspension krävs enligt bestämmelserna i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), antingen att den försäkrade har tillgodoräknats pensionspoäng

för minst två av de fyra åren närmast före pensionsfallsåret eller att den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst vid pensionsfallet uppgår eller skulle ha uppgått till minst ett basbelopp. För den som omfattas av förordningen nr 1408/71 gäller att detta villkor anses uppfyllt om han eller hon som anställd eller egenföretagare omfattas av ett försäkringssystem eller ett system som gäller bosättning i en annan stat, för vilken förordningen gäller. Tilläggspension betalas enligt nationella regler ut med samma belopp vid bosättning utomlands som vid bosättning i Sverige för såväl svenska som utländska medborgare.

Om kravet för rätt till folkpension eller tilläggspension uppfylls endast med stöd av bestämmelserna om sammanläggning i förordning nr 1408/71 skall förtidspensionen beräknas enligt den s.k. proratatemporisprincipen. Denna beräkningsmetod innebär att pensionstagaren skall ha rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de medlemsländer som han eller hon har tjänat in pension i. I den mån kravet för rätt till folkpension och tilläggspension är uppfyllt utan tillämpning av förordningens sammanläggningsregler behöver däremot inte någon prorataberäkning ske, eftersom resultatet av en beräkning enligt AFL då ger en minst lika stor pension som om prorataberäkning hade skett.

För den som samtidigt med svensk antagandeberäknad förtidspension även uppbär utländsk förtidspension kan samordning behöva ske för att inte en situation med överkompensation skall uppstå. Samordningsreglerna i förordning nr 1408/71 beskrivs närmare i avsnitt 21.1. men innebär i huvudsak att prorataberäknade pensioner inte får minskas med hänsyn till att det samtidigt utges pension från annat land medan nationellt beräknade pensioner däremot under vissa förutsättningar får minskas. Samordning av nationellt beräknad pension förutsätter bestämmelser härom i den nationella lagstiftningen. Några sådana bestämmelser finns inte idag beträffande förtidspensionen. I stället har valts konventionslösningar som också är ett alternativ enligt förordning nr 1408/71. I den nordiska konventionen den 15 juni 1992 om social trygghet finns en sådan samordningsbestämmelse som innebär att en proportionering skall ske av antagandeperioderna.

5 Förtidspensioneringar historiskt och i framtiden

Avsikten med detta kapitel är att beskriva hur förtidspensionering har utvecklats under de senaste årtiondena samt att göra en prognos över den framtida utvecklingen.

Sammanfattning

Det finns idag över 400 000 personer som har förtidspension eller sjukbidrag. Det betyder att drygt sju procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder av främst hälsoskäl helt eller delvis har lämnat arbetslivet i förtid.

I och med att vidgad rätt till förtidspension infördes år 1970 och 1972 ökade antalet förtidspensioner kraftigt. Åren närmast före 1970 nybeviljades omkring 20 000 förtidspensioner per år. Åren 1972 – 1984 förtidspensionerades årligen 40 000 – 45 000 personer. Därefter låg nybeviljandet på över 50 000 per år. Inledningsvis berodde detta på en ökning av antalet förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl men vid 1980-talets mitt minskade dessa förtidspensioneringar gradvis. Samtidigt steg antalet förtidspensioneringar av medicinska skäl kraftigt. Åren 1992 och 1993 steg nybeviljandet till mycket höga nivåer, 63 000 år 1993, trots att förtidspension av arbetsmarknadsskäl hade avskaffats. Det höga antalet under de här åren berodde främst på att försäkringskassorna, i samband med att man ökade insatserna på rehabilitering, förtidspensionerade ett stort antal personer med pågående långa sjukskrivningar som inte bedömdes vara rehabiliteringsbara. Därefter har nybeviljandet sjunkit till den lägsta nivån sedan år 1971, bland annat som en följd av att nyrekryteringen via långvarig sjukskrivning minskat, men också beroende på en mer restriktiv tillämpning.

Om man bortser från förtidspension som beviljats av arbetsmarknadsskäl, så finns det stora likheter mellan åren 1985 och 1996. Bägge åren var nybeviljandet cirka 40 000 per år. Det finns också en betydande överensstämmelse avseende fördelningen mellan olika diagnosgrupper. Den största diagnosgruppen – sjukdomar i rörelseorganen

– är oförändrad till antalet. Psykiska sjukdomar har ökat något medan sjukdomar i cirkulationsorganen – hjärt – och kärlsjukdomar – har minskat kraftigt.

När det gäller den framtida utvecklingen av förtidspensioneringarna kan utredningen konstatera att det finns ett antal faktorer som definitivt torde ha betydelse, men flertalet är svårbedömda vad gäller riktning och styrka. Några regelrätta prognoser kan därför knappast göras. Därtill är osäkerheterna för stora. Däremot kan man peka på faktorer och företeelser som troligen kommer att ha betydelse för den framtida utvecklingen. Här finns demografin, befolkningens hälsoläge, arbetsmarknadssituationen, arbetsmiljö- och arbetsförhållanden, kriterierna för rätt till ersättning samt förekomsten av alternativa trygghetssystem.

Den demografiska utvecklingen talar för en ökning av antalet förtidspensioneringar under de första fem till tio åren av 2000-talet när de stora barnkullarna från 1940-talet uppnår den ålder då det föreligger högst risk för förtidspension. Men det finns faktorer som kan balansera en sådan tendens:

- Det är inte självklart att den stora fyrtiotalistgenerationen har lika stor förtidspensionsrisk som tidigare födelseårgångar. De är mer välutbildade, är i större utsträckning anställda i tjänstesektorn och mer flexibla på arbetsmarknaden.
- En stor del av den äldre arbetskraften, framför allt de som är äldre än 60 år, har redan lämnat arbetslivet och kommer därmed inte att bli föremål för förtidspensionsprövning.
- Skärpta regler för rätt till förtidspension kommer troligen att ha en återhållande effekt på nybeviljandet.
- Inom flera områden har hälsoläget förbättrats hos befolkningen i stort. Om denna tendens håller i sig minskar behovet av förtidspensionering.
- Utvecklingen på arbetsmarknaden kommer troligen att ha stor betydelse. Det gäller både människors hälsa och möjligheten för äldre arbetskraft att bli efterfrågad. Det finns emellertid mycket som talar för att det blir en ökad sysselsättning inom tjänstesektorn som inte genererar förtidspensioneringar i lika hög grad som industrisektorn.

Utredningen bedömer att nybeviljandet de allra närmaste åren kommer att minska något. Därefter, när fyrtiotalistgenerationen successivt uppnår de åldrar där det föreligger högst risk för förtidspensionering, räknar utredningen med att nybeviljandet återgår till cirka 40 000 pensioner per år.

5.1 Den hittillsvarande utvecklingen

Det finns idag över 400 000 personer som har förtidspension eller sjukbidrag. Därutöver finns det cirka 40 000 personer som är sjukskrivna sedan minst ett år tillbaka. Sett över en längre tidsperiod har antalet förtidspensionärer stadigt ökat. I början av 1960-talet var det cirka tre procent av befolkningen eller 150 000 personer i förvärvsaktiv ålder som var förtidspensionerade. Under 1990-talet har andelen vuxit till drygt sju procent. Tabell 5.1 visar utvecklingen av antalet förtidspensioner fr.o.m. 1960 t.o.m. 1996. Antalet har ökat kraftigt under nästan hela perioden. Orsaken till den låga ökningstakten mellan 1975 och 1980 är att den allmänna pensionsåldern sänktes 1 juli 1976 från 67 till 65 år.

Tabell 5.1 Antal förtidspensioner/sjukbidrag från folkpensioneringen totalt, fördelat på män/kvinnor samt som andel av befolkningen i åldersgruppen 16 – 64 år, tusental

	Män	Kvinnor	Totalt	Andel kvinnor %	Andel av befolkn. 16-64 år %
1960	72	73	145	50,2	3,0
1965	81	80	161	49,8	3,2
1970	113	99	213	46,8	4,1
1975	158	139	297	46,9	5,8
1980	154	149	303	49,3	5,8
1985	160	163	323	50,4	6,1
1990	167	194	361	53,7	6,7
1995	185	223	409	54,6	7,4
1996	184	224	408	54,9	7,4

I början av 1960-talet var det ungefär lika många män som kvinnor som var förtidspensionerade. Därefter steg antalet förtidspensioner kraftigt för männen. En förklaring till detta kan vara ATP-systemets införande 1960. Sedan mitten av 1970-talet har antalsökningen varit kraftigast för kvinnor och 1996 utgjorde kvinnorna 55 procent av det totala antalet förtidspensionärer. En bidragande orsak till denna kraftiga ökning kan vara kvinnornas ökade förvärvsfrekvens särskilt under 1970- och 1980-talen. Ett flertal regeländringar vid slutet av 1960-talet och början av 1970-talet har sannolikt också bidragit till den kraftiga antalsökningen för både män och kvinnor.

Orsaker till ökat antal förtidspensioneringar

Det finns en rad faktorer som har påverkat utvecklingen under den 35-års period det här handlar om. Den kraftiga ökningen av antalet förvärvsarbetande kvinnor torde ha givit utslag i form av fler förtidspensioneringar. Liksom den omständigheten att vi i Sverige under andra halvan av 1980-talet ökade sysselsättningen så starkt att det år 1990 i praktiken rådde full sysselsättning. Ju fler som finns ute i arbetslivet, desto fler utsätts för de påfrestningar som i allmänhet är förknippade med förvärvsarbete. Även om det mesta talar för att det för flertalet människor är positivt att ha ett arbete och egen inkomst, går det inte att bortse från att det på sina håll finns problem i form av skadliga arbetsmiljöer och ogynnsamma arbetsförhållanden i övrigt som på sikt kan leda till en försämrad hälsa. Visserligen har det allmänna hälsoläget förbättrats, medellivslängden har stigit, barnadödligheten har sjunkit och dödligheten har minskat i flera sjukdomar, bland annat hjärt- och kärlsjukdomar och cancer. Men det har samtidigt blivit vanligare med belastningsskador och psykosociala problem.

Även förändrade regler och praxis torde ha haft en inte oväsentlig betydelse för hur förtidspensioneringen har utvecklats. Som exempel kan anges rätten till förtidspension på grund av arbetsmarknadsskäl som infördes år 1972 och avskaffades år 1991.

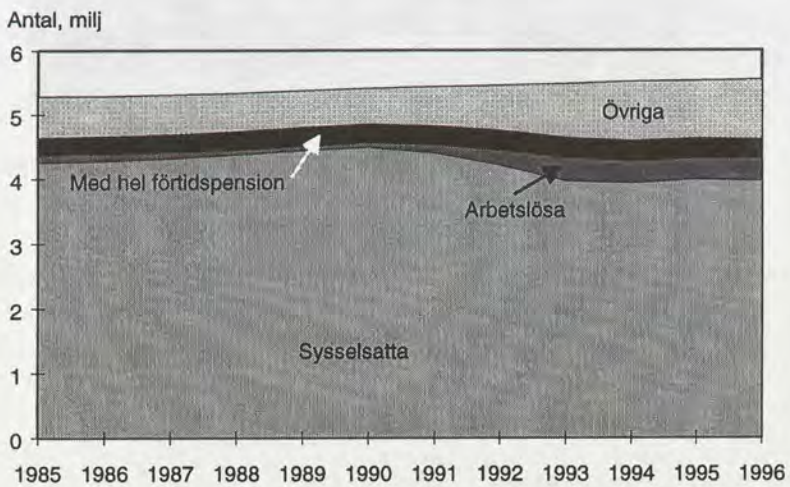
Forskningen har pekat på förhållanden hos såväl den enskilde individen som i det omgivande samhället som orsaker till ökad förtidspensionering. I en studie *Vilken roll spelar individförhållanden, konjunkturer och strukturförhållanden för förtidspensionering?* pekar Staffan Marklund vid Umeå universitet på en rad bidragande faktorer på samhällsnivå under perioden 1980 – 1993. Han menar att synen på vilka förhållanden som kan betraktas som sjukdom gradvis har utvidgats. Den medicinska vetenskapen har kommit att acceptera allt fler tillstånd som sjukdom och har också steg för steg accepterat fler tillstånd med diffusa symptom. Även beträffande prövningen av i vad mån sjukdomen sätter ned arbetsförmågan har det skett en uppmjukning. I samband med att ambitionerna på rehabiliteringsområdet höjdes år 1992 ökade antalet förtidspensioneringar på bekostnad av antalet långa sjukfall. Även utvecklingen på arbetsmarknaden har haft betydelse. Svängningarna i konjunkturen och arbetslösheten torde ha haft inverkan. Även om arbetslösheten i sig inte nödvändigtvis behöver ge särskilt starka utslag på förtidspensioneringarna så torde möjligheten att få och behålla ett jobb ha indirekta effekter. Vid sidan av konjunktureffekterna kan man räkna med att de strukturella förändringarna i produktionsapparaten har bidragit till en ökad press på förtidspensionssystemet. När det gäller den fysiska arbetsmiljön kan man knappast anta att

det skett försämringar över tid som skulle medföra en tendens till ökad förtidspensionering. Däremot är det troligt att den psykosociala miljön har försämrats för vissa grupper till följd av ökat tempo, skärpta lönsamhetskrav och tilltagande kostnadspress som i sin tur inneburit ökad stress och risk för ohälsa och i förlängningen en ökad risk för förtidspensionering.

Förtidspensionering och sysselsättning

Antalet förtidspensionärer påverkas av befolkningens åldersfördelning och antalet förvärvsarbetande. Från 1985 till 1996 har förtidspensionärernas andel av befolkningen i yrkesverksam ålder ökat från drygt 6 till drygt 7 procent. Samtidigt har andelen sysselsatta sjunkit från 83 till 72 procent under 1990-talet. Detta betyder att antalet förtidspensionärer i relation till antalet sysselsatta har ökat kraftigt framför allt under 1990-talet. År 1990 var andelen förtidspensionärer 8 procent av de sysselsatta och år 1995 var motsvarande andel 10 procent.

Figur 5.1 Befolkningen i arbetsför ålder åren 1985 – 1996, fördelad på sysselsatta, arbetslösa, förtidspensionerade och övriga (personer som inte ingår i någon av de nämnda grupperna



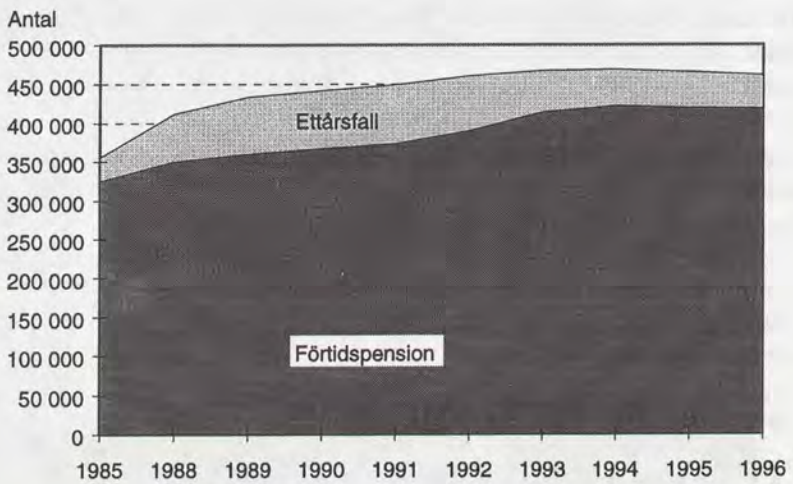
Under senare år är det framförallt ökningen av arbetslösheten och det ökade antalet som befinner sig i utbildning som förklarar att sysselsättningen minskat. Över tiden har det skett förskjutningar i fördelningen mellan sysselsatta, arbetslösa, förtidspensionerade och övriga.

Den minskade sysselsättningsfrekvensen under 1990-talet kan alltså inte förklaras av ökningen i förtidspensionering, utan beror främst på att antalet arbetslösa ökat kraftigt liksom antalet "övriga" som bl.a. består av personer i utbildning och hemarbetande personer.

5.1.1 Långa sjukfall och förtidspension

I figur 5.2 nedan visas utvecklingen av antalet sjukfall m.m. som varat över ett år. Antalet har inte ökat under 1990-talet. Däremot har det skett en förskjutning från långa sjukfall till förtidspension.

Figur 5.2 Antal förtidspensioner och långa sjukfall längre än ett år mellan 1985 och 1996



Årsnivån för utgifterna för sjukfall som varat över ett år var vid denna tidpunkt ca 4,4 miljarder kr.

5.1.2 Förtidspensionens storlek och ersättningsnivåer

Tabell 5.2 visar utvecklingen av antalet förtidspensioner sedan 1980-talet för folkpension, pensionstillskott och ATP. Dessutom redovisas medelbeloppet uppräknat till 1996 års minskade basbelopp och omräknat till hel pension. Mätt i fast basbelopp har medelbeloppet stigit mellan 1980 och 1995 till följd av ATP-systemets utveckling. Antalet med pensionstillskott

har minskat. Åren 1995 och 1996 har regeländringar bidragit till att medelbeloppet sjunkit.

Tabell 5.2 Antal förtidspensioner, 1 000-tal, och medelbeloppet, kr för förtidspension.

	Antal, tusental			Medelårsbelopp kr, uppräknat till 1996 års minskade basbelopp och omräknat till hel pension		
	Folk-pension	Därav med pensions-tillskott	ATP	folkp. + pts	ATP	totalt
1980	291	137	212	43,6	57,5	85,7
1985	323	124	261	42,7	62,5	93,3
1990	361	115	315	40,6	65,2	97,3
1995	409	109	370	37,5	70,7	101,5
1996	408	107	370	35,4	71,2	100,0

Tabell 5.3 visar utvecklingen av antalet förtidspensioner från folkpensioneringen under 1990-talet fördelat på ersättningsnivå. Nivåerna en fjärdedel och tre fjärdedelar infördes 1 juli 1993. Samtidigt påbörjades en avveckling av nivån två tredjedelar. Andelen förtidspensionärer med hel pension har minskat sedan 1990 från 81,5 procent till 75,3 procent år 1996. Andelen med partiell pension, tre fjärdedels, halv och en fjärdedel har ökat.

Tabell 5.3 Antal förtidspensioner från folkpensioneringen, 1 000-tal, fördelade på ersättningsnivå

	1/1	3/4	2/3	1/2	1/4	Summa
1990	295		6	61		361
1991	296		6	65		367
1992	307		6	70		383
1993	319	1	6	74	2	402
1994	320	5	4	76	6	411
1995	313	6	3	77	9	409
1996	307	8	3	79	12	408

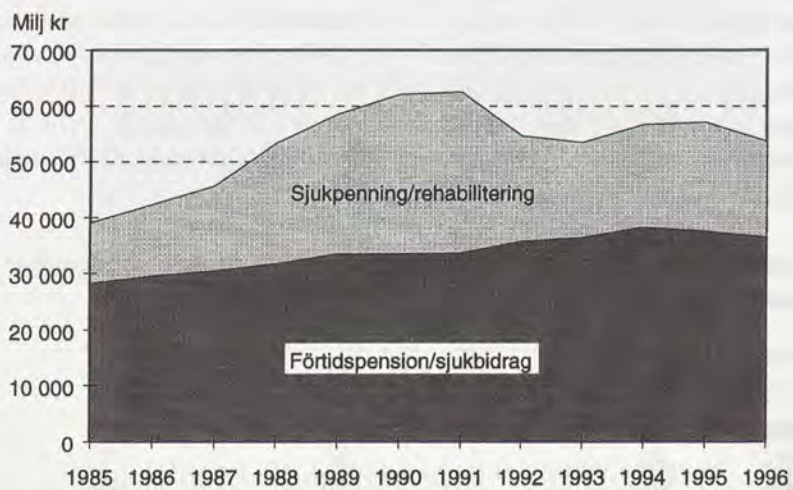
5.1.3 Kostnadsutvecklingen

Utgifterna för förtidspension från folkpensioneringen steg kraftigt mellan 1965 och 1980, dels beroende på den kraftiga antalsutveck-

lingen och dels beroende på höjda pensionsnivåer samt införande och successiva höjningar av pensionstillskottet. Efter 1980 har utgifterna ökat i betydligt långsammare takt, mätt i fast penningvärde, trots att antalet förtidspensioner har fortsatt att öka. Detta beror bl.a. på att ATP-systemets successiva tillväxt gjort att utgifterna för pensionstillskott minskat realt. Utgifterna för förtidspension från ATP har stigit kraftigt under praktiskt taget hela perioden.

Figur 5.3 visar kostnadsutvecklingen 1985 – 1996 för förtidspension, sjukbidrag, sjukpenning och rehabilitering i fast penningvärde. Socialförsäkringens samlade kostnaderna för ohälsan minskade kraftigt 1992 till följd av att arbetsgivarna övertog merparten av kostnaderna för korttidsfrånvaron. Kostnaderna för förtidspension ökade t.o.m. 1994 men har därefter minskat.

Figur 5.3 Utgifterna för förtidspension/sjukbidrag och sjukpenning/rehabilitering åren 1985 – 1996



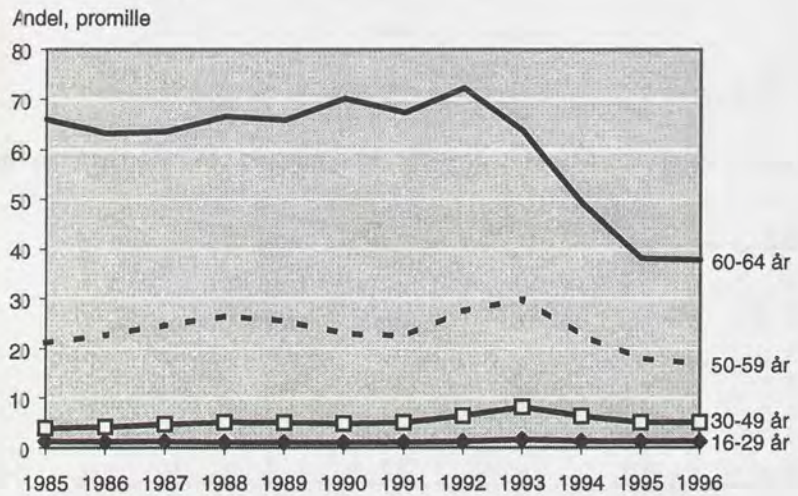
5.1.4 Förtidspensioner fördelat på åldersgrupper

Andelen nybeviljade förtidspensioner är starkt relaterade till ålder. Ju äldre man är desto större är risken att drabbas av långvarig sjukdom och förtidspensionering.

Andelen nybeviljade förtidspensioner steg något i den äldsta åldersgruppen 60 – 64 år, men även bland den näst äldsta 50 –59 år under

1980-talet fram till 1992 (figur 5.4). Åldersgruppen 50 –59 år nådde sin kulmen år 1993 när andelen gick tillbaka för den äldsta åldersgruppen. Från 1995 och 1996 har andelen nybeviljade förtidspensioner sjunkit tilll den lägsta nivån sedan början av 1970-talet.

Figur 5.4 Antal nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag som andel av antalet övriga personer i motsvarande ålder.



Nedanstående två tabeller visar antalet förtidspensioner från folkpensioneringen fördelat på ålder respektive relationen mellan antal förtidspensionärer och antalet personer i befolkningen i respektive åldersgrupp.

Det är i åldrarna mellan 30 och 49 år som den största tillväxten av antalet förtidspensioner har varit relativt sett. I antal är det dock i åldersgruppen 50–59 år som den stora tillväxten varit. I de yngsta åldersgrupperna har ingen ökning skett och i den äldsta åldersgruppen har ökningen upphört. Det kan dock tilläggas att antalet förtidspensioner har ökat kraftigt för den äldsta åldersgruppen under första halvåret 1997. Detta torde främst bero på övergångsregler i samband med att de s.k. äldrereglerna har tagits bort fr.o.m. 1997.

Tabell 5.4 Antal förtidspensioner från folkpensioneringen fördelat på ålder, tusental

	1980	1985	1990	1995	1996
16–19	4	3	3	3	3
20–29	12	11	11	12	12
30–39	22	25	26	31	32
40–49	37	43	60	78	77
50–59	109	103	120	152	156
60–64	119	138	142	132	128
Summa	303	323	361	408	408

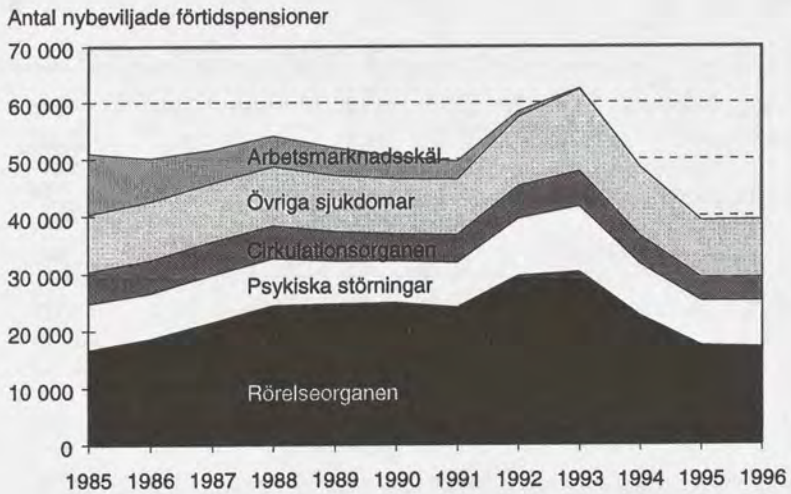
Tabell 5.5 Andel förtidspensioner bland befolkningen i olika åldersgrupper, procent

	1980	1985	1990	1995	1996
16–19	0,9	0,7	0,7	0,8	0,8
20–29	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0
30–39	1,7	2,0	2,2	2,6	2,6
40–49	4,0	4,0	4,7	6,3	6,3
50–59	11,4	11,9	13,6	14,3	14,1
60–64	24,9	29,0	33,5	32,9	31,7

5.1.5 Diagnoser

Det är framförallt tre diagnosgrupper som dominerar bland nybeviljade förtidspensioner, sjukdomar i rörelseorganen, psykiska störningar och sjukdomar i cirkulationsorganen. Nedanstående diagram visar utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner fördelade på de tre största diagnosgrupperna samt övriga sjukdomar och förtidspension på grund av arbetsmarknadsskäl. Möjligheten att få förtidspension av enbart arbetsmarknadsmässiga skäl avskaffades fr.o.m. den 1 oktober 1991. Övergångsregler har dock gjort att några nybeviljades av detta skäl även tiden därefter.

Figur 5.5 Antal nybeviljade förtidspensioner fördelade på diagnosgrupper och arbetsmarknadsskäl



I tabell 5.6 redovisas utvecklingen av nybeviljade förtidspensioner 1985, 1990 och 1996 fördelade på diagnosgrupper. För de två största diagnosgrupperna, psykiska störningar och sjukdomar i rörelseorganen, redovisas även fördelning på vissa diagnoser.

Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag, fördelade efter diagnosgrupp och diagnoser, män och kvinnor

De procenttal som anges för respektive diagnosgrupp är andelen av det totala antalet nybeviljade förtidspensioner exklusive arbetsmarknadsskäl. Procenttalet för respektive diagnos under diagnosgrupperna psykiska störningar och sjukdomar i rörelseorganen visar däremot diagnosens andel av diagnosgruppen.

Tabell 5.6 Nybeviljade förtidspensioner 1985, 1990 och 1996, fördelning på diagnoser respektive män och kvinnor

Diagnosgrupp	1985		1990		1996	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Psykiska störningar	8 055	20,0	7 353	15,8	8 150	20,8
därav Psykoser	1 916	23,0	1 695	23,0	2 203	27,0
Neuroser	5 484	68,0	5 301	72,1	2 447	30,0
Psyk. utv.störn.	655	8,0	357	4,9	387	4,8
Alkoholber.	framgår	–	framgår ej	–	464	5,7
Personlighetstörn.	ej	–		–	989	12,1
Sjd. i nervsystemet	2 271	5,6	2 303	5,0	2 572	6,6
Sjd. i cirkulationsorg.	5 660	14,0	4 715	10,1	4 143	10,6
Sjd. i andningsorg.	1 514	3,8	1 489	3,2	1 094	2,8
Sjd. i rörelseorganen	16 665	41,3	24 887	53,5	16 984	43,3
därav Reumath.arthr. mm	1 071	6,4	957	3,9	864	5,1
Artros mm	5 160	31,0	5 360	21,5	2 247	13,2
Ryggvärk m m	7 703	46,2	11 253	45,2	8 226	48,4
Skador m m	1 407	3,5	1 538	3,3	1 784	4,6
Övriga sjukdomar	4 774	11,8	4 266	9,2	4 507	11,5
Arbetsmarknadsskäl	10 663		3 942		11	
Totalt exkl arbm.skäl.	40 346	100	46 551	100	39 234	100
Totalt inkl arbm.skäl	51 009		50 493		39 245	

Om man bortser från förtidspension på grund av arbetsmarknadsskäl finns det stora likheter mellan 1985 och 1996. Antalet nybeviljade är endast cirka tusen färre 1996 än vad som beviljades 1985. Det finns även stora likheter mellan åren 1985 och 1996 när det gäller fördelning på de olika diagnosgrupperna.

Den största diagnosgruppen *sjukdomar i rörelseorganen* ökade kontinuerligt fram till 1992. Därefter har andelen nästan halverats och andelen minskat från omkring 50 till 44 procent av de nya förtidspensionerna. Det är framförallt artroser och liknande (degenerativa ledförändringar m m) som minskat. En orsak till den kraftiga minskningen av sjukdomar i rörelseorganen bland nybeviljade förtidspensioner torde

vara att denna diagnosgrupp är vanligast bland de äldre åldersgrupperna.

Den näst största diagnosgruppen, *psykiska störningar*, har ökat som andel av nybeviljade 1996 jämfört med 1985 och 1990. Jämfört med 1990 är ökningen cirka fem procentenheter. Ökningen ligger framförallt på de svåraste psykiska störningarna, psykoserna. Den lättare diagnosen, neuroserna, som utgör den största andelen 1985 och 1990, har minskat 1996 vilket bland annat är en följd av att personlighetsstörning och alkoholberoende särredovisas 1996.

Den tredje största diagnosgruppen *Sjukdomar i cirkulationsorganen* har minskat sedan 1985 men är i stort oförändrat sedan 1990.

Skillnader mellan mäns och kvinnors diagnoser

Det finns stora skillnader i diagnosfördelningen mellan män och kvinnor. Sjukdomar i rörelseorganen är avsevärt mer frekvent bland kvinnor. Männen har en större andel psykiska sjukdomar och sjukdomar i cirkulationsorganen. Skillnaderna är i hög grad kopplade till skillnader i yrkesstruktur mellan män och kvinnor. Generellt är männens sjukdomar inom alla yrkesområden i högre grad relaterade till psykisk stress medan kvinnorna tycks vara orsakade av hög belastning och förslitning.

För männens del är cirkulationsbesvär vanligast förekommande i yrkesgrupper som inbegriper administrativa arbetsuppgifter medan sjukdomar i rörelseorganen är vanligare i manuella arbeten. Kvinnorna med administrativ yrkesbakgrund har oftare diagnosen psykiska störningar i stället för cirkulationsbesvär.

5.1.6 Utbildnings- och yrkesbakgrund

Utbildningsbakgrund

Förtidspensionärernas utbildningsnivå är generellt lägre än övriga befolkningens. Nästan hälften av de som beviljades förtidspension 1993 saknar gymnasial utbildning medan motsvarande siffra i befolkningen är en tredjedel. Det är också nästan dubbelt så stor andel i befolkningen som har utbildning på gymnasienivå längre än två år. En trolig konsekvens av detta är att de individer som har förtidspensionerats, under sin förvärvsaktiva period har haft sämre karriär och utvecklingsmöjligheter på arbetsmarknaden än övriga befolkningen.

Tabell 5.7 Utbildningsbakgrund bland nya förtidspensionärer i jämförelse med befolkningen 16 – 64 år 1993. Procent

Utbildning	Förtids-pensionärer	Befolkningen totalt
Förgymnasial utbildning	47,8	34,3
Gymnasieutbildning < 2 år	27,6	27,7
Gymnasieutbildning > 2 år	7,0	12,4
Eftergymnasial utbildning ≤ 3 år	4,9	10,5
Eftergymnasial utbildning > 3 år	3,1	8,9
Forskarutbildning	0,1	0,4
Ospecifiserad nivå	9,4	5,8
Summa	100	100

Anm. Åldersstandardiserat urval ur Fob90 och 1993 års förtidspensionärer.
Källa: Höög och Stattin, Marklund: *Rehabilitering i ett samhällsperspektiv*

Arbetaryrken är överrepresenterade

För att synliggöra effekten av den hierarkiska skiktningen i sociala klasser redovisas nedan också den s k socioekonomiska indelningen av yrken.

Tabell 5.8 Åldervägda relativa risker att förtidspensioneras 1988 och 1993 efter kön och socioekonomisk indelning

SEI	Relativ risk			
	Män		Kvinnor	
	1988	1993	1988	1993
Högre tjänstemän (referensgrupp)	1,0	1,0	1,0	1,0
Ej facklärda arbetare i varuproduktionen	6,0	4,2	7,8	5,3
Ej facklärda arbetare i tjänsteproduktionen	4,6	4,1	3,7	2,9
Facklärda arbetare i varuproduktionen	4,0	3,5	6,2	4,8
Facklärda arbetare i tjänsteproduktionen	3,4	3,8	2,6	2,2
Lägre tjänstemän	2,6	2,5	2,0	1,7
Tjänstemän på mellannivå	1,6	1,5	1,2	1,2
Företagare	2,6	2,7	1,9	1,8
Lantbrukare	2,3	2,0	1,9	1,3
Oklassificerbara	9,0	6,9	4,4	4,5

Källa Höög och Stattin *Rehabilitering i ett samhällsperspektiv*

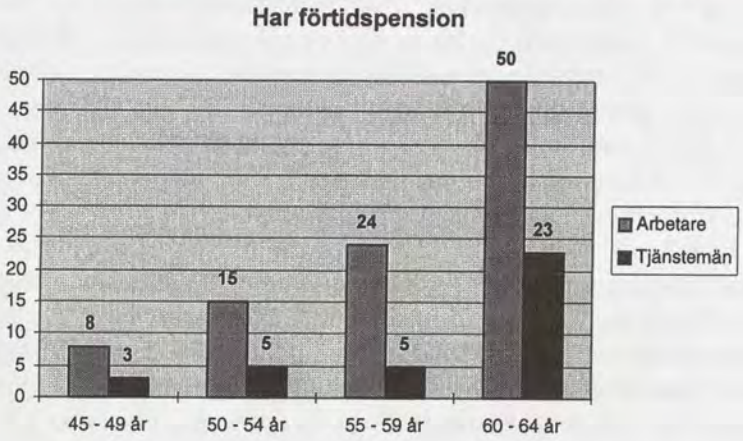
Risken att förtidspensioneras ökar med stigande ålder. Vid jämförelser mellan yrkessammansättningen bland förtidspensionärer och förvärvsarbetande måste man därför ta hänsyn till skillnader i åldersstruktur inom de olika yrkesgrupperna. För att göra det har risktal, oddskvoter, för olika yrkesgrupper beräknats med hjälp av logistisk regression. Härigenom kan slutsatser om risken att förtidspensioneras inom ett yrke, eller inom SEI, dras med vetskap om att det inte är skillnader i åldersfördelning som förklarar en eventuell överrisk.

Både bland män och kvinnor är risken att förtidspensioneras störst bland arbetargrupper. Detta gäller i synnerhet okvalificerade arbetare i varuproduktionen där såväl män som kvinnor löper större risk att förtidspensioneras än vad arbetarna inom tjänstesektorn gör. En kvinnlig ej facklärd arbetare i varuproduktionen hade 1988 närmare åtta gånger högre risk att bli förtidspensionär än en kvinnlig eller manlig högre tjänsteman. Ju högre upp i yrkeshierarkin man kommer desto lägre är risken att förtidspensioneras. Skillnaden mellan grupperna har dock blivit mindre 1993 än 1988. För ej facklärda kvinnliga arbetare har risken sjunkit till drygt fem gånger högre risk under 1993. En trolig förklaring är att det nya läget på arbetsmarknaden lett till ökade svårigheter för tidigare stabila grupper bland kvalificerade arbetare (byggsektorn) och tjänstemän (offentliga sektorn) att hitta alternativ och hålla sig kvar på arbetsmarknaden.

Att gruppen oklassificerbara får höga risktal beror på att det i denna grupp företrädesvis ryms personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden och som i många fall har medfödda hälsoproblem.

Nedanstående diagram visar skillnader i andelen förtidspensionerade bland arbetare och tjänstemän i olika åldersgrupper. I åldersgruppen 55 – 59 år är andelen förtidspensioner nära fem gånger högre bland arbetare än bland tjänstemän. I åldersgruppen 60 – 64 år är den mer än dubbelt så hög.

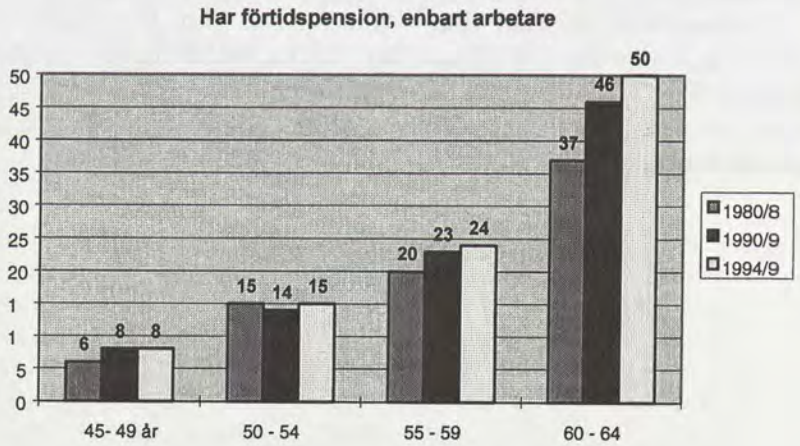
Figur 5.6 Fördelning av förtidspensioneringar på arbetare och tjänstemän. Procent.



Källa: LO *Heta siffror och kalla fakta*

Nedanstående diagram visar utvecklingen av andelen förtidspensionerade arbetare från 1980/81 till 1994/95. Andelen förtidspensionerade arbetare i åldersgruppen 60 – 64 år har ökat med 13 procentenheter sedan början av 1980-talet.

Figur 5.7 Utvecklingen av förtidspensioneringar bland arbetare. Procent



Källa: LO Heta siffror och kalla fakta

Uppgifterna är baserade på Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning av levnadsförhållandena bland befolkningen. I enkäten besvaras bland annat frågor om sysselsättning, eller om någon är exempelvis förtidspensionerad eller arbetslös, tidigare sysselsättning.

5.2 Nuläge

I december år 1996 fanns närmare 419 000 förtidspensioner (inkl sjukbidrag) med folkpension och/eller ATP. Medelårsbeloppet var närmare 91 000 kronor. Av dem som hade hel pension var medelårsbeloppet nära 103 000 kronor. De sammanlagda utgifterna för förtidspensioneringen 1996 var knappt 37 miljarder kronor, varav 10,6 miljarder kronor avser folkpension, 23,2 miljarder kr avser ATP och 2,8 miljarder kr avser pensionstillskott till förtidspension. Till detta kan läggas ca 2,2 miljarder kr som avser bostadstillägg till förtidspensionärer.

Tabell 5.9 Antal förtidspensionärer/sjukbidrag 1996, tusental

Antal förtidspensioner/sjukbidrag från folkpensioneringen		408
Därav:	Antal med pensionstillskott	107
	Antal med bostadstillägg	110
	Antal med handikappersättning	29
	Antal förtidspensioner/sjukbidrag från ATP	370
	Antal förtidspensioner/sjukbidrag totalt	419
Därav:	Antal med sjukbidrag	52

Det kan också nämnas att cirka 67 000 *arbetsskadelivräntor* var samordnade med förtidspension i december 1996.

Beståndet förtidspensioner minskade något under 1996 eftersom det var fler förtidspensioner som upphörde än som tillkom i beståndet. Cirka 40 300 förtidspensioner från folkpensioneringen upphörde mellan december 1995 och december 1996. Cirka 30 400 hade upphört p.g.a. att pensionstagaren hade fyllt 65 år och ca 5 500 hade upphört p.g.a. dödsfall. Cirka 4 400 förtidspensioner upphörde av andra orsaker, t.ex. indragning och sjukbidrag som inte "förlängdes".

Tabell 5.10 visar beståndet förtidspensionärer 1996 fördelat på ålder och kön. Av tabellen framgår att det är betydligt fler som har förtidspension bland äldre än bland yngre. I alla åldersgrupper över 25 år är det fler kvinnor än män som är förtidspensionerade. Detta är särskilt märkbart i åldrarna mellan 35 och 59 år.

Tabell 5.10 Antal förtidspensionärer/sjukbidrag i december 1996 (folkpension och/eller ATP) fördelat på ålder och kön, tusental

Ålder	Män	Kvinnor	Män och kvinnor	Andel kvinnor,%
16–19	1,8	1,3	3,1	41,7
20–24	2,7	2,4	5,0	46,7
25–29	3,5	3,6	7,1	50,3
30–34	5,9	6,6	12,5	52,6
35–39	8,6	10,7	19,3	55,4
40–44	13,0	17,2	30,2	56,9
45–49	19,5	28,6	48,1	59,4
50–54	28,8	40,6	69,5	58,5
55–59	40,0	50,5	90,5	55,8
60–64	63,4	70,2	133,5	52,5
Summa	187,3	231,6	418,9	55,3

I tabell 5.11 särredovisas sjukbidragen, fördelat på ålder och kön. Ett fåtal som endast har sjukbidrag från ATP ingår inte i tabellen. Sjukbidrag är vanligast i åldersgrupperna mellan 40 och 54 år. I åldersgruppen över 60 år är antalet sjukbidragstagare knappt 400. Kvinnorna utgör över 60 procent av sjukbidragstagarna.

Tabell 5.12 Antal *sjukbidrag* i december 1996 från folkpensioneringen fördelat på ålder och kön, tusental

Ålder kvinnor	Män	Kvinnor	Män och kvinnor	Andel %
16–19	1,2	0,9	2,1	41,8
20–24	1,4	1,3	2,6	47,7
25–29	1,4	1,8	3,2	55,3
30–34	2,3	3,3	5,7	58,7
35–39	2,7	4,8	7,5	63,6
40–44	3,0	5,5	8,6	64,5
45–49	3,3	6,5	9,7	66,5
50–54	3,1	5,4	8,5	63,4
55–59	1,5	2,3	3,8	60,1
60–64	0,2	0,2	0,4	60,0
Summa	20,1	31,8	51,9	61,3

5.3 Den framtida utvecklingen

Sett över en längre period har det alltså skett en stadig ökning av antalet personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning antingen inte har haft möjlighet att komma in på arbetsmarknaden eller som har behövt lämna arbetslivet i förtid. Det finns en rad samverkande omständigheter som förklarar denna ökning. När det gäller bedömning av den framtida utvecklingen finns det ett antal faktorer som definitivt torde ha betydelse, men flertalet är svårbedömda både vad gäller riktning och styrka. Några regelrätta prognoser kan därför knappast göras. Därtill är osäkerheterna för stora. Däremot kan man peka på de faktorer och företeelser som troligen kommer att ha betydelse för den framtida utvecklingen. Här finns utvecklingen av befolkningssammansättningen i olika åldrar, befolkningens hälsoläge, arbetsmarknadssituationen, arbetsmiljö- och arbetsförhållanden samt i vilken utsträckning som det finns alternativa trygghetssystem som antingen kan anses vara mera tillgängliga eller mera förmånliga än förtidspensionssystemet. Även sjukvårdens och rehabiliteringens resurser och effektivitet samt läkares och myndigheters praxis torde påverkat utvecklingen.

Nybeviljandet har under 1995 och 1996 legat under 40 000 per år vilket historiskt är ett ganska litet antal. De regelskärpningar som trätt i kraft 1997 torde innebära en ytterligare minskning av nybeviljandet. Dessutom har under de senaste åren antalet förtidspensioner som upphört p.g.a. "indragning" (dvs. oftast rehabilitering) ökat från en årlig nivå på knappt 2 000 till drygt 4 000 per år.

Den hittillsvarande statistiken för år 1997 pekar på att det totala antalet nybeviljade förtidspensioner kommer att öka jämfört med 1996. Detta beror sannolikt på övergångsregler i samband med regeländringarna 1997 vilka har inneburit att ovanligt många ansökt om förtidspension för att få den prövad enligt tidigare regler. Detta har främst berört personer över 60 år eftersom de s.k. äldrereglerna har tagits bort. Under första halvåret 1997 var antalet nybeviljade förtidspensioner i åldersgruppen 60–64 år nästan dubbelt så många som under första halvåret 1996. För nästan alla andra åldersgrupper var dock nybeviljandet 10 – 15 procent lägre under första halvåret 1997 jämfört med samma period 1996. Utredningen bedömer därför att uppgången av antalet nybeviljade förtidspensioner är tillfällig och att det kan förväntas att det blir ytterligare någon minskning de närmaste åren.

Utredningen gör vidare den bedömningen att de regelförändringar som trätt i kraft under de senaste åren i kombination med den ökade pressen av demografiska skäl samt successiva förbättringar av bland annat rehabiliteringsverksamheten, kan innebära att nybeviljandet därefter förblir på dagens nivå, ingen ändring dvs. uppgå till cirka 40 000

per år. Detta skulle innebära en oförändrad nivå för nybeviljandet jämfört med 1995 och 1996. Utredningen gör därför bedömningen att det totala antalet förtidspensioner stiger från cirka 408 000 år 1996 till ca 428 000 år 2006 för att därefter minska.

5.3.1 Ökad press av demografiska skäl

Sannolikheten att bli förtidspensionerad ökar med stigande ålder, från någon eller några procent för den som är yngre än 40 år till drygt 30 procent från och med 60-årsåldern. Ju fler personer som kommer upp i 50 till 60-årsåldern – där sannolikheten att bli förtidspensionär stiger kraftigt – desto större press blir det på förtidspensionssystemet.
Genom att kombinera information om förtidspensionsrisken i olika åldersgrupper enligt 1996 års förhållanden med SCB:s prognoser över antalet personer i motsvarande åldersgrupper kan man schablonmässigt få en uppfattning om vad den demografiska utvecklingen kan få för betydelse i framtiden. Av rent demografiska skäl kan man med denna beräkningsgrund vänta sig ett ökat tryck på förtidspensionssystemet de närmaste fem till tio åren. De stora barnkullarna som föddes på 1940-talet kommer då att vara i de åldrar då förtidspensionsrisken är som störst. I gengäld lättar pressen på förtidspensionssystemet när fyrtio-talisterna fyller 65 år och går i ålderspension.

Om man utgår från att andelen förtidspensionärer framöver förblir oförändrad i varje åldersgrupp jämfört med 1996 kommer antalet förtidspensioner, med detta sätt att beräkna, att öka kraftigt. År 2007 skulle under dessa förutsättningar antalet förtidspensioner från folkpensioneringen vara ca 490 000 jämfört med knappt 408 000 i december 1996. Därefter skulle antalet förtidspensioner sakta minska för att uppgå till ca 460 000 år 2020.

Det är emellertid viktigt att slå fast att denna typ av beräkningar saknar prognosvärde. De bör endast betraktas som teoretiska beräkningsexperiment under vissa givna förutsättningar. Detta sätt att beräkna den framtida utvecklingen av förtidspensioneringar bortser nämligen från att de nuvarande förtidspensionärerna, som beviljats förtidspension före år 1997, har fått pensionen beviljad på grunder som helt eller delvis har förändrats sedan dess.

Utöver de skärpta reglerna finns det flera faktorer som talar emot att det demografiska trycket kommer att medföra en stor ökning av antalet förtidspensionärer i förhållande till dagens beviljandefrekvens. Avgörande för utvecklingen är fyrtiotalisterna. Det finns dock ett par omständigheter som talar för att dessa inte kommer att behöva förtidspensioneras i samma utsträckning som tidigare födelseårgångar. För det

första har de en hög utbildningsnivå generellt sätt, vilket borde hålla tillbaka pressen på förtidspensionssystemet. Andelen högskoleutbildade är större än för någon annan generation. För det andra tycks de vara friskare än tidigare generationer, vilket av naturliga skäl borde göra det möjligt för dem att stanna längre i arbetslivet. Troligen kommer det att bli mycket betydelsefullt hur arbetsmarknaden i stort kommer att se ut för fyrtiotalisterna. I nuläget har vi en situation där det normala steg för steg tycks bli att äldre arbetskraft skall lämna yrkeslivet i förtid. Det har tillskapats ett antal anordningar som gör det möjligt för äldre att lämna arbetsmarknaden innan 65-årsdagen. Om även den framtida normen blir att 55 – 60-åringar skall lämna arbetsmarknaden kommer det att bli ett stort tryck på de olika system som finns tillhands. Attityderna gentemot äldre arbetskraft kommer att ha betydelse för deras möjlighet att vara kvar i arbetslivet liksom vilka insatser som görs för att de också skall få del av kompetensutveckling och liknande. De insatser som nu sker genom bland annat Kunskapslyftet torde förbättra människors position på arbetsmarknaden. Antalet individer i födelseårgångarna efter fyrtiotalisterna är dessutom mindre vilket i början av 2000-talet torde kunna öka efterfrågan och behovet av äldre arbetskraft.

5.3.2 Den allmänna hälsoutvecklingen en osäker faktor

Socialstyrelsen konstaterar i sin Folkhälsorapport 1997 att det allmänna hälsoläget bland befolkningen har förbättrats. Det gäller oavsett om hälsotillståndet mäts som dödlighet, sjuklighet eller självrapporterad hälsa. Inte minst syns en dramatisk ökning av medellivslängden. Det finns dock vissa tecken på ökande problem och utvecklingen har inte varit lika positiv för alla grupper i samhället. Förändringar i mått på dödlighet och ohälsa i befolkningen pekar på att den tid vi lever med svår ohälsa minskat, men att det också gäller den tid vi lever med full hälsa. Det är alltså varken helt friska eller mycket sjuka år som lagts till livet. Omkring tre fjärdedelar av befolkningen betraktar sitt allmänna hälsotillstånd som gott. Endast 5 – 6 procent upplever sin hälsa som dålig. Många som har någon långvarig sjukdom tycker ändå att de har en god hälsa.

Medellivslängden fortsätter att öka. År 1996 var den 81,5 år för kvinnor och 76,5 år för män. Männens livslängd har på senare år ökat snabbare än kvinnornas, vilket är ett trendbrott jämfört med några årtionden innan. Sedan första halvan av 1980-talet har den förväntade återstående livslängden i åldern 35 – 84 år ökat bland både arbetare och

tjänstemän. De sociala skillnaderna i hälsa och livslängd är emellertid fortfarande påtagliga. När det gäller männen har de sociala skillnaderna minskat. Däremot har de sociala skillnaderna nästan fördubblats under samma period bland kvinnor genom att den förväntade återstående livslängden i detta åldersintervall ökat minst bland ej facklärda kvinnliga arbetare.

Psykiska och psykosociala besvär tenderar att öka. Besvär i form av ängslan, oro och ångest samt sömnproblem har ökat, i synnerhet bland kvinnor i yngre åldersgrupper, bland utlandsfödda kvinnor och bland män som har haft problem med ekonomin det senaste året.

5.3.3 Utvecklingen på arbetsmarknaden troligen avgörande

Utvecklingen på arbetsmarknaden har stor betydelse för utvecklingen av långtidssjukskrivningar och förtidspensionering. Detta trots att trygghetssystemen har renodlats och problem som kan hänföras till arbetsmarknaden skall lösas med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den hittillsvarande utvecklingen under 1990-talet, med hög arbetslöshet och en omfattande strukturomvandling inom både näringsliv och offentlig verksamhet, har sannolikt lett till ett ökat antal långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar. Även om det gjorts omfattande förbättringar inom arbetsmiljöområdet har det tillkommit nya arbetsmiljöproblem och sjukdomstillstånd som till stor del är en följd av situationen på arbetsmarknaden. Det torde också vara svårare att ställa krav på förbättringar i arbetsmiljön när det sker neddragningar i verksamheten och otryggheten på arbetsmarknaden är stor.

En ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet skulle troligen ha en dämpande inverkan på utvecklingen av långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar. Med en lägre arbetslöshet ökar sannolikt också möjligheten för att arbetsmiljön förbättras och rehabilitering av dem som drabbas av sjukdom, samtidigt som det ger ökad möjlighet för äldre arbetskraft och arbetshandikappade att vara kvar i arbetslivet.

Arbetsmiljöns påverkan på hälsan

Insatser för att förbättra arbetsmiljön och rehabilitering av dem som drabbas av sjukdom torde tillhöra de viktigaste faktorerna för hur långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar kommer att utvecklas i framtiden. En annan faktor som också kommer att ha betydelse är hur medelålders och äldre arbetskraft ges möjlighet till kompetensutveck-

ling i syfte att öka deras möjlighet att bli eftertraktade på arbetsmarknaden.

Under det senaste årtiondet har det skett stora förändringar på arbetsmarknaden. Färre är sysselsatta inom industri och byggverksamhet och inom vård, omsorg och skola och den totala andelen av befolkningen i arbetskraften har minskat. Tunga jobb är fortfarande vanliga men vissa hälsorisker i arbetet minskar. Det är färre som utsätts för farliga kemikalier i arbetet och färre som drabbas av svåra olyckor. Delvis beror detta på att det nu är färre anställda inom industrin men även på att arbetsmiljön har förbättrats. Ny teknik, t.ex. robotisering kan också minska antalet skador av tunga, bullriga och smutsiga industrimiljöer. För vissa har en positiv utveckling skett när det gäller inflytande över arbetet, möjligheter att lära nytt och få nya utmaningar i arbetet.

Flera faktorer tyder på att andelen av de arbetande som känner negativ stress kan ha ökat under 1990-talet. Negativ stress brukar definieras som den fysiologiska påfrestning som individen utsätts för när krav och förväntningar inte stämmer överens med vad han eller hon förmår och kan. Minskat antal anställda inom både näringsliv och offentlig verksamhet har medfört att de som finns kvar i verksamheten ofta har fått mer att göra. Många arbetar under hot om permittering och uppsägning. Färre kvarvarande anställda får mer att göra och med större fysisk och psykisk påfrestning som följd.

Det har under 1990-talet blivit vanligare att ha så mycket att göra att den normala arbetstiden inte räcker till. Känslan av att ha för mycket att göra och andra former av stress i arbetet har samband med psykosociala besvär som sömnsvårigheter, olust inför att gå till jobbet och svårigheter att koppla av arbetet på fritiden.

Arbetslöshetens påverkan på hälsan

Det finns numera en växande mängd forskningsrapporter som visar att arbetslösheten i sig kan orsaka ohälsa. Det starka sambandet beror enligt studierna troligen både på att arbetslösheten orsakar hälsoproblem och på att sjukdom ökar risken för arbetslöshet. De hittills funna resultaten tyder emellertid på att arbetslöshetens effekter på hälsan är större än det omvända sambandet. I Sverige beror detta på att människor på grund av sjukdom som regel inte sägs upp från sin anställning. Det finns också ett uttalat stöd i förarbetena till anställningsskyddslagen för att ingen skall sägas upp på grund av sjukdom. Däremot är det svårare för en person med visst arbetshandikapp eller för den som har en sjukdom att få en anställning. Insorteringen på arbetsmarknden har härvid-

lag blivit strängare. Det krävs ofta friskintyg eller andra försäkringar om att den som skall anställas har god hälsa och även referenser utöver yrkeskvalifikationerna.

Om strukturomvandlingen fortsätter med hög intensitet i kombination med hög arbetslöshet kan detta leda till ett fortsatt tryck på förtidspensionssystemet. Med låg arbetslöshet ökar däremot möjligheten att även äldre arbetskraft och de som har ett visst arbetshandikapp efterfrågas på arbetsmarknaden, eller i större utsträckning får ha kvar sin anställning. Utredningen gör dock den bedömningen att renodlingen av försäkringssystemen i kombination med sänkt arbetslöshet kommer att bidra till att trycket på förtidspensionssystemet minskar. En faktor som också kommer att ha stor betydelse är om det kan anordnas lönebidragsanställningar och/eller skyddad anställning hos Samhall för de grupper som är arbetshandikappade och som har svårt att få en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Det förtjänar att påpekas att antalet i skyddad anställning inte har ökat sedan år 1990.

5.3.4 Renodling av försäkringen har en återhållande effekt

Sedan den 1 januari 1997 gäller i princip att det skall föreligga strikt medicinska skäl för rätt till ersättning från förtidspensionssystemet. De s.k. äldrereglerna, som innebar att det ställdes lägre krav på medicinskt underlag för personer som fyllt 60 år, togs samtidigt bort. Under det första halvåret 1997 har enligt Riksförsäkringsverkets preliminära statistik nybeviljandet av förtidspensioner minskat med 10 – 15 procent i åldersgrupperna t.o.m. 59 år jämfört med första halvåret 1996. För åldersgruppen 60 – 64 år har nybeviljandet däremot nästan fördubblats under första halvåret 1997.

Denna ökning är troligen tillfällig då den är en effekt av övergångsreglerna i samband med att äldrereglerna togs bort. Utvecklingen under första halvåret 1997 kan istället tyda på att nybeviljandet kommer att minska ytterligare i jämförelse med nybeviljandet under åren 1995 – 1996. Utredningen bedömer emellertid inte att det kommer att ske en ytterligare kraftig minskning av antalet nybeviljade förtidspensioner utöver den minskning som skedde under åren 1995 och 1996 då det fr.o.m. den 1 oktober 1995 ställs högre krav på bland annat medicinskt underlag för beviljande av förtidspension vilket torde ha medfört att det skett en minskning redan innan regeländringarna trädde ikraft den 1 januari 1997.

Vid en jämförelse mellan åren 1985 och 1996 kan utredningen också konstatera att antalet nybeviljade förtidspensioner överensstäm-

mer både när gäller det totala antalet nybeviljade, om man bortser ifrån att det under 1985 även beviljades förtidspensioner av arbetsmarknadsskäl, och när det gäller antal inom respektive diagnosgrupp. Nybeviljandet eller behovet av förtidspension har således inte påverkats märkbart under de senaste elva åren.

5.3.5 Förekomsten av alternativa ersättningssystem kan få stor betydelse

Utvecklingen av antalet förtidspensioner kommer troligen också att påverkas av i vilken mån det finns andra alternativ tillgängliga, inom det allmänna systemet eller genom avtalslösningar, och om dessa upplevs som mer attraktiva eller är mer tillgängliga i jämförelse med förtidspensionssystemet. Det senare påverkas inte minst av att det numera ställs högre krav på att arbetsförmågan skall vara nedsatt till följd av sjukdom för rätt till förtidspension. Utvecklingen av förtidspenioneringarna kan också påverkas av förändringar inom andra trygghetssystem.

Utredningen kan konstatera att äldre arbetskraft under de senaste åren generellt sätt givits utökade möjligheter att lämna arbetslivet i förtid. Det sker både genom det allmänna systemet, exempelvis genom tillfällig avgångsersättning och generationsväxlingen, och genom olika avtalsförmåner. Dessa förmåner är också tillgängliga för de åldersgrupper som har den största risken för förtidspensionering. När det gäller tillfällig avgångsersättning och generationsväxling är de tillfälliga lösningar för åren 1997 och 1998 och kommer därför endast att ha betydelse på kort sikt.

När det gäller avtalslösningar kan dessa få ökad betydelse och minska behovet av förtidspension från den allmänna försäkringen då de ger möjlighet för äldre arbetskraft att lämna arbetslivet utan den prövning av arbetsförmågans nedsättning som sker vid prövning av rätt till förtidspension. Utvecklingen av den pensionsgrundande inkomsten för personer över 60 år tyder också på att en stor del av dessa redan har lämnat arbetskraften utan förtidspension. Om man även beaktar avgångar med avtalsförsäkring tycks avgångarna bland tjänstemännen i åldersgruppen 60 – 64 år vara lika omfattande som bland arbetarna.

Avtalsförsäkringarna är betydligt mer vanligt förekommande inom tjänstemännens avtalsområden och offentlig verksamhet än inom LO-SAF:s avtalsområde. Generellt kan sägas att arbetarna förtidspensioneras i stor utsträckning medan tjänstemännen istället lämnar arbetslivet med avtalspension.

6 Internationella jämförelser

I detta avsnitt jämförs arbetskraftsdeltagandet samt utvecklingen av sysselsättningen och trygghetssystemen i olika länder.

Sammanfattning

I västvärlden har arbetskraftsdeltagandet bland äldre män minskat under flera årtionden. Till detta har flera faktorer bidragit. Sedan massarbetslöshetens återkomst i oljekrisens spår under 1970-talet har denna utveckling förstärkts. Det finns ännu endast några få exempel på att man kunnat hejda den här trenden. När det gäller kvinnorna i västvärlden kompliceras bilden av att det finns en underliggande tendens mot ett ökat arbetskraftsdeltagande bland yngre kvinnor vilket gör tvärsnittsjämförelser missvisande. Reaktionen på denna utveckling har skilt sig kraftigt mellan länderna. Det finns dock ett allmänt mönster i Europa av att man öppnade upp socialförsäkringssystemen för att trygga försörjningen för den äldre arbetskraften. Det finns många exempel på hur man också aktivt använde trygghetssystemen för att "pensionera bort" delar av den äldre arbetskraften. Men det finns stora skillnader när det gäller de institutionella lösningarna. Vissa länder använde arbetslöshetsförsäkringen, en del av sjukförsäkringen, medan andra främst använde förtids- eller ålderspensionssystemen. Detta gör alla jämförelser svåra. Lägg därtill att länderna skiljer sig med avseende på de privata, framför allt avtalsgrundade, pensionernas betydelse.

Förtids- och ålderspensionssystemen och till viss del även arbetslöshetsförsäkringen fick under denna period ett arbetsmarknadspolitiskt syfte som inte var avsikten när trygghetssystem en gång byggdes upp. Mot bakgrund av att de olika länderna har försökt lösa sina arbetslöshetsproblem med både förtidspensions- ålderspensions- och arbetslöshetsförsäkringssystemen redovisas i detta kapitel inte enbart uppgifter om hur förtidspensionssystemen är konstruerade.

Sverige har i några avseenden varit ett undantag. Vi har även bland äldre män haft ett mycket högt arbetskraftsdeltagande i jämförelse med andra länder under 1970- och 1980-talen. Trots att Sverige har närmat sig de andra länderna under 1990-talet, är sysselsättningen bland den

äldre arbetskraften fortfarande högre i Sverige än i flertalet andra länder.

Kostnadsutvecklingen och det kraftiga utträdet av äldre arbetskraft från arbetsmarknaden har lett till att många länder sedan slutet av 1980-talet på olika sätt reformerat trygghetssystemen för att minska kostnaderna och hejda den äldre arbetskraftens utträde från arbetsmarknaden, att utträdet inte ytterligare skall sprida sig ner i åldrarna.

När det gäller enskilda länders trygghetssystem kan det, vid en jämförelse mellan Danmark, Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien, konstateras att det finns stora skillnader mellan ländernas olika försäkringssystem. Danmark har i likhet med Sverige ett obligatoriskt system som i princip omfattar hela befolkningen medan försäkringsskyddet i Tyskland, Frankrike och Nederländerna är kopplat till arbetet. Försäkringsskyddet i Storbritannien ligger numera på en, i jämförelse med svenska förhållanden, låg grundnivå. Dessutom är en förutsättning för ersättning att man har betalat sina avgifter.

Det finns både skillnader och likheter mellan dessa länder när det gäller vilka åtgärder som respektive land har vidtagit för att minska kostnaderna och hejda utträdet från arbetsmarknaden. Storbritannien är troligen det västland där utträdet ökat mest under 1980-talet. Nederländerna, som tillsammans med Storbritannien, har haft EU:s högsta andel förtidspensionerade har i samband med att man införde skärpta regler för förtidspension, omprövat 310 000 eller cirka en tredjedel av tidigare beviljade förtidspensioner. Danmark är det land som har vidtagit minst ingrepp även om man fr.o.m. 1996 minskade möjligheten att lämna arbetsmarknaden redan vid 50 års ålder. Det är värt att notera att Danmark är det enda land där vi trots detta kunnat registrera ett ökat arbetskraftsdeltagande i det aktuella åldersintervallet.

6.1 Arbetskraftsdeltagande i olika länder

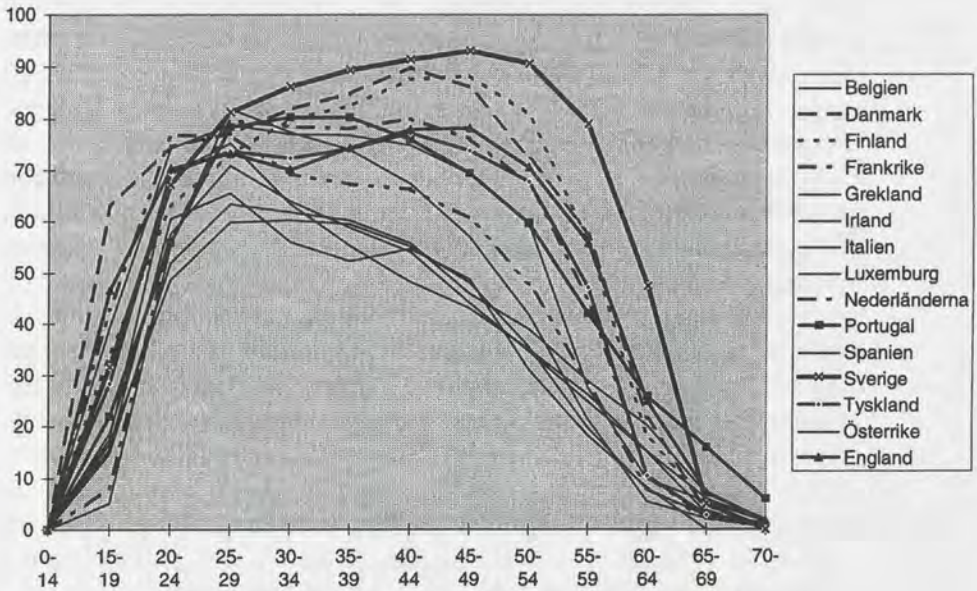
Arbetskraftsdeltagandet i Sverige är relativt högt bland såväl män som kvinnor. För män i åldrarna 45 år och uppåt (fram till 65 år) och för kvinnor i åldrarna 30 år och uppåt (till 65 år) är det svenska arbetskraftsdeltagandet högst i EU.

Generellt kan man säga att arbetskraftsdeltagandet bland män har samma mönster i alla EU länder och att Sverige snarare tillhör genomsnittet än någon ytterlighet fram till ungefär 55 års ålder. Därefter utmärker sig Sverige och i viss mån Danmark med högre arbetskraftsdeltagande än andra länder fram till 65 års ålder.

Vad gäller kvinnornas arbetskraftsdeltagande är skillnaden mellan EU-länderna väsentligt större. Sverige, men också Danmark och

Finland visar förhållandevis små skillnader mellan män och kvinnor. Totalt sett är arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor avsevärt högre i de nordiska länderna. Endast bland de allra yngsta åldersgrupperna ligger de övriga europeiska länderna i nivå med Norden (figur 6.1).

Figur 6.1 Arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor i olika åldrar



Källa: Eurostat, Labour force survey, 1995

6.2 Tidig pensionsavgång stimuleras

Under de senaste tjugo åren har fördelningen av arbetet under livscykeln förändrats drastiskt. Unga människor går i skolan längre och har därefter svårare att få arbete. I Europa och Nordamerika har personer över 50 år i allt mindre utsträckning arbete. Löntagare över 55 år ses i många länder haft svårt att få och behålla ett arbete och tidigt utträde från arbetsmarknaden har oftast setts som en lösning på problemet. Denna utveckling har förstärkts sedan mitten av 1970-talet. Japan och Sverige har i viss mån avvikit från denna trend, även om Sverige, när det gäller arbetskraftsdeltagandet under 1990-talet, har närmat sig övriga länder.

Det tycks ha funnits en påfallande stor enighet mellan staten, arbetsgivare och fackliga organisationer att de sociala trygghetssystemen skulle användas för att lösa en del av arbetslöshetsproblema-

tiken och att de åtgärder som vidtogs framförallt riktade sig till äldre arbetskraft. När den höga arbetslösheten tenderade att bli permanent genomförde länderna en rad olika åtgärder i syfte att ge möjlighet för äldre arbetskraft att lämna arbetslivet i förtid. Genom att förändra kvalifikationsregler och kriterierna för att få ersättning öppnades möjligheten att lämna arbetslivet tidigare än vad som förutsattes i ålderspensionssystemen. Förtidspensions- och ålderspensionssystemen men även arbetslöshetsförsäkringen fick en arbetsmarknadspolitisk roll som de inte var tänkta för när de en gång infördes. Ålderskriterier kopplades till arbetslöshetsförsäkringen som också gav möjlighet att utge ersättning under flera år (i exempelvis Tyskland, Belgien, Nederländerna och i princip även i Danmark genom införandet av efterlönesystemet år 1979). Förutsättningarna för att få förtidspension förändrades från att ha varit strikt medicinska till att även innefatta arbetsmarknadspolitiska skäl (i bland annat Sverige, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien).

I vissa länder, exempelvis Frankrike och Italien, sänktes den allmänna pensionsåldern. Frankrike är det land som har minskat sysselsättningen mest bland äldre män under perioden 1971–1995, har kombinerat arbetslöshetssystemet och ålderspensionssystemet för att minska andelen äldre i arbetskraften. När man fick överskott i arbetslöshetsförsäkringen sänkte man år 1975 den allmänna pensionsåldern från 65 till 60 år för kroppsarbetare med minst 40 års arbete. År 1983 ändrades bestämmelsen så att alla löntagare med minst 37,5 års arbete fick rätt till ålderspension vid 60 års ålder.

Länderna i sydeuropa har i mindre utsträckning använt sig av förtidspensions- och arbetslöshetssystemen för att minska den äldre arbetskraften. Istället skapade man andra system som dessutom syftade till att modernisera industrin och för att underlätta detta stimulerades äldre arbetskraft att lämna sitt arbete. I exempelvis Italien finansierades dessa system till hälften av arbetsgivarna och till hälften av staten. En viss koppling fanns dock till ålderspensionssystemet genom att man därifrån kopierade kvalifikationsreglerna. I Storbritannien och USA har företagen byggt upp privata ålderspensionsfonder för att finansiera anställdas tidigare pensionsavgångar.

Åtgärderna har inte enbart riktat sig till dem som varit arbetslösa utan även de som redan har ett arbete har stimulerats att lämna arbetslivet för att därigenom skapa möjlighet för yngre att få arbete. Sådana "jobbprogram", som dock inte varit särskilt framgångsrika när det gäller resultatet för ungdomarna, infördes bland annat av Storbritannien, Frankrike och Tyskland. I Danmark infördes år 1979 det s.k. efterlönesystemet som ger möjlighet för äldre att frivilligt lämna sitt arbete.

Som framgår av nedanstående tabeller har stora förändringar skett i sysselsättningen. Sysselsättningen bland män i åldersgruppen 60 – 64 år har fallit dramatiskt i många länder. Tidigt utträde från arbetsmarknaden har också efterhand spridit sig ner i åldrarna, framförallt i åldersgruppen 55 – 59 år.

6.3 Sysselsättningen för äldre arbetskraft

Den höga arbetslösheten i kombination med olika åtgärder för att stimulera äldre att lämna arbetskraften före den normala pensionsåldern, var effektiva i den mening att sysselsättningen bland de äldre sjönk dramatiskt i de länder som vidtog dessa åtgärder. Framförallt gäller detta män från 55 års ålder och uppåt.

När det gäller kvinnor går det inte att göra en sådan jämförelse eftersom sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor är mycket lågt i många länder om man jämför med exempelvis Sverige och Danmark eller övriga nordiska länder, vilket framgår av ovanstående diagram. Sedan början av 1970-talet har kvinnorna ökat sitt arbetskraftsdeltagande kraftigt, framförallt i de nordiska länderna, men även i övriga länder arbetar kvinnorna numera i betydligt större utsträckning än tidigare.

Tabellerna 6.1 och 6.2 visar utvecklingen av sysselsättningen av män i åldersgrupperna 55 – 64 år respektive 60 – 64 år. Tabellerna innehåller, förutom flertalet EU-länder, även uppgifter om sysselsättningen i USA, Japan och Kanada.

Tabell 6.1 Sysselsättning för män 55 – 64 år. Perioden 1971 – 1995.

Land	1971	1980	1985	1991	1995	Förändr %-andel 1971–1995	Förändr procent 1971–1995
USA	77,3	68,8	64,4	63,8	63,6	– 13,7	– 17,7
Frankrike	73,0	65,3	46,7	42,0	38,7	– 34,3	– 47,0
Tyskland	77,1	64,1	53,6	49,9	–	– 29,1	– 38,3
Nederländerna	79,3	61,0	44,2	41,8	41,2	– 38,2	– 48,1
Sverige	82,8	77,5	73,2	73,7	64,4	– 18,4	– 22,2
Storbritannien	82,9	73,9	59,4	61,5	56,2	– 26,8	– 32,3
Irland	82,4	72,2	64,7	60,2	59,1	– 23,3	– 28,3
Portugal	82,1	74,8	64,9	66,5	59,1	– 23,0	– 28,0
Spanien	82,7	71,5	59,1	56,2	48,1	– 34,7	– 41,9
Kanada	78,8	72,7	64,3	57,3	54,0	– 24,8	– 31,5
Japan	85,3	82,2	78,9	82,0	80,8	– 4,5	– 5,3
Danmark				61,0	63,2		

Källa: OECD – Labour force statistics

Tabell 6.2 Sysselsättningen för män 60 – 64 år . Perioden 1971 – 1995.

Land	1971*	1985	1991	1995	Förändr. %-andel 1971 – 1995	Förändr. procent 1971 – 1995
USA			52,5	51,3		
Frankrike	65,7	29,4	19,1	16,3	–49,4	–75,2
Tyskland	68,6	31,7	28,0	–	–41,7	–60,8
Nederländerna	72,3	26,7	21,7	20,5	–51,8	–71,6
Sverige			62,8	51,0	–	
Storbritannien	75,5	50,5	48,8	45,2	–30,4	–40,2
Portugal	78,5	57,6	58,1	51,6	–26,9	–34,3
Spanien	76,4	48,0	43,0	36,6	–39,8	–52,1
Japan			70,6	69,3		
Italien	46,5	38,2	34,4	27,9	–18,6	–40,0

* För Spanien avser uppgifterna 1972 och för Portugal 1974
Källa: OECD Labour force Statistics

Ålderspensionssystemen har fått en underordnad roll när det gäller att reglera vid vilken tidpunkt som det definitiva utträdet från arbetsmarknaden skall ske.

Ett exempel är Tyskland. År 1988 var det endast 18,3 procent av de äldre som arbetade fram till den normala pensionsåldern 65 år. 18 procent fick flexibel ålderspension vid 63 års ålder (gäller den som arbetat i 35 år). 38 procent hade tidigare fått förtidspension, 12 procent var arbetslösa och 13 procent hade av andra skäl förklarats olämpliga för arbete och kunde därför få förtidspension.

I Danmark är den normala pensionsåldern 67 år. År 1988 var det 34 procent av 60 – 66-åringarna som fortfarande arbetade. Övriga hade lämnat arbetslivet i förtid genom efterlön (29 procent) eller förtidspension (35 procent). År 1996 låg den genomsnittliga åldern för "pensionsavgång" i Danmark i intervallet 60 – 62 år, dvs. fem till sju år under den ordinarie pensionsåldern.

Trots att Italien hade sänkt sin pensionsålder till 60 år för män och 55 år för kvinnor, var det år 1989 endast 42 procent av männen som arbetade fram till den allmänna pensionsåldern. Övriga hade lämnat arbetskraften tidigare med stöd av de möjligheter som fanns genom kombinationer av privata och offentliga systemen.

I slutet av 1980-talet förändrades inriktningen i flertalet länder. Den främsta orsaken var de negativa konsekvenserna för kostnadsutvecklingen i trygghetssystemen, som var en följd av alla de förändringar som genomförts under 1970- och 1980-talen. Samtidigt hade de tillgängliga medlen för finansiering blivit mer och mer begränsade, då den långsiktiga ekonomiska tillväxten avtagit markant i förhållande till den takt som var vanlig under mitten av sjuttiotalet. Sist men inte minst hade arbetslösheten urholkat skattebasen och drivit på kostnadsutvecklingen.

Samtidigt ökade medvetenheten om att den demografiska utvecklingen i de olika länderna ytterligare skulle öka trycket på pensionssystemen och därmed medföra ett behov av konsolidering av systemen. Förutom att de stora barnkullarna från 1940-talet gör i ålderspension en bit in på 2000-talet så ökar också medellivslängden. Dessutom har barnafödandet minskat i flertalet länder vilket leder till att försörjningsbördan för den arbetsföra befolkningen ökar.

6.4 Reformer i syfte att minska kostnader och öka arbetskraftsdeltagandet

I västländerna har en rad åtgärder vidtagits som syftat till att minska kostnaderna, eller åtminstone stoppa en fortsatt ökning, och dessutom att öka arbetskraftsdeltagandet. Det är en rad olika faktorer som bidragit till detta. Kostnadsutvecklingen var snabb under 1980-talet. På

senare tid kan vi lägga till en faktor, EMU-kriterierna, som skärpt kraven på kostnadskontroll.

Flera länder, bland annat Tyskland, Grekland, Italien, Storbritannien och Finland (för offentliganställda) har vidtagit åtgärder under 1990-talet för att höja den officiella pensionsåldern under de kommande åren. I Frankrike har ungefär samma resultat uppnåtts genom att öka antalet år under vilka avgifter måste ha betalats för att få full pension (från 37,5 till 40 år) samtidigt som pensionen beräknas efter de 25 bästa inkomståren mot tidigare de tio bästa. I de flesta fall är höjningen planerad att införas gradvis under de närmaste två decennierna och den kommer inte att nämnvärt påverka dem som pensioneras under de närmaste åren. I Tyskland kommer pensionsåldern att höjas från 63 år för män och 60 för kvinnor till 65 år för båda könen mellan åren 2001 och 2012, i Storbritannien från 60 till 65 år för kvinnor mellan åren 2010 och 2020 (oförändrat 65 år för män). Italien har ersatt sin låga pensionsålder, 55 år för kvinnor och 60 för män, med ett flexibelt system för båda könen mellan 57 och 65 år. I samtliga fall har det överordnade syftet varit att få kvinnornas pensionsålder i nivå med männens för jämlikhetens skull, även om detta har uppnåtts genom att höja kvinnornas istället för att sänka männens pensionsålder som man räknade med några år tidigare. Dessutom försöker man med olika medel stimulera människor att åtminstone arbeta kvar på deltid istället för att ta hel pension.

Samtidigt har åtgärder vidtagits i ett antal länder för att minska pensionerna, antingen genom att minska den maximala andelen inkomster som kan erhållas (som i Finland för anställda i offentlig sektor) eller genom att ta hänsyn till andra inkomstkällor vid uträkningen av skatten (som i Danmark och Nederländerna) eller genom att förändra de beräkningsgrunder som reglerar rätten till pension (genom att öka antalet intjänandeår för pensionerna, som i Frankrike och Portugal).

En annan strategi som har tillämpats för att minska kostnaderna har varit att skärpa kvalificeringsvillkoren. En striktare medicinsk prövning vid beviljande av förtidspension, har (åter-)införts i bland annat Tyskland, Nederländerna och Storbritannien. Nederländerna har vid införandet av den striktare skärpningen även omprövat tidigare beviljade förmåner (se nedan under redovisningen av försäkringssystemen i Nederländerna).

Den starkare inriktningen på att sätta människor i arbete har varit ett gemensamt drag i de flesta ländernas handlingsprogram för att minska arbetslösheten. Detta har bland annat tagit sig uttryck i ökade insatser på rehabiliterande åtgärder och även ökade krav på arbetsgivarna att rehabilitera anställda. Detta kommer framförallt till uttryck i de länder som förlängt sjuklöneperioden. Det ställs också ökade krav på arbets-

sökande för att de skall få arbetslöshetsersättning. Man ger också ökade subventioner till arbetsgivare eller minskar de sociala avgifterna. Flertalet åtgärder har inriktats på långtidsarbetslösa, unga människor eller andra "svårplacerade" grupper.

Danmark, liksom en rad andra länder, har också i ökad utsträckning börjat använda sig av den svenska modellen med olika former av kompetenshöjande åtgärder i syfte att göra arbetskraften mera attraktiv och minska utslagningen. Dessa insatser har framförallt inriktats mot grupper som är under 55 år gamla. Samtidigt har de aktivare åtgärderna ofta fått stå tillbaka för de "billigare" passiva dito därför att länderna haft en pressad budgetsituation till följd av den fortsatt höga arbetslösheten.

Betydelsen av privata, oftast avtalsmässiga, pensioner har ökat över tiden också bland förtidspensionärer. Till detta har också försöken att minska de offentliga kostnaderna bidragit.

Allt eftersom kostnaderna för den sociala tryggheten har ökat har större ansträngningar gjorts för att rikta förmånerna till dem som är i mest behov av hjälp. Detta har uppnåtts på en mängd olika sätt, i synnerhet genom att skärpa kriterierna för att bli berättigad till förmåner, som t.ex. med arbetslöshets- och invaliditetsförmåner. Vidare har man satt inkomstbegränsningar för att erhålla förmåner, infört eller höjt skatter, eller låtit förmåner bli föremål för behovsprövning.

6.5 Jämförelse mellan olika länders försäkringssystem

De uppgifter som redovisas nedan avser i huvudsak förhållandena år 1996. Eventuella förändringar i respektive lands trygghetssystem som har genomförts därefter har således inte beaktats.

6.5.1 Danmark

Det danska socialförsäkringssystemet har stora likheter med det svenska. Det är ett allmänt och obligatoriskt system som finansieras genom skatter och avgifter, och som ger trygghet för inkomstbortfall kombinerat med en grundtrygghet för dem som inte tjänat in sina rättigheter genom förvärvsarbete. Undantag är arbetslöshetsförsäkringen som, liksom den svenska, är frivillig.

Det danska socialförsäkringssystemet har måhända inte varit utsatt för några dramatiska nedskärningar i ersättningsnivåer. Det finns

emellertid en tydlig urholkning i inkomstbortfallsprincipen till följd av att intjänandetaket fallit högst påtagligt i förhållande till lönerna. På pensionssidan har inkomstprövningen fått en ökad betydelse. Därutöver har Danmark förändrat finansieringen av systemen så att de numera finansieras i ökad utsträckning med avgifter, istället för som tidigare, med skatter.

Danmark har bibehållit sin höga pensionsålder, 67 år, men det är få som arbetar så länge. Den som fyllt 50 år kan få förtidspension på rent sociala grunder. Arbetslöshetsförsäkringen ger möjlighet att få ersättning under som längst sju år och den som är medlem i en a-kassa kan frivilligt lämna sitt arbete vid 60 års ålder och få efterlön fram till ordinarie pensionsålder.

Ersättning vid långvarig sjukdom

Förtidspension kan betalas ut till personer som är mellan 16 och 67 år. Försäkrade är danska medborgare som är bosatta i Danmark och som dessutom bott i Danmark i sammanlagt minst tre år mellan 15 och 67 års ålder. Undantag kan dock under särskilda förutsättningar göras från villkoren om medborgare och bosättning. Oreducerad pension utges som regel endast till personer som varit bosatta i Danmark i minst 40 år efter fyllda 15 och före 67 års ålder.

Fastän förtidspensionen främst är en invaliditetspension kan denna pension även beviljas

- personer mellan 18 och 67 år vars arbetsförmåga är nedsatt med hälften men inte endast på grund av ohälsa
- personer mellan 50 och 67 år vars sociala omständigheter (exempelvis arbetslöshet) och hälsotillstånd talar för beviljande av en sådan pension.

Gemensamt för alla danska pensioner är ett grundbelopp och ett tillägg. Grundbeloppet är inkomstprövat. Tillägget beror på nivån på både förtidspensionärens och makens inkomster.

Handikappade personer som får förtidspension kan även få följande:

- Ett invaliditetstillägg och, om arbetsförmågan är försumbar, tillägg för förlorad arbetsförmåga. Ingen av dessa inkomster är inkomstprövad.
- Tillägg för ständig tillsyn eller vård om deras tillstånd kräver detta.

Det finns tre ersättningsnivåer; maximibelopp, mellanbelopp och det allmänna beloppet. Om endast en obetydlig arbetsförmåga återstår utbetalas *maximibeloppet* (endast upp till 60 år) som ger rätt till grund-

belopp, handikapptillägget och tillägg för förlorad arbetsförmåga. *Mellanbeloppet* för förtidspension, som omfattar grundbeloppet och handikapptillägget, kan beviljas personer under 60 år vars arbetsförmåga är nedsatt med minst två tredjedelar, samt personer över 60 år vars arbetsförmåga är försumbar. Det *allmänna beloppet* omfattar endast grundbeloppet och kan beviljas personer mellan 18 och 67 års ålder vars arbetsförmåga är nedsatt med minst hälften. Dock, om det allmänna beloppet beviljas innan förmånstagaren fyller 60 år, erhåller han även det s.k. förtidstillägget.

Ersättning vid arbetslöshet

I motsats till andra socialförsäkringar är arbetslöshetsförsäkringen frivillig i Danmark. Arbetslöshetskassorna är kopplade till fackföreningarna och indelade efter yrke.

Arbetslöshetsersättningen motsvarar den maximala sjukersättningen, högst 90 procent av tidigare inkomst. Förmånstaket är emellertid lägre än det svenska (2 615 danska kronor per vecka år 1996 eller drygt 14 000 svenska kronor per månad). Personer som är deltidsanställda kan teckna en partiell försäkring och kan erhålla arbetslöshetsersättning upp till två tredjedelar av det belopp som betalas till heltidsförsäkrade personer.

Medlemmar som uppfyller villkoren (medlem i ett år och arbetat i minst 26 veckor under de senaste tre åren) kan få arbetslöshetsersättning under som längst sju år.

Frivillig avgång genom efterlön

Som en komplettering till förtidspensionssystemet och arbetslöshetsförsäkringen införde Danmark år 1979 det s.k. efterlönesystemet som ger den som varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 20 år möjlighet att frivilligt lämna sitt arbete vid 60 års ålder. Det sker således ingen annan prövning av rätten till efterlön och man behöver inte vara arbetslös. Efterlönen motsvarar arbetslöshetsersättningen, dvs. högst 90 procent av den beräkningsgrundande inkomsten. Det skall dock noteras att taket för den beräkningsgrundande inkomsten ligger väsentligt under medellönen för en arbetare i tillverkningsindustrin. Idag närmar sig ersättningsnivån i praktiken 60 procent. Efter 2,5 år sänks ersättningsnivån till 82 procent, dock inte för den som vänta att ta ut efterlön till 63 års ålder. Om det sker en övergång från arbetslöhetsersättning till efterlön sänks ersättning tidigare.

Som en komplettering till efterlön fanns tidigare (t.o.m. 1995) *Overgangsydelse*. Denna förmån kunde beviljas den som fyllt 55 år och under en försöksperiod t.o.m. 1995, även från 50 års ålder. En förutsättning för att få overgangsydelse var, till skillnad mot efterlön, att personen varit arbetslös i minst ett år.

I syfte att få äldre arbetskraft att inte lämna arbetet helt infördes fr.o.m. 1995 möjlighet att få partiell efterlön. Denna möjlighet har dock endast utnyttjats av ett fåtal, 1 000 personer i slutet av 1996.

I december 1996 var det drygt 120 000 som uppbar efterlön vilket motsvarade cirka 35 procent av åldersgruppen 60 – 66 år.

I syfte att minska statens kostnader har mer och mer av finansieringen av efterlönesystemet under senare år överförts från staten till medlemmarna i a-kassorna. År 1984 svarade medlemmarna i a-kassorna för 15 procent av finansieringen. Denna andel beräknas uppgå till cirka 75 procent år 1997.

6.5.2 Tyskland

Det tyska socialförsäkringssystemet bygger på att man som anställd eller egenföretagare betalar in avgifter till försäkringssystemet. Avgifterna består till hälften av egenavgifter och till hälften av avgifter som arbetsgivaren betalar in. Familjemedlemmar som inte har egen inkomst är oftast förmånsberättigade för olika vårdförmåner.

Arbetstagarna är försäkrade i olika sjukkassor som antingen kan ha ett geografiskt upptagningsområde som Allgemeine Ortskrankenkassen, AOK, eller försäkra personer i bransch- och företagssjukkassor samt yrkeskassor. Det har funnits stora skillnader i avgiftsuttag mellan de olika kassorna men fr o m 1994 påbörjades en obligatorisk riskutjämning mellan kassorna. Sedan år 1996 kan också alla fritt välja vilken kassa man vill tillhöra.

I Tyskland har det framförallt varit ålderspensionssystemet som möjliggjort ett tidigt utträde för äldre. Men även ålderspensionssytemet reformeras. I det nuvarande pensionssystemet är pensionsåldern 65 år för män och 60 för kvinnor. Den som fullgjort en intjänandetid på 35 år kan emellertid få pension redan vid 63 år. Denna åldersgräns skall nu höjas till 65 år för personer födda 1937 och senare. Även för kvinnor som är födda efter 1940 höjs pensionsåldern successivt till 65 år.

Ålderspension på grund av arbetslöshet beviljas den som uppfyller följande villkor:

- har fyllt 60 år
- varit arbetslös minst 52 veckor sammanlagt under de senaste 18 månaderna

- fullgjort en intjänandetid på 15 år
- under de senaste tio åren före pensioneringen ha betalat in obligatoriska avgifter under minst åtta år.

Ersättning vid långvarig sjukdom

Alla arbetare, tjänstemän och lärlingar som är obligatoriskt försäkrade i pensionsförsäkringen är försäkrade mot invaliditet. Deltidsanställda (med månadslön under 580 DM år 1995) som arbetar mindre än 15 timmar per vecka omfattas inte av försäkringen. Obligatoriskt försäkrade är också mödrar respektive fäder som vårdar barn.

I pensionslagstiftningen gäller principen "rehabilitering före pension". Om rehabiliteringsåtgärder kan bidra till att förbättra och återställa den försäkrades arbetsförmåga, så skall pensionsförsäkringsinstitutionen i första hand bevilja medicinsk eller yrkesinriktad rehabilitering.

Det finns två former av invalidpension, Berufsunfähigskeitsrente (BU) – pension på grund av yrkesoförmåga och Erwerbsunfähigskeitsrente (EU) – pension på grund av arbetsoförmåga eller förvärvsoförmåga.

Som *yrkesoförmögen* (BU) betraktas en försäkrad vars arbetsförmåga av medicinska skäl är nedsatt till mindre än hälften av arbetsförmågan hos en frisk försäkrad med motsvarande utbildning och likvärdiga kunskaper och färdigheter.

Arbetsoförmåga (EU) är en svårare art av invaliditet. Förvärvsoförmögen anses sådan försäkrad vara som på grund av medicinska skäl inte under överskådlig tid kan utföra något som helst regelbundet förvärvsarbete eller kan genom sådant arbete uppnå bara obetydliga inkomster (under 580 DM år 1995).

För båda pensionsformerna krävs att man tillhört försäkringen under minst 60 avgiftsmånader (intjänandetid) och erlagt avgifter under minst 36 månader under de senaste fem åren. Den försäkrade får tillgodoräkna sig tid då han varit sjuk eller arbetslös, genomgått rehabiliteringsåtgärder, studier efter 16 års dagen och högre utbildning. För handikappade (EU) krävs en försäkringstid om 240 månader. Pension utbetalas längst fram till den allmänna pensionsåldern.

Storleken på pensionen beror på hur mycket avgifter som betalats in. Invalidpensionen beräknas på samma sätt som ålderspensionen.

Ersättning vid arbetslöshet

Alla anställda och personer som genomgår lärlingsutbildning är försäkrade i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetsmarknadsmyndigheten som förmedlar arbete och beviljar yrkesinriktade rehabiliteringsåtgärder. Ersättningen vid arbetslöshet består av arbetslöshetsersättning och arbetslöshetshjälp.

Hur länge man har rätt till arbetslöshetsersättning beror på avgiftstid och ålder. Tiden varierar från 156 dagar för personer under 42 år som arbetat 360 dagar under de senaste tre åren till maximalt 832 dagar för personer över 54 år som arbetat 1 920 dagar under de senaste sju åren. Efter att en person har fått arbetslöshetsersättning under maximalt antal dagar kan han få fortsatt ersättning i form av arbetslöshetshjälp om han behöver det.

6.5.3 Storbritannien

Storbritanniens trygghetssystem har förändrats i riktning mot grundnivå med ett fast belopp kombinerad med ökat inslag av behovsprövning. En förutsättning för att få grundnivån är att man måste ha betalat in ett visst antal avgifter. I vissa fall kan emellertid tillgodoräkning av försäkringsavgifter ske för den allmänna försäkringshistoriken, utan att avgifterna faktiskt betalats in. Det gäller exempelvis vid sjukdom och arbetslöshet.

Storbritannien har under 1990-talet varit ett av de länder som den högsta andelen förtidspensionerade. Rätten till förtidspension har numera skärpts till att endast omfatta medicinska skäl, mot tidigare även arbetsmarknadsskäl.

Utöver det allmänna systemet är det numera vanligt med privata system som gör det möjligt för äldre arbetstagare att lämna arbetslivet före pensionsåldern.

Ersättning vid långvarig sjukdom

Kriterierna för förtidspension (Long-term incapacity benefit) har skärpts till att endast omfatta strikt medicinska skäl och ersättning kan endast betalas ut om arbetsförmågan är helt nedsatt. Det finns ingen partiell ersättningsnivå. Arbetsmarknadsläget påverkar inte bedömningen. Ersättningstidens längd är beroende av den medicinska prognosen.

Den inkomstrelaterade ersättningen har slopats och ersatts med en grundförmån. Ett ålderstillägg betalas utöver grundförmånen efter hur gammal man var när arbetsoförmågan inträdde. Det finns två nivåer, en lägre för dem som blev arbetsoförmögna mellan 35 och 44 års ålder och en högre nivå för dem som blev arbetsoförmögna innan 35 års ålder. Den som försörjer make eller hushållerska kan få en högre ersättning. Ersättningen höjs också om man har barn och har rätt till familjeförmåner.

Den som inte uppfyller kvalifikationsvillkoren för ersättning vid arbetsoförmåga, kan ha rätt till bidrag vid svår invaliditet (Severe Disablement Allowance). För sådan ersättning krävs att man varit helt arbetsoförmögen i 28 veckor.

Den som är över 16 år och arbetar i minst 16 timmar i veckan, men har en sjukdom eller ett handikapp som begränsar möjligheterna på arbetsmarknaden, kan ansöka om handikappbidrag (Disability Working Allowance). Bidraget är en skattefri inkomstrelaterad förmån och det finns inga avgiftsvillkor.

Ersättning vid arbetslöshet

I oktober 1996 förändrades reglerna för ersättning vid arbetslöshet. Bidrag utbetalas med ett fast belopp i som längst sex månader (182 dagar). Därefter behovsprövas stödet.

6.5.4 Frankrike

I stora drag består det franska systemet för social trygghet av ett system för anställda och ett system för egenföretagare. Även för anställda gäller delvis olika system med vissa skillnader i kvalifikationsvillkor och förmåner. Uppgifterna nedan avser anställda inom industri och handel.

Frankrike har i princip behållit sin låga pensionsålder även om man skärpt kvalifikationsvillkoren. För att få full pension vid 60 års ålder har numera höjts från 37,5 till 40 år. Dessutom beräknas den inkomstrelaterade pensionen efter de 25 bästa inkomståren jämfört med tidigare de 10 bästa åren. Det sistnämnda införs dock successivt.
Den som fyllt 55 år kan få arbetslöshetsersättning i fem år.

Ersättning vid långvarig sjukdom

En förutsättning för att bli beviljad invalidpension är att man varit försäkrad och betalat avgifter i minst tolv månader före det invaliditeten konstaterades. En ytterligare förutsättning är att man arbetat i minst 800 timmar under tolvmånadersperioden. Arbetsförmågan måste vara långvarigt nedsatt med minst två tredjedelar.

Invalidpension är indelad i tre olika grupper:

- Grupp 1 omfattar dem som har kvar någon arbetsförmåga. Ersättningsnivån är 30 procent av förvärvsinkomsten under de tio bästa inkomståren.
- Grupp 2 omfattar dem som är fullständigt arbetsoförmögna. De erhåller 50 procent av inkomsten under de tio bästa inkomståren.
- Grupp 3 är handikappade som behöver hjälp av annan person. Ersättning till dessa utgår i form av en minimipension.

Ersättning vid arbetslöshet

Den tid under vilken man har rätt till arbetslöshetsersättning beror på hur länge man varit försäkrad och hur gammal man är. Allmänt sett har personer över 50 år rätt till ersättning under längre tid än de som är yngre än 50 år. För att ha rätt till minimiperioden på fyra månader krävs att man varit försäkrad under fyra månader eller ha arbetat 676 timmar. Den längsta tid under vilken ersättning betalas ut är 60 månader för personer som är över 55 år och som har varit försäkrade under mer än 27 månader. Det innebär att arbetslöshetsersättning betalas ut tills personen har rätt till ålderspension. Ersättningen består av en inkomstrelaterad ersättning med en miniminivå.

6.5.5 Nederländerna

Liksom i Tyskland och Frankrike krävs det för att omfattas försäkringssystemen i Nederländerna att man har ett arbete och betalar in avgifterna till systemen. Ersättning vid sjukdom handläggs numera av branschorganisationer som arbetsgivaren är ansluten till.

Nederländerna hade, tillsammans med Storbritannien, den högsta förtidspensionsfrekvensen inom EU-länderna. År 1993 var 921 000 personer förtidspensionerade av en total population på 7,3 miljoner. En orsak till den höga andelen förtidspensionärer är att arbetslöshet tidigare kunde ge rätt till förtidspension utan att det fanns inslag av sjukdom. Reglerna för att få förtidspension/invaliditetsersättning har

därför numera skärpts. I samband med att kraven för ersättning skärptes omprövades också tidigare beviljade invaliditetsersättningar, undantag från omprövning gjordes dock för dem som hade fyllt 50 år. Omprövningen av 310 000 förtidspensionsärenden, cirka en tredjedel av stocken, resulterade bland annat i att 37 procent av dem som var under 35 år miste sin invaliditetsersättning, 46 procent fick oförändrad ersättning och 15 procent lägre ersättning.

År 1994 förlängdes sjuklöneperioden till sex veckor och fr.o.m. mars 1996 till 52 veckor. Arbetsgivarna har möjlighet att försäkra sig mot höga sjuklönekostnader i privata försäkringsbolag eller branschorganisationer vilka konkurrerar om att administrera försäkringen. Cirka 75 procent av arbetsgivarna har återförsäkrat sig. Vissa kategorier, bland annat tillfälligt anställda, står utanför sjuklöneperioden och får sin ersättning från det allmänna försäkringssystemet.

Samtidigt som sjuklöneperioderna förlängdes skärptes också arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. Arbetsgivaren har bland annat en skyldighet att upprätta en rehabiliteringsplan efter 13 veckors sjukskrivning.

Ersättning vid långvarig sjukdom

Den som fortfarande är sjuk efter 52 veckor, dvs. efter sjuklöneperioden, har rätt till ersättning enligt lagen om invaliditetsförsäkring (WAO). Invaliditetsersättningen beviljas av samma branschorganisation som har beviljat sjukpenningen.

Ersättningens storlek och varaktighet beror på ålder och graden av arbetsoförmåga. Vid bedömning av arbetsförmågan tas inte längre hänsyn tas till en persons tidigare utbildning och yrkesområde. Den beräkningsgrundande inkomsten består dels av den egna tidigare inkomsten och dels av en miniminivå. Den tidigare inkomsten utgör en större andel av beräkningsunderlaget ju äldre man är när förtidspension beviljas.

Den som fyllt 33 år när invaliditetsersättningen börjar utbetalas, får under en viss period en ersättning som utgår från den senaste lönen. Perioden varar från sex månader för personer i åldersgruppen 33 – 37 år till sex år för personer som är 58 år och äldre.

Det finns sju olika ersättningsnivåer i invaliditetsersättningen. Kompensationsnivån varierar från 14 procent av dagslönen vid en arbetsoförmåga på mellan 15 – 25 procent till 70 procent av dagslönen vid en arbetsoförmåga på 80 – 100 procent. Det finns ett förmånstak för hur stor ersättning som kan utbetalas. I särskilda fall, för den som har behov av kontinuerlig vård och tillsyn, kan kompensationsnivån ökas från 70 till 100 procent av dagslönen.

Den som fortfarande är arbetsoförmögen efter den första perioden med ersättning har rätt till en ersättning som beviljas för som längst fem år i taget. Grundbeloppet på denna ersättning beräknas på basis av den officiella minimilönen och graden av arbetsoförmåga. I regel ges dessutom ett tillägg som är beräknat på grundval av den senaste lönen och som också är avhängigt av vid vilken ålder som personen blir arbetsoförmögen.

Ersättning vid arbetslöshet

Den som blir ofrivilligt arbetslös har rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshet (WW).

I arbetslöshetslagen finns tre former av ersättningar; *inkomstrelaterad ersättning* som betalas ut i högst fem år beroende på hur länge personen har arbetat. För att få ersättning i fem år krävs 40 års arbete. *Förlängd ersättning* i högst två år (3,5 år för dem som fyllt 57,5 år vid arbetslöshetens början) och *korttidsersättning* i sex månader för den som inte har rätt till långtidsersättning (uppfyller inte kvalifikationsvillkoren, dvs. arbetat minst en dag i veckan i minst 26 veckor under en period av 39 veckor).

Den som fyllt 57,5 år behöver inte vara arbetssökande utan får ersättning tills han eller hon uppnår tidpunkten för den allmänna pensionsåldern – 65 år.

Den inkomstrelaterade ersättningen uppgår till 70 procent av tidigare dagslön. Förlängd ersättning och korttidsersättning uppgår till 70 procent av den åldersrelaterade lagstadgade minimilönen.

Del II
Överväganden och förslag

7 Kriterier för rätt till ersättning

Sammanfattning

När det gäller kriterierna för rätt till förtidspension föreslår utredningen vissa ändringar i förhållande till nuvarande regler. Ändringarna syftar till att ge ökad ledning för hur bedömningen av arbetsförmågan bör gå till. Dessa ändringar skall i tillämpliga delar gälla även sjukpenning. Prövningen av rätten till långtidssjukpenning skall följa de kriterier som föreslås gälla för rätt till sjukpenning. Vidare föreslår utredningen att kravet på nedsättning av arbetsförmåga för hel ersättning skall minskas från nuvarande 100 procent till sju åttondelar av hel arbetsförmåga.

Utredningen ansluter sig i princip till de grundtankar som legat bakom utvecklingen av kriterierna för rätt till förtidspension, dvs. att arbetslinjen främjas och social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen renodlas. Utredningen anser emellertid att det är angeläget att tydligare ange hur arbetsförmågebedömningen skall gå till i ett ärende om rätt till ersättning innan ohälsoförsäkringen. En ny systematik bör införas för hur faktorer som främst personens ålder men också bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter skall beaktas.

Enligt utredningens uppfattning bör personens arbetsförmåga alltid, med beaktande av möjligheter till rehabilitering eller andra omställningar, fastställas med utgångspunkt i hans eller hennes egna individuella förutsättningar att försörja sig genom arbete. I detta ligger att hänsyn måste tas till individens egna faktiska möjligheter att med eller utan rehabiliteringsinsatser från försäkringskassans sida exempelvis utbilda sig, byta yrke eller på annat sätt ta tillvara eller utveckla förmåga att försörja sig genom arbete. Å andra sidan är det självklart så att huvudregeln måste vara att ersättning inte skall betalas ut i den mån arbetsförmåga bedöms föreligga. Enligt nuvarande regler finns möjlighet för försäkringskassan att, när särskilda skäl föreligger, efterge kravet på nedsättning av arbetsförmågan genom att *vid arbetsförmågebedömningen* beakta omständigheter som ålder, bosättningsförhållan-

den, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter. Detta kan tolkas som att man vid den sedvanliga arbetsförmågebedömningen helt skall bortse från dessa faktorer. Utredningen föreslår därför en ändring som innebär att det i lagtexten tydligare framgår att arbetsförmågebedömningen alltid skall göras med utgångspunkt i individens faktiska förutsättningar att försörja sig genom arbete. Möjligheten att i vissa fall efterge kravet på nedsättning av arbetsförmågan bör i stället ta sikte på att man gör avsteg från den enligt huvudregeln absoluta kravet på rehabilitering eller annan omställning. Detta innebär i princip ett förslag om att införa en ny systematik i bedömningen av rätt till ersättning. Således skall arbetsförmågan först bedömas med utgångspunkt i individens egna förutsättningar med beaktande av eventuella möjligheter till rehabilitering och annan omställning såsom flyttning till annan ort etc. Om det då framkommer att en person med beaktande av vissa omställningsåtgärder har arbetsförmåga, men det med hänsyn till exempelvis hans eller hennes ålder inte kan anses rimligt att hänvisa honom eller henne att företa en flyttning till annan ort med en bättre arbetsmarknad, byta yrke eller medverka i rehabiliteringsåtgärder, skall det vara möjligt att vid en efterkommande prövning, om särskilda skäl föreligger, efterge kravet på nedsättning av arbetsförmågan.

Vidare föreslås ett förtydligande i lagtexten som innebär att försäkringskassan vid bedömningen av huruvida sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan föreligger, skall bortse från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande skäl. Dessutom föreslås ett klargörande av att den s.k. steg-för-steg-bedömningen vid bedömning av arbetsförmåga även gäller vid bedömning av rätt till förtidspension och skall gälla vid bedömning av rätt till långtidssjukpenning.

En konsekvens av att de grundläggande principer som nu gäller vid bedömning av arbetsförmåga är dessutom enligt utredningens uppfattning att den särskilda bestämmelsen om hushållsarbete i hemmet kan tas bort.

Även regeln om att bedömningen av arbetsförmågan skall göras efter samma grunder oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av arbetsförmågan bör enligt utredningens uppfattning nu utmönstras från lagtexten.

Utredningen har förutsatt att regeringens förslag om rätt till 25 procent arbetslöshetsersättning för den som beviljats 75 procents ersättning från ohälsoförsäkringen och är arbetslös på resterande 25 procent, också blir riksdagens beslut. Ett alternativ till 25 procents arbetslöshetsersättning kan emellertid vara att en förutsättning för beviljande

av 75 procents ersättning är att det också finns ett tillgängligt arbete för personen på den kvarstående arbetsförmågan.

Utredningens förslag till förtydliganden av vad som skall gälla vid bedömning av arbetsförmåga, tar emellertid sikte på när arbetsförmågan skall relateras till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Vilket alltid skall göras vid bedömning av rätt till förtidspension.

När det gäller den stegvisa bedömningen av rätten till ersättning föreslår utredningen ingen ändring. Det innebär att arbetsförmågan även i fortsättningen i första hand skall relateras till det egna arbetet eller annat arbete hos nuvarande arbetsgivare. Först när dessa möjligheter är uttömda, bland annat med stöd av rehabiliteringsåtgärder, skall arbetsförmågan relateras till ett annat arbete på den öppna arbetsmarknaden.

7.1 Renodling av försäkringssystemen

Under senare år har en renodling av de offentliga försäkringssystemen genomförts. Motivet för renodlingen är att kostnader som uppkommit på grund av ohälsa i största möjliga utsträckning skall hanteras inom socialförsäkringen samt att kostnaden för arbetslösheten skall hanteras inom arbetsmarknadspolitiken. Härigenom ges större förutsättningar för effektiv resursanvändning och politiska prioriteringar mellan olika trygghetssystem samtidigt som renodlingen medför att personer kan hänvisas till den myndighet som har bäst förutsättningar att hantera deras situation. Renodlingen har även varit viktig för att upprätthålla allmänhetens tilltro till försäkringssystemen. Att ersättning skall förbehållas de personer som uppfyller vissa uppställda kriterier är viktigt för denna tilltro.

När det gäller sjukförsäkring och förtidspensionering har det varit angeläget att motverka att ersättning från försäkringen betalas ut för nedsättning av arbetsförmåga som i första hand är hänförlig till sociala och generella livsproblem. Det ställs numera större krav på att människor som till följd av sjukdom är förhindrade att fortsätta arbeta på sitt vanliga arbete skall byta arbete eller arbetsgivare, medverka i rehabiliteringsåtgärder eller flytta till en annan ort om de, trots sin sjukdom, har en kvarstående arbetsförmåga. Ersättning från förtidspensioneringen skall vara förbehållen den som har drabbats av en sjukdom, ett sjukdomsliknande tillstånd eller en funktionsnedsättning som medfört en varaktig nedsättning av arbetsförmågan, dvs. förmågan att försörja sig genom eget arbete. Rätt till ersättning förutsätter att den försäkrade inte har möjlighet att förbättra sin möjlighet till egen försörjning genom att byta arbete, bostadsort eller utbilda sig. Förtidspension som

beviljats en person betalas så gott som alltid under hela tiden fram till dess den ersätts av ålderspension. De personer som mister arbetsförmågan redan i unga år eller till följd av sjukdom eller annan funktionsnedsättning aldrig har kunnat arbeta har i regel förtidspension under flera årtionden. Förtidspensionssystemet har därför en stor betydelse som skydd mot långvarigt inkomstbortfall föranledda av sjukdomar, sjukdomsliknande tillstånd eller funktionsnedsättningar.

Personer som enligt socialförsäkringssystemets kriterier bedöms ha en arbetsförmåga är således inte berättigade till sjukpenning eller förtidspension. Avsikten är att de för det fall de inte omedelbart kan få ett jobb eller på annat sätt försörja sig genom eget arbete skall kunna få ersättning från i första hand arbetslöshetsförsäkringen. Denna är till skillnad från förtidspensionen en omställningsförsäkring och inte avsedd att klara långsiktiga försörjningsbehov. Avsikten är att den arbetslöse kontinuerligt skall söka arbete och delta i den utbildning, praktik m.m. som arbetsförmedlingen anser lämplig. Andra konsekvenser av funktionen som omställningsförsäkring är att såväl ersättningsnivåer som förmånstak skiljer sig från vad som gäller inom socialförsäkringen.

Skillnaderna mellan de olika försäkringssystemens uppgifter och villkor stärker behovet av att det finns en strikt gränsdragning för när respektive försäkringssystem skall ha betalningsansvar. Samtidigt ställer det också ökade krav på att systemen samverkar, så att bedömningen av arbetsförmåga inom socialförsäkringssytemet harmonierar med villkoren för ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen om arbetsförhet och att den försäkrade skall stå till arbetsmarknadens förfogande.

7.2 Nuvarande regler för rätt till förtidspension och sjukbidrag

Enligt 7 kap. 1 § lagen om allmän försäkring (AFL) skall en person i åldern 16 – 64 år få 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 personen rätt till ett tidsbegränsat sjukbidrag.

Sedan den 1 januari 1997 gäller enligt 7 kap. 3 § AFL att vid bedömning av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas individens förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller genom annat lämp-

ligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Bedömningen skall göras efter samma grunder oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av prestationsförmågan. Med inkomst av arbete likställs i skälig omfattning värdet av hushållsarbete i hemmet. Om det finns särskilda skäl för det får vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beaktas individens ålder samt bosättningsförhållanden, utbildning och tidigare verksamhet och liknande omständigheter. Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning skall göras i förhållande till ett heltidsarbete.

Sedan den 1 januari 1997 har vidare de särskilda regler som gällde för försäkrade som är 60 år eller äldre avskaffats.

7.2.1 Hel och partiell förtidspension och sjukbidrag

Förtidspension i sin nuvarande form infördes år 1963. Den nya lagstiftningen ersatte den tidigare invalidpensionen inom folkpensionslagen som i princip varit oförändrad sedan år 1913. Den tidigare inkomstprövningen slopades. Istället utformades invaliditetsbegreppet som en arbetsinvaliditet grundad på medicinska faktorer. I första hand bedömdes den försäkrades medicinska status och därutöver skulle man beakta samtliga de omständigheter som i det enskilda fallet påverkade möjligheten att utnyttja den återstående arbetsförmågan, såsom ålder och förutsättningar med avseende på krafter, utbildning, yrke och dylikt, i förekommande fall efter det att rehabiliteringsåtgärder vidtagits.

Kraven på arbetsförmågans nedsättning sänktes från två tredjedelar till hälften. Om arbetsförmågan var nedsatt med minst fem sjättedelar (83 procent) erhölls full ersättning. Var arbetsförmågan nedsatt i mindre omfattning men med minst två tredjedelar utgavs två tredjedels ersättning och om arbetsförmågan var nedsatt med minst hälften utgavs en tredjedels ersättning. År 1970 ändrades regeln så att halv ersättning utgavs till den vars arbetsförmåga var nedsatt med minst hälften.

Den 1 juli 1993 infördes nivåerna en fjärdedels och tre fjärdedels förtidspension/sjukbidrag. Samtidigt slopades två tredjedelsnivån. Kraven för rätt till hel förtidspension skärptes så att det numera krävs att arbetsförmågan är helt nedsatt, till skillnad från tidigare då det var tillräckligt att arbetsförmågan var nedsatt med minst fem sjättedelar för rätt till hel pension. Riksförsäkringsverket rekommenderar (Allmänna råd 1997:4) att försäkringskassan vid bedömning av en persons arbetsförmåga skall även beakta om han eller hon utan ersättning, regelbundet utför arbete av sådan omfattning och sådant värde för sin arbetsgivare eller uppdragsgivare att en person skulle behöva anställas om

personen eller någon annan motsvarande person inte utförde arbetsuppgiften. Inkomst understigande 6 000 kronor per år, den lägsta nivån för sjukpenninggrundande inkomst, beaktas dock inte vid bedömning av arbetsförmågan.

Avsikten med de senaste förändringarna av nivåerna inom förtidspensioneringen var framför allt att uppnå en anpassning till ersättningsnivåerna för sjukpenning, som ändrats den 1 juli 1990 då tre fjärdedels och en fjärdedels ersättningsnivå infördes. Före den 1 juli 1990 utgavs sjukpenning på nivåerna hel och halv. De skilda nivåerna för sjukpenning och förtidspension innebar att den som hade en varaktig nedsättning av arbetsförmågan i skiktet 25 till 49 procent inte var berättigad till förtidspension eller sjukbidrag medan personen däremot kunde vara berättigad till 25 procents sjukpenning. I propositionen anfördes bl.a. att samordningen mellan sjukpenning och förtidspension skulle medföra fördelar ur rehabiliteringssynpunkt. Förändringen fick betydelse för de människor som enligt de äldre reglerna uppbar halv förtidspension och som hade möjlighet att i någon mån öka sin arbetstid, dock inte till heltid. De tidigare nivåerna innebar att en sådan ökning av arbetstiden ledde till att kravet på arbetsförmågans nedsättning med minst hälften inte var uppfyllt. I ett sådant fall drogs förtidspensionen in i sin helhet.

7.2.2 Bedömning av sjukdom och arbetsförmåga

Syftet med förtidspensioneringen är att tillförsäkra människor ekonomisk trygghet vid förtida förlust eller nedsättning av arbetsförmågan. Förtidspensioneringen syftar inte till att ge ersättning för sjukdom eller kroppsskada eller härav orsakade följdtillstånd i och för sig. Avgörande skall vara hur försörjningsförmågan påverkas. Förtidspensionen har aldrig avsetts vara en lytesersättning utan syftar till att ge kompensation för sådana försörjningsekonomiska konsekvenser som har sin grund i sjukdom eller skada. Dessa konsekvenser varierar från fall till fall beroende på en mängd skiftande omständigheter, och de kan dessutom i större eller mindre utsträckning påverkas genom olika åtgärder för att höja arbetsförmågan eller för att möjliggöra för en person att helt eller delvis utnyttja den återstående arbetsförmågan, exempelvis genom rehabiliteringsinsatser.

Det invaliditetsbegrepp som tillämpas inom förtidspensioneringen kan beskrivas som en arbetsinvaliditet grundad på medicinska faktorer. Hos individen måste föreligga ett sjukdomstillstånd eller en annan medicinskt betingad orsak. Dessutom skall arbetsförmågan vara nedsatt med minst en fjärdedel. Detta betyder att ett medicinskt handikapp, hur

allvarligt det än kan vara, inte ger rätt till förtidspension om förvärvsförmågan inte är nedsatt med minst en fjärdedel.

Sjukdomsbegreppet

Begreppet sjukdom är inte definierat i lagen om allmän försäkring (AFL). Vid tillämpningen av lagstiftningen får stöd sökas i lagens förarbeten och den praxis som utvecklats på området. Socialvårdskommittén skrev följande i sitt betänkande " Lag om allmän försäkring" (SOU 1944:15)

> Man synes vid bedömande av huruvida sjukdom föreligger inte i första hand ha att hålla sig till vad som enligt vanligt språkbruk och gängse läkarvetenskaplig uppfattning är att anse såsom sjukdom. Med denna utgångspunkt torde såsom sjukdom kunna betecknas varje onormalt kropps- eller själstillstånd, vilket inte hänger samman med den vanliga livsprocessen. Efter en sjukdomsprocess kvarblivande missbildningar eller stympningar utan samband med sjukliga symtom bör dock icke räknas som sjukdom. Å andra sidan bör icke endast själva sjukdomsprocessen såsom sådan utan även en efter sjukdomsprocessen kvarstående nedsättning eller rubbning av det fysiska eller psykiska tillståndet kunna räknas som sjukdom. De störningar och fysiologiska förändringar som sammanhänga med det naturliga åldrandet eller med havandeskap och barnsbörd äro tydligen icke att betrakta som sjukdomar, enär de stå i samband med den normala livsprocessen.

Sjukdomsbegreppet har successivt utvidgats. Exempel på det är den utveckling som skett beträffande synen på störningar under graviditeten, operativa ingrepp samt sorg- och trötthetstillstånd. Tillstånd under graviditet som enligt nuvarande rättspraxis anses ge rätt till sjukpenning är bl.a. hotande förtidsbörd, hotande missfall, otillräcklig fostertillväxt, tvillinggraviditet och RH-immunisering. Exempel på operativa ingrepp som ger rätt till sjukpenning är t.ex. kejsarsnitt, abort, sterilisering, skönhetsoperation och organ- eller vävnadsdonation. Sorg- och trötthetstillstånd t.ex. vid nära anhörigs död kan ge rätt till sjukpenning.

Den 1 januari 1977 skedde en viss utvidgning vad gällde rätt till förtidspension vid alkoholmissbruk, andra former av missbruk samt blandformer av missbruk. Utvidgningen kom till uttryck i 7 kap. 3 § AFL genom tillägget av meningen

> "Bedömningen skall göras efter samma grund oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av arbetsförmågan".

I den proposition som låg till grund för ändringen (prop. 1976/77:44) anfördes bl.a. att samma principer som gäller för personer med andra

sjukdomar bör tillämpas i fråga om förtidspension till dem som missbrukar alkohol m.fl.

Den 1 oktober 1995 skedde ett förtydligande av sjukdomsbegreppet. I 3 kap. 7 § AFL angavs härefter att

> "Sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vid denna bedömning skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska sociala och liknande skäl".

Regeringen angav i propositionen (1994/95:147 s. 20) följande motivering till förtydligandet.

> Att definiera ett sjukdomsbegrepp innebär svåra avvägningar mellan vad som skall anses som sjukdom eller inte. Det finns inte anledning att tro att den utvidgning genom domstolspraxis som har skett sedan nuvarande sjukdomsbegrepp infördes har inneburit att det generellt sett är för generöst och inte heller att den tillämpning av sjukdomsbegreppet som utvecklats genom denna domstolspraxis inte utgör en tillräcklig bestämning för vad som formellt skall avses med sjukdom. Det finns inte heller anledning att tro att en precisering av vad som skall avses med begreppet sjukdom skulle – mer än i vissa undantagsfall – underlätta för dem som har att göra bedömningen om sjukdom föreligger eller inte. En förändring av sjukdomsbegreppet skulle troligtvis skapa nya gränsdragningsproblem.
>
> Problemet är istället den glidning i tillämpningen av sjukdomsbegreppet som skett hos patienter, läkare och inom socialförsäkringsadministrationen.

Regeringen framhöll i propositionen (s. 21) att avsikten med den föreslagna förändringen inte var vare sig en inskränkning eller en utvidgning av sjukdomsbegreppet. Förändringen skulle istället ses som ett förtydligande av att det är en sjukförsäkring som regleras i AFL.

En förutsättning för rätt till ersättning från sjukförsäkringen eller förtidspensioneringen är att nedsättningen av arbetsförmågan skall vara orsakad av *sjukdom eller ett därmed jämställt medicinskt tillstånd*. Försäkringskassan skall vid sin bedömning av i vad mån sjukdom föreligger, bortse från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala eller liknande förhållanden, t.ex. problem av existentiell art. Detta innebär att mindre hänsyn tas till de tilläggskriterier såsom utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter som tidigare tillåtits påverka bedömningen. Rätten till ersättning förbehålls de fall där det är sjukdom eller ett därmed jämställt medicinskt tillstånd som sätter ned individens arbetsförmåga och den nedsatta arbetsförmågan har konsekvenser för förmågan att försörja sig genom på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete.

Den 1 januari 1997 gjordes det en förändring i 3 kap. 7 § AFL vilket ytterligare förtydligade att det är just vid bedömningen av det grundläggande kriteriet för om ersättning enligt AFL alls kan komma ifråga som det skall bortses från arbetsmarknadsmässiga med fler andra förhållanden:

> Sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vid bedömning av om sjukdom föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Bedömning av arbetsförmåga

Steg för steg-bedömningen

Enligt 3 kap. 7 § och 7 kap. 3 § lagen om allmän försäkring (AFL) skall bedömning av en persons arbetsförmåga göras stegvis. I första hand skall arbetsförmågan relateras till det tidigare arbetet och därefter till ett annat arbete hos den nuvarande arbetsgivaren (steg 1 – 4). Personer som efter rehabilitering har möjlighet att erhålla annat arbete hos sin arbetsgivare får rätt till ersättning från försäkringen, även om han eller hon utan rehabilitering, skulle kunna utföra annat arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Om det däremot saknas möjligheter till annat arbete hos arbetsgivaren, eller om ett sådant arbete kräver alltför långvariga rehabiliteringsinsatser prövas arbetsförmågan mot annat på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Alltför långvariga rehabiliteringsinsatser är i det här sammanhanget sådana som bedöms pågå längre tid än ett år.

I steg 5 och 6 skall arbetsförmågan prövas mot arbetsmarknaden i övrigt.

Steg 5. Kan den försäkrade klara annat på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete, utan extra insatser?

Om det saknas möjligheter till annat arbete hos nuvarande arbetsgivare, eller om ett sådant arbete kräver alltför långvariga rehabiliteringsinsatser, skall individens arbetsförmåga prövas mot arbetsmarknaden i övrigt. Om personen, trots den sjukdom han eller hon har, kan klara ett annat på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete har han eller hon inte rätt till ersättning från försäkringen. Personen skall bedömas som arbetsför även om arbetet inte är direkt tillgängligt för honom. I de

fall det inte finns något arbete tillgängligt skall den försäkrade istället anses som arbetslös.

När det gäller sysselsättning som anordnas särskilt för personer med nedsatt arbetsförmåga krävs det enligt förarbetena (prop. 1996/97:28 sid. 16) däremot att personen faktiskt erbjuds ett sådant skyddat arbete för att det inte längre skall föreligga rätt till ersättning från försäkringen.

Prövningen mot arbetsmarknaden i övrigt skall ske innan rehabiliteringsåtgärder övervägs. Det är först sedan det klarlagts att personen saknar förmåga att utföra förvärvsarbete som rehabiliteringsåtgärder skall prövas. Försäkringskassans undersökning och ställningstagande av en persons behov av rehabiliteringsåtgärder förutsätter dock att den försäkrade inte kan direktplaceras i annat arbete på den öppna arbetsmarknaden (1994/95:SfU10).

Steg 6. Kan den försäkrade klara annat på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete efter vissa rehabiliterande insatser t.ex. utbildning eller omskolning?

Även i detta steg bör prövningen ske med utgångspunkt i gällande tidsramar för rehabilitering, d.v.s. rehabiliteringen bör inte ta mer än cirka ett år i anspråk.

Rehabiliteringsinsatserna bör syfta till att göra personen rustad att klara ett lämpligt arbete på arbetsmarknaden. Om något lämpligt arbete inte finns tillgängligt efter avslutad rehabilitering, men personen har förmåga att utföra ett sådant, skall inte längre socialförsäkringen betala någon ersättning.

Normalt förekommande arbete

Vid bedömningen av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas en individs förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden (3 kap. 7 § 5:e stycket och 7 kap. 3 § 1:a stycket AFL).

Bedömningen bör göras i förhållande till den nationella arbetsmarknaden. Någon begränsning till att låta bedömningen endast omfatta arbetsmarknaden på lokal eller regional nivå bör således inte göras.

Vad som kan anses vara "normalt förekommande arbeten" påverkas av faktorer som inte är bestående. Regeringen har i proposition 1996/97:28 (sid. 17–18) angett att med den övergripande benämningen "normalt förekommande arbeten" kan tillämpningen anpassas till för-

ändringar på arbetsmarknaden utan att reglerna behöver ändras. Bedömningen i det enskilda fallet skall göras med utgångspunkt i individens sjukdom. Avgörande är vilken sjukdom som föreligger och på vilket sätt denna sjukdom inskränker förmågan att utföra ett arbete. En fysisk sjukdom får andra konsekvenser än en psykisk. Den förvärvsförmåga som finns kvar trots sjukdomen kan behöva bedömas i förhållande till arbeten som på en rad skilda sätt ställer fysiska och psykiska krav. Samma sjukdom kan också påverka olika personer på olika sätt. När en sjukdom och dess konsekvenser är fastställda skall tillämparen bedöma om den kvarstående arbetsförmågan kan utnyttjas av personen för att försörja sig själv genom ett förvärvsarbete som är vanligt eller normalt förekommande på arbetsmarknaden. Om sjukdomen medför att personen enbart kan klara ett specifikt arbete som endast förekommer i mycket begränsad utsträckning kan det inte vara rimligt att bedöma hans arbetsförmåga i förhållande till detta arbete med mindre än att han faktiskt erbjuds detta arbete.

RFV har i Allmänt råd 1997:4 angett ett exempel på ett sådant förhållande:

> En försäkrad med svår allergisk sjukdom har på grund av sin sjukdom skaffat sig en yrkesutbildning som finmekaniker. Den försäkrades sjukdom kräver en extremt dammfri och sanerad arbetsmiljö. Han kan inte omgående erbjudas något sådant arbete som förekommer i mycket begränsad omfattning. I avvaktan på att arbete kan erbjudas den försäkrade bedöms han ha rätt till ersättning från försäkringen. Bedöms kriterierna för varaktighet uppfyllda kan han beviljas sjukbidrag i avvaktan på att han erbjuds detta speciella arbete.

Enligt förarbetena (1996/97:SfU6) bör de som av försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga för ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete, också anses arbetsföra av arbetsmarknadsmyndigheterna. Utskottet poängterar vikten av att en samsyn finns mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna å ena sidan, och arbetsmarknadsmyndigheterna å andra sidan. Utskottet förutsätter att ett samarbete sker dem emellan såväl i enskilda fall som på central nivå där Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen har möjlighet att utfärda rekommendation för handläggningen. Detta gäller även bedömningen av vad som skall anses vara på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Det är, enligt utskottets mening, i första hand personer som helt klart har en arbetsförmåga som kan utnyttjas på den öppna arbetsmarknaden som inte skall få ersättning från försäkringen. RFV rekommenderar i Allmänna råd 1997:4 att försäkringskassan samråder med arbetsmarknadsmyndigheterna vad gäller bedömningen av vad som skall anses vara på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete såväl i enskilda fall som mer generellt.

Riksförsäkringsverket har i Allmänt råd 1997:4 angett ytterligare två exempel som vägledning för kassornas ställningstaganden om *normalt förekommande arbete*:

Exempel 1:
En försäkrad som arbetat inom tung industri kan på grund av ryggbesvär inte fortsätta med sitt arbete. Han genomgår rehabilitering i form av utbildning inom el/teleteknik. Efter avslutad utbildning kan han inte beredas något arbete eftersom det på grund av lågkonjunktur råder arbetsbrist inom hans nya yrke. Han ansöker om förtidspension. Försäkringskassan bedömer att hans arbetsförmåga i det nya yrket inte är nedsatt med minst en fjärdedel. Han beviljas därför inte förtidspension/sjukbidrag.

Exempel 2:
En försäkrad som är bosatt i glesbygden arbetar som sekreterare. Hon kan på grund av sjukdom inte fortsätta med detta arbete. Hon bedöms kunna klara ett heltidsarbete som inte ställer lika stora krav på armarna som det tidigare. Något sådant arbete finns dock inte i den del av landet hon bor. Eftersom bedömningen av arbetsförmågan skall göras mot den nationella arbetsmarknaden är den försäkrade inte berättigad till förtidspension/sjukbidrag. I det fall hon endast har en kort tid kvar till ålderspension kan bedömningen bli en annan med hänvisning till *särskilda skäl*.

Särskilda skäl

Vid bedömning av arbetsförmågan kan även beaktas annat än rent medicinska förhållanden som i det enskilda fallet kan påverka arbetsförmågan och därmed individens förmåga att trots sin sjukdom kunna försörja sig genom förvärvsarbete. Det kan enligt förarbetena (prop. 1996/97:28 sid. 12) t. ex. röra sig om en person som har nära till den allmänna pensionsåldern och som befinner sig i en socialt och arbetsmarknadsmässigt utsatt situation.

En samlad bedömning av förhållandena i det enskilda fallet kan med stöd av bestämmelsen om *särskilda skäl* i vissa fall leda till att en person som rent medicinskt har en viss restarbetsförmåga ändå inte bedöms kunna försörja sig på rimliga villkor och därför har rätt till ersättning. Vid bedömningen kan, liksom tidigare, hänsyn tas till personens ålder och bosättningsförhållanden liksom utbildning, tidigare yrkeserfarenhet och liknande förhållanden. En sammanvägning av dessa faktorer, varav åldern skall väga tyngst, kan i begränsad omfattning påverka bedömningen. Det som åsyftas med ålderskriteriet är hur lång tid personen har kvar till den allmänna pensionsåldern.

Enligt propositionen bör personen ha en relativt kort tid kvar till ålderspension för att en bedömning med beaktande av de uppräknade faktorerna skall kunna leda till ett annat resultat än en bedömning efter rent medicinska skäl. Försäkringskassan skall inte heller tillämpa särregeln i varje ersättningsfall utan endast i de fall där en bedömning på grundval av enbart medicinska kriterier skulle ge ett icke acceptabelt resultat.

RFV har i allmänt råd 1997:4 angett följande två exempel som vägledning vid tillämpningen av *särskilda skäl*:

Exempel 1
En 63-årig försäkrad kan på grund av sjukdom inte fortsätta med sitt tidigare arbete men han skulle klara ett annat för honom lämpligt arbete. Något sådant arbete kan inte beredas honom på bostadsorten eller inom rimligt pendlingsavstånd. Med hänsyn till att en flyttning skulle leda till avsevärda negativa sociala konsekvenser för den försäkrade anser försäkringskassan att det föreligger särskilda skäl att beakta även andra omständigheter än rent medicinska. De omständigheter som beaktas är den försäkrades ålder och hans bindning till bostadsorten. Den försäkrades arbetsförmåga bedöms vara helt nedsatt och han beviljas hel förtidspension/sjukbidrag.

Exempel 2
En försäkrad ansöker om förtidspension. Han är 57 år, lokalvårdare och har erfarenhet från detta arbetsområde som han på grund av sjukdom inte längre klarar av. Intygsskrivande läkare bedömer att den försäkrade kan klara ett fysiskt lätt arbete, t.ex. kontorsarbete. Hans nuvarande arbetsgivare har inga sådana arbetsuppgifter att erbjuda honom. Någon utredning av den försäkrades möjlighet att med eller utan rehabiliterande åtgärder kunna klara av ett arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden har inte skett. Så länge möjligheten till rehabiliterande åtgärder inte är uttömda har den försäkrade inte rätt till förtidspension/sjukbidrag. Vid bedömningen av arbetsförmågan tas hänsyn till endast medicinska faktorer och att rehabiliteringsmöjligheterna inte är uttömda. Försäkringskassan avslår därför hans ansökan om förtidspension/sjukbidrag. I det fall det efter rehabiliterande åtgärder prövats framkommer att den försäkrade inte har någon förmåga att utföra förvärvsarbete kan förtidspension/sjukbidrag beviljas.

7.3 Arbetsmarknadsverkets roll och förutsättningar

Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) främsta uppgift är att förmedla lediga platser samt se till att de arbetssökande snabbt får ett arbete, som så nära som möjligt ansluter till den arbetssökandes önskemål och förut-

sättningar. AMV:s rehabiliteringsverksamhet utgörs av en anslagsfinansierad verksamhet med förvaltningsmedel till myndigheten och åtgärdsmedel till utbildningsbidrag för deltagare i den yrkesinriktade rehabiliteringen. Dessutom finns en uppdragsverksamhet som riktar sig till försäkringskassor och arbetsgivare och som finansieras fullt ut av dessa beställare.

Den intäktsfinansierade verksamheten – Arbetslivstjänster – svarar för 25 procent av försäkringskassans köp av sådana tjänster. I syfte att svara mot försäkringskassans behov av rehabiliteringskompetens har AMV för perioden den 1 juli 1996 till 31 december 1997 träffat en överenskommelse med Riksförsäkringsverket att mot avgift, inom ramen för Arbetslivstjänster, erbjuda yrkesinriktad rehabiliteringskompetens för arbetslösa sjukskrivna.

Målet för AMV:s anslagsfinansierade yrkesinriktade rehabiliteringsverksamhet är att arbetslösa arbetssökande med funktionsnedsättningar skall finna, få och behålla ett arbete i första hand på den reguljära arbetsmarknaden. Målet för den intäktsfinansierade verksamheten är att förhindra utslagning och underlätta återgång i arbete för anställda. För att nå dessa mål har verket resurser för yrkesinriktad rehabilitering i form av olika specialistkompetenser, bl a med inriktning på olika grupper av funktionshindrade. Enligt uppgift från arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) prioriteras arbetssökande med arbetshandikapp vid användningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som verket förfogar över, inte minst de särskilda åtgärderna för arbetshandikappade. Den anslagsfinansierade servicen för personer med arbetshandikapp kan bestå av såväl yrkesinriktad rehabilitering som platsförmedling och yrkesvägledning vid arbetsförmedling eller arbetsmarknadsinstitut (Ami) beroende på servicebehovet i det enskilda fallet. Rehabiliteringsverksamheten är dock sammanhållen inom arbetsmarknadsinstituten som nära samspelar med arbetsförmedling och med övriga myndigheter som direkt hos Ami aktualiserar arbetslösa sjukskrivna med behov av yrkesinriktad rehabilitering.

7.3.1 Nuvarande regler för rätt till arbetslöshetsersättning

Villkor

För att en arbetslös skall kunna erhålla arbetslöshetsersättning krävs att han eller hon bl.a. uppfyller vissa villkor i form av allmänna villkor, medlemsvillkor och arbetsvillkor.

De allmänna villkoren innebär att den arbetslöse skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig ett arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. Vidare krävs att han eller hon är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, är anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen och inte kan erhålla lämpligt arbete.

Medlemsvillkoret innebär att den arbetslöse skall ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader omedelbart före arbetslösheten, eller under minst 24 månader, om han varit egen företagare. Den som inte varit medlem i en arbetslöshetskassa eller inte uppfyller medlemsvillkoret i övrigt, kan istället för arbetslöshetsersättning få kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). För rätt till KAS krävs dock bl.a. att man fyllt 20 år.

Arbetsvillkoret förändrades den 1 juli 1997. Som huvudregel gäller att den arbetslöse under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skall ha haft förvärvsarbete i minst sex månader och utfört arbetet under minst 70 timmar per kalendermånad. Som alternativt arbetsvillkor gäller att den arbetslöse haft förvärvsarbete i minst 450 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 45 timmar under var och en av dessa månader. I ramtiden inräknas inte tid då den arbetslöse har varit hindrad att arbeta på grund av exempelvis styrkt sjukdom, heltidsutbildning eller vård av eget barn eller adoptivbarn som inte fyllt två år (överhoppningsbar tid).

Huvudprincipen är att man uppfyller arbetsvillkoret genom reguljärt förvärvsarbete. Vid prövning av arbetsvillkoret bortses från vissa typer av subventionerade arbeten, exempelvis arbete med rekryteringsstöd och beredskapsarbeten.

25 procents arbetslöshetsersättning

En person som bedöms ha en fjärdedels arbetsförmåga och är arbetslös har i allmänhet enligt gällande regler inte rätt till arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd. Regeringen har i proposition 1996/97:63 föreslagit ett undantag från denna regel;

> "Sökande som uppbär tre fjärdedels förtidspension har rätt till ersättning om de är arbetsföra och oförhindrade att åta sig ett arbete för en arbetsgivares räkning som i arbetstid motsvarar en fjärdedel av det som betecknas som heltidsarbete enligt tillämpligt kollektivavtal inom den bransch där de tidigare har varit anställda". (Förslag till tillägg i 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring).

Lämpligt arbete enligt arbetslöshetsförsäkringen

Enligt nuvarande regler skall ett erbjudet arbete anses som lämpligt om, inom ramen för tillgången på arbetstillfällen, skälig hänsyn tagits till den försäkrades yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden. Detta innebär att ett arbete inte är olämpligt enbart av det skälet att det inte överensstämmer med den arbetslöses utbildning eller yrkesverksamhet. Anställningsförhållandena skall vara förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, vara skäliga i förhållande till de förmåner som vid jämförliga företag utges till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer. Arbetet får inte hänföra sig till en arbetsplats där en olovlig konflikt pågår och förhållandena på arbetsplatsen skall motsvara lagstadgade skyddsbestämmelser.

De nuvarande riktlinjerna för vad som skall anses vara lämpligt arbete har utarbetats i praxis. Tidigare lön får i princip inte vara avgörande för om ett arbete skall anses vara lämpligt. Detsamma gäller den utgående kassaersättningen till medlemmen. Endast om den erbjudna lönen väsentligen understiger arbetslöshetsersättningen kan arbetet anses vara olämpligt. Med väsentligt avses att den erbjudna lönen understiger arbetslöshetsersättningen med mer än 10 procent. Detta innebär att den arbetslöse i princip måste acceptera en lön som kraftigt understiger vad han eller hon tidigare har haft. En person som innan arbetslöshetens inträde hade en inkomst på 16 500 kronor per månad, vilket idag ger högsta möjliga ersättning, förväntas att acceptera en lön på cirka 11 000 kronor per månad, d.v.s. cirka 35 procent under tidigare lön. Med en förändring av ersättningsnivån till 80 procent den 29 september 1997 måste den arbetslöse acceptera en löneminskning på minst 28 procent.

Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen

Enligt gällande regler skall den som får ersättning förutom att vara arbetslös även stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta innebär att det i princip inte får finnas något som hindrar personen från att ta erbjudet lämpligt arbete. I praktiken innebär detta att den arbetslöse inte får ägna sig åt någon annan verksamhet än aktivt arbetssökande för att kunna erhålla arbetslöshetsersättning. En viss begränsad möjlighet att delta i utbildning med bibehållen arbetslöshetsersättning finns dock.

Den 1 juli 1997 infördes på försök en möjlighet att använda arbetslöshetsersättningen på ett mera aktivt sätt. Exempel på sådana situa-

tioner är praktik som inte ryms inom de vanliga praktiksystemen och ökade möjligheter till utbildning. Försöksverksamheten innebär att regeringen har möjlighet att medge undantag från de bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd som hindrar att ersättningen används på ett mer aktivt sätt. Avsikten är att regeringens skall ges rätt att för särskilda projekt göra undantag som innebär att arbetslöshetsersättning får lämnas till personer som deltar i projektet trots att de inte kan anses som arbetslösa eller står till arbetsmarknadens förfogande. Bemyndigandet gäller endast personer som redan erhåller arbetslöshetsersättning. Grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden – ungdomar, långtidsarbetslösa, äldre, arbetshandikappade och utomnordiska medborgare – skall prioriteras. Försöksverksamheten skall pågå till utgången av december 1998.

7.3.2 Arbetsmarknadsverkets förutsättningar

Till skillnad mot försäkringskassan, som bedömer den försäkrades förmåga att utföra ett arbete, har arbetsförmedlingen att bedöma om den arbetssökande är arbetsför, dvs. kan stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed ha rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen bedömer även om personer är anställningsbar på arbetsmarknaden, dvs. uppfyller förutsättningarna för att kunna få ett arbete. Förutsättningarna för om den arbetslöse är anställningsbar påverkas av dennes egna förutsättningar såsom ålder, kompetens, hälsa, sociala och ekonomiska faktorer samt bosättningsförhållanden liksom av vilken efterfrågan på arbetskraft som finns i samhället och de krav som arbetslivet ställer på bland annat kompetens.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har under 1990-talet betydligt förändrat förutsättningarna för flertalet av dem som också är föremål för förtidspensionsprövning. Sysselsättningen har minskat med cirka 550 000 personer på tre år. Traditionella arbeten utan krav på utbildning inom framförallt tillverkningsindustrin (de branscher som genererar flest förtidspensioner) men även inom vissa delar av servicesektorn, t.ex. försäkring och bank, har minskat kraftigt i antal. Under perioden 1990 – 1995 har mer än vart femte arbete, totalt 200 000 arbetstillfällen, försvunnit inom industrin i Sverige. En ökad efterfrågan och högre tillväxt kommer sannolikt att påverka sysselsättningen måttligt i okvalificerade industriarbeten då teknikutvecklingen och strukturomvandlingen har medfört att färre personer producerar mer varor. Samtidigt ställer arbetsgivarna allt högre krav på prestationsförmåga och kompetens vid rekrytering. Även kvinnornas arbetsmarknadsbas, inom framförallt den offentliga sektorn, har minskat under 1990-talet.

Under år 1996 var genomsnittligt under året 347 000 personer eller 8,1 procent av arbetskraften öppet arbetslösa. Dessutom var cirka 195 000 personer i genomsnitt per månad sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadsåtgärder. Tillsammans utgjorde antalet personer i åtgärder plus antalet öppet arbetslösa cirka 540 000 eller 12,6 procent av arbetskraften.

Andelen långtidsarbetslösa, d.v.s. personer med minst sex månaders arbetslöshet, har stigit från 19 till 37 procent av de arbetslösa mellan åren 1991 och 1996. Antalet långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen, dvs. inskrivna längre tid än två år, var vid årsskiftet 1996/97 över 200 000. Under senare år är det framförallt de med mycket långa inskrivningstider vid arbetsförmedlingen, som har ökat kraftigt. Bl.a. har antalet personer med inskrivningstid över fyra år tredubblats det senaste året. I slutet av oktober 1996 utgjordes denna grupp av 84 000 personer.

Antalet sökande med arbetshandikapp på arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsinstituten (Ami) har ökat under 1990-talet. År 1990 uppgick deras antal till i genomsnitt 53 000 personer. Antalet ökade därefter årligen och uppgick år 1994 till 83 000 personer. År 1995 minskade antalet till 89 000 personer. Långtidsarbetslösheten bland de arbetshandikappade har under år 1996 varit högre jämfört med övriga arbetssökande. Under budgetåret 1995/96 minskade dock långtidsarbetslösheten bland de arbetshandikappade kraftigare än bland övriga arbetssökande, bl.a. som ett resultat av att arbetshandikappade fick en större andel av de konjunkturberoende åtgärderna. Under budgetåret 1995/96 deltog i genomsnitt cirka 26 000 arbetshandikappade per månad i någon konjunkturberoende arbetsmarknadspolitisk åtgärd och yrkesinriktad rehabilitering. Vidare har i genomsnitt drygt 47 000 personer per månad anställning med lönebidrag och drygt 5 000 personer skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA).

För år 1997 har Arbetsmarknadsverket ålagts att igenomsnitt sysselsätta minst 26 000 arbetshandikappade per månad i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder och yrkesinriktad rehabilitering. Vidare skall i genomsnitt minst 50 000 personer per månad ges anställning med lönebidrag och OSA. Första halvåret 1997 var i genomsnitt 28 300 arbetshandikappade per månad i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder och yrkesinriktad rehabilitering. Vidare hade i genomsnitt knappt 45 200 personer per månad anställning med lönebidrag och drygt 5 300 personer hade OSA.

Som jämförelse kan nämnas att antalet arbetshandikappade anställda inom Samhallkoncernen har under åren 1990 till 1995 uppgått till knappt 30 000 personer i genomsnitt per år (28 300 år 1996).

7.4 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: En grundläggande princip för ohälsoförsäkringen och tillämpningen av arbetslinjen är att eventuell arbetsförmåga skall tillvaratas. Det är viktigt både ur den enskilde personens och samhällets synvinkel.

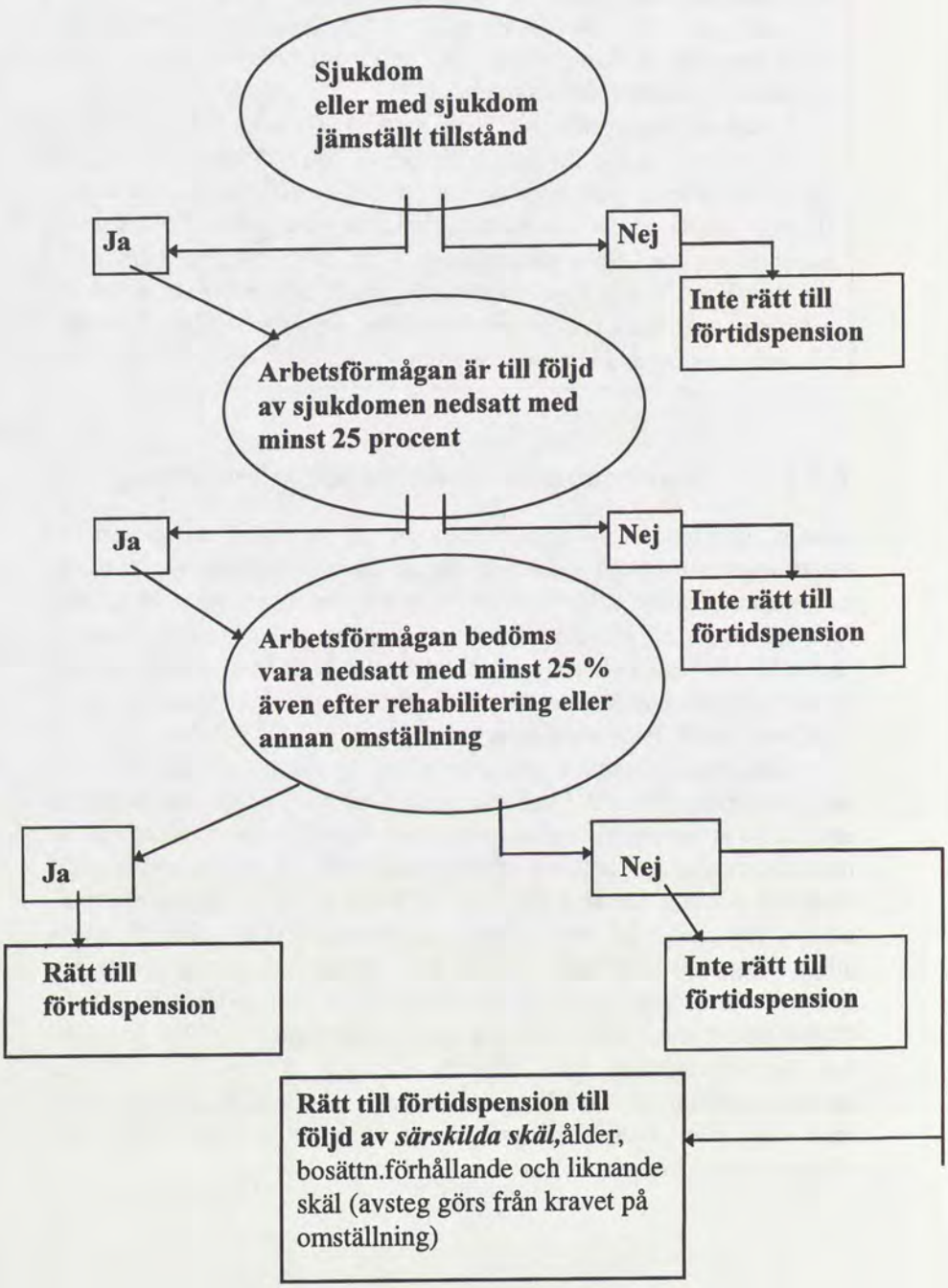
Utredningen föreslår ett förtydligande av reglerna vid bedömning av arbetsförmåga när det gäller hänsyn till individuella faktorer och till vilka arbeten som arbetsförmågan skall relateras. Utredningen föreslår också att de särskilda regler som idag gäller för alkoholmissbrukare med flera samt särregeln om hushållsarbete i hemmet skall tas bort. Vidare föreslår utredningen att kraven för att få hel ersättning sänks från 100 procents nedsättning av arbetsförmågan till sju åttondedelar av hel arbetsförmåga.

7.4.1 Bedömning av sjukdom och arbetsförmåga

Utredningen redovisar i detta avsnitt sin syn på vilka kriterier och förutsättningar som skall gälla för rätt till långtidssjukpenning och förtidspension. Rätten till ersättning bygger bland annat på att man uppfyllt kravet på att det skall finnas en sjukdom eller ett med sjukdom jämställt tillstånd och att sjukdomen sätter ned arbetsförmågan. Arbetsförmågebedömningen för rätt förtidspension kan förenklat sammanfattas i nedanstående schematiska bild.

I princip gäller samma bedömning vid rätt till sjukpenning som vid bedömning av rätt till förtidspension. Den avgörande skillnaden är emellertid att en person i princip inte har rätt till förtidspension utan att rehabiliteringsmöjligheterna eller möjligheten till annan omställning först har prövats. Detta gäller inte vid bedömning av rätt till sjukpenning. I enlighet med steg-för-steg-bedömningen skall arbetsförmågan alltid i första hand relateras till det egna arbetet eller annat arbete hos den nuvarande arbetsgivaren. Även om en person bedöms ha arbetsförmåga i ett annat arbete på den öppna arbetsmarknaden har han eller hon rätt till ersättning från ohälsoförsäkringen så länge man bedömer att det finns möjlighet till återgång i arbete hos den egna arbetsgivaren, med eller utan rehabiliteringsåtgärder. Utredningen anser att denna viktiga princip bör bibehållas.

Bedömning av rätt till förtidspension



Begreppet sjukdom

Utredningen kan konstatera att de förtydliganden som genomfördes i lagstiftningen den 1 oktober 1995 och den 1 januari 1997 inte har inneburit någon ändring av sjukdomsbegreppet. Det som före skärpningen av reglerna den 1 oktober 1995 godkändes som sjukdom är fortfarande att anse som sjukdom i försäkringsrättslig mening. Det har inte heller skett några förändringar i rättspraxis som innebär att sjukdomsbegreppet som sådant har förändrats.

Det innebär att den utvidgning av sjukdomsbegreppet som tidigare skedde genom rättspraxis fortfarande är tillämplig. Sålunda godkänns fortfarande störningar under graviditeten, operativa ingrepp samt sorg- och trötthetstillstånd som sjukdomstillstånd. Tillstånd under graviditet som enligt nuvarande rättspraxis anses ge rätt till sjukpenning är bl.a. hotande förtidsbörd, hotande missfall, otillräcklig fostertillväxt, tvillinggraviditet och RH-immunisering. Exempel på operativa ingrepp som ger rätt till sjukpenning är t.ex. kejsarsnitt, abort, sterilisering, skönhetsoperation och organ- eller vävnadsdonation. Sorg- och trötthetstillstånd, t.ex. vid nära anhörigs död, kan också ge rätt till sjukpenning.

Även symtom eller tillstånd som inte kan härledas till diagnosticerad sjukdom, eller där diagnosen är under utredning, anses som sjukdom i lagens mening. Det är i de fall symtomen kan anses vara väletablerade som sjukdomstillstånd. Ryggont och kraftigt illamående under graviditet kan nämnas som exempel på att det inte finns någon diagnosticerad sjukdomsorsak, men där tillståndet får anses vara väletablerat som sjukdomstillstånd. Ett annat exempel är s.k. elöverkänslighet som i vissa fall kan medföra så allvarliga sjukdomssymtom att trots att tillståndet inte är en etablerad diagnos ändå kan jämställas med sjukdom.

Förtidspension till alkoholmissbrukare m.fl.

Den 1 januari 1977 infördes en särskild bestämmelse i 7 kap. 3 § AFL som innebar att samma principer som gäller för personer med andra sjukdomar bör tillämpas vid bedömning av rätt till förtidspension till dem som missbrukar bland annat alkohol. Tilläggsbestämmelsen fick följande lydelse: *Bedömningen skall göras efter samma grunder oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av arbetsförmågan.*

Förutom alkoholmissbrukare avser bestämmelsen även annan form av missbruk samt blandformer av missbruk eller fall där det förekommer sociala anpassningssvårigheter eller psykopati. Eventuella följd-

sjukdomar till missbruket bör inte, till skillnad vad som ofta tidigare gällt i praxis, tillmätas någon avgörande betydelse då det gäller bedömningen av nedsättningen av arbetsförmågan. Pensionsbedömningen bör istället inriktas på frågan i vilken grad den försäkrade kan vara i stånd att förvärvsarbeta på längre sikt och på frågan hur han kan utnyttja en eventuell restarbetsförmåga.

I förarbetena (prop. 1976/77:44 sid. 38 och 44) anges vidare att när det gäller personer med obestämda huvuddiagnoser som psykopati eller sociopati ligger det i sakens natur att enbart ett påstående om nedsatt arbetsförmåga inte kvalificerar till förtidspension/sjukbidrag. Visar en noggrann utredning av den försäkrades hela situation med hänsyn tagen till relevanta sociala omständigheter, att det inte är rimligt att begära av den försäkrade att han skall kunna försörja sig genom förvärvsarbete bör han kunna få pension.

Utredningen föreslår att tilläggsbestämmelsen i 3 kap. 7 § AFL som citeras ovan skall tas bort. Alkoholmissbruk, annan form av missbruk samt psykopati och sociopati är numera, i vart fall inom socialförsäkringssystemet, att anse som väletablerade sjukdomstillstånd. Det behövs därför, enligt utredningens uppfattning, inte någon särskild regel som täcker in dessa diagnostyper eller grupper. Avsikten härmed är dock inte att göra någon förändring av gällande rätt. Således gäller även i framtiden att rätten till förtidspension i allmänhet förutsätter en massiv social förhistoria som innehåller alkoholmissbruk under en följd av år och frånvaro från arbetslivet under en längre tid samt att den försäkrade gjort flera rehabiliteringsförsök. För narkotikamissbrukare blir frågan om förtidspension sällan aktuell då det ofta rör sig om yngre personer för vilka rehabiliteringsmöjligheterna skall prövas särskilt ingående.

Gemensamt gäller för dessa grupper att det krävs ett nära samarbete mellan försäkringskassorna och framförallt socialtjänsten men även med arbetsmarknadsmyndigheterna.

Sjukdom en nödvändig förutsättning

Om man i ett ärende om rätt till förtidspension kan konstatera att den försäkrade inte lider av någon sjukdom och inte heller drabbats av något med sjukdom jämställt tillstånd, saknas anledning att gå vidare till nästa steg, dvs. bedöma arbetsförmågans nedsättning. Det har då redan i det första steget klarlagts att det inte föreligger någon rätt till ersättning. Det gäller även i de fall man bedömer att det föreligger särskilda skäl enligt 7 kap. 3 § AFL, d.v.s. *hänsyn tas till andra faktorer*

än de rent medicinska, såsom ålder, bosättning, utbildning, tidigare verksamhet och liknande omständigheter.

Att sjukdom eller ett med sjukdom jämställt tillstånd föreligger är alltså en nödvändig förutsättning för att prövning av rätt till sjukpenning eller förtidspension alls skall komma ifråga. Om bristande försörjningsförmåga har andra orsaker än sjukdom, skada eller funktionshinder, d.v.s. istället har sin grund i arbetsmarknadsmässiga, sociala, ekonomiska eller liknande skäl, skall personen hänvisas till den instans som har bäst förutsättningar att hantera den aktuella problematiken.

Begreppet arbetsförmåga

När det nödvändiga kriteriet om sjukdom eller därmed jämställt tillstånd är uppfyllt, skall personens nedsättning av arbetsförmågan till följd av sjukdom fastställas. En grundlägggande förutsättning är att försäkringen inte skall betala ut ersättning till den som, trots sjukdomen bedöms ha möjlighet att genom förvärvsarbete försörja sig själv.

För att berättiga till ersättning skall nedsättningen av arbetsförmågan vara orsakad av sjukdom eller ett därmed jämställt medicinskt tillstånd. Men det skall fortfarande vara möjligt att ta hänsyn till individuella förutsättningar med avseende på hur sjukdomen i det enskilda fallet påverkar den försäkrades arbetsförmåga. Olika sjukdomar påverkar arbetsförmågan på olika sätt och samma slags sjukdom kan påverka olika personer på olika sätt.

Individuella faktorer har betydelse vid arbetsförmågebedömningen

Den arbetsförmåga en person har vid en viss tidpunkt i livet sammanhänger med den individuella livshistorien och personliga egenskaper. När arbetsförmågans nedsättning till följd av sjukdom ska bedömas är det nödvändigt att hänsyn tas till individuella förhållanden. Man kan i den allmänna försäkringen sägas vara försäkrad "i befintligt skick". Bedömningen av nedsättningen görs i förhållande till den person man är och inte i förhållande till en "normal person" eller i än mindre grad till en särskilt socialt eller kompetensmässigt gynnad person.

En persons utbildningsbakgrund, yrkes- och arbetslivserfarenhet, kunskaper i svenska språket, kulturell bakgrund, den sociala situationen (hemförhållanden, ekonomiska situationen, eventuellt missbruk etc) är exempel på sådana individuella faktorer som måste vägas in vid bedömningen av hur individens *arbetsförmåga* påverkas av sjukdomen. Den nuvarande utformningen av 7 kap. 3 § 2 st. AFL med det angivna

villkoret "särskilda skäl" kan emellertid ge intryck av att man vid bedömningen av förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete, i regel helt skall bortse från den betydelse sådana faktorer kan ha för möjligheten att exempelvis tillgodogöra sig en utbildning eller annan rehabiliteringsinsats. En ändring av lagtexten bör därför ske i syfte att klargöra att arbetsförmågebedömningen alltid skall ske utifrån de individuella förutsättningarna att skaffa sig inkomst genom arbete. Som kommer att utvecklas nedan förordar utredningen i linje härmed dessutom att beaktandet av särskilda skäl tar sikte på att avsteg görs från kravet på omställning – rehabilitering, byte av yrke eller flyttning.

Ökade krav på individen

Kravet på strikt medicinska skäl för rätt till förmån innebär därmed inte att det krävs att man skall vara en annan person än den man faktiskt är. Däremot ställs genom senare års lagstiftning ökade krav på att människor skall byta arbete eller arbetsgivare, medverka i rehabiliteringsåtgärder eller flytta till en annan ort om de, trots sin sjukdom, bedöms ha en kvarstående arbetsförmåga. Det innebär vidare att en person som bedöms ha en arbetsförmåga inte längre har rätt till ersättning från socialförsäkringen om han, beroende på arbetsmarknadssituationen, inte för närvarande kan ta arbetsförmågan tillvara. Han skall då betraktas som arbetslös och hans problematik skall hanteras inom arbetsmarknadspolitiken.

Till vilka arbeten skall arbetsförmågan relateras?

För att kunna avgöra huruvida det finns en arbetsförmåga måste denna relateras till ett arbete som faktiskt förekommer. Arbetet skall enligt nuvarande lagstiftning vara *normalt förekommande* eller *annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade*. I förarbetena (jfr prop. 1996/97:28 s.17) anges att tillämpningen av denna regel "kan anpassas till förändringar på arbetsmarknaden utan att reglerna behöver ändras". Med sådana förändringar får emellertid med hänsyn till förtidspensionens karaktär av långsiktig ersättning och viljan till renodling av trygghetssystemen anses förändringar av mera långvarig strukturell art och inte exempelvis konjunkturbetingad temporär arbetslöshet.

Någon begränsning till att låta bedömningen endast omfatta den lokala eller regionala arbetsmarknaden finns inte heller, utan bedömningen skall göras i förhållande till den nationella arbetsmarknaden.

Vidare anges i samma proposition att "Om sjukdomen medför att den försäkrade enbart kan klara ett speciellt arbete som endast förekommer i mycket begränsad utsträckning kan det inte vara rimligt att bedöma hans arbetsförmåga i förhållande till detta arbete med mindre än att han faktiskt erbjuds detta arbete" (jfr. prop 1996/97:28 sid 16).

Under utredningens arbete har det uppkommit frågor kring om arbetsförmågan skall relateras till mer än den nationella arbetsmarknaden med anledning av Sveriges medlemskap i EU och de regler om fri rörlighet för människor som följer av detta medlemskap. Utredningen har kommit fram till den slutsatsen att arbetsförmågebedömningen inte skall vidgas till att gälla arbeten i andra länder än Sverige. Det skulle medföra allt för högt ställda krav på omställning. Vidare finns risken att sådana försäkringsvillkor skulle upplevas som orimliga inte minst mot bakgrund av att det, trots en fri rörlighet, inte är vanligt förekommande att svenskar förvärvsarbetar i andra länder.

Ett arbete kan som ovan berörts anses vara normalt förekommande på arbetsmarknaden även om tillgången på arbetstillfällen, eller rätteligen avsaknaden av arbetstillfällen beror på konjunkturförändringar eller neddragning av antalet anställda inom offentlig verksamhet på grund av medelsbrist. Att en typ av arbetsuppgifter minskar på arbetsmarknaden är därför inte ett tillräckligt skäl för att anse att de inte är normalt förekommande så länge som nyrekrytering förekommer i viss omfattning när individer lämnar arbetet i fråga. Personer som bedöms kapabla att klara ett sådant arbete och på sikt, vid en förbättrad arbetsmarknadssituation, kan tänkas få en sådan anställning, bör istället betraktas som arbetslösa. Däremot kan man inte, enligt utredningens uppfattning, vid bedömning av arbetsförmåga, bortse från att det pågår en strukturell förändring av arbetsmarknaden. Strukturomvandlingen har varit omfattande under senare år inom både näringliv och offentlig verksamhet. Den har genomförts i syfte att effektivisera verksamheten och öka produktiviteten. Denna utveckling har medfört att vissa arbetsuppgifter rationaliseras bort eller, till följd av bland annat den teknologiska utvecklingen, har förändrats betydligt till sitt innehåll. Det ställs andra och ofta högre kompetenskrav på dem som skall utföra arbetet. Denna utveckling har också medfört att försäkringskassornas rehabiliteringsarbete har försvårats då personer med nedsatt arbetsförmåga och behov av anpassade arbeten ofta omplacerades till sådana arbetsuppgifter som har betraktats som enklare.

I många fall är det således mindre troligt att s.k. enklare arbeten kommer att öka i någon nämnvärd omfattning även om det sker en allmän förbättring av situationen på arbetsmarknaden med en ökning av antalet arbetstillfällen. Strukturomvandlingen kommer med all sannolikhet att fortsätta inom både näringsliv och offentlig verksamhet,

vilket leder till att s.k. enklare arbetsuppgifter ytterligare kommer att minska i antal eller förändras till sitt innehåll så att de inte längre är att betrakta som "enklare".

Enligt utredningens uppfattning är ett hänsynstagande vid arbetsförmågebedömningen till sådana förändringar på arbetsmarknaden förenligt med nuvarande lagstiftning, vilket stöds av att det i 7 kap. 3 § AFL föreskrivs att *den försäkrades förmåga att försörja sig själv* skall beaktas vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning. Utredningen vill dock föreslå ett förtydligande genom att motsvarande bestämmelse i det nya systemet får en lydelse som ytterligare anknyter till indvidperspektivet.

Enligt utredningens uppfattning ger den föreslagna lydelsen utrymme för att vid bedömningen av arbetsförmåga, skilja på konjunkturförändringar som påverkar arbetsmarknadssituationen och förändringar på arbetsmarknaden som är av mera långsiktig strukturell art. Det är inte lämpligt att relatera en arbetsförmåga till arbeten som faktiskt håller på att fasas ut från arbetsmarknaden då individen, vars arbetsförmåga man relaterar ifrågavarande arbete till, inte kommer att ha förmåga att försörja sig på det arbetet. Ett normalt förekommande arbete bör vara ett arbete som det sker en nyrekrytering av i viss omfattning, åtminstone vid goda konjunkturförhållanden. Med nyrekrytering avses att arbetsgivare ersätter en anställd som haft sådana arbetsuppgifter med en nyanställd med i princip samma arbetsuppgifter.

Ett exempel på arbete som ofta bedöms som normalt förekommande är enklare kontorsarbete i ospecificerad form. Sådana finns fortfarande kvar på arbetsmarknaden men till följd av bland annat den tekniska utvecklingen, minskar de kraftigt i antal. Även inom kontorsyrkena har det skett stora förändringar i arbetsinnehållet. I den mån de s.k. enklare kontorsarbetena i ospecificerad form förekommer på arbetsförmedlingarna för nyrekrytering, är det tveksamt om de kan anses som *normalt förekommande*. Denna typ av arbetsuppgifter kan alltså enligt utredningens mening vara sådana som är på väg att fasas ur arbetsmarknaden genom att nyanställningar knappast förekommer och med stor sannolikhet inte heller kommer att förekomma vid en förbättrad konjunktur. Hänvisning till ett sådant arbete bör därför endast ske om arbetet också bedöms vara *tillgängligt för den försäkrade*.

För att belysa skillnaden mellan arbeten som fasas ur arbetsmarknaden och minskande men fortfarande normalt förekommande arbeten kan ett annat yrkesområde beskrivas, nämligen arbetet som sjukvårdsbiträde. Antalet arbetstillfällen inom området har minskat under senare år dels för att organisationen av vården har förändrats, dels för att neddragningar skett inom sjukvården. Utredningen bedömer dock inte att denna utveckling är av en mera långsiktig strukturell art, eftersom

yrkesområdet fortfarande finns kvar i stor utsträckning, bland annat inom primärkommunerna. Vid arbetsförmågebedömning bör således arbetsförmågan fortfarande kunna relateras till ett sjukvårdsbiträdesarbete såsom ett normalt förekommande arbete.

Utredningen har i ovanstående redovisning med två exempel försökt förtydliga de utgångspunkter som bör gälla för bedömningen av arbetsförmåga. Det bör dock understrykas att utvecklingen på arbetsmarknaden inte är statisk utan den förändras kontinuerligt.

Kompetens för arbetet

Arbetsförmågan skall relateras till arbeten som är normalt förekommande på hela den nationella arbetsmarknaden. Det görs ingen avgränsning gentemot vissa arbeten, men i praktiken är det av naturliga skäl den enskildes förmåga, tidigare yrkeserfarenhet och utbildning som skall vara utgångspunkten för bedömningen och som åtminstone inledningsvis begränsar kretsen av de arbeten som arbetsförmågan skall relateras till. En av de viktigaste individuella faktorerna, som man måste utgå ifrån, är huruvida en person har en relevant utbildning och erfarenhet för de arbetsuppgifter som hans eller hennes arbetsförmåga relateras till. Om en person exempelvis helt saknar relevant utbildning eller erfarenhet för en viss arbetsuppgift kan han eller hon inte utan vidare bedömas ha förmåga att utföra arbetsuppgifterna med mindre än att det görs den bedömningen att det varken behövs erfarenhet eller utbildning för att kunna utföra arbetsuppgifterna.

Förutsättningarna för att kunna hävda sig på arbetsmarknaden har, som utredningen redovisat ovan, förändrats avsevärt. Arbetsgivarna tenderar att ställa allt högre krav på kompetens vid nyanställning. Detta hänger samman med bland annat den tekniska utvecklingen på arbetsmarknaden och de effektiviseringar och rationaliseringar som sker i syfte att öka produktiviteten. Dessa ställer annorlunda och högre krav på utbildning och kunnande.

Utvecklingen på arbetsmarknaden med allt större krav på kompetens och prestationsförmåga vid nyrekrytering ökar kraven på effektiva åtgärder som möjliggör för en person att han skall kunna återgå till sitt tidigare arbete eller annat arbete hos arbetsgivaren (steg 1 – 4 i steg-för-steg-bedömningen). Detta innebär att en person kan bli föremål för arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder som syftar till en återgång till nuvarande arbetsgivare, även om han eller hon bedöms ha en arbetsförmåga i ett annat arbete på den öppna arbetsmarknaden, utan att rehabiliteringsåtgärder anses behövliga. Denna ordning gäller enligt

nuvarande regler och utredningen anser att det inte bör ske någon förändring härvidlag.

Mot bakgrund av utredningens förslag om vilka arbeten som en arbetsförmåga skall relateras till samt de kompetenskrav som ställs på dagens arbetsmarknad, kan behovet av rehabiliteringsåtgärder, framförallt utbildningsinsatser, öka betydligt. Det kan därför ifrågasättas om en persons kompetens skall relateras till de krav som en arbetsgivare ställer vid en nyanställning för sådana arbetsuppgifter, eller om det skall finnas andra mått eller kriterier för hur en persons utbildningsbakgrund eller utbildnings-/kompetensbehov bedöms i förhållande till arbetet. Det torde exempelvis inte vara ovanligt att den bedömningen görs att en person skulle kunna klara arbetsuppgifterna i en viss anställning, men däremot inte uppfyller de krav som arbetsgivaren ställer vid nyanställning. Skall dessa personer bedömas klara arbetet enligt steg 5, dvs. utan att det behöver vidtas arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder, eller skall det ske en bedömning utifrån de krav som ställs vid nyanställning och genomföras rehabiliteringsåtgärder?

Enligt utredningens uppfattning måste man vid denna bedömning skilja mellan rehabilitering som syftar till att återfå arbetsförmågan och rehabilitering som syftar till att göra en person anställningsbar på arbetsmarknaden.

Rent allmänt bedömer utredningen att det kan vara svårt att hävda att en person har arbetsförmåga i ett visst arbete om han inte uppfyller de kompetenskrav som finns för det arbetet. Det går heller inte att bortse från att ett arbete i ett utifrånperspektiv kan synas vara s.k. enklare, men att utvecklingen har medfört att arbetsinnehållet har förändrats och att det ställs andra kompetenskrav än vad som tidigare har varit fallet. Det är inte heller lämpligt att försäkringkassorna, vid sin bedömning av arbetsförmåga, bortser från de krav som ställs i arbetslivet. Målet för arbetslinjen i socialförsäkringen är trots allt att den försäkrade skall återfå arbetsförmågan och kunna försörja sig genom ett eget arbete. Om det är nödvändigt för att uppfylla denna målsättning bör därför, enligt utredningens uppfattning, rehabiliteringsinsatser som regel sättas in.

Det är emellertid viktigt att det inte vidtas mer omfattande rehabiliteringsåtgärder än vad som är nödvändigt för att möjliggöra en återgång i arbete. Det måste därför göras en åtskillnad mellan de kompetenskrav som ställs i en normal arbetsmarknadssituation och kompetenskraven i en arbetsmarknadssituation med god tillgång på arbetskraft. Detta torde vara ett mindre problem när det gäller rehabilitering för återgång till annat arbete hos den egna arbetsgivaren (steg 4 i steg-för-steg-bedömningen). Arbetsgivaren har ett ansvar för den egna personalen och bör

därigenom inte kunna ställa högre kompetenskrav än vad som gäller för dem som redan har samma eller liknande arbetsuppgifter.

Däremot kan situationen vara annorlunda vid extern nyrekrytering. Vid hög arbetslöshet, när tillgången på arbetskraft är stor, finns det risk för att det ställs högre krav på utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet än vad som motiveras av arbetsuppgifternas art och svårighetsgrad. Eftersom högre utbildade ofta kan utföra de lägre utbildades arbetsuppgifter, kan också företagen under en lågkonjunktur ersätta lägre utbildad arbetskraft med högutbildad utan att det är motiverat av arbetsuppgiftens svårighetsgrad.

Det åligger inte försäkringskassan att bidra med den "extra" kompetens som arbetsgivaren kan passa på att tillföra verksamheten när tillgången på arbetskraft är god. Häri ligger skillnaden mellan att ha arbetsförmåga enligt socialförsäkringens målsättning och att vara anställningsbar på arbetsmarknaden. Det kan av naturliga skäl vara svårt att avgöra om de krav på utbildning och kompetens som ställs är rimliga. I avsnittet om rehabilitering föreslår utredningen att ersättning under utbildning som rehabiliteringsåtgärd som regel skall kunna utbetalas under som längst ett år, dock med undantag för fall då särskilda skäl föreligger och en längre tid kan anses motiverad, oavsett utbildningsformen och den totala sammanhängande längden på utbildningen. Utredningen förutsätter att det sker ett nära samarbete mellan försäkringskassorna och arbetsförmedlingarna vid bedömningen av vilka krav som ställs på arbetsmarknaden så att rätt rehabiliteringsåtgärder sätts in i det enskilda fallet. Genom detta samarbete kan man undvika att rehabiliteringsinsatser sätts in i större (eller mindre) omfattning än vad som är nödvändigt.

Särskilda skäl för avsteg från kravet på omställning

Försäkringen ställer som förutsättningar för ersättning stora krav på att individen skall byta yrke, medverka i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder eller flytta, om han trots sin sjukdom bedöms ha en arbetsförmåga som efter sådan omställning innebär att han kan försörja sig på arbetsmarknaden. Ett mått på hur långtgående dessa krav är kan sägas vara att medverkan i utbildning i syfte att kunna byta yrkesområde, begränsas till som regel ett år.

Enligt 7 kap. 3 § 2 st. AFL får vid bedömning av arbetsförmågan om särskilda skäl föreligger även beaktas annat än rent medicinska förhållanden som i det enskilda fallet kan påverka arbetsförmågan och därmed den försäkrades förmåga att trots sin sjukdom kunna försörja

sig själv. Som exempel på faktorer som kan beaktas nämns ålder, bosättningsförhållande, utbildning och tidigare verksamhet.

Ovan har redovisats utredningens syn på en försäkrads egna förutsättningar att med eller utan rehabiliteringsinsatser ta tillvara eller uppnå en förmåga att skaffa sig inkomster genom arbete. I detta ligger att sådana faktorer som utbildning och tidigare verksamhet ingår som nödvändiga komponenter vid bedömningen av hur sjukdomen påverkar individens arbetsförmågan utan att några särskilda skäl skall behöva föreligga.

I fråga om faktorer som ålder, bosättningsförhållanden och liknande skäl bör liksom idag även fortsättningsvis gälla att det skall finnas möjlighet att vid särskilda skäl kunna utge ersättning trots att man bedömer att den försäkrade har en viss kvarstående arbetsförmåga, men där det inte är rimligt att kräva av honom att han skall byta yrke, medverka i rehabiliteringsinsatser och/eller flytta till annan ort. Utredningen anser också att, när det gäller arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser, det kan finnas effektivitetsskäl för att sådana insatser inte skall sättas in om de inte förväntas ge ett positivt resultat, dvs. ge möjlighet för den försäkrade att försörja sig själv.

Möjligheten att åberopa särskilda skäl bör även framdeles i huvudsak omfatta äldre personer. Även om det är viktigt att man vid bedömning av arbetsförmåga ser till individens hela situation och alla de faktorer som kan ha betydelse för bedömningen, så innebär möjligheten till undantag vid särskilda skäl framförallt en möjlighet att göra avsteg från kravet på omställning.

En yngre person bör ha lättare att medverka till en omställning, utbilda sig, flytta etc. än en äldre person. En äldre person kan ha svårare att hävda sig på arbetsmarknaden även om han medverkar i utbildning, flyttar etc. Dessutom går det inte heller att bortse från att äldre personer, som ofta har en lägre skolunderbyggnad, kan kräva mer av rehabiliteringsinsatser än yngre.

En förutsättning för att tillämpa bestämmelsen om särskilda skäl är dock att arbetsförmågan, utan beaktande av omställningsåtgärder, till följd av sjukdom kan bedömas vara nedsatt med minst en fjärdedel.

Samsyn vid bedömning av arbetsförmåga

Med utredningens förslag om vad som bör gälla vid bedömning av arbetsförmåga, ställs ökade krav på ett nära samarbete mellan arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Vad som inom socialförsäkringen skall anses vara normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden bör såväl på det övergripande planet som i individfallet, harmoniera med

förhållandena på arbetsmarknaden. I detta ligger att man vid bedömningen måste skilja mellan konjunkturella och strukturella faktorer.

Utredningens förtydligande av arbetsförmågebegreppet innebär naturligtvis inte att det införs ett gemensamt arbetsförmågebegrepp för socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. Ett gemensamt arbetsförmågebegrepp är enligt utredningens uppfattning, varken önskvärt eller ens möjligt mot bakgrund av att socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken har olika syften. Däremot kommer ett förtydligande av arbetsförmågebegreppet inom socialförsäkringsområdet att på ett tydligare sätt klargöra gränsdragningen mellan socialförsäkringens och arbetsmarknadspolitikens ansvarsområden. Genom ett förtydligande ökar möjligheten att nå en samsyn kring skillnaden mellan att ha arbetsförmåga enligt socialförsäkringens regelsystem och att vara arbetsför enligt de regler som gäller för arbetslöshetsförsäkringen och förhoppningsvis även vara anställningsbar på arbetsmarknaden, dvs. ha möjlighet att också få ett arbete.

Även om arbetsmarknadssituationen är besvärlig och vissa grupper har sämre möjligheter att få ett arbete, är det viktigt att den som enligt socialförsäkringens regelsystem bedöms ha en arbetsförmåga, betraktas som arbetslös och får det stöd som behövs för att han också skall få ett arbete, antingen på den reguljära arbetsmarknaden eller i form av skyddat arbete. Den kompetens och de instrument som behövs för att matcha individen gentemot arbetsmarknadens krav och förutsättningar, finns hos Arbetsmarknadsverket.

Utredningen kan dock konstatera att en person i vissa fall kan bedömas ha arbetsförmåga enligt de regler som gäller för rätt till ersättning från socialförsäkringen men ändå inte anses vara arbetsför enligt ALF:s (lagen om arbetslöshetsförsäkring) mening. Det gäller framförallt personer som inte är arbetsoförmögna på grund av sjukdom men som har en social situation som utgör ett omfattande hinder för möjligheten att stå till arbetsmarknadens förfogande. I dessa fall krävs ett nära samarbete mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten.

I de fall det finns en sjukdom med i bilden och denna helt eller delvis bedöms sätta ned arbetsförmågan är situationen annorlunda. Det ingår då som en del i försäkringskassornas samordnande roll av rehabiliteringsverksamheten att se till att socialtjänsten involveras i rehabiliteringen av individen. Den enskildes försörjning kan under den tid som den sociala rehabiliteringen pågår ske genom socialförsäkringen.

Utredningen kan även konstatera att en person i vissa fall kan bedömas ha arbetsförmåga enligt de regler som gäller för rätt till ersättning från socialförsäkringen men ändå inte har ansetts vara arbetsför enligt ALF:s mening. Det gäller framförallt personer som är eller har varit sjuka men där sjukdomen inte bedöms sätta ned arbetsförmågan

enligt den rättighetslagstiftning som socialförsäkringen utgör. Enligt utredningens mening torde det dock vara svårt att hävda att en person inte är att anse som arbetslös om han, trots eventuell förekomst av sjukdom eller allmän skröplighet, själv väljer att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningen anser det därför vara viktigt att det görs en åtskillnad mellan att vara arbetsför för att få rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och att vara anställningsbar. En person torde kunna bedömas som arbetsför utan att för den skull vara anställningsbar.

Anställningsbarhet påverkas både av situationen på arbetsmarknaden och den enskilde personen. Tillgång och efterfrågan på arbetskraft har stor betydelse för möjligheten att få ett arbete. Utvecklingen mot ett högteknologiskt informationssamhälle ställer ökade och förändrade kompetenskrav. Det handlar inte enbart om utbildningsgrundad kompetens utan lika mycket om social kompetens, kreativitet och problemlösningsförmåga. Vissa grupper, framförallt de som har låg basutbildning, äldre, invandrare och arbetshandikappade, har genom denna utveckling svårare att hävda sig på arbetsmarknaden.

Anställningsbarheten påverkas även av individens sociala situation, krav på lönens storlek, typ av arbete, arbetstider, och om han kan tänka sig att pendla eller flytta.

Behov av fler platser i skyddat arbete eller lönebidrag

Utredningen kan konstatera att behovet av sysselsättningsskapande åtgärder för arbetshandikappade har ökat i samband med att försäkringssystemen har renodlats och i takt med att kraven i arbetslivet ökar och det krävs alltmer av arbetsförmåga och produktivitet.

Antalet sökande med arbetshandikapp på arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstituten (ami) har ökat från cirka 53 000 personer år 1990 till cirka 81 000 personer år 1995. Under samma period har antal personer i handikappåtgärderna samt arbetshandikappade anställda inom Samhall-koncernen endast ökat från 81 000 personer år 1990 till 84 000 personer år 1995.

Enligt gällande regler för bedömning av en persons arbetsförmåga, föreligger rätt till förtidspension om personen bedöms enbart kunna klara ett speciellt arbete som endast förekommer i begränsad utsträckning, exempelvis en skyddad anställning, men detta arbete är inte tillgängligt för honom. Med tillgängligt menas att han faktiskt erbjuds detta arbete. Utredningen föreslår ingen förändring härvidlag.

Personer kan, istället för att förtidspensioneras, stå i kö för en skyddad anställning, i vissa fall kan väntetiden för en sådan anställning uppgå till mer än ett år, under vilken tid sjukpenning utgår.

Utredningen vill därför uppmärksamma på behovet av att det inrättas fler sysselsättningsskapande åtgärder för funktionshindrade eller arbetshandikappade, antingen i form av arbete inom Samhallkoncernen, anställning med lönebidrag eller skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare. Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att se över möjligheten att på samhällsnivå överföra medel från ohälsoförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen till finansiering av lönebidrag och skyddade anställningar.

Sådana åtgärder är ett bättre alternativ, både för individen och samhället än passiv försörjning med förtidspension eller arbetslöshetsersättning. Individen får möjlighet att försörja sig själv och kan därigenom få en ökad livskvalitet och delaktighet i samhällslivet. Arbete är emellertid inte bara en grund för den materiella försörjningen utan svarar även mot grundläggande mänskliga behov av gemenskap, utveckling och meningsfullhet i tillvaron.

För samhället innebär dessa alternativ sannolikt en ekonomisk vinst i jämförelse med vad en förtidspensionering eller arbetslöshet innebär. LOSAM-utredningen redovisar i sitt betänkande *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd* SOU 1997:64 (sid 218) en ekonomisk studie som visar att samhällets kostnader för funktionshindrade eller arbetsoförmögna personer minskar när dessa genom rehabilitering och aktiva åtgärder får sysselsättning på arbetsmarknaden. Studien har gjorts av ekonomerna Claes Malmquist och Thomas Aronsson på LOSAM-utredningens uppdrag. Ekonomerna beräknar bland annat effekten av om de grupper med särskilt behov av stöd – sjukskrivna arbetslösa, arbetshandikappade, psykiskt störda och personer med psykosocial ohälsa – dvs. personer som befinner sig i gråzonen mellan försäkringskassan, arbetsförmedlingen/AMI och socialtjänsten, går från passiv försörjning till anställning med lönebidrag. Dessa grupper definierades av sjuk- och arbetsskadekommittén och arbetsmarknadspolitiska kommittén och beräknades av de båda kommittéerna uppgå till sammanlagt 40 000 – 50 000 personer. I ekonomernas studie har de beräknats uppgå till 45 000 personer.

Slutsatsen i utredningen är att konsekvenserna är positiva för alla aktörer vid rehabilitering med lönebidrag och i synnerhet gäller detta för staten. Om lönebidraget endast skulle uppgå till 40 procent beräknas kostnaderna för förtidspension minska med drygt 4 miljarder kronor och för arbetslösheten med drygt 5,2 miljarder kronor. Även en högre kompensationsnivå för lönebidraget skulle emellertid innebära

en vinst. En förutsättning härför är dock att subventionsgraden är mindre än 100 procent av lönen.

Särskild bestämmelse om hushållsarbete bör slopas

Vid bedömning av arbetsförmåga skall enligt 7 kap. 3 § och 13 kap. 1 § AFL värdet av hushållsarbete i hemmet i skälig omfattning likställas med inkomst av arbete. Denna bestämmelse har funnits i lagen om allmän försäkring alltsedan den trädde ikraft 1963. Bakgrunden till bestämmelsen om hushållsarbete har berörts i uttalanden av 1958 års socialvårdskommitté i betänkandet (SOU 1961:29) *Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m m.* Kommittén anförde:

> Gifta kvinnor vållar också särskilda problem inom invalidpensioneringen. Har den gifta kvinnan på grund av invaliditet måst lämna förvärvsarbete utom hemmet, som hon varit sysselsatt med under normal arbetstid, synes hon börja i princip bedömas på samma sätt som andra förvärvsarbetande. Har kvinnan delvis ägnat sig åt förvärvsarbete, måste beaktas de samlade arbetsprestationer hon kan antagas ha varit i stånd att mera kontinuerligt prestera, om hon inte drabbats av invaliditet. Motsvarande bör gälla om kvinnan tidigare i väsentlig omfattning hjälpt mannen i dennes verksamhet, t.ex. jordbruk eller annan rörelse. Har den gifta kvinnan däremot uteslutande varit sysselsatt med hushållsarbete i hemmet, bör hennes arbets- eller förvärvsförmåga bedömas med hänsyn till hennes förmåga att utföra sådant arbete. Vid den ekonomiska värderingen av en husmors arbete har man inte som för den invalidiserade löntagaren någon ledning av den inkomst hon uppbär. Man får därför, på grundval av en undersökning och bedömning av vilket hushållsarbete den invalidiserade husmodern kan utföra, söka fastställa hur stor andel av det arbete hon tidigare utfört, som hon alltjämt kan utföra. Hänsyn torde också böra tagas till de nödvändiga kostnader för lejd hemhjälp som förorsakats av invaliditeten.

Kommitténs uttalande återgavs i proposition (1962:90) med förslag till lag om allmän försäkring.

Riksförsäkringsverket har i Allmänt råd 1997:4 angett följande som vägledning för tillämpning av bestämmelsen:

> För rätt till hel pensionsförmån krävs att den försäkrade på grund av sjukdom eller skada helt saknar förmåga att skaffa sig inkomst av arbete. Av detta följer att en försäkrad som kan utföra hushållsarbete i icke obetydlig omfattning samt svara för vården av småbarn inte har sin arbetsförmåga helt nedsatt och av detta skäl inte kan beviljas hel förmån.
>
> Det är viktigt att det i beslutsunderlaget för hemarbetande ingår bl.a. uppgift om antal barn, barnens ålder, hur barnomsorgen är löst, kvaliteten på det utförda arbetet i hemmet samt det arbete i hemmet

som utförs av andra, t.ex. familjemedlemmar, kommun, övrig släkt och vänner. I hushåll där båda föräldrarna förvärvsarbetar bör man förutsätta att man delar på hemsysslorna och ansvar för barn t.ex. ta hand om barnen när de kommit hem från barnomsorgen och följa dem på olika aktiviteter.

RFV rekommenderar att försäkringskassan vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning tar hänsyn till sjukdomens art, hur sjukdomen påverkar arbetsförmågan, det arbete den försäkrade utför i hemmet och, om det finns barn, insatsen i skötseln av barnen. Endast det faktum att den försäkrade tar ett normalt föräldraansvar bör inte påverka rätten till pension. Det förhållandet att den försäkrade kan sköta lättare hushållssysslor t.ex. att laga mat till familjen bör inte heller påverka rätten till pension.

Regeringsrätten har i en dom 7194/95 den 2 juli 1997 fastställt en tidigare dom i kammarrätten där en försäkrad medgavs rätt till hel förmån. Den försäkrade hade tidigare arbetat heltid i skiftarbete. Hon hade, med viss hjälp av sin make och släktingar, omvårdnaden av fyra minderåriga barn, födda 1980, 1987, 1989 respektive 1991. I Riksförsäkringsverkets överklagande till kammarrätten och sedermera regeringsrätten anförde verket bland annat att regeländringen den 1 juli 1993, då en fjärdedels ersättningsnivå infördes, innebar att för rätt till hel pensionsförmån krävs att den försäkrade på grund av sjukdom eller skada helt saknar förmåga att skaffa sin inkomst genom arbete. Av detta följer att en försäkrad som kan utföra hushållsarbete i icke obetydlig omfattning samt svara för vården av små barn inte har sin arbetsförmåga helt nedsatt och av denna anledning inte kan beviljas hel pensionsförmån.

Kammarrätten anförde i sina domskäl, vilket regeringsrätten senare anslöt sig till, att det vid regeländringen den 1 juli 1993 inte uttalades något om situationen för hemmavarande, tidigare förvärvsarbetande kvinnor med visst hushållsarbete. Kammarrätten ansåg därför

att bestämmelserna bör så förstås att någon förändring i rättsläget inte inträtt med avseende på den grupp av tidigare på heltid förvärvsarbetande kvinnor som före lagändringen kunnat få hel förtidspension på grund av att deras arbetsförmåga ansetts helt nedsatt, ändock de utförde – och redan under förvärvsarbetet utfört – visst hushållsarbete och omvårdnad om sina barn. Värdet av hushållsarbetet i hemmet bör därför i ett sådant fall inte likställas med inkomst av arbete och medföra att kvinnan inte skulle få hel förmån.

Utredningen anser att det till följd av införandet den 1 januari 1997 av nu gällande regler för bedömning av arbetsförmåga, enligt vilka den försäkrades förmåga att försörja sig själv skall relateras till sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller

till annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade, saknas skäl att bibehålla nämnda bestämmelse.

En person kan på annat sätt än genom förvärvsarbete visa att han faktiskt har en arbetsförmåga. Om en person trots sin sjukdom har möjlighet att utföra arbete i hushållet, trädgårdsskötsel eller annan form av sysselsättning som kan hänföras till både privatlivet och förvärvsarbete, kan man inte bortse från att detta också kan påverka bedömningen av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt.

Den omständigheten att någon exempelvis har barn bör dock aldrig föranleda att han eller hon automatiskt kan anses ha arbetsförmåga i ett förvärvsarbete. Detta avgörs av flera faktorer, varav omfattningen av arbetet eller sysselsättningen är den viktigaste faktorn.

Att en person som utför en viss uppgift som har likheter med vad som utförs i ett visst förvärvsarbete innebär inte utan vidare att han eller hon professionellt kan verka med liknande arbetsuppgifter. Den som exempelvis har omvårdnad om sina egna barn behöver inte nödvändigtvis inneha den kompetens och i övrigt uppfylla de förutsättningar och krav som gäller för arbete inom barnomsorgen. För arbete på ett kommunalt daghem krävs som regel antingen förskollärar- eller barnskötarexamen. Jämförelsen med kommunal barndagvårdare framstår som mera relevant. Om en hemarbetande mans eller kvinnas arbetsinsats och kompetens skulle motsvara vad som krävs för sådant arbete föreligger arbetsförmåga, medan däremot själva förekomsten av barn inte är tillräckligt för att bedöma att arbetsförmåga finns. Samma sak gäller för den som exempelvis arbetar i sin trädgård. Han har därmed inte heller automatiskt kvalificerat sig för ett arbete som trädgårdsarbetare. Däremot kan omfattande och regelbundet arbete i egen trädgård eller med eget hus påvisa viss arbetsförmåga som borde gå att utnyttja för egen försörjning i något allmänt förekommande arbete.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår utredningen att den särskilda bestämmelsen om att hushållsarbete i skälig omfattning skall jämställas med inkomst av arbete skall tas bort ur lagstiftningen.

7.4.2 Lägre formellt krav för rätt till hel ersättning

Med nuvarande bestämmelser kan den som beviljas sjukpenning, förtidspension eller sjukbidrag få ersättning med 25, 50, 75 eller 100 procent. Den som får 75 procents ersättning beräknas, åtminstone teoretiskt, ha en arbetsförmåga som uppgår till mellan 1 och 49 procent. Utredningen anser att nivån tre fjärdedels förtidspension har ett värde för att tillvarata arbetsförmågan, särskilt för personer som kan stanna

hos en tidigare arbetsgivare och där utnyttja kvarvstående arbetsförmåga och kompetens och därmed också få förbli aktiv.

En person som beviljas 75 procents långtidssjukpenning eller förtidspension har enligt regeringens proposition rätt till 25 procents a-kasseersättning under som längst sex år under förutsättning att han eller hon har minst en fjärdedels arbetsförmåga och kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen har noterat att riksdagen ännu inte har fattat beslut om 25 procents arbetslöshetsersättning för den som får 75 procents ersättning från ohälsoförsäkringen.

Som utredningen har angett ovan så finns det ett värde i att ha kvar en fjärdedels ersättningsnivå, framförallt för de personer som har ett arbete. Rent principiellt gäller detta även för den som är arbetslös på den kvarstående arbetsförmågan på en fjärdedel. Personen bör enligt utredningens uppfattning få det stöd som behövs för att han eller hon också skall kunna utnyttja denna arbetsförmåga. Dessutom är försäkringssystemen renodlade för sin uppgift och arbetsmarknadspolitiken skall hantera de frågor som hör samman med arbetslöshet.

Utredningen är emellertid medveten om de svårigheter som finns när det gäller den faktiska möjligheten att få en arbetsförmåga på endast en fjärdedel att efterfrågas på arbetsmarknaden. Även om utredningen anser att frågan i första hand bör lösas genom att möjligheten till en fjärdedels arbetslöshetsersättning införs, vill utredningen ändå peka på att det finns alternativ till detta förslag.

Alternativet till 25 procents arbetslöshetsersättning är att bevilja hel ersättning från ohälsoförsäkringen till den som bedöms ha en fjärdedels kvarstående arbetsförmåga men är arbetslös på den delen. Det innebär att en fjärdedels arbetsförmåga skulle bedömas på samma sätt som gäller för sådana arbeten som inte anses vara normalt förekommande på arbetsmarknaden. Dvs. en förutsättning för att en person skall bedömas ha arbetsförmåga i ett sådant arbete, är att det också i praktiken skall vara tillgängligt för honom.

Utredningen vill särskilt framhålla betydelsen av att denna fråga får en lösning då det inte är rimligt att en person som bedöms ha en fjärdedels arbetsförmåga, men inte kan utnyttja denna, ej får någon ersättning. Med en ersättningsnivå på 75 procent och 65 procents kompensationsnivå i försäkringen blir konsekvensen av den nuvarande ordningen, att kompensationsnivån understiger hälften av den tidigare inkomsten. Om riksdagen inte fattar beslut om 25 procents arbetslöshetsersättning skall utredningens alternativ till a-kasseersättningen ses som ett förslag från utredningen hur denna fråga bör lösas.

Utredningen kan vidare konstatera att det är en synnerligen grannlaga uppgift att avgöra om en viss, mycket liten, arbetsförmåga återstår. I det enskilda fallet kan speciella omständigheter, som en osedvanlig

personlig styrka och beslutsamhet, eller tur i mötet med arbetsmarknaden göra det möjligt att hitta förutsättningar för viss sysselsättning också för personer med mycket svåra sjukdomar och handikapp. I allmänhet torde det däremot vara mycket svårt att avgöra att en mycket liten arbetsförmåga föreligger. Därmed föreligger det också risk för olika behandling och olikformighet i rättstillämpningen. Socialförsäkringsutskottet har vid sin behandling av proposition 1996/97:28 (1996/97:SfU6) framhållit att renodlingen av socialförsäkringen inte får leda till att en arbetsoförmåga som huvudsakligen grundar sig på medicinska orsaker skall "delas upp" för att i olika delar hänföras till andra orsaker, såsom arbetsmarknadsmässiga eller sociala, när sådana finns. Enligt utskottet skall, där en medicinsk orsak innebär en nedsatt arbetsförmåga, sjukpenning eller förtidspension kunna utges även om det finns vissa inslag av t.ex. social karaktär som inverkar på arbetsförmågan.

Utredningen föreslår att det för rätt till hel förtidspension ställs lägre formella krav på arbetsförmågans nedsättning än det krav på 100 procents nedsättning som nu gäller. Före den 1 juli 1993 krävdes för rätt till hel ersättning att arbetsförmågan var nedsatt med minst fem sjättedelar. Fem sjättedelars nedsättning av arbetsförmågan för rätt till hel ersättning, har sin förklaring i att den näst högsta ersättningsnivån vid denna tidpunkt var två tredjedelar för den vars arbetsförmåga var nedsatt med mer än hälften men inte helt nedsatt. Den näst högsta ersättningsnivån är nu 75 procent och utredningen gör den bedömningen att kraven på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel ersättning bör inte sättas högre än sju åttondelar. Därmed kan den som har mindre än hälften av 25 procents arbetsförmåga få rätt till full ersättning. Den strikta medicinska bedömningen innebär att rätten till förtidspension ändå är striktare än vad den var tidigare. I praktiken torde det även idag vara mycket svårt att avgöra skillnaden mellan en obetydlig återstående arbetsförmåga och 100 procentigt nedsatt arbetsförmåga, varför skillnaden torde vara mera formell än reell.

Om det senare finns möjlighet för den försäkrade att i praktiken utnyttja en eventuell restarbetsförmåga så löses det problemet genom att avräkna arbetsinkomst från utgående förtidspension (se kapitel 14).

Genom att acceptera att en viss, mycket liten, arbetsförmåga kan återstå också för den som har rätt till full pension tas rimlig hänsyn till att arbetsförmågebedömningen sist och slutligen måste ta hänsyn till att ingen individ är den andra lik och att den sjukdom som för den ene helt slår ut arbetsförmågan inte har riktigt samma effekt för den andre och att detta i verkligheten kan vara näst intill omöjligt att avgöra.

7.5 Kriterier för rätt till sjukpenning och långtidssjukpenning

Utredningens förslag: Lydelsen i 3 kap 7 § lagen om allmän försäkring (AFL) avseende kriterier för rätt till sjukpenning skall i tillämpliga delar ändras så att den överensstämmer med de förtydliganden som tidigare i detta kapitel föreslagits angående rätt till förtidspension i 7 kap. AFL. Prövningen av en försäkrads arbetsförmåga för rätt till den i kapitel 10 föreslagna långtidssjukpenningen skall överensstämma med den som görs vid bedömningen av rätt till sjukpenning. Den sänkning av kravet för rätt till hel förtidspension till en arbetsförmågenedsättning motsvarande sju åttondelar av hel arbetsförmåga, som föreslås i detta kapitel, skall gälla även för långtidssjukpenning och sjukpenning.

7.5.1 Gällande regler för rätt till sjukpenning

Kriterierna för rätt till sjukpenning återfinns i 3 kap. 7 § lagen om allmän försäkring. Som framgått tidigare i detta kapitel är det i princip, med undantag för varaktighetskravet, samma regler som skall tillämpas vid bedömning av rätt till sjukpenning som vid bedömning av rätt till förtidspension. Det föreligger dock en del skillnader som har sin grund i sjukpenningens karaktär av en mer kortvarig ersättningsform. Sålunda skall enligt tredje stycket i nämnda lagrum i det fall den försäkrade på grund av sjukdom behöver avstå från förvärvsarbete under minst en fjärdedel av sin normala arbetstid en viss dag, hans eller hennes arbetsförmåga anses nedsatt i motsvarande mån den dagen. Det betyder att den som lämnar arbetet efter halva arbetsdagen skall räknas ha sin arbetsförmåga nedsatt med hälften denna dag.

Vid den senaste ändringen av de aktuella paragraferna, vilken trädde i kraft den 1 januari 1997, gav regeringen i förarbetena uttryck för uppfattningen att samma arbetsförmågebegrepp borde användas vid bedömningen av rätt till sjukpenning som vid bedömning av rätt till förtidspension när den försäkrade inte antas kunna gå tillbaka till sitt nuvarande arbete (prop. 1996/97:28 s. 10).

Bedömningen av arbetsförmågan bör såsom ovan beskrivits göras stegvis, dvs. i första hand relateras till det tidigare arbetet och därefter till annat arbete hos arbetsgivaren. Saknas möjligheter till annat arbete hos arbetsgivaren, eller kräver ett sådant alltför långvariga rehabiliteringsinsatser, bör den försäkrades arbetsförmåga prövas mot ett annat på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Arbetsförmågan

bör härvid, när det gäller rätt till sjukpenning, relateras till arbete av samma omfattning som den försäkrade tidigare haft – dock högst heltidsarbete – eller, när det gäller förtidspension, till förmågan att utföra ett heltidsarbete (prop. 1996/97:28 s. 16).

7.5.2 Vilka kriterier skall gälla för rätt till långtidssjukpenning och sjukpenning?

Som kommer att framgå av kapitel 10 föreslår utredningen att en ny ersättningsform vid långvariga sjukskrivningar, benämnd långtidssjukpenning, införs. Övergång från sjukpenning till långtidssjukpenning skall enligt huvudregeln ske utan någon prövning av varaktigheten i arbetsförmågenedsättningen när sjukperioden uppgått till ett visst antal dagar eller när flera sjukperioder inom en tidsperiod uppgått till ett visst antal dagar. I vissa fall skall övergång till långtidssjukpenning kunna ske efter ansökan om arbetsförmågenedsättningen kan bedömas bli bestående under minst ett år.

Långtidssjukpenningen är inte avsedd att vara en permanent ersättning utan är tänkt utges under en viss kortare eller längre tid. Det är dock fråga om sjukfall som har varat under en lång tid eller som kan förväntas göra detta, varför det finns skäl att kriterierna för rätt till långtidssjukpenning inte avviker från dem som gäller för förtidspension. En annan viktig utgångspunkt vid utformningen av kriterierna är att de som tidigare skulle ha beviljats sjukbidrag nu istället kommer att få långtidssjukpenning. Eftersom dessa individer har en bestående nedsättning av arbetsförmågan, även om den inte kan bedömas som varaktig, finns det skäl att precis som enligt nuvarande regler ha samma kriterier avseende arbetsförmågenedsättning för denna grupp som för dem som beviljas förtidspension.

Kriterierna för sjukpenning och förtidspension har som framgått i det föregående de senaste åren – efter ändringen avseende rätt till hel förtidspension den 1 juli 1993 – varit i princip identiska. Arbetsförmågebedömningen har gjorts på samma sätt och kravet på arbetsförmågenedsättning för hel förmån har i båda fallen varit helt nedsatt arbetsförmåga. Som framgått tidigare i detta kapitel föreslår utredningen nu att kravet på arbetsförmågenedsättning vid prövningen av rätt till hel förtidspension sänks till sju åttondelar. Som anförts i föregående stycke finns det enligt utredningens mening starka skäl för att behandla alla mera bestående arbetsförmågenedsättningar utifrån samma bedömningskriterier. Utredningen föreslår därför att de kriterier som i avsnitt 7.4 föreslagits när det gäller förtidspension skall gälla även för den föreslagna långtidssjukpenningen.

Det kan skapa problem vid bytet mellan sjukpenning och långtidssjukpenning om olika regler gäller för rätt till hel förmån i de båda ersättningssystemen. Eftersom sjukpenning enligt huvudregeln "automatiskt" skall övergå till långtidssjukpenning vid en viss tidpunkt är det, för att undvika bedömningssituationer vid övergången, en förutsättning att de kriterier som gäller för rätt till de båda typerna av ersättning överensstämmer med varandra. Utredningen är medveten om att det kan ifrågasättas om direktiven innefattar något uppdrag att föreslå ändringar i de regler som avser korta sjukfall. Gränsen kan dock i många fall vara flytande mellan de olika sjukfallen. En försäkrad kan t.ex. redan tidigt under ett sjukfall bedömas ha en nedsättning av arbetsförmåga som blir bestående under lång tid, och därmed enligt nuvarande regler beviljas sjukbidrag eller förtidspension eller i det föreslagna systemet förtidspension eller i undantagsfall långtidssjukpenning.

Samma problem med bedömning av liten kvarvarande arbetsförmåga som gör sig gällande vid förtidspension föreligger enligt utredningens mening även vid bedömning av rätt till sjukpenning eller långtidssjukpenning. Det finns därför anledning att även i dessa sammanhang tillämpa ett krav på sju åttondelars nedsatt arbetsförmåga för rätt till hel förmån.

I linje med utredningens ambition att skapa en sammanhållen ohälsoförsäkring väljer därför utredningen ändå att föreslå att samma regler för bedömningen av arbetsförmågan skall gälla för såväl sjukpenning, långtidssjukpenning som förtidspension. Utredningen föreslår därför att de förtydliganden i lagtexten avseende sjukdomsbegreppet och hur prövningen av arbetsförmåga skall gå till som föreslagits i 3 kap. 7 § AFL skall vara vägledande även för bedömningen av rätt till sjukpenning och långtidssjukpenning. De ändringar som i dessa hänseenden föreslagits i 7 kap. AFL skall därför i tillämpliga delar inarbetas i lydelsen av 3 kap. 7 § AFL. Utredningen föreslår vidare den lagtekniska lösningen att det vad avser arbetsförmågeprövningen vid långtidssjukpenning görs en hänvisning till de kriterier som uppställs för rätt till sjukpenning i 3 kap. 7 § AFL.

8 Avvägningar vid utformningen av den inkomstrelaterade ersättningen

I detta kapitel redogörs för de avvägningar som bör göras vid utformningen av reglerna för den inkomstrelaterade ersättningen vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Avvägningarna är gemensamma för både långtidssjukpenning och förtidspension, dvs. bägge de ersättningsformer som utredningen föreslår. Konkreta förslag beträffande den inkomstrelaterade ersättningen lämnas i kapitel 10 och 13.

8.1 Direktiven

Enligt direktiven (dir. 1997:9) skall utredningen lämna förslag till principer för förmånsberäkning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Ersättningen skall liksom i dag grundas på inkomstbortfallsprincipen. Ersättningen bör i dessa fall beräknas enligt andra grunder än vid en mer temporär nedsättning av arbetsförmågan. Utgångspunkten bör vara att ersättningen baseras på den försäkrades tidigare inkomster. Ett inkomstbegrepp som avspeglar inkomstförhållandena under en längre tidsperiod bör ligga till grund för beräkningen. Den inkomstrelaterade ersättningen skall kompletteras med ett grundskydd.

8.2 Inkomstbortfallsersättningen i nuvarande ATP-system

I kapitel 4 finns en redogörelse för de regler som i dag gäller för folkpension, pensionstillskott, bostadsstöd, ATP m.m. för förtidspensionärer och sjukbidragstagare. Här lämnas en mer utförlig beskrivning av hur den inkomstrelaterade förtidspensionen (ATP) beräknas.

Den allmänna tilläggspensionen (ATP) är en tjänstpension. Storleken på förtidspension från ATP bestäms i förhållande till dels de tidigare förvärvsinkomsterna och antalet arbetade år, dels det bortfall av förvärvsinkomster som den enskilde har drabbats av till följd av sjukdomen eller funktionshindret. Som en grundläggande förutsätting

för rätt till förtidspension från ATP-systemet gäller att den enskilde har tillgodoräknats pensionspoäng inom ATP för tid före det år då pensionsfallet inträffade.

Förtidspensionen från ATP beräknas efter i princip samma regler som gäller för ålderspension från ATP. Pensionen bestäms som 60 procent av medeltalet av de 15 bästa intjänade pensionspoängen. Det krävs 30 år med pensionspoäng för att få full ATP. För den som har färre än 30 poängår minskar pensionen proportionellt, med en trettiondel för varje år som fattas.

Intjänandetaket i försäkringen är 7,5 basbelopp per år. Försäkringsskyddet för det första basbeloppet täcks av folkpensionen. Pensionspoängen för ATP ett visst år kan således uppgå till maximalt motsvarande 6,5 basbelopp.

Storleken på hel förtidspension från ATP skall i princip motsvara den ålderspension som personen skulle bli berättigad till om denne hade börjat uppbära sådan pension fr.o.m. den månad då han eller hon fyller 65 år. För att uppnå detta syfte finns särskilda regler som vid pensionsberäkningen tar hänsyn inte bara till de faktiskt intjänade pensionspoäng utan också till tänkta förvärvsinkomster under tiden mellan pensionsfallet och 65 års ålder. Detta förfarande kan sägas bygga på tanken att personen, om pensionsfallet inte hade inträffat, skulle ha fortsatt att förvärvsarbeta med oförändrade inkomster fram till ålderspensioneringen.

Reglerna innebär att förtidspensionen från ATP skall beräknas sedan personen har tillgodoräknats en pensionspoäng på en viss antagen nivå för varje framtida år med start året efter pensionsfallet inträffade. För att pensionsberäkning med *antagandepoäng* skall få äga rum fordras att personen antingen vid tidpunkten för pensionsfallet har haft en sjukpenninggrundande inkomst som svarar mot det vid årets början gällande basbeloppet eller också kan tillgodoräkna sig pensionspoäng för åtminstone två av de fyra senaste åren närmast före året för pensionsfallet.

Antagandepoängen 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 högsta poängtalen under de fyra åren närmast före pensionsfallet. Den andra metoden innebär att antagandepoängen beräknas som medeltalet av den bästa hälften av poängförvärven under samtliga år t.o.m. året närmast före pensionsfallet. Den försäkrade tillgodoräknas sedan den fastställda antagandepoängen för samtliga år t.o.m. det år då han eller hon fyller 64 år.

Förtidspensionen från ATP beräknas sedan enligt samma regler som för ålderspension från ATP med tillämning av de s.k. 15- och 30-års-

reglerna under hänsynstagande till både de faktiska poängtalen för tid före pensionsfallet och de antagna poängtalen för tid efter pensionsfallet inträffade.

Om förutsättningarna inte föreligger för att personen skall få förtidspension med beräkning av antagandepoäng tillämpas 15- och 30-årsreglerna på grundval av endast de pensionspoäng som han eller hon faktiskt har tjänat in för tiden före pensionsfallet.

Högsta möjliga ATP är 3,9 basbelopp per år (60 procent av 6,5 pensionspoäng), vilket år 1997 motsvarar drygt 11 500 kronor per månad.

8.3 Tidigare förslag

Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK) föreslog att ett sjukfall som pågått i ett års tid i normalfallet skulle övergå i en s.k. månadsersättning. Månadsersättningen skall enligt förslaget vara en inkomstrelaterad förmån vars storlek beräknas på inkomstförhållandena under ett visst antal år innan sjukfallet inträffade. Enligt huvudregeln skall månadsersättning beräknas på medeltalet av de fyra storleksmässigt mellersta förvärvsinkomsterna under de sex senaste åren. Kommittén föreslog också en alternativregel där medeltalet av inkomsterna under alla år från och med 16 års ålder beräknas men där en femtedel av åren inte beaktas. Alternativregeln förutsätter mer än sex års förvärvsarbete. Det alternativ som är förmånligast för den enskilde skall utgöra grunden för beräkning av månadsersättning. Den pensionsgrundande inkomsten skall användas som beräkningsunderlag, men kunna kompletteras med mer aktuellt underlag från den försäkrade. Perioder med sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsförsäkring, vård av sjukt barn och värnpliktstjänstgöring skall utelämnas vid beräkningen. Kommittén föreslog vidare att kompensationsnivån i månadsersättningen skall vara 65 procent.

Pensionsarbetsgruppens (PAG) förslag till reformerat ålderspensionssystem innebär att ATP skall ersättas med ett system där alla inkomster under hela livet skall ge pensionsrätt. Arbetsgruppen skisserade en modell för beräkning av inkomstgrundad förtidspension som överensstämde med principerna i det reformerade ålderspensionssystemet. Storleken på förtidspensionen skulle bli beroende av dels de ålderspensionsavgifter som betalats av eller för den försäkrade fram till pensionsfallet, dels – under särskilda förutsättningar – av tillgodoräknande avgifter på en tänkt förvärvsinkomst, en s.k. antagandeinkomsten. Denna antagandeinkomst skulle utgöra genomsnittet av de fyra i inkomsthänseende mellersta av de sex senaste åren. PAG tänkte sig

även en alternativregel för beräkning av antagandeinkomsten där genomsnittet av de bästa fyra femtedelarna av samtliga år från 16 års ålder t.o.m. året före pensionsfallet skulle ligga till grund för en inkomstgrundad förtidspension. De på detta sätt över livet sammanlagda faktiska och tillgodoräknade inbetalda avgifterna skulle därefter summeras till en pensionsbehållning. Det skulle inte fastställas någon fast ersättningsnivå, utan med hjälp av ett s.k. delningstal skulle pensionsbehållningen ligga till grund för beräkningen av en årlig förtidspension.

8.4 Ett historiskt underlag för antagandeinkomsten

Försäkringsskydd vid sjukdom eller funktionshinder

Utredningen delar den uppfattning som kommer till utryck i direktiven att en av de primära funktionerna för en försäkring vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara att tillförsäkra den som etablerat sig på arbetsmarknaden ett gott skydd mot inkomstbortfall. För att åstadkomma detta krävs en konstruktion där försäkringen ersätter en betydande andel av den inkomst som personen troligen skulle ha fått om han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt att förvärvsarbeta fram till ordinarie pensionsålder. En utgångspunkt är att försäkringen bör tillhandahålla ett försäkringsskydd med två komponenter. För det första en ersättning när man är i förvärvsaktiv ålder, men inte kan försörja sig genom eget arbete. För det andra en ålderspensionsrätt baserad på de inkomster man skulle ha tjänat in om man inte hade blivit sjuk. I och med reformeringen av ålderspensionssystemet har denna senare del blivit viktigare. Ålderspensionerna skall i framtiden basera sig på hela livsinkomsten och inte endast på inkomsterna under de 15 bästa åren. Frågan om hur ålderspensionens storlek till före detta förtidspensionärer skall beräknas behandlas i kapitel 16.

En riskförsäkring

Utredningens bestämda uppfattning är att systemet för ekonomisk ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga i grunden bör ha karaktären av en riskförsäkring. Rätten till ersättning bör i princip enbart bestämmas av huruvida en enskild har drabbats av ohälsa som sätter ned arbetsförmågan. Enligt detta synsätt skulle försäkringsersättningen betalas ut till den enskilde i princip oberoende av hur länge han eller hon har varit ansluten och betalat avgifter till försäkringen. Inkomstskyddet

i en ohälsoförsäkring bör således inte ha den karaktär av intjänad rättighet som är kännetecknande för ett ålderspensionssystem.

Här finns en avgörande skillnad mellan ett förtids- och ett ålderspensionssystem. Ett förtidspensionssystem är primärt en riskförsäkring, medan ålderspensionssystemet bygger på ett stort inslag av sparande över livet. Ålderspension bör i princip betraktas som uppskjuten lön. En grundläggande utgångspunkt bör vara att ålderspensionerna storleksmässigt skall avspegla inkomsterna under hela den förvärvsaktiva delen av livet. Detta synsätt har fått stort genomslag i det reformerade ålderspensionssystemet där pensionerna skall relateras till hela den samlade livsinkomsten och inte till inkomsterna under ett begränsat antal år. Det är dock inte lämpligt att ta omvägen över en livsinkomstberäkning för att fastställa storleken på en försäkringsersättning vid sjukdom eller funktionshinder i förvärvsaktiv ålder. I stället bör ersättningen grundas på inkomstförhållandena i någorlunda nära anslutning till den tidpunkt då nedsättningen av arbetsförmågan inträder.

Ju längre ersättningsfall, desto starkare behov av ett stabilt underlag

Den fråga som inställer sig är hur man på bästa sätt bör gå tillväga för att fastställa de inkomster som personen troligen skulle ha tjänat in i framtiden om han eller hon inte hade drabbats av sjukdomen eller funktionshindret. Ett antagande om framtida inkomster bör grundas på den information som finns tillgänglig om personens tidigare faktiskt intjänade förvärvsinkomster. Den kanske mest betydelsefulla frågan ur principiell synvinkel är hur långt tillbaka i personens inkomsthistoria som försäkringen lämpligen bör gå för att identifiera och fastställa den *antagandeinkomst* som kan ge en god uppskattning av de inkomster som personen skulle ha haft om han eller hon hade kunnat fortsätta arbeta.

I kapitel 3 har utredningen redogjort för sitt grundläggande synsätt beträffande hur ersättningssystemet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör utformas. Där konstaterades bland annat att den senaste dokumenterade intjänade förvärvsinkomsten i genomsnitt torde utgöra det bästa uppskattningen av framtida intjänandeförmåga. För de kortare ersättningsfallen bör försäkringen ersätta en viss del av bortfallet av inkomster i förhållande till den aktuella inkomsten. Men det finns mycket som tyder på att den aktuella inkomsten i många enskilda fall utgör under- eller överskattningar. I de längre ersättningsfallen finns det starka skäl för att tillämpa ett underlag för förmånsberäkningen som speglar inkomstförhållandena under en längre tidsperiod. En utgångs-

punkt är därför att ersättningsfallets längd bör ha betydelse för vilken del av personens inkomsthistoria som försäkringen skall ta sikte på för att fastställa antagandeinkomsten.

En renodlad riskförsäkring hanterar oväntade och hastigt uppkomna skadefall. Vid kortvariga sjukfall finns det övervägande skäl för att försäkringen skall ersätta en relativt stor av det aktuella och faktiska bortfallet av förvärvsinkomster. Individens behov av att i stort sett kunna bibehålla sin aktuella konsumtionsnivå måste här få väga tungt. Men med ett system som ger ersättning i förhållande till den senaste – eller åtminstone nyligen – intjänade förvärvsinkomsten blir förstås ersättningens storlek mer känslig för tillfälliga förändringar av arbetsinsatsen just innan ohälsan inträdde. Ju mer långvariga ersättningsfall, desto viktigare att inte tillfälliga förändringar i inkomsten under enstaka år får stort genomslag. Ett i någon utsträckning historiskt inkomstunderlag ger en stabilare grund för beräkningen och kan – genom att utjämna den effekt som en kortare period med exceptionellt hög eller låg inkomst har – minska risken för ytterlighetsfall avseende ersättningens storlek. Fördelen med att tillämpa ett historiskt inkomstunderlag är särskilt påfallande beträffande förtidspensionerna, eftersom stora grupper kommer att ha denna försäkringsersättning som sin huvudsakliga försörjningskälla under flera år, ibland under årtionden.

För personer som blir sjuka efter att ha arbetat en längre tid i samma anställning och i samma omfattning kommer sannolikt skillnaden att vara begränsad mellan å ena sidan ett aktuellt och å andra sidan ett på något vis beräknat historiskt inkomstunderlag. Skillnaden kanske inte blir större än den som motsvaras av eventuella årliga löneförhöjningar. En kritik som har framförts mot dagens system avser dock främst de personer som genom kortvariga anställningar med hög lön lyckas få en hög sjukpenninggrundande inkomst och därmed en hög sjukersättning under lång tid trots att de sannolikt inte skulle ha haft motsvarande lön mer än tillfälligt om de förblivit friska. Att låta en sådan kortvarig hög inkomst bli avgörande för en längre tids sjukersättning och sedermera även för en förtidspension kan ifrågasättas. Genom att efter sjukpenningperioden övergå till en ersättning som baseras på någon form av historiskt inkomstunderlag utjämnas den effekt som enstaka år med ovanligt hög inkomst kan ha.

Samtidigt innebär en konstruktion med ett historiskt inkomstunderlag en säkerhet mot att enstaka dåliga inkomstår får väga tungt vid beräkningen av den inkomstrelaterade ersättningen. Ofta föregås en långvarig sjukskrivning av flera kortare sjukfall, vilka drar ned inkomsten. Många gånger föregås en förtidspensionering i sin tur av en långvarig sjukskrivning. Det förekommer också att personer går ned i formell arbetstid, avstår från extraarbete och övertid, eller på annat sätt hanterar

en begynnande ohälsa genom att dra ned på sin arbetsinsats. Även i dessa fall påverkas givetvis inkomsterna negativt. För många förvärvsarbetande skulle det därmed kunna innebära en ökad inkomsttrygghet att efter en tids sjukskrivning övergå från en ersättning som står i förhållande till det aktuella inkomstbortfallet till att beräkna ersättningen utifrån ett underlag som avspeglar inkomstförhållandena under en längre tidsperiod.

Den nya arbetsmarknaden ställer nya krav

Fördelen med – och behovet av – att tillämpa ett historiskt inkomstunderlag accentueras om vi får en utveckling av arbetsmarknaden mot mer flexibla och kortvariga anställningsförhållanden, ett ökat egenföretagande samt återkommande perioder med studier i vuxen ålder. I början av 1990-talet ökade antalet tillfälliga anställningar, deltidsarbeten, säsongsarbeten och projektanställningar och har sedan dess legat kvar på en högre nivå. Denna utveckling speglar delvis den samtidiga försämringen av konjunkturen. Sannolikt kommer utvecklingen av sysselsättningen att få betydelse för hur anställningsformer och förankringen på arbetsmarknaden påverkas i framtiden.

Även om de fasta heltidsanställningarna med jämn och reglerad arbetstid sannolikt kommer att dominera också framöver, finns det tecken på att de inte kommer att förekomma i samma utsträckning som tidigare.

Under senare år har också den arbetsrättsliga lagstiftningen ändrats för att utöka en arbetsgivares möjligheter att anställa personer för kortare tidsperioder. Ett sådant exempel är införandet av möjligheten till s.k. överenskommen visstidsanställning.

En tilltagande oregelbundenhet med fler byten av arbeten och mera ojämna inkomstförhållanden får särskilt genomslag för dem som är nyetablerade på arbetsmarknaden. För närvarande är det framförallt ungdomar som har tillfälliga anställningar och arbetar på projektbasis. I framtiden kan det dock bli vanligare även i andra åldersgrupper och framförallt vara beroende av vilket yrkesområde man tillhör. Att varva kortare anställningar och studier kan bli ett vanligare mönster också i högre åldrar.

Det finns faktorer som talar för att kvinnor som grupp skulle ha större nytta än män av den ökade trygghet som ett inkomstbegrepp som avspeglar inkomstförhållandena under en längre tidsperiod skulle innebära. Typiskt sett har kvinnor en ojämnare inkomstutveckling över livet. När de nuvarande socialförsäkringarna växte fram på 1950- och 1960-talen formades de med utgångspunkt i de förvärvsmönster som då

rådde. Flertalet män arbetade heltid från unga år, medan kvinnor ofta hemarbetade. Det var det typiska manliga förvärvsmönstret som togs som utgångspunkt. Det som hänt sedan dess är att kvinnor numera är etablerade på arbetsmarknaden i samma utsträckning som män, men att de har ett betydligt mer flexibelt arbetsutbud. Medan männen nästan alltid arbetar heltid varierar kvinnor sina arbetstider över livscykeln i betydligt högre grad. Kvinnor låter också sitt arbetsutbud styras av arbetskraftsefterfrågan i större utsträckning. Dessutom tar kvinnor ett större ansvar för hemmet under de år då barnen är små. Detta tar sig uttryck bland annat i kvinnornas större uttag av föräldraledighet. Sammantaget innebär dessa förhållanden att kvinnor allmänt sett har en svagare koppling till arbetsmarknaden och därmed också en större oregelbundenhet i inkomstförhållandena. Själva denna oregelbundenhet tyder på att det finns behov av att låta försäkringen tillämpa ett historiskt inkomstunderlag för beräkningen av den inkomstrelaterade ersättningen.

Det finns ytterligare en utveckling på arbetsmarknaden som talar för att socialförsäkringarna i större utsträckning skulle tillämpa förmånsunderlag som speglar inkomstförhållandena under en längre tidsperiod. Det kommer antagligen bli vanligare med återkommande perioder av studier i vuxen ålder. Troligen kommer denna utveckling att tillta i styrka framöver. Ett exempel är den satsning på utbildning som redan inletts och som växer successivt kommande år. Antalet utbildningsplatser på universitet och högskolor expanderar samtidigt som vuxenutbildning inom det s.k. kunskapslyftet ökar kraftigt. Troligen kommer denna tendens att ge utslag i ojämnare inkomstförhållanden när förvärvsinkomster och studiestöd kombineras för allt fler.

Direktiven pekar på svagheter med nuvarande antagandeinkomstberäkning

Den tänkta inkomst som blir resultatet av en beräkning av antagandeinkomst skall motsvara utvecklingen av en persons på grund av sjukdom förlorade framtida förvärvsinkomster.

I de tilläggsdirektiv (dir. 1997:123) som utredningen har fått identifieras två svagheter med antagandeinkomstberäkningen i dagens ATP-system. Beräkningen kan sägas bygga på tanken att en person, om pensionsfallet inte hade inträffat, hade fortsatt att förvärvsarbeta med oförändrade inkomster fram till ålderspensioneringen. Antagandeinkomsten beräknas enligt huvudregeln som medelvärdet av de två högsta av de fyra årsinkomster som föregår pensionsfallsåret. I praktiken är ofta individens inkomstutveckling inte jämn och obruten.

Detta kan enligt tilläggsdirektiven bidra till att nuvarande beräkningsregel ger en mindre god uppskattning av de inkomster som personen skulle ha fått om han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt arbeta.

Exempelvis kan antagandeinkomsten avspegla en tillfällig ökning eller minskning av arbetsinsatsen. Eftersom de bästa två årens inkomster beaktas vid antagandeinkomstberäkningen kan en tillfällig ökning av arbetsinsatsen under den aktuella fyraårsperioden leda till att den tänkta framtida inkomsten blir högre än vad som hade varit möjligt att uppnå genom en normal arbetsinsats.

Den största andelen förtidspensionerade finns i åldrarna 50 år och uppåt. Under denna period av yrkeslivet är det vanligt att lönen är som högst. Vid en förtidspension i hög ålder kan antagandeinkomsten bli beräknad utifrån denna högre inkomstnivå. Det är inte ovanligt att förvärvsarbetande i åldrarna efter 60 år därefter först har en stagnerande och sedan en fallande reallöneutveckling. De som förtidspensioneras innan reallöneutvecklingen stagnerar gynnas därmed i ålderspensionshänseende i förhållande till andra personer inom samma yrkesområde som fortsätter att förvärvsarbeta.

Toppår, bottenår och överkompensation vid pensionering i höga åldrar

Utredningen delar uppfattningen att reglerna för antagandeinkomstberäkningen skall vara utformade så att en så korrekt uppskattning som möjligt görs av de förväntade framtida inkomsterna. Nuvarande beräkningsregler – i de i tilläggsdirektiven redovisade situationerna – kan ge antagandeinkomster som ger en otillfredsställande uppskattning av framtida inkomster. Det finns således anledning att skapa en bättre överensstämmelse mellan antagandeinkomsten och den sannolika framtida inkomstutvecklingen.

Vad gäller *toppårseffekten* är det förstås inte lämpligt att individer med ett eller ett par års osedvanligt höga inkomster omedelbart före pensionsfallet får tillgodoräkna sig en antagandeinkomst som överstiger den förvärvsinkomst som de troligen skulle ha haft om de förblivit friska och arbetat vidare som tidigare. Utredningen har använt Riksförsäkringsverkets statistik över ATP-poäng i avsikt att undersöka förekomsten av s.k. toppår vid antagandeinkomstberäkningen enligt huvudregeln i nuvarande ATP-system. Uppgifterna avser dem som fick sin förtidspension beviljad under år 1994. Toppår mäts genom att jämföra den högsta ATP-poängen med genomsnittet för övriga tre år. För jämförelsens redovisas motsvarande andelstal för dem i förvärvsaktiv

ålder som *inte* förtidspensionerades år 1994. För ungefär var tionde person med nybeviljad förtidspension var den högsta årsinkomsten åtminstone 50 procent högre än genomsnittet för övriga tre år (tabell 8.1). Förekomsten av toppår var som störst bland personer som förtidspensioneras i yngre åldrar, och sjönk sedan med stigande ålder. Oberoende av ålder var det något vanligare med toppår bland män än bland kvinnor.

Tabell 8.1 Toppår. Förekomsten av en högsta ATP-poäng minst 50 procent procent högre än genomsnittet för övriga tre år. År 1994. Procent.

	Nybeviljade förtidspensionärer		Övriga	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
20–34	22	17	23	24
35–49	14	9	9	9
50–54	12	7	7	5
55–59	10	5	7	5
60–64	8	4	9	8
Samtliga	12	7	14	14

Jämförelsen med den övriga befolkningen visar att det är något vanligare med toppår bland dessa än bland förtidspensionärer. Skillnaden är dock inte särskilt markant. Även bland dem som förvärvsarbetar är förekomsten av toppår som störst i yngre åldrar. Det tycks inte finnas några avgörande skillnader mellan kvinnor och män i denna grupp.

En annan definition av toppår är att den högsta årsinkomsten är åtminstone 100 procent högre än genomsnittet för övriga tre år (tabell 8.2). Här ser man samma mönster. Förekomsten av toppår var som störst bland personer som förtidspensioneras i yngre åldrar, och sjönk sedan med stigande ålder. Oberoende av ålder var det något vanligare med toppår bland män än bland kvinnor. Jämförelse med dem som inte förtidspensionerades år 1994 visar att toppår är ovanligare bland förtidspensionärerna.

Tabell 8.2 Toppår. Förekomsten av en högsta ATP-poäng minst 100 procent procent högre än genomsnittet för övriga tre år. År 1994. Procent.

	Nybeviljade förtidspensionärer		Övriga	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
20–34	13	8	14	15
35–49	7	4	4	4
50–54	6	3	4	2
55–59	4	2	3	2
60–64	4	2	5	4
Samtliga	6	3	8	8

Riksförsäkringsverkets statistik visar således att enstaka år med höga inkomster i anslutning till pensioneringsåret generellt sett inte förekommer i någon större utsträckning. Statistiken ger således knappast belägg för att förtidspensioneringar i allmänhet skulle föregås av år med ovanligt höga inkomster. Det tycks i alla fall inte höra till det normala. Det tycks också som att de s.k. toppåren snarare förekommer oftare hos övriga befolkningen.

Bland dem som blir pensionerade i yngre åldrar är det dock vanligare med ett enstaka år med högt inkomstläge. Det kan handla om personer som blivit arbetsoförmögna något år efter inträdet på arbetsmarknaden, t.ex. efter flera års studier. De har då endast ett eller ett fåtal år med förvärvsinkomst bakom sig, men kanske med en relativt god inkomstnivå.

Även förekomsten av s.k. bottenår, dvs. enstaka år i anslutning till pensioneringsåret med lägre inkomster än normalt, kan undersökas med samma metod som användes för toppår. Bottenår mäts genom att jämföra den lägsta ATP-poängen under de aktuella fyra åren med genomsnittet för övriga tre år. Här definieras bottenår som att den lägsta årsinkomsten understiger genomsnittet för övriga tre år med minst 25 procent. Statistiken antyder att det inte i någon större utsträckning förekommer bottenår åren innan en långvarig sjukdom eller bestående funktionshinder inträffar (tabell 8.3). Inte heller tycks det finnas någon större skillnad mellan förtidspensionärer och övriga.

Tabell 8.3 Bottenår. Andelen med en lägsta ATP-poäng minst 25 procent lägre än genomsnittet för övriga tre år. År 1994. Procent.

	Nybeviljade förtidspensionärer		Övriga	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
20–34	20	21	20	18
35–49	11	14	18	14
50–54	10	8	17	10
55–59	9	6	13	8
60–64	10	9	14	8
Samtliga	14	16	15	11

En bidragande förklaring till låga inkomster kan vara att långvariga sjukskrivningar och perioder med arbetslöshet många gånger föregår en förtidspensionering. Till följd av att respektive trygghetsförsäkring endast till viss del ger kompensation för inkomstbortfallet är inkomsterna då lägre än vad som hade förvärvats om det i stället hade varit möjligt att arbeta.

Även om toppårseffekten inte tycks vara särskilt frekvent i förtidspensionssammanhang bör det undvikas att den i förekommande fall får stort genomslag på beräkningen av antagandeinkomsten. För att kunna komma tillrätta med den toppårseffekt som tycks förekomma bör reglerna vara så konstruerade att något enstaka år med högre inkomst än under övriga år inte får så stor vikt vid beräkningen. Effekterna av ett enstaka år med hög inkomst kan minskas genom att t.ex. införa regler där högsta inkomsten under ett visst antal år innan pensionsfallsåret inte får räknas med. En tänkbar modifiering av nuvarande huvudregel skulle kunna vara att räkna bort den lägsta och den högsta årsinkomsten och därefter beräkna medelvärdet på de kvarvarande två mellersta. Men det är inte självklart att införa en bestämmelse som innebär att den högsta inkomsten ställs åt sidan. Många gånger är den högsta inkomsten också den senaste. Det torde gälla exempelvis för många av de nytillträdda på arbetsmarknaden. Den senaste intjänade dokumenterade förvärvsinkomsten utgör i genomsnitt den bästa uppskattningen av framtida intjänandeförmåga, även om den i många enskilda fall utgör en under- eller överskattning. För personer som har haft en ihållande negativ inkomstutveckling under perioden närmast innan förtidspensioneringen, exempelvis till följd av längre tids sjukdom, kan det finnas behov av att kunna räkna med den högsta inkomsten för att därigenom undvika en oriktig uppskattning av de antagna framtida inkomsterna.

En försäkring som skall ge ersättning för bortfall av framtida inkomster bör inte regelmässigt göra sig av med det instrument som bäst kan uppskatta den framtida intjänandeförmågan. En annan åtgärd som kan mildra effekten av toppår kan vara att utöka det antal år för vilka medelinkomsten skall beräknas. Enligt nuvarande regler beräknas antagandeinkomsten som medelvärdet av de två högsta av de fyra senaste årsinkomsterna. Man skulle kunna tänka sig att öka på beräkningsgrunden till exempelvis medelvärdet av de tre högsta av de fem senaste, eller till de fyra högsta av de sex senaste årsinkomsterna. Ju fler årsinkomster som ligger till grund för själva medelvärdesberäkningen, desto mindre genomslag får ett enstaka toppår.

Förekomsten av s.k. bottenår under perioden närmast före en förtidspensionering kan leda till att antagandeinkomsten understiger den förvärvsinkomst som den enskilde troligen skulle ha haft om han eller hon förblivit frisk och arbetat vidare som tidigare. På motsvarande sätt som toppår kan orsaka en överskattning av de förväntade framtida inkomsterna kan bottenår innebära en underskattning. I bägge fallen kan antagandeinkomsten komma att utgöra en mindre god uppskattning av framtida inkomster. Enligt nuvarande regler räknar man bort de två lägsta av de fyra senaste årsinkomsterna. Om det anses befogat kan den negativa effekten av bottenår mildras genom att ge möjlighet att räkna bort ytterligare dåliga årsinkomst. En sådan lösning kan dock knappast bli aktuell utan att samtidigt öka på det antal år som beräkningen utgår ifrån. Nuvarande fyraårsperiod skulle rimligen behöva utökas med något eller några år.

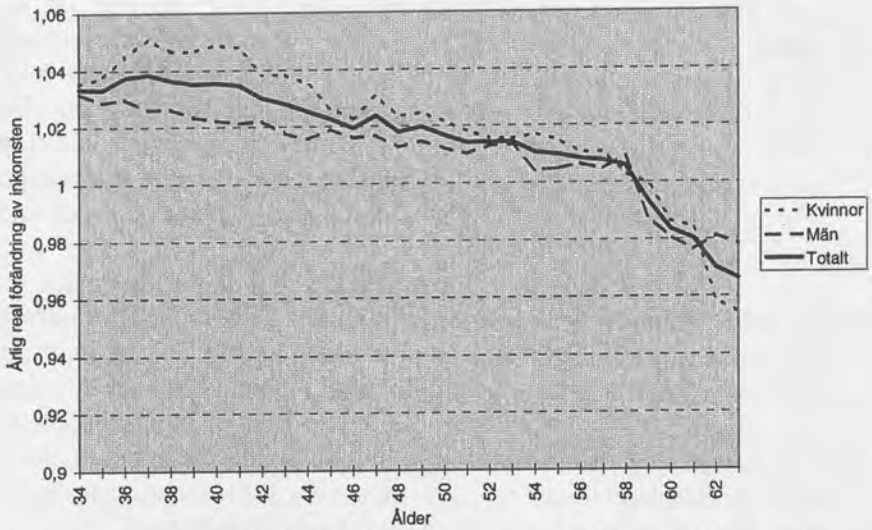
En utökning av antalet år som skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten får dock till konsekvens att försäkringen i motsvarande mån ställer högre krav på anknytning till arbetsmarknaden. Det tar längre tid att uppnå fullt försäkringsskydd om antagandeinkomsten skall beräknas som medelvärdet av exempelvis de tre högsta inkomsterna i stället för nuvarande två högsta. Flertalet av de personer som förtidspensioneras i högre ålder har haft en fast förankring i arbetslivet dessförinnan. För dem skulle förmodligen en ökning av antalet årsinkomster som skall ligga till grund för själva medelvärdesberäkningen generellt sett ha mindre betydelse för nivån på försäkringsskyddet. En skärpning av kravet på etablering på arbetsmarknaden torde få till följd att främst ungdomar m.fl. grupper som är nytillträdda på arbetsmarknaden skulle få svårare att komma upp i ett fullgott försäkringsskydd. Detta väcker i sin tur frågan om det i så fall krävs särskilda regler för någon eller några grupper.

Den andra svagheten med antagandeinkomstberäkningen som anges i tilläggsdirektiven består i att den inte tar särskild hänsyn till att förvärvsinkomsterna, i genomsnitt, har en stagnerande eller fallande ut-

veckling för individer när de närmar sig slutet av sitt yrkesverksamma liv. Detta får till följd att de som förtidspensioneras före den ålder då realinkomstutvecklingen inom respektive yrkesområde avstannar eller viker nedåt kan få en överkompensation i höga åldrar jämfört med dem som fortsätter förvärvsarbeta. En sådan *överkompensation vid pensionering i höga åldrar* torde i första hand ha betydelse för den ålderspensionsrätt som förtidspensionärerna tjänar in under åren närmast innan de övergår i ålderspension. Detta eftersom ålderspensionsrätten grundas på hela antagandeinkomsten. Men eftersom den utgående förtidspensionen i ATP-systemet beräknas som en viss andel av antagandeinkomsten och eventuella intjänade pensionsrätter under den aktiva tiden, är det inte självklart att själva förtidspensionens storlek innebär en överkompensation jämfört med den lön som den enskilde troligen skulle ha haft som fortsatt förvärvsaktiv.

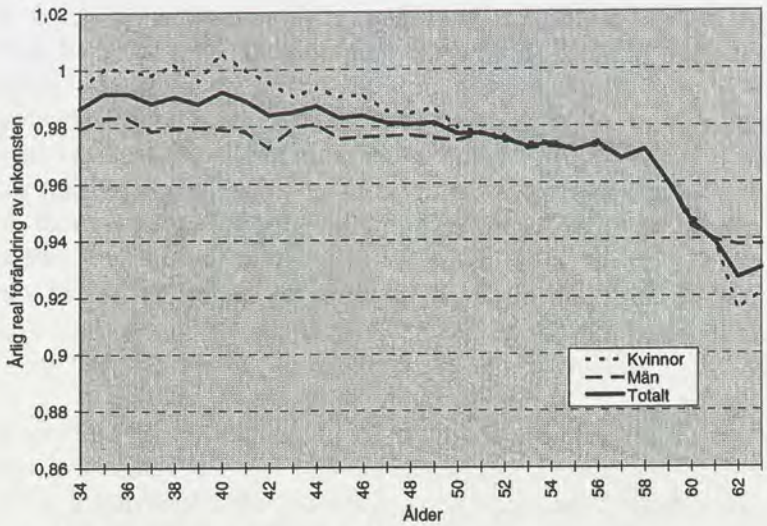
Utredningen har undersökt omfattningen av och styrkan hos den effekt som beror av den s.k. överkompensationen i höga åldrar. Undersökningen bygger på Riksförsäkringsverkets statistik över intjänade ATP-poäng. Resultaten tycks bekräfta föreställningen att nuvarande antagandeinkomstberäkning enligt huvudregeln i genomsnitt leder till en överkompensation för dem som förtidspensioneras i den ålder då realinkomsterna typiskt sett brukar plana ut och sedan falla. Det finns ett tydligt åldersmönster i inkomstutvecklingen över livet. Oberoende av konjunkturläge – och både för kvinnor och män – tycks mönstret vara förhållandevis stabilt. I de följande figurerna redovisas hur den genomsnittliga årliga realinkomstutvecklingen såg ut dels i slutet på 1980-talet, dels i början av 1990-talet. Den sistnämnda perioden uppvisar en i vissa delar annorlunda situation än vad som kan iakttas under till exempel början av 1980-talet som i likhet med inledningen av 1990-talet kännetecknades av kunjunkturnedgång. Vad som dock är gemensamt för såväl de perioder som redovisas i figurerna som andra perioder som studerats är att det sker en kraftig inkomstnedgång någonstans vid 55–60 års ålder (figur 8.1 och 8.2).

Figur 8.1 Genomsnittlig årlig real inkomstförändring i olika åldrar och för män respektive kvinnor åren 1987-1989. Värdet 1 motsvarar oförändrad realinkomst.



Anm. Figuren anger för respektive ålder den genomsnittliga kvoten mellan ett års inkomster och föregående års (under 1 innebär realinkomstsänkning och över 1 realinkomstökning)

Figur 8.2 Genomsnittlig årlig real inkomstförändring i olika åldrar och för män respektive kvinnor åren 1990-1992. Värdet 1 motsvarar oförändrad realinkomst.



Anm. Figuren anger för respektive ålder den genomsnittliga kvoten mellan ett års inkomster och föregående års (under 1 innebär realinkomstsänkning och över 1 realinkomstökning)

I de båda figurerna framgår hur realinkomstutvecklingen är successivt avtagande för såväl kvinnor som män i relativt måttlig takt fram till strax före 60 års ålder då realinkomstutvecklingen sjunker kraftigt. Under den senare perioden är realinkomsterna stadigt sjunkande (kvoten ligger under 1) vilket är otypiskt i förhållande till andra perioder som studerats under såväl konjunkturuppgång som nedgång. Den tidigare perioden som avser en konjunkturuppgång visar i stället på realinkomstökningar. Den kraftiga sänkningen av inkomstutvecklingen som inträffar efter cirka 57–58 års ålder är dock gemensam för de båda perioderna.

Med dagens beräkningsregler för bestämning av förtidspension och sjukbidrag innebär en pensionering före den ålder vid vilken normalt den kraftiga realinkomstförsämringen sker, i praktiken att individen antas få oförändrad realinkomst från denna tidpunkt. Ofta innebär detta att pensionen beräknas helt eller delvis med dessa antagandepoängår som "bästa" år. Detta innebär således att individen får en bättre ålderspension, eftersom denna är den samma som förtidspensionen, än om individen fortsatt arbeta ända fram till ålderspensioneringen.

Behov av att skydda grupper som inte har kunnat förvärvsarbeta i full utsträckning

Personer som på grund av sjukdom, arbetslöshet, föräldraledighet etc har varit förhindrade att förvärvsarbeta i full utsträckning under de år som föregått sjukfallet eller funktionshindret bör inte riskera att drabbas ytterligare ekonomiskt genom att få en låg försäkringsersättning. Till följd av att respektive trygghetsförsäkring inte ger full kompensation för inkomstbortfallet är inkomsterna under sådana perioder lägre än vad som hade förvärvats om det i stället hade varit möjligt att förvärvsarbeta. Systemet bör innehålla någon form av särregel så att det kan undvikas att antagandeinkomsten blir mycket låg för dem som av olika skäl har haft lägre inkomster än normalt under den period som ligger till grund för antagandeinkomstberäkningen. Detta är särskilt angeläget för lågavlönade, som vid sjukdom etc tappar inkomst på en redan låg lön.

Det vore långt ifrån tillräckligt att hänvisa personer med omfattande sjukfrånvaro etc innan förtidspensioneringen till den garantinivå som skall finnas i försäkringen. Även i dessa fall bör försäkringen ge en ersättning som täcker inkomstbortfall.

8.5 Inkomstunderlaget

Ålderspensionssystemets inkomstmått bör kunna tas som utgångspunkt

Det är viktigt att det inkomstunderlag som väljs för beräkning av den inkomstrelaterade ersättningen är säkert och att det är administrativt lätthanterligt. Uppgifterna bör kunna utläsas ur befintlig statistik inom rimlig tid efter själva intjänandet. Vidare bör uppgifterna endast i mycket begränsad omfattning kunna bli föremål för revideringar.

I förslaget till det reformerade ålderspensionssystemet skall den försäkrades pensionsunderlag fastställas inom ramen för det reformerade ålderspensionssystemet bestämmas på grundval av de pensionsgrundande inkomster och eventuella pensionsgrundande belopp, dvs. barnårsrätt, studier och plikttjänstgöring. Pensionsgrundande inkomster består av lön, inkomster från näringsverksamhet samt olika skattepliktiga transfereringar såsom ersättningar från arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Eftersom pensionsunderlaget skall fastställas årligen för alla som omfattas av ålderspensionssystemet, och således redan finns tillgängligt, talar administrativa skäl för att använda det även vid beräkning av inkomstrelaterad förtidspension och långtidssjukpenning. Pensionsunderlaget ger således en säker och fastställd information och att använda det gör att försäkringskassan i princip slipper göra några bedömningar i enskilda fall.

I det pensionsunderlag som föreslås tillämpas i det reformerade ålderspensionssystemet skall utöver pensionsgrundande inkomst även ingå pensionsgrundande belopp för studier, plikttjänstgöring och barnår. I den nyligen publicerade departementspromemorian Ds 1997:67 Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor, m.m. föreslås att pensionrätten vid barnår skall räknas ut enligt tre alternativa beräkningsssätt. Det för den försäkrade mest gynnsamma skall användas. Alternativen är:

- en utfyllnad till den enskildes pensionsgrundande inkomst året före barnets födelse
- en utfyllnad till 75 procent av genomsnittsinkomsten under året för alla försäkrade
- ett för alla försäkrade enhetligt belopp.

Förtidspensionen är en försäkring mot förlust av framtida förvärvsinkomster vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Den framräknade antagandeinkomsten skall betraktas som en uppskattning av framtida inkomster. Detta gör det olämpligt att på sätt som i det reformerade ålderspensionssystemet tillåta att den försäkrade tillgodoräknas extra

pensionsrätt för barnår utan att dessa avspeglar faktiska inkomstförhållanden. Den högre pensionsrätt som barnår medför svarar inte heller mot någon förväntad ökning i inkomsthänseende och ett användande skulle stå i strid med tanken på den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen och den inkomstrelaterade förtidspensionen som en försäkringsersättning vid inkomstbortfall. I kapitel 10 och 13 föreslås att antagandeinkomsten skall beräknas utifrån inkomstförhållandena under en förhållandevis kort period närmaste före sjukdomen eller funktionshindret inträffade. Eftersom den aktuella tidsperioden för bestämmande av antagandeinkomsten är relativt kort skulle en möjlighet att tillgodoräkna pensionsrätt för pensionsgrundande belopp vid barnår kunna leda till att en person får sin försäkringsersättning bestämd med uteslutande pensionsrätt för barnåren som grund. Detta skulle medföra att den personen fick en högre pension än vad hans eller hennes faktiska förvärvsinkomster motiverar.

De pensionsunderlag som skall fastställas inom ramen för det reformerade ålderspensionssystemet bör, med avdrag för eventuella pensionsgrundande belopp för barnår, kunna användas som inkomstunderlag vid beräkningen av inkomstrelaterad förtidspension och långtidssjukpenning.

Inkomstindexering av intjänandetaket

Taket för den förmånsgrundande inkomsten i socialförsäkringarna har alltsedan år 1960 motsvarat 7,5 basbelopp per år. Den högsta inkomst som kan ge rätt till ersättning motsvarar år 1997 cirka 23 000 kronor per månad. Taket är kopplat till den allmänna prisutvecklingen, vilket innebär att det ligger fast på en och samma reala nivå. Till följd av stigande reallöner har under åren allt fler personer och en allt större del av den totala inkomstsumman i befolkningen hamnat över taket. Vid en realekonomisk tillväxt framöver kommer med nuvarande prisindexering av taket en växande andel av förvärvsinkomsterna sakna försäkringsskydd i det allmänna systemet. I kapitel 3 redogjordes för uppfattningen att förmånstaket i en ohälsoförsäkring bör höjas realt från nuvarande nivå på 7,5 basbelopp per år. Taket bör åtminstone följa med den allmänna inkomstutvecklingen bland de yrkesaktiva. Detta för att det allmänna systemet skall kunna bibehålla sin nuvarande roll för det samlade försäkringsskyddet i befolkningen.

Enligt förslaget till reformerat ålderspensionssystem föreslås taket i det systemet från och med årsskiftet 2000/2001 knytas till den allmänna inkomstutvecklingen. Taket på 7,5 basbelopp kommer räknas om inte bara i förhållande till förändringen i den allmänna prisnivån

utan också med förändringen i den allmänna realinkomsten bland dem i yrkesaktiv ålder. Första gången förmånstaket skall räknas om med inkomstindex är vid årsskiftet år 2000/2001. Förutsatt att det blir en positiv reallönetillväxt framöver kommer således ålderspensionsrätter att tillgodoräknas för högre inkomster än vad som skulle varit fallet med ett fortsatt prisindexerat tak.

Uredningen anser att intjänandetaket inom ohälsoförsäkringen bör följa med den allmänna inkomstutvecklingen. Inom det reformerade ålderspensionssystemet föreslås förmånstaket på 7,5 basbelopp indexeras i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen. Mot denna bakgrund är det lämpligt att också för beräkningen av inkomstrelaterad långtidssjukpenning och förtidspension utgå från de pensionsunderlag som skall tillämpas inom det reformerade ålderspensionssystemet.

8.6 Den procentuella ersättningsnivån

Avvägning mellan olika intressen

Vad gäller ersättningsnivån krävs en avvägning mellan flera olika intressen. I kapitel 3 presenterades de utgångspunkter som bör vara styrande för konstruktionen av försäkringsvillkoren. En avgörande utgångspunkt är att syftet med renodlade riskförsäkringar – i detta fall ohälsoförsäkringen – är att ge ett gott försäkringsskydd, dvs. en bra försäkring för den som behöver den. Möjligheterna att upprätthålla en hög ersättning förbättras om kriterierna för rätt till ersättning från försäkringen tillämpas konsekvent. Ersättningsnivån i en offentlig och obligatorisk försäkring bör vara tillräckligt hög för att tillförsäkra de stora flertalet förvärvsarbetande ett ordentligt inkomstskydd. Den offentliga försäkringen bör hållas på en sådan nivå att avtalsförsäkringar m.m. får rollen som komplement och utfyllnad. Samtidigt bör villkoren utformas så att s.k. överförsäkring kan undvikas. En obligatorisk försäkring bör inte ligga högre än den nivå som de flesta medborgare skulle vilja betala för om de fritt kunde välja sitt försäkringsskydd. Vidare får inte ersättningen vara så hög att den motverkar en återgång i arbete eller utgör drivkraft för att utnyttja försäkringen även i inte avsedda fall.

Givetvis inskränks också möjligheten att fritt bestämma ersättningsnivån av att förmånerna totalt sett måste rymmas inom den finansiella ram som finns tillgänglig. I dag finns det tecken på att människor är villiga att bekosta ett högre försäkringsskydd för sjukdom – och i praktiken också gör det i betydande utsträckning genom att teckna kompletterande sjukförsäkringar på enskild basis eller i grupp. Av finan-

siella skäl har dock utredningen inga möjligheter att föreslå ett generellt sett högre försäkringsskydd i den allmänna försäkringen.

I ESO-rapporten En Allmän Försäkring (Ds 1994:81) lämnades ett förslag om successivt fallande ersättningsnivåer vid sjukdom och bestående arbetsoförmåga. Syftet skulle vara att ge individen förstärkta drivkrafter att så snabbt som möjligt återgå i arbete. Denna utredning ställer sig avvisande till en sådan konstruktion. En allmän och obligatorisk ohälsoförsäkring bör utformas utifrån grundsynen att sjukskrivna människor vill, strävar efter, i möjligaste mån anstränger sig – men i praktiken ofta har svårigheter – att komma tillbaka till arbetslivet. Det kan då inte vara rimligt att utforma ersättningsreglerna utifrån synen att människor av kortsiktiga ekonomiska skäl väljer att få sin försörjning från försäkringssystemet i stället för att arbeta. En annan självklar utgångspunkt för ohälsoförsäkringens vidkommande är att försäkringen i största möjliga utsträckning skall ge sjuka och funktionshindrade människor en långsiktig ekonomisk trygghet. Fortlöpande fallande ersättningsnivåer är särskilt olämpliga för de permanenta ersättningsfallen. Människor som av försäkringen en gång har befunnits ha gått miste om hela eller delar av sin arbetsförmåga bör inte behandlas som om de trots allt kan återvända till arbetsmarknaden. Här finns uppenbara sociala hänsyn att ta vid utformningen av ersättningsvillkoren. I själva verket är en av fördelarna med renodlingen av de olika försäkringarna att det blir mera självklart att långsiktigt upprätthålla en god ersättningsnivå vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av ohälsa när enbart ohälsa grundar rätten till ersättning.

Hög begynnelsenivå eller del i framtida standardtillväxt?

Det finns ytterligare en avvägning som måste göras. Om man prioriterar en hög begynnelseersättning måste systemet av finansiella skäl vara mer restriktivt beträffande indexeringen av förmånen över tid. Om man i stället förordar att de som drabbas av ohälsa skall få ta del av den lönetillväxt som under tiden efter nybeviljandet väntas äga rum bland de förvärvsaktiva kan de första årens ersättning behöva hållas nere i motsvarande mån. Begynnelsenivån måste därför bestämmas i direkt anslutning till valet av indexeringsmetod för den utgående ersättningen. Således blir valet av begynnelsenivå i princip ett val av hur den sammanlagda försäkringsersättningen skall fördelas över tiden. Detta förhållande diskuteras ytterligare i avsnitt 8.7.

Ju längre tid försäkringsersättningen kommer betalas ut, desto mer angeläget kan det vara för den enskilde att få del i standardtillväxt bland dem som yrkesarbetar. I praktiken är det därför särskilt de som

förtidspensioneras i unga år som kan ha ett intresse av att över tid få en viss anpassning av sin försäkringsersättning till hur inkomsterna utvecklar sig för dem som förvärvsarbetar. Om ohälsoförsäkringen löpande skall täcka en bestämd andel av de förvärvsinkomster som går förlorade till följd av sjukdomen eller funktionshindret bör försäkringsersättningen anpassas efter hur inkomsterna utvecklas för de yrkesaktiva. Om de som arbetar får förbättringar borde försäkringsersättningen enligt detta synsätt i någon utsträckning följa med. Samtidigt finns det ett starkt intresse av att de som har drabbats av långvarig eller permanent ohälsa skall kunna ha en långsiktig ekonomisk trygghet. Visserligen skulle en anpassning av försäkringsersättningen till inkomstutvecklingen för de yrkesaktiva på sikt troligen vara gynnsam för den enskilde förtidspensionären, men man måste räkna med risken att inkomsterna stagnerar eller t.o.m. sjunker under vissa perioder. Eftersom möjligheten att på något avgörande sätt kunna påverka sin ekonomiska situation är starkt begränsad för dessa grupper kan det finnas särskilda skäl för att långsiktigt trygga den köpkraft som motsvaras av den nybeviljade ersättningen. Att på detta sätt långsiktigt säkra en viss bestämd köpkraft kan underlätta den långsiktiga planeringen för en enskild och dennes familj, exempelvis beträffande val av boende och andra stora och viktiga ekonomiska beslut.

8.7 Indexering av ersättningen

Del i standardtillväxt eller tryggad köpkraft?

Av principiella skäl bör det vara den framtida försörjningsförmågan som skall försäkras i en ohälsoförsäkring. 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 självfallet svårt att bedöma hur stor denna inkomst skulle ha blivit i en framtid om personen inte hade blivit sjuk eller funktionshindrad. Det är dock ett rimligt antagande att personens inkomster i åtminstone någon utsträckning skulle ha följt den allmänna löneutvecklingen i samhället. Inkomstbortfallsmomentet i ohälsoförsäkringen bör därför ta sikte på att ersätta inte bara den inkomst som personen skulle ha haft vid en tidpunkt i direkt anslutning till att arbetsförmågan gick förlorad, utan också den förväntade framtida inkomstökning som personen troligen skulle ha kommit att få del av i en tillväxtekonomi. Detta resonemang leder fram till ställningstagandet att utgående förmåner i ohälsoförsäkringen i någon utsträckning skulle

kunna behöva indexeras med hänsyn till den allmänna inkomstutvecklingen bland de förvärvsaktiva.

Samtidigt finns det andra hänsyn att ta vid utformningen av ersättningsreglerna och valet av indexeringsmetod. En aspekt som kan vara av betydelse är att en realinkomstindexering av löpande förmåner innebär att ersättningen minskas realt om reallönerna sjunker ett eller flera år. Eventuellt är det viktigare att personen får en trygghet mot prisförändringar och att del i standardtillväxten är mindre väsentlig.

Naturligtvis är även kostnadsaspekten av betydelse vid ett ställningstagande i spörsmålet om indexering av de löpande ersättningarna. Rimligen skulle inkomstindexering med tiden bli kostsammare för systemets vidkommande än enbart prisindexering, eftersom det på lång sikt troligen blir i alla fall någon tillväxt i samhällsekonomin. En central fråga är vad man tror om den framtida tillväxten. Om tillväxten helt uteblir uppstår inte någon kostnadseffekt övertaget. Vid realt fallande inkomstnivåer blir systemet billigare än med indexering i förhållande till den allmänna prisutvecklingen.

En av de mer väsentliga avvägningar som måste göras vid utformningen av ersättningsreglerna är således den mellan å ena sidan ersättningsnivån vid nybeviljandet och å andra sidan indexeringen av ersättningen över tid. Om man prioriterar en hög begynnelseersättning bör systemet av finansiella skäl vara mer restriktivt beträffande uppräkningen av förmånen över tid. En sådan prioritering pekar i riktning mot att tillämpa prisindexing av de utgående förmånerna. Om man i stället föredrar att förtidspensionärerna skall få ta del av den lönetillväxt som väntas äga rum bland förvärvsaktiva kan det första årets ersättning behöva hållas nere och indexeras i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen. Här lämpar sig en inkomstindexering bäst. Valet mellan att ha en ordning med prisindexering eller med inkomstindexerade förmåner är därför i princip ett val av hur den sammanlagda ersättningen till en enskild person skall fördelas över tiden, från den tidpunkt då förtidpensioneringen sker till dess att han eller hon får sin ålderspension. Avgörande för valet av indexeringsmetod är vad vi tror om inkomsttillväxten i framtiden.

Ju längre tid en ersättning skall betalas ut från ohälsoförsäkringen, desto mer angeläget är det – enligt utredningens uppfattning – ur ett inkomstbortfallsperspektiv att ersättningen över tid anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar. Samtidigt finns den aspekten att personer som saknar eller endast har begränsade möjligheter att själva påverka sin ekonomiska situation kan ha ett starkare behov än andra 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 försäkringsersättningen talar det för

en uppräkning över tid i förhållande endast till förändringar i den allmänna prisnivån. En prisindexering garanterar att ersättningen bibehåller sitt reala värde över tid. Den långsiktiga ekonomiska tryggheten torde väga särskilt tungt för dem som måste förlita sig på en försäkringsersättning under lång tid.

Här finns således två motstridiga intressen vid utformningen av villkoren för ersättningar som skall betalas ut under en längre tidsperiod. Å ena sidan talar själva långsiktigheten för att ersättningen i någon utsträckning bör följa den allmänna standardutvecklingen, så att förtidspensionären kan hålla jämna steg med de yrkesaktiva. Å andra sidan finns det tungt vägande skäl att för permanenta eller åtminstone långvariga ersättningsfall trygga den köpkraft som motsvaras av det första årets ersättning.

9 Avvägningar vid utformningen av ett grundskydd

I detta kapitel redogörs för de avvägningar som bör göras vid utformningen av reglerna för grundtryggheten vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Avvägningarna är gemensamma för både långtidssjukpenning och förtidspension, dvs. bägge de ersättingsformer som utredningen föreslår. Konkreta förslag beträffande grundtryggheten lämnas i kapitel 10 och 13.

9.1 Direktiven

Enligt direktiven (dir. 1997:9) skall utredningen lämna förslag till principer för förmånsberäkning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Utgångspunkten bör vara att ersättningen baseras på den försäkrades tidigare inkomster.

Den inkomstrelaterade ersättningen skall kompletteras med ett grundskydd. Utredningen skall lämna förslag till grundnivå för dem som inte kvalificerat sig till en inkomstrelaterad ersättning eller till endast en låg sådan. Utredningen skall överväga vad som är en lämplig garanterad nivå för dem som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning satt i relation till den lägsta garanterade nivån i ålderspensionssystemet. Utredaren skall särskilt uppmärksamma situationen för funktionshindrade och andra grupper, t.ex. nytillträdanden på arbetsmarknaden, som kan förväntas uppbära ersättning helt eller delvis under mycket lång tid.

Utgångspunkten skall vara att all ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara skattepliktig.

Personer som har ersättning för långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara berättigade till bostadstillägg till pensionärer (BTP) på motsvarande sätt som gäller för pensionärer enligt dagens regler. Eftersom förtidspension ersätts av ett nytt system behöver även reglerna för BTP anpassas i detta avseende. Utredaren skall lämna förslag på vilka ändringar i reglerna för BTP som behöver göras. Utgångspunkten skall därvid vara att nuvarande regler för BTP så långt möjligt skall gälla.

9.2 Grundtryggheten i nuvarande folkpensionssystem

I kapitel 4 finns en redogörelse för hur nuvarande regler för de olika komponenterna av grundskyddet är utformade. Här lämnas endast en kortfattad beskrivning av huvuddragen.

Nuvarande grundskydd vid förtidspension (och sjukbidrag) består av folkpension och pensionstillskott. Folkpensionen betalas ut till alla pensionärer oberoende av tidigare förvärvsinkomster. Pensionstillskottet fyller ut folkpensionen för dem som har en låg ATP eller ingen ATP alls. Därtill kommer gynnsamma skatteregler i form av ett särskilt grundavdrag för pensionärer (SGA) och det inkomstprövade bostadstillägget till pensionärer (BTP).

Förtidspensionärernas grundskydd har samma konstruktion som grundskyddet för ålderspensionärer. Genom ett högre pensionstillskott är dock nivån på grundskyddet högre vid förtidspension och sjukbidrag. Förtidspensionärernas högre lägstanivå motiveras med att dessa i regel har större konsumtionsbehov än ålderspensionärer och ofta har sin förmån under längre tid och att de i detta hänseende bör jämställas med övriga i yrkesaktiv ålder.

Nivån på grundskyddet är högre för en ensamstående person är för en som är gift. Folkpension och pensionstillskott är sammantaget 2,015 minskade basbelopp per år till en ogift förtidspensionär, vilket år 1997 motsvarar drygt 5 950 kronor per månad. Efter den skatt som dras på det extra pensionstillskottet blir det cirka 5 300 kronor netto. För gifta förtidspensionärer är bruttonivån 1,84 minskade basbelopp per år, motsvarande cirka 5 450 kronor brutto per månad och närmare 4 800 kronor netto.

Därtill kommer ett skattefritt bostadsstöd vars storlek beror på personens bostadskostnad och eventuella inkomster utöver grundnivån. Bostadstillägget beräknas som 83 procent av boendekostnaden i intervallet 100–4 000 kronor per månad. En förtidspensionär med en månadskostnad på 4 000 kronor i månaden kan år 1997 få maximalt nära 3 250 kronor per månad.

Alla pensionsinkomster är skattepliktiga. Reglerna är emellertid gynnsamma för de pensionärer som har låga eller medelhöga inkomster. Dessa får göra ett särskilt grundavdrag vid självdeklarationen som innebär att förtidspensionärer slipper betala skatt på större delen av grundskyddet om de saknar andra inkomster. En förtidspensionär med enbart grundnivå får betala skatt på det extra pensionstillskottet, medan resterande del är skattefri.

9.3 Tidigare förslag

Sjuk- och arbetsskadekommittén föreslog att ett sjukfall som pågått i ett års tid i normalfallet skulle övergå i en s.k. månadsersättning. Månadsersättningen skall enligt förslaget vara en inkomstrelaterad förmån vars storlek beräknas på inkomstförhållandena under ett visst antal år innan sjukfallet inträffade. För den som inte kvalificerat sig för en inkomstbaserad ersättning föreslog kommittén en garantinivå motsvarande 2,1 basbelopp per år. Av förslaget framgick inte om nivån skulle vara lika för ogifta och gifta personer.

Pensionsarbetsgruppen föreslog att det för framtiden skall finnas ett system för grundtrygghet för förtidspensionärer utan eller med låg inkomstrelaterad förtidspension. Arbetsgruppen redovisade dock inga förslag till hur detta grundtrygghetssystem skall utformas eller till vilka nivåer som skall garanteras förtidspensionärer.

9.4 Utgångspunkter för ett nytt grundskydd

En allmän ohälsoförsäkring som skall omfatta hela befolkningen bör tillhandahålla både inkomst- och grundtrygghet. Försäkringsskyddet för långtidssjuka och förtidspensionärer bör således bestå av två delar. För det första skall försäkringen svara för ett *standardskydd* som ger försäkringsersättningar i förhållande till hur stora förvärvsinkomsterna har varit under yrkeslivet. För det andra skall försäkringen tillhandahålla ett *grundskydd* för dem som inte har haft några förvärvsinkomster alls eller endast låga inkomster.

Även i fortsättningen bör det alltså finnas en motsvarighet till folkpensioneringen för att tillgodose behovet av en garanterad lägsta nivå, som är oberoende av förvärvsarbete. Den inkomstrelaterade ersättningen i det nya systemet för ekonomisk ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga måste därför kompletteras med regler som garanterar alla långvarigt sjuka en god levnadsnivå.

Grundskyddet behövs för olika grupper

Det är i huvudsak fyra grupper av individer som kommer att omfattas av försäkringens grundskydd i händelse av långvarig eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan:

- de som har medfödda funktionshinder eller som före yrkesverksam ålder har drabbats av sjukdom eller skada,

- de som innan de uppnått fast förankring på arbetsmarknaden drabbas av sjukdom eller skada,
- de som under en längre tid av den tid då de varit i yrkesverksam ålder inte haft några förvärvsinkomster och som därefter drabbas av sjukdom eller skada samt
- de som har förvärvsarbetat, men haft mycket låga inkomster.

Det som huvudsakligen skiljer de olika grupperna åt är vid vilken ålder som ersättningen börjar betalas ut. Individer som tillhör någon av de två första grupperna är unga vid beviljandet av ersättning. I de fall nedsättningen av deras arbetsförmåga är bestående kommer de att hänvisas till en ersättning från ohälsoförsäkringen på grundnivå under flera årtionden innan de går över i ålderspension. Individer i den tredje gruppen kommer inte att ha ohälsoförsäkringens grundnivå under lika lång tid, eftersom de har närmare till ålderspensioneringen. Individer i den fjärde gruppen kan finnas i alla åldrar, men i framtiden sannolikt främst bland yngre.

Grundskyddet som en försäkringsersättning

I kapitel 3 redogjordes för två principiellt olika synsätt på ett grundskydd i en allmän ohälsoförsäkring.

Det första synsättet karaktäriseras av att grundskyddet betraktas som en *minimiinkomstgaranti*, vars syfte är att säkerställa att sjuka och funktionshindrade människor får en inkomst som täcker det allra nödvändigaste konsumtionsbehovet, men inte mycket mer. Någon egentlig koppling till levnadsstandarden i befolkningen i stort behövs egentligen inte.

Enligt det andra synsättet bör grundskyddet, precis som den inkomstrelaterade ersättningen, utformas med utgångspunkt i försäkringstanken. Grundskyddet bör därför i någon utsträckning utformas som en *försäkringsersättning*, dvs. återspegla den inkomst den enskilde skulle ha haft om han eller hon inte blivit sjuk eller funktionshindrad. För att kunna avspegla en sådan tänkt framtida inkomst bör det finnas en koppling mellan grundnivån och den allmänna levnadsstandarden hos befolkning i övrigt. Utredningen tycker att det senare synsättet bör få sätta sin prägel på själva konstruktionen av grundskyddet i den nya ohälsoförsäkringen.

Ett och samma grundskydd vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

Det skall finnas ett och samma grundskydd under tid med långtidssjukpenning och förtidspension. Behovet av ett grundskydd förefaller uppenbart för förtidspensionärernas vidkommande. Den som av hälsoskäl helt och permanent saknar möjlighet att försörja sig måste garanteras en försörjning. Även i de fall det inte framstår som klart att nedsättningen av arbetsförmågan kommer att vara bestående behövs det i en allmän försäkring ett grundläggande försörjningsskydd.

En god levnadsstandard

Grundskyddet i en ohälsoförsäkring bör utformas så att det möjliggör en god levnadsstandard för den som blir allvarligt sjuk och som inte är etablerad på arbetsmarknaden. Grundskyddet skall vara på en nivå som ligger högre än vad som krävs för en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagens mening. Människor som på grund av medicinska skäl saknar försörjningsförmåga skall inte hänvisas till det behovsprövade socialbidragssystemet.

Det grundskydd som träder in för dem som blir långvarigt sjuka och som har låga förvärvsinkomster skall vara tillräckligt högt för att täcka in i princip alla normala konsumtionsbehov bortsett från boendet. I bakgrunden finns uppfattningen att den enskilde skall kunna fungera ekonomiskt också på sikt.

Bostadskostnaderna vid sidan av

Grundskyddet bör främst syfta till att ge en tryggad ekonomi vid sidan av boendekostnaden. Skälet är att bostadskostnaderna varierar kraftigt inte bara mellan enskilda hushåll, utan också regionalt. Skulle den garanterade nivån täcka även genomsnittliga bostadskostnader fick det till följd att de med låga bostadskostnader skulle gynnas framför dem som bor dyrare. En så hög garantinivå som det skulle kunna bli fråga om skulle dessutom kunna leda till en kraftig utgiftsökning för systemets vidkommande. Samtidigt skulle utrymmet för den inkomstrelaterade ersättningen minska.

Merkostnadsersättning till följd av funktionshinder

Grundtryggheten i en ohälsoförsäkring bör kunna kompletteras med särskilda merkostnadsersättningar m.fl. stöd för funktionshindrade. De merkostnader som funktionshindret orsakar varierar från person till person – beroende på olikheter i behov – och dessutom beroende på hemkommun och vilket landsting man tillhör. Av såväl rättvise- som finansiella skäl bör merkostnadsersättningar hanteras utanför ramen för det grundskydd som ohälsoförsäkringen tillhandahåller.

Högre nivå för ensamstående

Ett av grundskyddets yttersta syften är att garantera en god försörjningsnivå även för dem som inte har tjänat in en tillräckligt hög inkomstrelaterad försäkringsersättning. Inkomstnivån måste vara tillräcklig för att den enskilde skall kunna tillgodose ett visst konsumtionsbehov. Kostnaden per person är normalt sett lägre i ett tvåpersonshushåll än för en ensamstående person. Det förklaras av s.k. stordriftsfördelar i flerpersonshushåll. Några exempel: två personer i samma hushåll kan dela på kostnaden för dagstidning, telefonabonnemang, vitvaror, radio och TV. Av denna orsak bör garantinivån ligga något lägre för gifta än för ogifta.

I nuvarande folkpensionssystem är grundskyddet något högre för ensamstående än för en person som är gift. Även i det reformerade ålderspensionssystemet finns en motsvarande skillnad mellan ogifta och gifta.

Även om det från principiella utgångspunkter kunde vara önskvärt med en individuellt beräknad grundnivå skulle det inom nuvarande kostnadsramar ge en alltför låg ersättning för de ensamståendes konsumtionsbehov. Utredningen föreslår därför en högre ersättningsnivå för ogifta än för gifta.

Grundskyddet bör ha karaktären av utfyllnad

Grundtryggheten bör betalas ut som en utfyllnad ovanpå den inkomstrelaterade försäkringsersättningen. Tekniskt sett bör grundskyddet utformas som en garantipension som ger som en utfyllnad av den inkomstrelaterade ersättningen upp till en viss garanterad nivå. Grundskyddet skulle därmed i viss mån utformas enligt principerna för dagens pensionstillskott.

Här finns en principiell skillnad gentemot dagens folkpensionssystem med ett folkpensionsbelopp i botten lika för alla. Först vid in-

tjänade inkomster över en viss nivå inleds kopplingen mellan inkomst och försäkringsförmån. Genom att grundskyddet i stället ges karaktären av utfyllnad ovanpå den inkomstrelaterade ersättningen redan från första kronan stärks försäkringsinslaget i ohälsoförsäkringen.

De särskilda skattereglerna för pensionärer skall avskaffas

Enligt direktiven skall förtidspensionärer fortsättningsvis inte särbehandlas i skattehänseende. Utgångspunkten skall vara att all ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara skattepliktig. Det särskilda grundavdraget (SGA) skall därför avskaffas så att förtidspensionärer framöver beskattas enligt samma regler som förvärvsaktiva.

Pensionärer med låg pension betalar antingen ingen inkomstskatt alls eller en skatt som är lägre än den som löntagare får betala vid lika hög taxerad inkomst. Denna skattefördel åstadkoms med ett s.k. särskilt grundavdrag på pensionsinkomsten. Maximalt SGA är lika stort som den grundpension som gäller för ålderspensionärer. SGA minskas successivt i takt med stigande ATP m.fl. inkomster för att enligt 1997 års regler vara helt bortreducerat vid en pension på ca 109 000 kronor för ensamstående och 96 500 kronor för en pensionär som är gift, motsvarande nära 9 100 respektive drygt 8 000 kronor per månad.

SGA trappas ned med 65 procent av den del av pensionen som överstiger den grundpension som ålderspensionärer har. Vid en genomsnittlig kommunalskattesats på 31,66 procent bidrar SGA till en direkt marginalskatt på ungefär 52 procent. En extra inkomst på 1 000 kronor (t.ex. i form av ATP) föranleder alltså en ökad skatt på drygt 520 kronor. Först blir det 317 kronor i skatt eftersom den beskattningsbara inkomsten ökar med de 1 000 kronorna (31,66 procent av 1 000). Sedan ökar skatten med ytterligare 206 kronor till följd av att den beskattningsbara inkomsten ökar med 650 kronor då SGA trappas ned lika mycket (31,66 procent av 650). Pensionärer med så höga pensionsinkomster att SGA trappas ned till noll får i stället göra samma grundavdrag som förvärvsaktiva med lika hög inkomst.

Den skatteförmån som SGA innebär är en av de komponenter som bär upp nuvarande grundskydd för folkpensionärer. Om SGA skulle avskaffas går pensionärer med låga och medelhöga inkomster miste om en skatteförmån, vilket i praktiken innebär att deras köpkraft försämras. En utgångspunkt är dock att köpkraften inte skall försämras av den anledningen att skattebestämmelserna skall läggas om. Grundskyddet bör därför i princip höjas till en sådan bruttonivå att inkomsten efter skatt motsvarar nuvarande nivå.

9.5 En ålders- och standardrelaterad garantinivå

Ett inkomstbortfallsperspektiv också på grundskyddet

En av ohälsoförsäkringens grundläggande uppgifter är att ge en ersättning som täcker inkomstbortfallet för dem som drabbas av sjukdom eller funktionshinder. Den inkomstrelaterade försäkringsersättningen till en viss person bör stå i relation till de förvärvsinkomster som just han eller hon troligen skulle ha haft om inte ohälsan hade inträffat. Ett antagande om de framtida inkomsterna bör grundas på den tidigare intjänandeförmåga som den enskilde har visat upp. Utredningen hävdar att den senaste intjänade förvärvsinkomsten har det högsta prognosvärdet för framtida inkomster, även om denna i många enskilda fall troligen utgör under- eller överskattningar. Vid kortvariga sjukfall bör ohälsoförsäkringen ersätta en viss del av det aktuella inkomstbortfallet, bland annat av det skälet att den senaste dokumenterade förvärvsinkomsten i allmänhet utgör den bästa uppskattningen av framtida intjänandeförmåga. Även vid långvariga eller permanenta fall torde den senaste förvärvsinkomsten i allmänhet utgöra det främsta måttet på förväntad framtida intjänandeförmåga, trots att det många gånger tämligen säkert är ett dåligt mått på individuell nivå. Prognosvärdet för den senaste intjänade förvärvsinkomsten sjunker sannolikt på längre sikt. I de längre ersättningsfallen finns det därför starka skäl för att tillämpa ett underlag för förmånsberäkningen som speglar inkomstförhållandena under en längre tidsperiod. Annars finns det en risk att försäkringen långvarigt betalar ut ersättningar som många gånger baseras på dåliga uppskattningar av personernas förväntade framtida inkomster.

Ett liknande inkomstbortfallsperspektiv skulle kunna anläggas också på grundskyddsdelen i en ohälsoförsäkring. Även här skulle principen vara att ställa ersättningen i förhållande till de inkomster som det kan antas att den sjuke eller funktionshindrade skulle ha haft om han eller hon hade förblivit frisk. Till skillnad mot den situation som råder vid fastställandet av en inkomstrelaterad ersättning finns det beträffande grundskyddet emellertid knappast någon egentlig vägledning för vilka förvärvsinkomster den enskilde individen skulle ha haft. Den grupp som kanske i första hand torde behöva utnyttja grundskyddet är unga funktionshindrade personer som inte alls eller endast i mindre omfattning har etablerat sig på arbetsmarknaden. Många gånger kommer dessa in i ohälsoförsäkringen redan som mycket unga, utan att innan dess ha haft någon chans att tjäna in några förvärvsinkomster. Eftersom det i dessa fall inte är möjligt att identifiera någon dokumenterad intjänandeförmåga på individuell nivå skulle man i stället kunna relatera

den generella garantinivån till de inkomstförhållanden och den levnadsstandard som är normal eller vanligt förekommande för dem i motsvarande åldrar som inte är drabbade av långvarig ohälsa. Det finns mycket som talar för att ett sådant synsätt bör kunna få sätta sin prägel på själva konstruktionen av grundskyddet i den nya ohälsoförsäkringen.

Grundtrygghet i förhållande till standarden hos jämnåriga

I nuvarande folkpensionssystem tillämpas en grundnivå som är oberoende av personens ålder och som genom kopplingen till den allmänna prisutvecklingen motsvarar samma köpkraft över tid. Många av dem som redan i unga år drabbas av sådan ohälsa att arbetsförmågan sätts ur spel hänvisas till en levnadsstandard och konsumtionsnivå som i princip kommer att ligga fast hela vägen fram tills dess de vid 65 års ålder övergår i ålderspension. Så länge reglerna behålls oförändrade kan de inte se fram mot någon förbättring i takt med att de blir äldre, även om erfarenheterna visar att pensionssystemets grundnivå långsiktigt har förbättrats genom politiska beslut. I unga år ger grundnivån en köpkraft som kan vara förhållandevis generös jämfört med de konsumtionsmöjligheter som andra i motsvarande ålder har. Det motsatta förhållandet gäller generellt sett i högre åldrar. Enligt utredningens uppfattning behöver dock grundskyddet inte nödvändigtvis vara lika högt för en ung person som för den som förtidspensioneras senare i livet. Det kan i stället vara rimligare att i någon utsträckning låta ohälsoförsäkringens garantinivå sättas i förhållande till den levnadsstandard som är typisk eller genomsnittlig för dem i motsvarande ålder som inte har drabbats av nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller funktionshinder.

Den inkomstrelaterade ersättningen i ohälsoförsäkringen utgör en viss andel av en antagen inkomst som är beräknad på individuell nivå. På motsvarande sätt skulle man kunna betrakta inkomsterna hos någon annan grupp som en antagandeinkomst och låta själva garantinivå uttryckas som en viss andel av denna.

Begränsat ekonomiskt utrymme ända upp i 25–30-årsåldern för icke-förtidspensionärer

Etableringen på arbetsmarknaden sker i dag, och troligen i än högre grad i framtiden, senare i livet än förr. Vi vet att det vanliga mönstret för dem som har förmånen att ha hälsan och arbetsförmåga är att den ekonomiska standarden är ganska blygsam i unga år. Under gymnasietiden bor de allra flesta kvar hos sina föräldrar och är i praktiken bero-

ende av ekonomisk stöd hemifrån. Av dem som väljer att studera vidare på högskola eller universitet lever flertalet huvudsakligen på studiemedel, vilket innebär att de i allmänhet har en måttlig materiell standard. Många bor enkelt och saknar i realiteten ekonomiskt utrymme för annat än det mest nödvändiga. Andra ungdomar börjar arbeta tidigt, men de ökade kraven på kunskap och kompetens i kombination med den för närvarande svaga arbetsmarknaden begränsar möjligheterna att få ett fast jobb med bra betalning. Vissa lyckas förstås få en fast förankring på arbetsmarknaden och kan försörja sig på en bra nivå redan efter gymnasietiden. Många ungdomar är dock hänvisade till tillfälliga anställningar. I dessa fall är det svårt att ha en ekonomisk framförhållning, eftersom försörjningen präglas av en ryckighet. Vissa av de ungdomar som överhuvud taget inte kan försörja sig på arbetsmarknaden tvingas leva på arbetslöshetsersättning i den mån de har kvalificerat sig för en sådan. Förhållandevis många unga människor tvingas i dag förlita sig på kommunens socialbidrag. Det har blivit vanligare att man av ekonomiska skäl bor kvar hemma hos sina föräldrar även långt upp i åldrarna.

Det finns således flera samverkande faktorer som bidrar till att det ekonomiska handlingsutrymmet för icke-förtidspensionärer normalt sett är begränsat ända upp i 25–30-årsåldern. Flertalet får sin första förankring på arbetsmarknaden någon gång efter fyllda 20 år. I takt med stigande ålder och ökad kompentens och yrkeserfarenhet får de flesta en fastare förankring med stigande löneinkomster som följd. De genomsnittliga förvärvsinkomsterna och levnadsstandarden har en relativt den allmänna inkomstutvecklingen stigande tendens upp till ungefär 30-årsåldern. Därefter ligger den relativa reala förändringen av förvärvsinkomsterna fast fram till 55–60-årsåldern. Därefter sjunker relativt sett de genomsnittliga reala förvärvsinkomsterna. För de allra sista åren fram till ålderspensioneringen till och med minskar de genomsnittliga reala inkomsterna absolut sett.

Anpassning av garantinivån till standardutvecklingen i motsvarande ålder

Ovanstående iakttagelse talar för att den garanterade nivån i ohälsoförsäkringen skulle kunna starta på en lägre nivå för de allra yngsta, men räknas upp realt i takt med ökad ålder upp till ungefär 30 år. Därefter skulle den kunna ligga fast på en och samma – högre – nivå fram till 65 år. Med en sådan konstruktion skulle den som i unga år förtidspensioneras på grundnivån få se sin levnadsstandard i viss utsträckning följa den utveckling som hans eller hennes jämnåriga har. Begynnelsenivån

skulle visserligen bli förhållandevis måttlig eftersom låga inkomster är det normala också för andra ungdomar. I gengäld skulle köpkraften öka också för förtidspensionären under den period i livet då hans eller hennes jämnåriga får standardförbättringar typiskt sett. När sedan den relativa standardutvecklingen för de försvärvsarbetande planar ut någon gång efter 30-årsåldern får även förtidspensionärer se sin standardökning plana ut på förhållandevis hög nivå.

Det finns ytterligare ett skäl för att garantinivån inom ohälsoförsäkringen skulle kunna vara något lägre för de allra yngsta. Merparten av dem som i unga år blir beroende av garantinivån torde vara personer med medfödda funktionshinder eller som har drabbats av en allvarlig sjukdom eller skada. Allmänt sett blir det i samhället allt viktigare med utbildning och formellt kunnande. Människor med funktionshinder av olika slag har vanligtvis ett betydligt sämre utgångsläge än övriga att konkurrera på arbetsmarknaden. En gymnasieutbildning och ibland även en längre tids utbildning på högskolenivå är många gånger en förutsättning för att kunna hävda sig på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att ohälsoförsäkringens utformning inte motverkar att denna grupp studerar och fortbildar sig. Om den garanterade nivån inom ohälsoförsäkringen för de allra yngsta innebär ett bättre ekonomiskt alternativ än den försörjningsnivå som ges inom det ordinarie studiemedelsystemet kan det medföra missriktade ekonomiska drivkrafter för exempelvis funktionshindrade ungdomar att söka sig till denna försörjning i stället för att utbilda sig.

Men även med en lägre grundnivå för de allra yngsta sjuka och funktionshindrade kan grundskyddet komma att motsvara en något högre standard än den som de jämnåriga i allmänhet har. Detta kan dock motiveras med att unga funktionshindrade ungdomar ofta befinner sig i en beroendesituation, bland annat till sina föräldrar, som andra ungdomar inte gör i samma utsträckning. En något större ekonomisk frihet kan vara nödvändigt för att kompensera den bristande självständighet som det kan innebära att vara funktionshindrad.

Indexering av garantinivån

Det är den framtida försörjningsförmågan som skall försäkras i en ohälsoförsäkring. Vid sjukdom eller funktionshinder bör försäkringen ersätta inte bara den förvärvsinkomst som personen skulle ha haft vid tidpunkten för att arbetsförmågan gick förlorad, utan också den förväntade framtida reala inkomstökning som han eller hon troligen skulle fått del av om det hade varit möjligt att fortsätta arbeta.

I linje med den försäkringstanke som utredningen anser bör få sätta sin prägel på konstruktionen av grundskyddet bör garantinivån av principiella skäl följa med uppåt i takt med standardförbättringar hos dem som förvärvsarbetar. Om man har uppfattningen att grundskyddet bör utformas som en försäkringsersättning, dvs. återspegla den inkomst den enkilde skulle ha haft om han eller hon inte blivit sjuk eller funktionshindrad, bör det även över tiden finnas en koppling mellan grundnivån och den allmänna standardutvecklingen hos befolkningen i övrigt. Vid reala inkomstförbättringar för dem som arbetar bör därför den garanterade lägstanivån i försäkringen följa med i någon utsträckning.

Utredningen förordar således en viss s.k. inkomstindexering av grundskyddet, precis som för den inkomstrelaterade ersättningen. Syftet är att ge en anpassning till levnadsstandarden för de förvärvsaktiva. Det är ytterst en fråga om rättvisa. Om befolkningen i stort får högre levnadsstandard bör svårt sjuka eller funktionshindrade förtidspensionärer få del av förbättringen. En fullt möjlig lösning är dock att prisindexera garantinivån. Om tanken med garantinivån är att ge en ekonomisk trygghet på en grundläggande nivå kan det vara rimligt att denna anpassas till konsumentprisindex och att eventuella standardförbättringar sker i form av politiska beslut. Sett över en längre period har också pensionssystemets grundnivå – i form av folkpension, pensionstillskott och bostadsstöd – mer eller mindre kontinuerligt stigit realt genom diskretionära politiska beslut. Av principiella skäl vore det dock bättre om en löpande standardanpassning byggs in i systemet.

Samtidigt finns det ett starkt intresse av att de som har drabbats av långvarig eller permanent ohälsa skall kunna ha en långsiktig ekonomisk trygghet. Visserligen skulle en anpassning av försäkringsersättningen till inkomstutvecklingen för de yrkesaktiva på sikt troligen vara gynnsam för den enskilde, men man måste räkna med risken att realinkomsterna stagnerar eller t.o.m. sjunker under vissa perioder. Eftersom möjligheten att på något avgörande sätt kunna påverka sin ekonomiska situation är starkt begränsad för denna grupp finns det skäl för att garantinivån inte skall kunna försämras. Behovet av långsiktig ekonomisk trygghet bör därför få väga tungt vid utformning av grundskyddet.

En ålders- och standardrelaterad garantinivå

Garantinivån bör således dels anpassas till den typiska åldersprofilen i inkomstutvecklingen, dels följa med uppåt i takt med generella inkomstförbättringar hos förvärvsarbetande. En ung funktionshindrad person som är hänvisad till ohälsoförsäkringens garantinivå skulle

således i viss utsträckning få del av den allmänna inkomstutvecklingen och också få del i den åldersrelaterade inkomstutvecklingen.

En sådan konstruktion av grundskyddet gynnar dem som redan tidigt i livet blir hänvisade till garantinivån. Under några år i början skulle visserligen levnadsstandarden vara på en förhållandevis måttlig nivå till följd av den åldersrelaterade delen, men under större delen av livet kan de få en standard som är högre än enligt dagens konstruktion av grundskyddet dels eftersom nivå stiger med ökad ålder, dels eftersom nivån följer med uppåt vid reallönetillväxt.

10 Långtidssjukpenning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Sammanfattning

När en individ har varit sjukskriven i ett år skall ohälsoförsäkringen övergå till att betala ut långtidssjukpenning. Denna nya ersättningsform för personer med långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga föreslås ta vid efter ett års sjukskrivning. Långtidssjukpenning skall liksom sjukpenning vara en ersättning som beräknas dag-för-dag.

Långtidssjukpenningen skall ge ekonomisk ersättning för den framtida försörjningsförmåga som går förlorad till följd av sjukdom. Den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen skall utgöra 80 procent av ett underlag som motsvarar genomsnittet av de två i inkomsthänseende tre bästa år som har föregått övergången till långtidssjukpenning. Om det är till fördel för den enskilde kan den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) användas för den sista av de tre årsinkomsterna.

Utgående inkomstrelaterad långtidssjukpenning skall årligen justeras i förhållande till förändringen i den allmänna prisnivån (KPI).

Den inkomstrelaterade ersättningen skall kompletteras med samma konstruktion och nivå på grundskyddet som vid förtidspension. Den garanterade nivån skall vara både ålders- och standardrelaterad.

Personer med lägre sjukpenning än garantinivån inom långtidssjukpenningen kan efter ansökan beviljas långtidssjukpenning i form av garantinivån redan innan ettårsgränsen har passerats. En förutsättning är att hans eller hennes arbetsförmåga bedöms förbli nedsatt under minst ett år.

10.1 Tidigare förslag

SAK presenterade i sitt betänkande (SOU 1996:113) en modell för att integrera nuvarande förtidspension och sjukbidrag i en allmän ohälsoförsäkring med arbetsnamnet månadsersättning.

Kommittén föreslog att när en person under en period om 450 dagar haft sjukperioder som omfattat sammanlagt 365 dagar skall en övergång ske från sjukpenning till månadsersättning. Beslut om övergång och rätt till månadsersättning skall i princip inte innehålla någon bedömning av sjukfallets varaktighet som bygger på möjligheterna till rehabilitering. Av administrativa skäl ansåg dock kommittén att frågan om sjukfallets varaktighet ändå måste finnas med i bedömningen. Kommittén föreslog därför att försäkringskassan, när den tar fram beslutsunderlag för beräkning av månadsersättning, skall göra en bedömning av om den försäkrade kommer att uppbära sjukpenning i ytterligare minst 60 dagar efter perioden om 365 dagar.

Månadsersättning föreslogs även kunna utges efter särskild ansökan. Arbetsförmågan måste då bedömas vara nedsatt för ytterligare ett år. Månadsersättningen skall enligt förslaget vara en inkomstrelaterad förmån vars storlek beräknas på inkomstförhållandena under ett visst antal år innan sjukfallet inträffade. Enligt huvudregeln skulle månadsersättning beräknas på medeltalet av förvärvsinkomsterna under fyra av de sex senaste åren. Det år med högst och det år med lägst inkomst skulle inte beaktas. Kommittén föreslog också en alternativregel där medeltalet av inkomsterna under alla år från och med 16 års ålder beräknas men där en femtedel av åren inte beaktas. Den delen avsåg år med ingen eller lägst inkomst. Alternativregeln förutsatte mer än sex års förvärvsarbete. Det alternativ som är förmånligast för den försäkrade skulle utgöra grunden för beräkning av månadsersättning. Den pensionsgrundande inkomsten skulle användas som beräkningsunderlag men kunna kompletteras med mer aktuellt underlag från den försäkrade. Perioder med sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsförsäkring liksom vård av sjukt barn som inte fyllt två år och värnpliktstjänstgöring skulle enligt kommitténs förslag utelämnas vid beräkningen.

Kommittén föreslog vidare att kompensationsnivån i månadsersättningen skulle vara 65 procent. För den som inte kvalificerat sig för en inkomstbaserad ersättning föreslog kommittén att det skulle finnas en lägsta nivå för ersättningen motsvarande 2,1 basbelopp per år.

När det gäller den fortsatta rätten till månadsersättning föreslog kommittén att ett aktivt och målinriktat rehabiliteringsarbete skulle vara grund för fortsatt rätt till månadsersättning och att beslutens varaktighet prövas utifrån varje individs situation. Det är försäkringsadministrationen som skall göra dessa bedömningar och kommittén påpe-

kade att det måste ställas ökade krav på försäkringsadministrationen för detta. Den som återgått i arbete och insjuknar igen skall enligt kommitténs förslag ha månadsersättning, om inte 30 dagar eller mer förflutit från det att en sjukperiod avslutats tills en ny sjukperiod börjar.

Beslut om övergång till månadsersättning och beslut med anledning av ansökan om månadsersättning skulle, liksom beslut om fortsatt rätt till månadsersättning, enligt kommitténs förslag fattas av socialförsäkringsnämnden.

Kommittén föreslog vidare att en försäkrad som uppbär månadsersättning skulle kunna pröva ett arbete i rehabiliterande syfte. Kommittén föreslog att nuvarande regler om vilande förtidspension anpassas och överförs till månadsersättningen. För försäkrade med månadsersättning som under vissa gynnsamma förhållanden har möjlighet att arbeta i viss begränsad utsträckning föreslog kommittén regler som skulle göra det möjligt att utnyttja denna arbetsförmåga. Månadsersättningen skulle i dessa fall minskas med en viss del av inkomsten från sådana tidsbegränsade eller oregelbundet återkommande arbeten. Kommittén föreslog dock ett fribelopp som innebär att förvärvsinkomster upp till ett halvt basbelopp skulle godtas utan att månadsersättningen minskas. 65 procent av förvärvsinkomster som överstiger fribeloppet skulle minska månadsersättningen.

10.2 Direktiven

I direktiven till utredningen konstaterar regeringen att Sjuk- och arbetsskadekommitténs förslag om månadsersättning inte var fullständigt och att ytterligare utredning därför behövdes.

Som utredningens uppdrag angavs angående utgångspunkterna för ett nytt system att utredaren skulle lämna förslag till utformningen av ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Ersättningen skulle ersätta dagens system med förtidspension och sjukbidrag. Den princip om månadsersättning som Sjuk- och arbetsskadekommittén skisserat med aktiv rehabilitering som ger återkommande chanser till återgång i arbete och regler för övergång från sjukpenning borde utgöra utgångspunkten vid utformningen av den nya ersättningen. Utredaren borde också överväga om någon mer permanent ersättning skall utformas för försäkrade med mycket allvarliga sjukdomar eller invalidiserande funktionsnedsättningar.

10.3 Långtidssjukpenning

Utredningens förslag: En ny form för ersättning inom ramen för den föreslagna ohälsoförsäkringen (långtidssjukpenning) införs. Långtidssjukpenning ersätter – för den som fyllt 19 år – sjukpenning när en sjukperiod varat 365 dagar eller när den försäkrade haft flera sjukperioder med sammanlagt 365 dagars sjukskrivning under de senaste 450 dagarna. Ersättningen skall vara dag-för-dag-beräknad med koppling till sjukförsäkringssystemet.

Långtidssjukpenningen skall vara inkomstrelaterad men det skall även finnas en garantinivå för dem som inte kvalificerat sig för någon inkomstrelaterad ersättning alls eller endast för en så låg sådan att den inte når upp till garantinivån. Ersättningen utgår i sådana fall i form av ett garantibelopp som utfyllnad upp till garantinivån. Personer med lägre sjukpenning än garantinivån inom långtidssjukpenningen kan efter ansökan beviljas långtidssjukpenning i form av garantinivån redan innan 365-dagarsgränsen har passerats. En förutsättning är att hans eller hennes arbetsförmåga bedöms förbli nedsatt under minst ett år.

10.3.1 En ny ersättningsform

Utgångspunkter

En av grundtankarna i Pensionsarbetsgruppens förslag till ett reformerat pensionssystem är att ålderspensionssystemet skall frikopplas från de övriga pensionsformer som finns i dagens pensionssystem. Ett viktigt argument är att det föreslagna ålderspensionssystemet bygger på ett starkt samband mellan avgifter och förmåner, vilket gör det nödvändigt att förtidspensionerna finansieras vid sidan av detta. Som ett skäl för en koppling mellan sjukförsäkringssystemet och förtidspensionen har pensionsarbetsgruppen angett att den sistnämnda förmånen har likheter med sjukpenning, eftersom medicinska kriterier i båda fallen är avgörande för rätten till förmån.

I dagens system finns två ersättningsformer – sjukpenning och sjukbidrag – vid sjukdom eller med sjukdom jämställda tillstånd, som medför långvarig men inte varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Sjukbidrag är en ersättningsform inom pensionssystemet som en försäkrad kan beviljas om dennes arbetsförmåga på grund av sjukdom inte bedöms som varaktig men väl bestående under avsevärd tid. Ett beslut om sjukbidrag skall vara begränsat i tiden. Enligt Riksförsäkringsverkets

rekommendationer skall det vara fråga om en nedsättning som kan bedömas uppgå till minst ett år. Normalt skall heller inga rehabiliteringsåtgärder vara planerade för den närmaste framtiden för att ett beslut om sjukbidrag skall bli aktuellt. Om nedsättningen bedöms som varaktig blir det i stället fråga om att pröva den försäkrades rätt till förtidspension. Eftersom sjukbidrag skall vara tidsbegränsat kan det jämställas med en till viss tid begränsad förtidspension.

I likhet med pensionsarbetsgruppen finner utredningen att det är rimligt att avskilja ersättningsformer som har sin grund i sjukdom eller liknande tillstånd från ålderspensioneringen, som bygger på helt andra kriterier. Eftersom beslut om sjukbidrag i likhet med sjukpenningbeslut bygger på en medicinsk bedömning hör ersättningar för denna typ av försäkrade mer hemma inom sjukförsäkringssystemet än inom pensionssystemet.

Sjuk- och arbetsskadekommittén har i sitt betänkande skisserat ett system där sjukbidrag och förtidspension avskaffas och ersätts med en från pensionssystemet fristående tidsobegränsad ersättningsform, av kommittén benämnd månadsersättning. I direktiven har utredningen fått i uppdrag att arbeta vidare med ett system med kommitténs förslag som utgångspunkt.

Ohälsoförsäkringens aktiva del

Utredningen har valt en delvis annan utgångspunkt för sitt förslag än den som legat till grund för Sjuk- och arbetsskadekommitténs idéskiss. Som framgått ovan har utredningen haft som föresats att skapa en allmän ohälsoförsäkring som innefattar alla oavsett sjukdomens varaktighet. Försäkringen är avsedd att stimulera aktivitet men till skillnad från SAK är utredningen av den uppfattningen att det är av stort värde att den som kan bedömas ha en varaktigt nedsatt arbetsförmåga även i fortsättningen skall kunna tillförsäkras en varaktig trygghet i form av förtidspension. Även om förslaget avser att stimulera och möjliggöra aktivitet även hos den som beviljats förtidspension, kan man se utredningens förslag till ohälsoförsäkring som bestående av en "aktiv" och en "passiv" del. Under den aktiva delen, då sjukpenning eller långtidssjukpenning skall utgå, är målet att den enskilde skall kunna återvända till arbete medan den som har en bestående arbetsförmågenedsättning skall ha möjlighet att övergå till den mer passiva delen av ohälsoförsäkringen, benämnd förtidspension.

Utredningen instämmer således i den uppfattning som anförs i direktiven att en utgångspunkt för ett nytt system liknande den tidigare föreslagna månadsersättningen skall vara att den försäkrade skall ges

möjlighet till aktiv rehabilitering och återkommande chanser till återgång i arbetslivet. Sådana möjligheter underlättas om den försäkrade i så stor utsträckning som möjligt bibehåller kontakten med sin tidigare arbetsplats, vilken i regel är den naturliga platsen för rehabiliteringsåtgärder. Utredningen delar därför SAK:s uppfattning att det finns skäl att avskaffa ersättningsformen sjukbidrag. Denna innebär ett ställningstagande om att sjukfallet kommer att vara bestående en längre tid (minst ett år) och kommer normalt i fråga endast när rehabiliteringsåtgärder inte är nära förestående. Ett beslut om sjukbidrag kan därför i många fall komma att ses som en övergång till en förutsedd framtida förtidspension. Beslut om sjukbidrag kan därför många gånger riskera att bryta sambandet med arbetslivet och försvåra rehabiliteringsinsatser. Det finns därför goda skäl att införa ett annat system vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga som mer betonar aktivitet och rehabiliteringsförsök och som således har siktet inställt på att individen skall kunna återvända till arbetslivet.

En tidsobegränsad ersättning

En övergång från sjukpenning till långtidssjukpenning föreslås därför, som framgår nedan, i normalfallet inte innebära samma ställningstagande till sjukfallets varaktighet som ett beslut om sjukbidrag gör i dag.

Till skillnad från sjukbidrag skall långtidssjukpenningen inte heller vara formellt begränsad i tiden. Långtidssjukpenning skall dock inte vara en permanent ersättningsform utan är avsedd att utges till dess den försäkrade återgår i arbete och/eller är färdigrehabiliterad. Mot bakgrund av att ett beslut om övergång till långtidssjukpenning normalt inte innehåller någon bedömning av varaktigheten i arbetsförmågenedsättningen och inte heller är tidsbestämt utan kan upphöra från en dag till en annan blir det naturligen så att den måste ges formen av en dag-för-dag ersättning. Det är framför allt av detta skäl som utredningen har funnit namnet månadsersättning oegentligt i sammanhanget och i stället valt att använda benämningen långtidssjukpenning för denna ersättning.

Det är viktigt att personer som inte bedöms kunna återvända till arbetslivet har möjlighet att få den trygghet som en permanent ersättningsform för med sig. Det är inte rimligt att denna kategori personer skall behöva få sin rätt till ersättning fortlöpande omprövad. Utredningen väljer därför att, till skillnad från Sjuk- och arbetsskadekommittén, föreslå att om en försäkrads arbetsförmågenedsättning bedöms

vara bestående skall han inom ohälsoförsäkringssystemet kunna beviljas en permanent ersättning i form av förtidspension.

Eftersom målet ändå är att personer som på grund av sjukdom drabbats av en arbetsförmågenedsättning skall kunna återgå till arbete skall under hela den tid som en person uppbär sjukpenning eller långtidssjukpenning aktiva arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder kunna äga rum. I kapitel 11 föreslår utredningen att rehabiliteringsbehovet kontinuerligt skall prövas och dokumenteras och att ingen rehabiliteringsbedömning skall få vara äldre än sex månader. Först när rehabilitering inte längre kan anses meningsfull och det kan konstateras att arbetsförmågan är stadigvarande nedsatt skall förtidspension kunna beviljas. Bedömningen av nedsättningen av arbetsförmågan skall vara strikt medicinsk. Det är i detta sammanhang viktigt att försäkringskassorna följer upp även de långtidssjukpenningfall som inte är föremål för rehabiliteringsåtgärder så att personer, vilkas arbetsförmåga kan bedömas som varaktigt nedsatt inte går kvar på långtidssjukpenning utan i stället får förtidspension.

I likhet med vad som gäller dagens system med sjukpenning, sjukbidrag och förtidspension skall långtidssjukpenning kunna graderas i relation till arbetsförmågenedsättningens storlek. Liksom vad i dag gäller för sjukpenning och sjukbidrag/förtidspension bör rätt till långtidssjukpenning inträda då arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. Långtidssjukpenningen föreslås kunna utges med en fjärdedel, hälften och tre fjärdedelar förutom hel ersättning på sätt som gäller i dag för de ersättningsformer som redovisats ovan. Utredningen föreslår att samma grad av nedsättning skall ge rätt till hel förmån oavsett om det rör sig om förtidspension, långtidssjukpenning eller sjukpenning. För rätt till hel långtidssjukpenning föreslås således att den grad av arbetsförmågenedsättning som skall ge rätt till hel långtidssjukpenning bestäms till sju åttondelars nedsättning av arbetsförmågan.

Långtidssjukpenningen kommer i huvudsak att ersätta sjukbidragen (cirka 52 000 personer den 31 december 1996) men också långa sjukfall över ett år (drygt 43 000 personer vid samma tidpunkt). Därmed kommer de långa sjukfallen att ersättas och behandlas på ett mer enhetligt sätt än idag, när det ofta kan råda stor likhet mellan situationer med sjukbidrag och sjukpenning. Sjukfall som varat längre tid än ett år är hur som helst att betrakta som långa och av viss varaktighet. Så länge de inte bedöms som permanenta är det väsentligt att rehabiliteringsmöjligheter tas tillvara. Utredningen bedömer att en enhetlig långtidssjukpenning understryker detta.

10.3.2 Övergång till långtidssjukpenning

Automatisk övergång till långtidssjukpenning

I likhet med Sjuk- och arbetsskadekommittén finner utredningen att en lämplig tidpunkt för övergång till en ersättning som mer återspeglar den historiska inkomsten bör vara när den försäkrade haft en sjukperiod om ett år, eller flera sjukperioder om sammanlagt 365 dagar under en period om 450 dagar. Med sjukperiod avses i 3 kap. 3 § AFL tid under vilken en försäkrad i oavbruten följd lider av sjukdom som avses i 7 § AFL eller har rätt till sjukpenning. För att den som har långtidssjukpenning efter ansökan, efter ett års tid, skall kunna övergå till de delvis annorlunda ersättningsregler som gäller vid den vanliga långtidssjukpenningen krävs att även tid med långtidssjukpenning räknas som sjukperiod. Samma sak måste även gälla för att man skall kunna räkna med tidigare perioder med långtidssjukpenning vid beräkning av ny kvalifikationstid enligt regeln om 365 sjukdagar av de 450 senaste dagarna.

I utredningens förslag om långtidssjukpenning ligger en strävan att i normalfallet undvika beslut liknande dagens sjukbidragsbeslut, vilka innebär en bedömning av varaktigheten i sjukfallet. Eftersom sjukbidrag enligt utredningens uppfattning alltför ofta ses som en förberedande period inför den förväntade förtidspensionen är utredningen av uppfattningen att sjukbidragsystemet riskerar att motverka aktivitet och rehabiliteringsinsatser. Utredningens förslag går därför, som framgått ovan, ut på att det inte skall göras någon bedömning av hur stadigvarande sjukfallet kan bli utan långtidssjukpenningen är avsedd att ersätta sjukpenningen automatiskt när något av dessa kriterier är uppfyllt.

Långtidssjukpenning i stället för sjuklön/sjukpenning

I långtidssjukpenningens karaktär av en dag-för-dag beräknad ersättning ligger att den grad av arbetsförmågenedsättning som en person skall ersättas måste kunna variera mellan olika dagar. Det är därför olämpligt att vid övergången fastslå en högsta grad av långtidssjukpenning som skall utgå i samband med övergången, eftersom det kan vara slumpartat vilken nedsättning som gäller för just dagen som övergång till långtidssjukpenning sker. Det skulle också vara en administrativt olämplig lösning att den som är sjuk skulle kunna få ersättning från två ersättningssystem samtidigt, såsom skulle bli fallet om en person har partiell långtidssjukpenning skulle få sjukpenning om han drabbades av en ytterligare nedsättning av arbetsförmågan. Utredningen har därför

kommit fram till att den som uppfyller kraven för långtidssjukpenning bör få all ersättning på grund av arbetsförmågenedsättning i anledning av sjukdom i form av långtidssjukpenning. En person som har övergått till långtidssjukpenning kommer därför inte att ha rätt till sjukpenning eller sjuklön så länge han eller hon uppfyller villkoren för långtidssjukpenning. Beslutet om övergång skall således inte innebära att den försäkrade skall ha långtidsjukpenning i en viss fastställd grad. Den grad av långtidssjukpenning som den försäkrade har rätt till kommer i stället i likhet med sjukpenningen och sjuklönen kunna variera från en dag till en annan.

Ingen karensdag vid återinsjuknande

I detta sammanhang uppkommer frågan om det i likhet med vad som gäller sjukpenning och sjuklön, skall finnas en karensdag inom långtidssjukpenningen i den situationen då en långtidssjukpenningtagare efter att ha återvänt till förvärvsarbete återinsjuknar så kort tid efter återvändandet till arbetet att han fortfarande skall ha ersättning i form av långtidssjukpenning. Det finns anledning att i detta sammanhang betona att en stor del av de tänkta långtidssjukpenningtagarna är personer som med nuvarande system skulle haft sjukbidrag, dvs. haft en pensionsförmån grundad på en arbetsförmågenedsättning som bedömts som bestående under minst ett år. Utredningen anser att eftersom det här således rör sig om människor som har drabbats av dokumenterat långvariga sjukdomar eller jämförbara tillstånd så föreligger inte några skäl för att, som vid helt kortvariga sjukfall, ha en karensdag. Det är också olyckligt att ha en karensdag i dessa sammanhang eftersom detta riskerar att motverka försök till den återgång till arbetslivet som är långtidssjukpenningens mål. Utredningen föreslår därför att det inte skall finnas någon karensdag inom långtidssjukpenningsystemet. Däremot finns det mot bakgrund av att långtidssjukpenningen inte är en permanent ersättning utan en dag-för-dag ersättning inte skäl att för långtidssjukpenningen frångå de krav på sjukförsäkran och läkarintyg som uppställs inom sjukpenningssystemet.

Administrativa överväganden

Den av utredningen valda modellen för övergång till långtidssjukpenning kan ur administrativ synpunkt sägas medföra både för- och nackdelar. Att någon bedömning av sjukfallets längd i samband med övergången inte görs kan i vissa fall innebära att perioden med långtids-

sjukpenning blir mycket kort. Det kan då tyckas onödigt och som ett slöseri med resurser att försäkringskassan räknar fram underlag för långtidssjukpenning när denna endast kommer att utbetalas tillfälligtvis. Man vinner dock mycket i administrativt hänseende med en automatisk övergång eftersom huvuddelen av ärendena kan avgöras på ett förenklat sätt utan någon ingående prövning av annat än ersättningsnivån.

Nedre åldersgräns

När det gäller reglerna för vilka som skall omfattas av systemet med långtidssjukpenning finns anledning att betona att det är viktigt att unga människor som har medfödda funktionshinder eller som har blivit sjuka eller skadat sig i unga år under den tid som ungdomar normalt går i grundskola eller gymnasium inte allt för mycket bör särbehandlas jämfört med andra ungdomar. Ett visst extra stöd behövs visserligen i allmänhet för denna grupp men det bör åstadkommas genom riktade stöd som t.ex. personliga assistenter eller ersättningar för de ökade kostnader som funktionshindret eller sjukdomen för med sig. Det är enligt utredningens mening således av vikt att i möjligaste mån undvika att mycket unga människor lotsas in i ersättningssystem av mer eller mindre varaktig karaktär som långtidssjukpenning eller förtidspension. Utredningen väljer därför att uppställa ett åldersvillkor för inträde i systemet med långtidssjukpenning. En naturlig åldersgräns i detta hänseende är enligt utredningens mening 19 år, eftersom den försäkrade då inte längre är berättigad till studiestöd. Utredningen har i sina direktiv fått i uppdrag att senast den 1 april 1998 ge en särskild redovisning i de delar förslagen avser ungdomar. Utredningens förslag om 19 år som lägsta ålder för långtidssjukpenning är därför inte definitivt utan kan komma att omprövas under det fortsatta utredningsarbetet.

Ansökan om långtidssjukpenning

I normalfallet kommer långtidssjukpenningens garantinivå att understiga sjukpenningen, varför det i allmänhet inte kommer att finnas någon anledning för en försäkrad att ansöka om sådan. I vissa fall, framför allt för personer som aldrig varit etablerade på arbetsmarknaden eller endast haft kortare anställningar, och därför inte har någon sjukpenninggrundande inkomst, eller endast en mycket låg sådan, kan situationen dock vara den omvända. Om en sådan person blir långtidssjuk utan att sjukdomen kan anses bestående kan det hända att garanti-

nivån i långtidssjukpenningen är fördelaktigare för denne. Eftersom långtidssjukpenning för sådana personer kan vara ett ekonomiskt fördelaktigare alternativ än sjukpenning bör möjligheten att ansöka om långtidssjukpenningen i form av ett garantibelopp motsvarande garantinivån hållas öppen. I ansökningsfallen bör dock en prövning göras av sjukfallets beräknade varaktighet. Som krav på sjukfallets varaktighet bör uppställas att den försäkrades arbetsförmåga i större eller mindre omfattning kan bedömas förbli nedsatt under minst ett år framåt. Av samma skäl som vid den automatiska övergången till långtidssjukpenning bör inte sjukpenning och långtidssjukpenning kunna utgå samtidigt. Ett beslut om övergång till långtidssjukpenning efter ansökan bör därför inte heller innebära något fastställande av vilken grad långtidssjukpenning skall utgå med utan endast innebära att eventuell ersättning framöver skall utgå i form av långtidssjukpenning och inte som sjukpenning. Förmånens storlek skall sedan utgå i relation till arbetsförmågenedsättningens storlek dag från dag.

En övergång från sjukpenning till långtidssjukpenning innebär som framgått ovan att ersättningen normalt sett förändras för den försäkrade. Ohälsoförsäkringen övergår då från att ge ersättning i förhållande till det aktuella inkomstbortfallet till en ersättning baserad på en mer historisk inkomst. Många gånger torde förändringen bli förhållandevis måttlig men i vissa fall kan det bli en betydande minskning eller ökning av ersättningens storlek. Ett beslut om övergång till långtidssjukpenning kan därför få stor ekonomisk betydelse för den enskilde. På grund härav bör försäkringskassan åläggas att en viss tid, exempelvis en månad, innan ett beslut om långtidssjukpenning blir aktuellt underrätta den försäkrade om att det är aktuellt med övergång till långtidssjukpenning. Samtidigt bör den försäkrade erhålla en preliminär uppgift om vilket belopp han kan räkna med att få. I samband med underrättelsen bör den försäkrade beredas tillfälle att yttra sig i frågan.

Det bör ankomma på den försäkrade själv och inte försäkringskassan att ta initiativ till en ansökan om långtidssjukpenning. Däremot bör försäkringskassan vara skyldig att informera de försäkrade om möjligheten att ansöka om långtidssjukpenning.

10.4 Inkomstrelaterad långtidssjukpenning

Utredningens förslag: Långtidssjukpenningen skall beräknas med utgångspunkt i inkomsterna under de tre kalenderår som föregår det år som övergång till långtidssjukpenning sker. Långtidssjukpenningen skall uppgå som 80 procent av medeltalet av de två i inkomsthänseende bästa av dessa år (långtidssjukpenningunderlaget). Pensionsunderlaget enligt 4 kap. 2 § lagen om inkomstgrundad ålderspension skall, med undantag av pensionsgrundande belopp avseende barnår, ligga till grund för beräkningen. För det sista av de tre år som utgör grund för beräkningen får dock pensionsunderlaget, om detta är fördelaktigare för den försäkrade, ersättas av den sjukpenninggrundande inkomst som gäller vid beslutet. Samtliga pensionsunderlag skall räknas upp till beslutsårets prisnivå.

10.4.1 Ett inkomstunderlag baserat på de två bästa av de tre senaste åren

Utgångspunkter

Under tid med sjukpenning beräknas ersättningen på den sjukpenninggrundande inkomsten, som är ett mått på den aktuella och förväntade inkomsten. Det är emellertid inte lämpligt att låta en mer långvarig inkomstrelaterad ersättning baseras på enbart de förvärvsinkomster som personen tjänade in omedelbart före sjukfallet. En aktuell inkomst kan avspegla en tillfällig ökning eller minskning av arbetsinsatsen och därför inte vara rättvisande vare sig i förhållande till de tidigare intjänade inkomsterna eller till de inkomster som personen skulle ha fått om han eller hon hade fortsatt förvärvsarbeta. Avsikten med en konstruktion där försäkringen övergår till att beräkna ersättningen på ett historiskt inkomstunderlag är att utjämna den effekt som enstaka år med exceptionellt låg eller hög inkomst kan ha. Genom att tillämpa ett mer stabilt och robust inkomstunderlag kan man åstadkomma en ökad trygghet både för den enskilde och för systemet och samtidigt få en bättre prognos för de framtida inkomsterna. Långtidsjukpenningens storlek bör därför i likhet med förtidspensionen bestämmas i relation till inkomsterna under ett mindre antal år närmast före den tidpunkt då sjukdomen inträffade.

Övergången från sjukpenning till långtidssjukpenning skall i normalfallet ske automatiskt efter ett års sjukskrivning. Det skall inte

göras någon prövning eller bedömning av hur lång tid sjukfallet och arbetsoförmågan kommer att bestå. Av denna anledning kan man vid tillämpning av huvudregeln inte vid beslutet om övergång säkert förutse hur länge långtidssjukpenningen kommer att betalas ut. Man kan dock räkna med att den vanligtvis kommer att betalas ut under några månaders eller enstaka års tid. Långtidssjukpenningen är således avsedd att normalt betalas ut under en förhållandevis begränsad tid till skillnad från förtidspensionen som är avsedd att vara en permanent ersättningsform. För långtidssjukpenningens vidkommande leder utredningens avvägningar till en betoning av behovet av en inkomsttrygghet som säkerställer att den aktuella konsumtionsnivån i stort sett kan bibehållas.

Beräkningsregler

Det finns därför skäl att välja ett delvis annat inkomstunderlag vid beräkning av långtidssjukpenning än vid förtidspension. Utredningens uppfattning är att det liksom vid förtidspension bör vara det pensionsunderlag som bestäms vid beräkningen av pensionsrätt enligt förslaget till reformerat ålderspensionssystem som skall ligga till grund för beräkningen. Långtidssjukpenningen skall dock avspegla mer aktuella inkomstförhållanden än förtidspensionen. Inkomstunderlaget för långtidssjukpenning bör därför beräknas på en kortare period än förtidspensionen. Utredningen har gjort den bedömningen att inkomstunderlaget för långtidssjukpenningen, det s.k. långtidssjukpenningunderlaget, bör grundas på den treårsperiod som föregår det år då långtidssjukpenningen beviljas. Dess storlek skall beräknas på grundval av genomsnittet av de två i inkomsthänseende bästa av de tre senaste åren.

Inkomstunderlaget

Beräkningen av inkomstrelaterad långtidssjukpenning görs således med utgångspunkt i inkomsterna under de tre år som föregår övergången till långtidssjukpenning. Inkomsterna skall bestämmas av de pensionsunderlag som enligt 4 kap 2 § lagen om inkomstgrundad ålderspension bestämts för respektive år, med avdrag för pensionsgrundande belopp avseende barnår. För det senaste av de år som utgör grund för beräkningen har dock en individ i normalfallet omfattande sjukskrivning varför en särskild regel avseende inkomstunderlag för detta år bör införas. För detta år väljs det för individen bästa av pensionsunderlaget, enligt vad som beskrivits ovan, och den sjukpenninggrundande inkomsten

(SGI) som fastställts för den sista dag som individen fått ersättning i form av sjukpenning detta år.

När inkomstunderlagen för de tre åren bestämts och uppräkning till innevarande års prisnivå gjorts ska långtidssjukpenningunderlaget bestämmas. Detta utgörs av genomsnittet av de två högsta av de tre inkomstunderlagen.

Pensionsunderlaget bestäms först vid taxeringen, vilken normalt äger rum i augusti året efter det att inkomsterna har tjänats in. Vid övergångar från sjukpenning till långtidssjukpenning som sker tidigare under året kan det därför uppkomma problem att bestämma pensionsunderlaget för detta år. Om något pensionsunderlag för året före beslutsåret inte är fastställt vid beslutet måste således långtidssjukpenningen preliminärt bestämmas med användande av beslutsårets sjukpenninggrundande inkomst utan hänsyn tagen till det sista årets pensionsunderlag. Detta förutsätter att ett slutligt beslut om storleken på långtidssjukpenningen när det saknade pensionsunderlaget har fastställts. Ett liknande system används redan i dag vid fastställande av förtidspension och regleras i 20 kap. 2 a § AFL. Försäkringskassan skall även i dessa fall fatta ett preliminärt beslut om att ersättning skall betalas ut med ett preliminärt belopp. Om det senare bestäms att ersättning skall utges med högre belopp skall detta utbetalas medan om den slutliga avstämningen leder till ett lägre belopp så är den försäkrade skyldig att återbetala överskjutande belopp endast om han eller hon lämnat oriktiga uppgifter, underlåtit att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet, på annat sätt förorsakat att ersättning utgått med för högt belopp eller i övrigt obehörigen uppburit för hög ersättning och han eller hon skäligen borde ha insett detta. Utredningen föreslår att detta förfarande skall tillämpas även i fråga om utbetalning av långtidssjukpenning.

Eftersom långtidssjukpenningen inte som förtidspensionen är avsedd att vara en permanent ersättning utan normalt endast utges under en övergångsperiod finns inte samma skäl för att komplettera huvudregeln med något alternativt sätt för beräkning av långtidssjukpenningens storlek. Dessutom ger möjligheten att använda den SGI som gäller vid beslutet som ett av de tre beräkningsåren ett visst skydd för den som haft inkomstmässigt dåliga år precis före övergången till långtidssjukpenning. Utredningen avstår därför från att föreslå någon alternativ beräkningsregel.

10.4.2 En ersättningsnivå på 80 procent

Utredningens förslag: Ersättningsnivån i långtidssjukpenningen skall vara 80 procent av det s.k. långtidssjukpenningunderlaget.

Vid sjukdom är det många gånger svårt eller omöjligt att på kort sikt dra ned på sin konsumtion för att kompensera det bortfall av förvärvsinkomsten som blir följden av att inte kunna arbeta. Därför bör ohälsoförsäkringen ersätta en stor andel av det aktuella och faktiska bortfallet av förvärvsinkomster. Inom sjukpenningförsäkringen ersätts i dag 75 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Den 1 januari 1998 skall ersättningsnivån höjas till 80 procent.

När ett sjukfall har pågått i ett år skall enligt utredningens förslag sjukpenningen avlösas av en långtidssjukpenning. Samtidigt skall försäkringen övergå från att beräkna ersättningen utifrån ett aktuellt inkomstunderlag (SGI) till ett underlag som bestäms av inkomsterna under den senaste treårsperioden. Avsikten med att försäkringen skall övergå från att ersätta en aktuell till en historisk inkomst är att det vid ett långt ersättningsfall är lämpligare att utgå från ett mer stabilt, robust inkomstunderlag. Ju längre ersättningsfall, desto mer angeläget att undvika att tillfälligtvis exceptionellt låga eller höga inkomster som ensamt underlag får avgöra ersättningens storlek. Vissa som av olika anledningar har fått se sina förvärvsinkomster sjunka under de senaste åren kommer dock att gynnas av att få sin ersättning beräknad på inkomster som är högre än den SGI som legat till grund för det första årets sjukersättning. Andra kommer att få en lägre ersättning till följd av att de under det första årets sjukskrivning haft sjukpenningen grundad på en SGI som är högre än tidigare års inkomster. Men avsikten med att övergå till att tillämpa ett historiskt inkomstunderlag är inte att själva ersättningen i kronor räknat skall sjunka eller höjas generellt sett. En utgångspunkt för utredningen är att ersättningen vid långtidssjukpenning i normalfallet ungefär skall motsvara ersättningen vid korttidssjukskrivning, så att övergången i största möjliga utsträckning innebär oförändrade ekonomiska villkor för den enskilde.

Troligen kommer den enskilde vanligtvis att få långtidssjukpenningen utbetald under några månader eller högst något eller några års tid, även om det för enskilda individer kan komma att handla om längre perioder. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att det är mindre angeläget att ersättningen skall kunna förbättras realt i takt med realinkomstökningar hos de yrkesarbetande. Med en prisindexering av långtidssjukpenningen ges utrymme för en hög ersättningsnivå vid nybeviljandetidpunkten.

En viktig principiell utgångspunkt för utredningen är att aktivitet skall främjas. Ohälsoförsäkringen skall därför i möjligaste mån ge drivkrafter för dem som har möjlighet att efter förmåga söka sig till egen försörjning. Samtidigt som det permanenta ersättningssystemet i form av förtidspension måste ge en bra och långsiktig inkomsttrygghet för den som har drabbats av varaktig nedsättning av sin arbetsförmåga bör fortsatt aktivitet i princip vara ett bättre ekonomiskt alternativ. Det skall alltid löna sig att vara aktiv och delta i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder. Mot denna bakgrund bör ersättningsnivån vid långtidssjukpenning vara något högre än vid förtidspension.

Med nuvarande regler tillämpas det en enhetlig ersättningsnivå om 75 procent av den förmånsgrundande inkomsten inom sjuk- och föräldraförsäkringen samt vissa andra ersättningsslag. Den 1 januari 1998 skall den enhetliga ersättningsnivån höjas från 75 till 80 procent. Utredningen föreslår en ersättningsnivå vid långtidssjukpenning på 80 procent, samtidigt som en övergång från sjukpenning till långtidssjukpenning innebär en övergång från ett beräkningsunderlag byggt på aktuell inkomst till ett underlag baserat på de senaste tre årens inkomster.

10.4.3 Indexering av den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen

Utredningens förslag: Beräkningsgrunden för den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen – långtidssjukpenningunderlaget – skall prisindexeras.

Troligen kommer den enskilde vanligtvis att få långtidssjukpenningen utbetald under högst något eller några års tid. För långtidssjukpenningens vidkommande gör utredningen den bedömningen att det är mer angeläget med en hög ersättningsnivå vid nybeviljandetidpunkten än att ersättningen skall kunna förbättras realt i takt med realinkomstökningar hos de yrkesarbetande. Denna bedömning grundas på att långtidssjukpenningen till sin karaktär har många likheter med den kortvariga sjukpenningen och att detta bör leda fram till i stora drag likartade ersättningsregler.

När ett sjukfall har inträffat är vanligtvis möjligheterna starkt begränsade för den enskilde att på kort sikt påverka den ekonomiska situationen för att kompensera den minskning eller det totala bortfall av förvärvsinkomsten som blir följden. Särskilt för dem som har försörjningsansvar är det många gånger svårt eller omöjligt att snabbt ställa

om eller dra ned på familjens konsumtion. I händelse av sjukdom bör försäkringen i det korta perspektivet garantera en ordentlig inkomsttrygghet som träder in så att den aktuella konsumtionsnivån i stort sett kan bibehållas. I början av ett sjukfall bör därför ersättningen vara beräknad i förhållande till det aktuella inkomstbortfallet och ersättningsnivån vara förhållandevis hög.

Även om det kan diskuteras huruvida ovanstående ställningstaganden beträffande kortvariga sjukskrivningar är fullt ut giltiga för sjukfall som passerat ettårsgränsen finns det vissa ytterligare omständigheter som talar för att tillämpa ett motsvarande synsätt för långtidssjukpenningens vidkommande. Vid övergången från sjukpenning till långtidssjukpenning skall det inte göras någon bedömning av varaktigheten för sjukfallet. En långtidssjukpenning kan därför komma att betalas ut under allt från några dagar till kanske några års tid. Frånvaron av en varaktighetsbedömning leder enligt utredningens uppfattning fram till att ersättningen i långtidssjukpenningen i största möjliga utsträckning bör överensstämma med den – relativa höga nivå – som personen har fått under det första årets sjukfrånvaro. Med en hög initial ersättning finns det av finansiella skäl i motsvarande grad mindre utrymme för en generös uppräkning över tid, vilket talar för prisindexering.

10.5 Garantinivån

Utredningens förslag: Garantinivån i långtidssjukpenningen bör vara identisk med den konstruktion och nivå för grundtryggheten som i kapitel 13 föreslås i förtidspensionen.

I ohälsoförsäkringens karaktär av en allmän försäkring är ett mycket viktigt inslag att den omfattar alla och därmed ger samtliga försäkrade möjlighet till en tillräcklig försörjning vid långvarig sjukdom. Den som av hälsoskäl långvarigt saknar möjlighet att försörja sig måste garanteras en försörjning.

Garantinivån i långtidssjukpenningen bör vara identisk med den konstruktion och nivå för grundtryggheten som föreslås i förtidspensionen. Se kapitel 13.

10.6 Bostadsstöd

Utredningens förslag: Långtidssjukskrivna skall inte vara berättigade till bostadsstöd till pensionärer (BTP). Ett särskilt bostadsstöd till långtidssjukskrivna i form av utfyllnad upp till skälig levnadsnivå bör utredas.

Långtidssjukpenningen skall vara en del av sjukförsäkringssystemet med inriktning mot en återgång i arbete och egen försörjning. Långtidssjukpenningen utgör en fortsättning av sjukpenningen och skiljer sig från denna enbart genom den något skilda beräkningsgrunden för ersättningen. En konsekvens av att sjukbidraget, som är en del av pensionssystemet, ersätts av långtidssjukpenning är att de som har långtidssjukpenning inte samtidigt skall kunna erhålla bostadstillägg till pensionärer (BTP). Däremot kommer de att vara berättigade till bostadsbidrag enligt ordinarie grunder.

För dem som har en inkomstrelaterad långsjukpenning byggd på en inkomst som de tidigare försörjt sig på framstår bostadsbidraget som det naturliga bostadsstödet. Det är samma stöd som funnits tillgängligt under det första sjukskrivningsåret och är utformat för den aktiva befolkningen. BTP är i stället en del av pensionssystemets grundtrygghet. Det utgör ett komplement för dem som är varaktigt beroende av sin pensionsinkomst och skall göra det möjligt för alla pensionärer att bo bra. Till skillnad från vad som gäller för bostadsbidraget kan BTP också utgå till ensamstående över 29 år och barnlösa.

Den 31 december 1996 var det enligt RFV:s statistik omkring 52 000 personer som hade sjukbidrag. Av dessa hade majoriteten, omkring 34 500, helt sjukbidrag. Det var vanligare att kvinnor än män hade sjukbidrag. Drygt 60 procent av det totala antalet sjukbidragstagare var kvinnor. Den som har sjukbidrag kan också vara berättigad till andra pensionsförmåner, såsom bostadstillägg för pensionärer (BTP). Av dem som hade helt sjukbidrag hade 38 procent också BTP. Andelen personer som hade BTP var störst bland dem som hade helt sjukbidrag. Bland de personer som endast hade ett fjärdedels sjukbidrag var det endast 2,5 procent som även hade BTP. Vid samma tidpunkt fanns det nära 43 000 personer som hade varit sjukskrivna mer än ett år. Antalet långtidssjukskrivna har under större delen av 1990-talet uppvisat en sjunkande tendens från en toppnotering år 1991 på drygt 76 000 personer med en sjukskrivningstid på över ett år.

Hushåll med barn kan redan enligt dagens regler få bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Den som har sådant bostadsbidrag har inte rätt till BTP för bostadskostnad till den del denna

motsvaras av bostadsbidrag. För denna grupp av långtidssjukpenningtagare torde därför inte ändringen av reglerna om sjukbidrag få någon avgörande betydelse. Den som inte har barn har enligt dagens regler rätt till bostadsbidrag endast om han eller hon är mellan 18 och 29 år gammal. Bidrag utgår inte heller om den försäkrade uppbär BTP. Möjligheterna att få bostadsbidrag för hushåll utan barn är begränsade även på så sätt att bostadsbidrag utgår med 75 procent av den del av boendekostnaden per månad som överstiger 1 800 kronor men inte 2 600 kronor. Om månadskostnaden är högre lämnas bostadsbidrag med 50 procent av den överskjutande kostnaden per månad upp till 3 600 kronor. Detta gäller dock endast om den försäkrade har inkomster som inte överstiger 41 000 kronor för ensamboende och 58 000 kronor för makar. Vid högre inkomster skall bidraget reduceras med en tredjedel av det överskjutande beloppet.

Enligt nuvarande regler har alltså den som inte har barn rätt till bostadsbidrag om denne är mellan 18 och 29 år. Det bidrag som kan tänkas utgå till en långtidssjukpenningberättigad med grundnivå är dessutom på grund av den reduceringsregel som redovisats i föregående stycke otillräckligt. Långtidssjukpenning på grundnivå kommer troligen ofta utgå till unga handikappade. För dem är det nödvändigt med ett särskilt bostadsstöd för att de skall kunna leva ett självständigt liv trots att de saknar egen omedelbar försörjningsförmåga.

Utredningen är av den uppfattningen att det kommer att krävas ändrade regler inom bostadsstödssystemet för att kompensera framför allt dem med långtidssjukpenning på grundnivå. Utredningen förordar en lösning liknande särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP). Detta är ett särskilt bostadsstöd som garanterar den enskilde en skälig levnadsnivå, i princip motsvarande en schabloniserad socialbidragsnivå och kostnader för en skälig bostad, vilket utges till pensionärer som efter avdrag för skäliga boendekostnader har inkomster som understiger skälig levnadsnivå. Ersättningen utgår i form av ett utfyllnadsbelopp upp till den skäliga levnadsnivån. En sådan förändring av bostadsstödet är komplicerad och kräver omfattande överväganden, varför denna fråga hinner utredas inom ramen för denna utredning. Regeringen kommer enligt vad utredningen erfarit under hösten 1997 tillsätta den utredning, med uppdrag att se över bostadsstödssystemet, som aviserats i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1). Frågan om bostadsstöd för dem som enligt förslaget skall få långtidssjukpenning bör lämpligen utredas inom den utredningen.

10.7 Beslutsnivå

Utredningens förslag: Beslut om övergång till långtidssjukpenning utan ansökan fattas av tjänsteman på försäkringskassan medan socialförsäkringsnämnd beslutar i ärenden där den försäkrade ansökt om långtidssjukpenning.

I Sjuk- och arbetsskadekommitténs skiss till månadsersättning avsågs som nämnts ovan att det skulle göras en bedömning av möjligheterna att sjukfallet skulle kunna avslutas inom sextio dagar. Utredningen ansåg att eftersom det var fråga om beslut av stor betydelse för den enskilde och att det var naturligt att i samband med beslutet ta upp frågor om rehabilitering så borde förtroendevalda ingå i beslutsprocessen och beslutet således fattas av socialförsäkringsnämnd.

I vår modell avses beslut om övergång till långtidssjukpenning i normalfallet ske utan någon prövning av arbetsförmågenedsättningens varaktighet när sjukfallet har varat en viss tid. Ett sådant beslut innefattar därför inte några bedömningar utan är en direkt följd av hur lång tid den försäkrade uppburit sjukpenning. På grund av detta bör beslutet i dessa fall kunna fattas av en tjänsteman på försäkringskassan.

Då frågan om långtidssjukpenning väckts genom en ansökan av den försäkrade är situationen däremot en annan. I dessa fall ankommer det på beslutsfattaren att bedöma om nedsättningen av arbetsförmågan kommer att vara ett år. Då det i anförda fall kan bli fråga om ett stort inslag av bedömningar vid beslutsfattandet bör beslut i ansökningsfallen fattas med medverkan av förtroendevalda och således ankomma på socialförsäkringsnämnd.

10.8 Överklagande av beslut

Utredningens förslag: Försäkringskassas beslut i ärenden rörande långtidssjukpenning skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Både den enskilde och Riksförsäkringsverket skall kunna överklaga besluten. Överklagande skall ske enligt de regler som i dag gäller för överklagande av beslut i ärenden om försäkring enligt 20 kap. i lagen om allmän försäkring.

Enligt gällande regler i 20 kap. 11 § AFL kan beslut av försäkringskassa i ärenden om försäkring enligt lagen om allmän försäkring överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut som en

enskild tjänsteman hos försäkringskassan fattat får dock inte överklagas av en enskild utan att omprövning först skett hos försäkringskassan. En enskilds överklagande av sådant beslut innan beslutet har omprövats skall ses som en begäran om omprövning enligt nämnda paragraf. Ett överklagande eller en begäran om omprövning skall om det kommer från en enskild vara inkommet inom två månader från att denne fick del av beslutet. Om överklagandet anförs av allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket skall detta komma in inom två månader från det att beslutet meddelades. Allmän försäkringskassas, Riksförsäkringsverkets eller domstols beslut skall omedelbart gälla, om inte annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet. I såväl länsrätt som kammarrätt ingår nämndemän i rätten. För prövning i kammarrätt krävs prövningstillstånd.

Försäkringskassan kommer efter ett genomförande av utredningens förslag till långtidssjukpenning att fatta beslut om övergång till sådan ersättning och fastställa nivån på denna. Det bör vara möjligt att överklaga såväl ett beslut om övergång till långtidssjukpenning som ett beslut att avslå en ansökan om övergång till sådan. Likaledes bör överklagande av det ersättningsbelopp som försäkringskassan bestämt var tillåtet. Både den enskilde och Riksförsäkringsverket bör kunna överklaga försäkringskassans beslut i ärenden rörande långtidssjukpenning.

Som framgått ovan är långtidssjukpenningen avsedd att vara nära kopplad till sjukförsäkringssystemet. De avgöranden som försäkringskassan kommer att fatta kan inte antas komma att i någon betydande mån avvika från de beslut som i dag fattas i ärenden om sjukpenning. Det saknas därför anledning att skapa nya överklaganderegler med anledning av långtidssjukpenningen. Gällande regler för överklagande av beslut om sjukpenning i 20 kap. AFL kan därför tillämpas även på den av utredningen föreslagna nya ersättningen.

10.9 Arbetsrättsliga konsekvenser

Enligt gällande lagstiftning och praxis på området kan inte en arbetsgivare åberopa en arbetstagares sjukdom som grund för uppsägning. Undantag gäller för det fall då arbetstagarens arbetsförmåga på grund av sjukdom är så nedsatt att han eller hon inte längre kan utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren. För att man skall kunna fastslå att så är fallet krävs i praktiken att alla möjligheter till rehabilitering kan bedömas vara uttömda. En arbetsgivare kan nämligen som regel inte åberopa arbetsförmågenedsättning som grund för uppsägning så länge det pågår rehabiliteringsinsatser inriktade på återgång till arbete hos denne. Det spelar i denna situation däremot ingen avgörande roll vilken ersättningsform som utges från socialförsäkringen. Ett beslut om övergång från sjukpenning till långtidssjukpenning kan därför enligt utredningens bedömning inte i sig medföra att det föreligger saklig grund för uppsägning.

I samband med övergång till långtidssjukpenning kommer normalt inte att finnas något myndighetsbeslut grundat på att den anställdes arbetsförmågenedsättning är stadigvarande på sätt som vid dagens beslut om sjukbidrag. En arbetsgivare som vill säga upp en person på grund av arbetsförmågenedsättning torde därför vid en uppsägningstvist i de fall långtidssjukpenning beviljas själv ha att förebringa sådan utredning som behövs för att uppfylla bevisbördan för att den anställdes arbetsförmåga är så stadigvarande nedsatt att han inte kan förväntas att kunna utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren. Detta förhållande kan i vissa fall sägas indirekt påverka den enskildes anställningstrygghet i en positiv riktning. I de fall långtidssjukpenning beviljas efter ansökan och det görs en bedömning av arbetsförmågenedsättningens varaktighet torde situationen i anställningsskyddshänseende bli densamma som vid beviljande av sjukbidrag enligt dagens regler.

Det har ovan framgått att arbetsförmågenedsättning på grund av sjukdom enligt praxis inte är saklig grund för uppsägning så länge det pågår rehabilitering med sikte på återinträde på den egna arbetsplatsen. Detta gäller dock endast om det inte kan visas att den anställde inte framöver kan förväntas utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren. Detta förhållande är intressant mot bakgrund av den s.k. steg-för-steg bedömning som används för bedömningen av den enskildes arbetsförmåga och vilka rehabiliteringsinsatser som skall sättas in. En övergång till steg 6 betyder nämligen att rehabiliteringsinsatserna inriktar sig mot ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete och inte är direkt inriktade mot den gamla arbetsplatsen. Vad arbetsgivaren i en uppsägningsvist ändå måste visa är att den anställde inte kommer att kunna utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren. Den aktuella

övergången till steg 6 är ett avgörande som fattas i samråd mellan försäkringskassan och arbetsgivaren. Övergången kan många gånger närmast betraktas som resultatet av en förhandling mellan de inblandade aktörerna snarare än ett slutligt ställningstagande till möjligheterna att återvända till den tidigare arbetsgivaren. Enligt utredningens bedömning utgör därför en övergång till steg 6 inte i sig något säkert bevis för att personen i fråga inte efter rehabiliteringen trots allt kan komma att kunna utföra arbete av betydelse hos den tidigare arbetsgivaren. Huruvida så är fallet eller inte kommer i stället att få avgöras mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall.

Utredningens uppfattning är således att de förslag till ändringar i ersättningsreglerna som föreslås i betänkandet inte påverkar anställningsskyddet på sådant sätt att det föreligger något behov av ändringar i lagen om anställningsskydd. För det fall det finns behov av att göra förändringar i anställningsskyddet mot bakgrund av vad som anförts i det föregående om anställningstryggheten i samband med rehabilitering är det utredningens uppfattning att denna fråga är starkt kopplad till frågan om vilket ansvar arbetsgivaren har, framför allt i kostnadshänseende, i dessa fall. Det skulle därför vara olämpligt att komma med förslag i dessa delar samtidigt som arbetsgivares kostnads- och åtgärdsansvar vid rehabilitering utreds i annan ordning (dir 1997:90).

11 Aktiv rehabilitering och uppföljning

Sammanfattning

I detta kapitel föreslår utredningen vissa förändringar inom rehabiliteringsområdet. I syfte att få en mer sammanhållen ohälsoförsäkring föreslås att rehabiliteringspenningen tas bort. Den som genomgår rehabiliteringsåtgärder skall i stället erhålla sjukpenning eller långtidssjukpenning. Detta innebär dock ingen förändring beträffande ersättningsnivån. I övrigt föreslås även regelförändringar som har till avsikt att ytterligare betona vikten av uppföljning och planering av rehabiliteringsåtgärderna. Vidare föreslås utökade möjligheter att som rehabiliteringsåtgärd påbörja en längre högskoleutbildning samt att den som erhållit förtidspension skall kunna ansöka om att få ta del av rehabiliteringsåtgärder. Utredningen föreslår också ökade möjligheter för den försäkrade att få frågor om den egna rehabiliteringen prövade av en högre instans.

11.1 Bakgrund

Inom såväl arbetsmarknadspolitiken som inom sjukförsäkringssystemet tillämpas den s.k. arbetslinjen. Denna innebär inom sjukförsäkringssystemet att målet är att den som på grund av sjukdom står utanför arbetsmarknaden så snabbt som möjligt helt eller delvis skall återfå arbetsförmågan så att han ska kunna återgå i arbete och därigenom kunna försörja sig själv. Målet är att så långt möjligt undvika långa passiva sjukskrivningar. Den försäkrade skall erbjudas möjligheter till rehabilitering i form av t.ex. arbetsprövning och utbildning.

Under senare år har också inriktningen inom sjukförsäkringen varit att man starkt betonat betydelsen av rehabiliteringsinsatser vid sjukskrivningar. Denna tendens framgår av statistik som tagits fram av Riksförsäkringsverket (RFV Redovisar 1997:6, Risk- & frisk faktorer)

angående rehabiliteringsinsatser vid långa sjukskrivningar (60 dagar eller längre). Från mitten av 1980-talet har det varit en i det närmaste konstant ökning av den andel långtidssjukskrivningar vid vilka rehabiliteringsinsatser satts in. Medan det budgetåret 1985/86 sattes in rehabiliteringsåtgärder vid sju procent av dessa sjukskrivningar hade siffran stigit till 20 procent 1993/94. Den stora majoriteten av långvarigt sjukskrivna blir således inte föremål för rehabiliteringsåtgärder utan kan spontant återgå i arbete. Ett annat tecken på att rehabiliteringsarbetet under denna tid blivit mycket mer aktivt är det faktum att åtgärderna i dag sätts in betydligt tidigare än under mitten av åttiotalet. I undersökningen delas insatserna upp i tre grupper; utredning, utbildning och arbetsträning, varav den sistnämnda är den vanligaste åtgärden och kommit till användning i 59 procent av de undersökta fallen. Utredning sker i 26 procent och utbildningsinsatser i 13 procent av fallen. Det finns även skillnader mellan de typer av åtgärder som erbjuds män respektive kvinnor. Män erbjuds oftare mer omfattande rehabilitering t.ex. i form av utbildning medan kvinnor oftare erbjuds träning på arbetsplatsen. Skillnaden har under åren 1991–1994 minskat något, dock framför allt på grund av att fler män än tidigare arbetstränar i förhållande till dem som genomgår utbildning. Det finns en risk för att särskilt kvinnor i okvalificerade arbetaryrken inom tjänstesektorn på grund av att rehabiliteringsåtgärderna i dessa fall ofta innebär arbetsträning på den gamla arbetsplatsen i större omfattning blir kvar i sektorer av arbetsmarknaden som är på tillbakagång. Undersökningen visar inte helt överraskande att resultaten är mest positiva för yngre och dem med mindre omfattande medicinska problem. Det visar sig dock att åtgärderna även bland de äldsta ofta är framgångsrika.

Utredningen är av uppfattningen att de flesta som på grund av sjukdom drabbats av en arbetsförmågenedsättning i möjligaste mån och så snabbt som möjligt vill återvända till arbetslivet. I en allmän ohälsoförsäkring ingår därför möjligheten för den försäkrade att beredas rehabiliteringsåtgärder som en mycket viktig del. Det är också ur samhällets synvinkel av vikt att undvika långa sjukskrivningar med de kostnader detta medför och det skattebortfall som också blir en följd av om människor i förvärvsaktiv ålder under en lång tid tvingas vara borta från arbetslivet på grund av sjukdom. Framgångsrika rehabiliteringsinsatser är således positiva ur såväl den enskildes som samhällets synvinkel.

Det är av stor betydelse att den sjuke så tidigt som möjligt under sjukperioden erbjuds möjlighet att genom rehabiliteringsåtgärder öka sina möjligheter att återvända till arbetslivet. Om allt för lång tid tillåts gå innan rehabiliteringsåtgärder aktualiseras finns risk för att den försäkrade passiviseras och att hans motivation att genomgå åtgärderna avtar. Det är dock självklart även viktigt att inte sätta igång med rehabi-

literingsåtgärder förrän den försäkrades hälsotillstånd med säkerhet har blivit så mycket bättre att åtgärderna inte är till mer skada än nytta i läkningsprocessen. I detta sammanhang finns därför anledning att betona vikten av samråd med, förutom den försäkrade själv, behandlande läkare för att undvika att rehabiliteringsinsatser sätts in vid fel tidpunkt.

Rehabiliteringsåtgärder skall planeras av försäkringskassan i samråd med den enskilde. Erfarenhetsmässigt är den försäkrades motivation att genomgå rehabilitering av avgörande betydelse för utsikterna till framgång. Det är därför mycket betydelsefullt att den enskildes önskemål – även om de givetvis inte kan tillåtas vara helt styrande – i största möjliga mån respekteras för att de valda åtgärderna verkligen skall ha chans att bli meningsfulla. Det är också viktigt att försäkringskassan informerar om vilka möjligheter som står till buds inom socialförsäkringssystemet, vilka regler som är tillämpliga m.m. för att undvika att onödiga missförstånd försvårar och försenar nödvändiga rehabiliteringsåtgärder. Förutom att det är viktigt att den enskildes åsikter tas till vara är det också av mycket stor vikt för att åtgärderna skall kunna få önskat resultat att de planeras noga och efter hand kan följas upp så att de kan anpassas till inidividens förändrade behov.

Lika viktigt som att betona betydelsen av att rehabiliteringsinsatser sätts in för att den enskilde skall kunna återfå sin arbetsförmåga är det att betona att rehabiliteringsinsatser inte slentrianmässigt sätts in i de fall utsikterna till framgång kan bedömas som begränsade. Det är från både den enskildes och ur samhällets synvinkel därför viktigt att den selektering som är nödvändig för att se i vilka fall rehabiliteringsinsatser skall sättas in görs med stor omsorg. Även de utredningar som slutar med bedömningen att rehabiliteringsinsatser inte kan antas leda till att den försäkrade återfår sin arbetsförmåga är värdefulla eftersom den försäkrades rätt till förtidspension klarläggs. Därmed kan dennes rätt till en långvarig trygghet genom förtidspension fastställas och såväl den försäkrade som samhället besparas ytterligare besvär och kostnader, vilka skulle kunnat bli följden av fruktlösa rehabiliteringsförsök. För att rehabiliteringsverksamheten på längre sikt skall bli framgångsrik är det viktigt att det pågår en kontinuerlig lärprocess i rehabiliteringsfrågor på försäkringskassorna så att kompetensen hos dem som där har ansvar för rehabiliteringsverksamheten hela tiden ökar. En för framtiden viktig inriktning av denna process tycks, med anledning av den ovan relaterade RFV-rapporten, vara en satsning på mer differentierad rehabilitering av kvinnor; särskilt av dem med låg utbildning. För en ytterligare utveckling av rehabiliteringsverksamheten krävs generellt sett en ytterligare satsning på utvärdering av de insatser som görs.

I normalfallet är det inte försäkringskassan som skall stå för åtgärderna som sådana utan kassan har framför allt ett samordningsansvar.

Försäkringskassan kan sägas ha en dubbel roll vid rehabiliteringsärenden. Kassan har att bevaka det allmännas intressen och ställa krav på den enskilde att ställa upp på åtgärder i syfte att han eller hon skall kunna återfå sin arbetsförmåga. Om den försäkrade inte medverkar i föreslagna rehabiliteringsåtgärder kan han eller hon gå miste om sin försäkringsförmån. I dessa sammanhang har således försäkringskassan en myndighetsutövande roll gentemot den försäkrade. Å andra sidan skall försäkringskassan även vara ett stöd för den försäkrade och försöka motivera och stimulera till en aktiv medverkan i rehabiliteringen. Ett viktigt inslag i denna stödfunktion är att försäkringskassan under rehabiliteringsplaneringen samarbetar med den försäkrades arbetsgivare och övriga rehabiliteringsaktörer för att få till stånd lämpliga rehabiliteringsåtgärder. Försäkringskassan skall också vägleda den försäkrade så att han eller hon kommer i kontakt med rätt myndigheter och på detta sätt hjälpa denne att ta till vara sina rättigheter. Man kan uttrycka det så att försäkringskassan gentemot andra aktörer och myndigheter i rehabiliteringsverksamheten skall verka för den försäkrade på ett sätt som till vissa delar påminner om en ombudsroll. Det är dock av vikt att betona att försäkringskassan inte är ett ombud i den meningen att den bara har att se till den enskildes önskemål och intressen utan också, vilket framgått ovan, har att agera som en myndighet.

Det förtjänar att poängteras betydelsen av att inte blanda ihop olika myndigheters uppdrag så att det uppstår oklarheter om vilken myndighet som har ansvaret för vilka åtgärder. Det är viktigt att de olika myndigheternas ansvarsområden ligger så tätt intill varandra att det inte finns risk för att någon försäkrad "hamnar mellan två stolar". Risk för denna situation finns kanske framför allt mellan arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Ett fall som kan tänkas uppstå är det att försäkringskassan rehabiliterat en försäkrad och anser att denne numera har arbetsförmåga i större eller mindre utsträckning och alltså inte längre har rätt till sjukersättning. Arbetsmarknadsmyndigheterna kan teoretiskt, i samma situation, göra den bedömningen att han måhända har en arbetsförmåga men att han ändå inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande i sådan mån att han anses som arbetsför. Den försäkrade kommer därför inte att betraktas som arbetslös och får då inte rätt till arbetslöshetsersättning. Det är därför viktigt att försäkringskassan tidigt initierar att den försäkrade kommer i kontakt med arbetsförmedlingen och att försäkringskassan i samråd med arbetsförmedlingen utformar en rehabiliteringsplan. När den försäkrade återfått arbetsförmågan är försäkringskassans uppgift slutförd och det ankommer på arbetsförmedlingen att stödja den försäkrade, som nu är att betrakta som arbetslös, och i förekommande fall bekosta omskolningsåtgärder.

11.2 Innebörden av rehabilitering

Utredningens förslag: För att tydliggöra vilka åtgärder som omfattas av 22 kap. AFL föreslår utredningen att begreppet rehabilitering definieras i kapitlets första paragraf så att det tydligt framgår att ordet rehabilitering i 22 kapitlets mening avser arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder och inte medicinsk behandling och rehabilitering.

Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att det med rehabilitering i 22 kap. AFL:s mening är arbetsprövning, omskolningsåtgärder, utbildningsinsatser och liknande som avses. Medicinsk behandling i syfte att den försäkrade skall bli frisk liksom medicinsk rehabilitering, vilket i normalt språkbruk är det som avses med rehabiliteringsbegreppet, avses här inte. Det är enligt utredningens mening olyckligt att detta förhållande inte klart framgår av lagtexten, vilket kan leda till missförstånd mellan den försäkrade och inblandade myndigheter. På grund av detta bör omfattningen av vad som omfattas av de rehabiliteringsåtgärder som den försäkrade kan begära och som försäkringskassan har att samordna och utöva tillsyn över tydligare avgränsas i lagtexten. Det finns därför enligt utredningens mening anledning att införa en ny första paragraf i 22 kap. AFL där begreppet rehabilitering definieras som åtgärder som den försäkrade behöver, utöver rent medicinsk behandling eller rehabilitering, för att återfå eller behålla sin arbetsförmåga.

11.3 Planering av rehabiliteringsåtgärder

Utredningens förslag: Försäkringskassan skall i samtliga fall då det blir aktuellt att klarlägga den enskildes behov av rehabiliteringsinsatser upprätta en rehabiliteringsplan. Denna skall fortlöpande följas upp och vid behov omprövas på så sätt att ingen rehabiliteringsbedömning tillåts vara äldre än sex månader gammal.

Enligt 22 kap. 6 § AFL skall försäkringskassan upprätta en rehabiliteringsplan om den försäkrade behöver en rehabiliteringsåtgärd, för vilken det kan utgå rehabiliteringsersättning. Planen skall enligt samma lagrum såvitt möjligt upprättas i samråd med den försäkrade. Planen skall ange de rehabiliteringsåtgärder som skall komma i fråga och vem som skall ha ansvaret för dem. Vidare skall den innehålla en tidsplan för åtgärderna och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra

rehabiliteringen. Planen skall dessutom innehålla uppgift om den beräknade kostnaden för ersättning under rehabiliteringstiden. Försäkringskassan har att fortlöpande se till att planen följs och att det vid behov görs nödvändiga ändringar i den.

Det är således inte ett absolut krav att den försäkrade lämnar sitt medgivande till planen för att den skall kunna upprättas. Den försäkrade riskerar till och med enligt 20 kap. 3 § AFL att förlora sin rätt till rehbailiteringsersättning om han inte medverkar i rehabiliteringsåtgärder. Det är dock viktigt för att den ska kunna lyckas att försäkringskassan upprättar planen tillsammans med den försäkrade och att planeringen sker med stor lyhördhet för den försäkrades egna önskemål.

Under den tid som rehabiliteringsåtgärder pågår kan förändringar inträda i den försäkrades situation. Hans hälsa kan både förbättras och försämras, hans motivation att genomföra åtgärderna kan förändras och även i övrigt kan omständigheterna ändras. Det kan också vara fråga om en rehabilitering som genomförs med olika delmål. Det är därför viktigt att försäkringskassorna följer upp hur åtgärderna fortskrider och att försäkringskassorna är flexibla och har beredskap för att förändringar kan bli nödvändiga i rehabiliteringsplanen. Enligt utredningens mening är denna uppföljning av mycket stor vikt. Detta dels för att den försäkrade inte skall behöva fortsätta med rehabiliteringsåtgärder som visar sig mindre verkningsfulla eller lämpliga och dels för att se till att de medel som finns tillgängliga för rehabiliteringsinsatser används på det sätt och för de individer där möjligheterna till framgång kan bedömas som störst.

För att ytterligare betona vikten av en god planering och uppföljning anser därför utredningen att det, till skillnad från vad som gäller i dag, i AFL bör föreskrivas att en rehabiliteringsplan alltid skall upprättas när det blir fråga om att klarlägga den försäkrades behov av rehabilitering. Denna behöver inte formellt tillställas alla intressenter men det måste ändå vara naturligt att innehållet i planen, såvitt inte sekretessregler lägger hinder i vägen, blir känt för alla som kan bli involverade i åtgärderna. Vidare bör det enligt utredningens mening i lagtexten även starkt poängteras vikten av uppföljning och flexibilitet i den fortsatta planeringen av åtgärder. Därför bör det ställas krav på att rehabiliteringsplanerna med jämna mellanrum följs upp. En rimlig utgångspunkt bör härvid vara att en rehabiliteringsbedömning inte får bli äldre än sex månader. För att tydliggöra detta krav på en uppföljande rehabiliteringsbedömning är det enligt utredningens mening lämpligt att även den nya rehabiliteringsbedömningen skall ha formen av en plan. För det fall den förra planeringen vid den nya rehabiliteringsbedömningen fortfarande anses vara adekvat saknas självklart anledning att förändra själva innehållet i planen. Det är ändå av vikt att en ny bedömning görs

var sjätte månad även om det i det enskilda fallet kanske endast i praktiken leder till att den gällande planen fastställs för ytterligare sex månader.

11.4 Ersättning under tid med rehabilitering

Utredningens förslag: Rehabiliteringspenningen avskaffas. Ersättning under rehabilitering föreslås i stället utges enligt de regler som gäller för sjukersättning eller ohälsoersättning. Möjlighet skall dock även fortsättningsvis finnas för den försäkrade att få särskilt bidrag för merkostnader vid rehabilitering. Detta bidrag föreslås fortsättningsvis heta rehabiliteringsbidrag.

11.4.1 Gällande regler

Rätten till rehabiliteringsersättning regleras i 22 kap 7 § lagen om allmän försäkring. Där framgår att rehabiliteringsersättning skall utges när en försäkrad, vars arbetsförmåga till följd av sjukdom är nedsatt med minst en fjärdedel, deltar i arbetslivsorienterad rehabilitering som avser att förkorta sjukdomstiden eller helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan. Rehabiliteringsersättning kan utges i två former, dels som rehabiliteringspenning och dels som särskilt bidrag. Rehabiliteringspenningen skall täcka den inkomstförlust som uppstår för den försäkrade då han deltar i rehabiliteringsåtgärder medan det särskilda bidraget avser att täcka kostnader som uppstår för den försäkrade i samband med utbildningen. Rehabiliteringsersättning utges efter ansökan av den försäkrade och en förutsättning för rätt till ersättning är att försäkringskassan upprättat en rehabiliteringsplan i vilken den aktuella rehabiliteringsåtgärden ingår.

Det finns som framgått ovan möjligheter att utge rehabiliteringsersättning även i förebyggande syfte för att den försäkrade skall kunna få eller behålla ett arbete. I sådana fall behöver inte arbetsförmågan vid beslutet om rehabiliteringsersättningen vara så nedsatt att rätt till sjukpenning föreligger. Arbetsförmågan skall dock anses vara nedsatt i den omfattning som den försäkrade på grund av rehabiliteringsåtgärden måste avhålla sig från förvärvsarbete (prop. 1990/91 s.60f).

Rehabiliteringsersättning förutsätter att det är fråga om arbetslivsinriktad rehabilitering. Med arbetslivsinriktad rehabilitering avses här t.ex. arbetsprövning, arbetsträning och utbildning som tar sikte på att återge den försäkrade hans möjligheter att kunna klara av sitt arbete

eller få ett annat lämpligt arbete. Av detta följer att tid som den försäkrade väntar på en sådan åtgärd inte omfattas av rätt till rehabiliteringsersättning och inte heller perioder då den försäkrade enbart genomgår medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering. Då den försäkrade genomgår medicinsk rehabilitering parallellt med arbetslivsinriktad rehabilitering rekommenderar Riksförsäkringsverket i sina allmänna råd 1991:12 att den försäkrade får behålla sin rehabiliteringsersättning.

Försäkrad som genomgår utbildning kan ha rätt till rehabiliteringsersättning om den försäkrade genomgår yrkesutbildning, allmänteoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för yrkesutbildning, orienterande utbildning i datateknik för personer med bristfällig eller föråldrad skolutbildning. Rehabiliteringsersättning lämnas dock inte vid grundutbildning för vuxna, t.ex. grundvux och grundläggande svenskundervisning för invandrare.

Försäkringskassans skyldighet att upprätta en rehabiliteringsplan för den försäkrade är enligt nuvarande regler kopplad till rätten till rehabiliteringsersättning. Om den försäkrade behöver en rehabiliteringsåtgärd för vilken ersättning kan utgå enligt 22 kap. AFL skall försäkringskassan upprätta en rehabiliteringsplan.

Före den 1 juli 1993 uppgick rehabiliteringspenningen till 100 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Genom den ändring i lagen om allmän försäkring som trädde i kraft vid denna tidpunkt sänktes ersättningsnivån till 95 procent i samband med att reglerna för sjukpenning ändrades på så sätt att karensdag infördes och ersättningsnivån sänktes till 65 procent de två första dagarna efter karensdagen. Därefter utgick ersättning med 80 procent till och med dag 90 av sjukfallet. För rehabiliteringsersättning infördes ingen karensdag. Anledningen till att besparingarna blev lägre på rehabiliteringspenningen var att man ville att det fortsatt skulle finnas en ekonomisk drivkraft för att delta i rehabiliteringsåtgärder. Vid en ändring av AFL som trädde i kraft den 1 januari 1996 infördes en enhetlig ersättningsnivå på 75 procent av förmånsgrundande inkomst inom sjuklöne- och sjukpenningsystemen, inom föräldraförsäkringen och beträffande vissa andra ersättningar inom socialförsäkringsområdet. Detta innebär att en försäkrad med nuvarande regler får lika stor ersättning om han genomgår rehabilitering och uppbär rehabiliteringspenning som om han har sjukpenning.

Vilka kostnader som det särskilda bidraget kan utgå för anges i förordningen (1991:1321) om rehabiliteringsersättning. Där framgår att kursavgifter inom det reguljära utbildningsväsendet, till den del de inte avser kost och logi, är ersättningsgilla. Vidare kan särskilt bidrag lämnas för kostnader för tal- och punktskriftsböcker och även i övrigt för

merkostnader avseende läromedel till handikappade till den del de inte betalas av kursanordnaren eller sjukvårdshuvudmannen. Även hälften av andra skäliga kostnader om de inte betalas av kursanordnaren kan till den del de överstiger 300 kr under studietiden ge rätt till särskilt bidrag. För övrigt kan bidrag erhållas för som skäliga betraktade merkostnader för resor i samband med rehabiliteringen om dessa överstiger 300 kr i månaden. Om rehabiliteringsorten ligger längre bort från bostadsorten än normalt pendlingsavstånd kan bidrag i viss utsträckning utgå för resor. Även traktamente och ersättning för logikostnader kan utgå i denna typ av situationer. Om den försäkrade är handikappad och behöver en ledsagare kan även ersättning utgå för dennes reskostnader, förlorad arbetsförtjänst samt för uppehälle.

I försäkringshänseende skyddas den som genomgår rehabilitering på samma sätt som den som förvärvsarbetar på vanligt sätt. I förordning (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd anges i 2 § att arbetsskadeförsäkring gäller även för den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering enligt 22 kap AFL. Liknande regler gäller även för den försäkring som försäkringskassan har tecknat hos Folksam. Såväl ansvarsförsäkringen som olycksfallsförsäkringen gäller för personer som uppbär ersättning beslutad av försäkringskassan och som på kassans initiativ genomgår rehabilitering enligt uppgjord plan. Någon direkt koppling till rehabiliteringsersättningen finns således inte i försäkringshänseende.

11.4.2 Andra utredningar

Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK) diskuterade i sitt betänkande frågan om kostnadsersättning vid arbetslivsinriktad rehabilitering. SAK behandlade frågan utifrån möjligheterna att förbättra det särskilda bidrag som kan utges inom ramen för rehabiliteringsersättningen. De två alternativ som utredningen valde mellan var dels att låta försäkringen ersätta de nödvändiga merkostnader som rehabiliteringen innebar för den enskilde, dels att ge ett skattefritt schablonbidrag per dag. Av administrativa skäl stannade SAK för modellen med ett schabloniserat belopp trots att det kan skilja mycket i de merkostnader olika personer har på grund av rehabiliteringen. Utredningen motiverade sitt förslag med att försäkringskassorna skulle slippa att göra utredningar om enskilda kostnadsposter och slippa avgöra huruvida enskilda kostnadsposter verkligen var nödvändiga merkostnader.

SAK föreslog att schablonbeloppet skulle uppgå till 40 kr per dag. Enligt uppgifter från 1995 uppgick antalet dagar med rehabiliteringspenning till ca 4,8 miljoner, vilket skulle lett till en årskostnad om

ca 190 miljoner kr. SAK räknade med att deras förslag till en ny och aktivare försäkring skulle leda till att antalet rehabiliteringsdagar skulle öka och beräknade därför årskostnaden med det valda systemet med schablonbelopp till ca 280 miljoner kr. Eftersom kostnaderna för det särskilda rehabiliteringsbidraget 1995 uppgick till ca 66 miljoner kr antog SAK att den av dem föreslagna reformen av rehabiliteringsersättningen skulle innebära en årlig kostnadsökning om ca 210 miljoner kr.

11.4.3 Överväganden

Sedan en enhetlig ersättningsnivå införts för sjukpenning och rehabiliteringspenning ger rehabiliteringspenningen inte längre den försäkrade ekonomiska drivkrafter att genom rehabilitering försöka återvända till arbetslivet, vilket denna ersättning tidigare avsågs att göra. Reglerna om rätt till rehabiliteringsersättning har dock en del andra funktioner, t.ex. att de styr i vilka fall försäkringskassan skall upprätta rehabiliteringsplan. Ett annat fall är den situation då den försäkrade har sin arbetsförmåga nedsatt med en fjärdedel och genomgår rehabilitering under den tid som inte omfattas av sjukskrivningen. Under dessa förhållanden kan rehabiliteringsersättning utgå för den tid som inte är ersättningsgill som sjukpenning på grund av nedsatt arbetsförmåga. Det kan även sägas ha ett värde med de båda olika ersättningsformerna ur statistisk synpunkt för att lättare kunna särskilja samhällets kostnader för vidtagna rehabiliteringsinsatser.

Enligt utredningens mening är det dock i allmänhet onödigt att ha två system med samma ersättningsnivå om inte starka skäl talar för detta. Det gäller i synnerhet i ett fall som detta då kriterierna för bedömningen av den arbetsförmågenedsättning som ger rätt till ersättning är identiska. Enligt utredningens mening föreligger inte några oöverstigliga hinder för att inkorporera de för rehabiliteringsersättningen specifika reglerna inom sjukpenningsystemet. Eftersom utredningen ovan föreslagit att rehabiliteringsplan alltid skall upprättas när den enskildes rehabiliteringsbehov behöver utredas saknar kopplingen mellan rehabiliteringsersättning och rehabiliteringsplan betydelse. Det bör inte heller i försäkringshänseende medföra problem att ta bort den särskilda rehabiliteringspenningen eftersom såväl försäkringskassans som arbetsskadelagens försäkring är kopplad till det faktum att den försäkrade genomgår rehabiliteringsåtgärder i enlighet med en av försäkringskassan upprättad plan och inte till ersättningen som sådan. Mot bakgrund av att försäkringskassan enligt utredningens förslag alltid skall upprätta rehabiliteringsplan när det blir aktuellt att klarlägga den en-

skildes rehabiliteringsbehov kommer förhållandena i försäkrings- och arbetarskyddshänseende vara oförändrade med utredningens förslag att avskaffa den särskilda rehabiliteringspenningen.

Det statistiska argumentet väger inte heller lika tungt som möjligheten att få ett mer sammanhängande och likformigt system för ersättning inom sjukförsäkringssystemet. Det är dock viktigt att möjligheterna till att genom förebyggande arbete försöka motverka värre sjukfall inte hindras. Därför bör inte dagens möjlighet till ersättning vid sådana rehabiliteringsåtgärder tas bort. I stället bör reglerna om sjukpenning ändras så att det blir möjligt att uppbära sjukpenning för det fall försäkringskassan medverkar till rehabiliteringsåtgärder i förebyggande syfte. De regler som i dag gäller om att arbetsförmågan skall anses vara nedsatt i den omfattning som den försäkrade på grund av rehabiliteringsåtgärden måste avhålla sig från arbete kan överföras oförändrade till sjukpenningsystemet.

Det är viktigt att den försäkrades drivkrafter att försöka att genom rehabiliteringsåtgärder komma tillbaka till sitt arbete inte hindras av ekonomiska skäl. Vid nuvarande förhållande, då rehabiliteringspenningen inte överstiger sjukpenningen, och enligt vårt förslag då rehabiliteringspenningen försvinner, är det särskilt viktigt att det så långt möjligt inte medför någon ekonomisk förlust att genomgå rehabiliteringsåtgärder. Det är därför viktigt att behålla de möjligheter till särskilt bidrag som i dag finns till täckande av de extra kostnader som uppstår vid rehabiliteringsåtgärder.

I SAK:s ovan refererade betänkande föreslogs en förändring på så sätt att ett schablonbelopp per dag skulle utgå. Utredningen har övervägt denna möjlighet och funnit att den i sig torde kunna öka de försäkrades motivation att genomgå en rehabilitering. Utredningen är av den uppfattningen att viljan att komma tillbaka till arbetslivet med dess sociala funktion och känslan av deltagande i samhället och inte den ekonomiska ersättningen är den viktigaste drivkraften för den enskilde att genomgå rehabiliteringsåtgärder. Ett schablonbidrag innebär dessutom att vissa försäkrade inte får sina kostnader täckta till fullo, medan andra blir överkompenserade. Förslaget medför därutöver också att kostnaderna för det särskilda bidraget ökar kraftigt. Utredningen avstår av dessa skäl från att lägga ett sådant förslag. De regler som i dag finns bör därför i stället kvarstå oförändrade vid ett genomförande av förslaget att ta bort rehabiliteringspenningen. Enligt utredningens mening blir namnet "särskilt bidrag" efter ett borttagande av rehabiliteringspenningen något oklart, varför utredningen föreslår att detta bidrag fortsättningsvis bör kallas rehabiliteringsbidrag.

Det saknas enligt utredningens mening anledning att ha några särskilda regler för situationen att den försäkrade övergår till långtidssjuk-

penning. Om rehabilitering då fortfarande pågår eller påbörjas skall inte heller då någon särskild rehabiliteringspenning utgå utan den försäkrade skall på vanligt sätt uppbära långtidssjukpenning, dock med möjlighet till rehabiliteringsbidrag till täckande av rehabiliteringens merkostnader.

11.5 Rehabilitering genom utbildning

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att möjligheterna att genomgå en lång högre utbildning som rehabiliteringsåtgärd skall ökas. Detta skall ske genom att den försäkrade, om en sådan utbildning som anges i 3 § rehabiliteringsförordningen, bedöms som nödvändig ur rehabiliteringssynpunkt, skall kunna påbörja en sådan utbildning även om den beräknas pågå över ett år och då uppbära sjukpenning under det första året.

11.5.1 Gällande regler

Ett antal olika system och bidrag finns för närvarande för stöd till utbildning i olika former. Den som genomgår arbetsmarknadsutbildning kan erhålla utbildningsbidrag i form av en dagpenning som för den som är kvalificerad för arbetslöshetsersättning är lika stor som denna medan det för övriga finns en på annat sätt bestämd lägsta nivå för dagpenningen.

Den 1 juli 1997 påbörjades vidare en särskild utbildningssatsning som skall pågå under fem år. Personer som saknar treårig gymnasieutbildning kan med stöd av ett särskilt utbildningsbidrag studera på grundskole- och gymnasienivå under högst ett studieår.

Inom studiestödssystemet finns fyra olika kategorier.

- studiehjälp
- särskilt vuxenstudiestöd (svux)
- särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa)
- studiemedel

Studiehjälp lämnas för studier i gymnasieskolan eller annan gymnasial utbildning till och med vårterminen det år den studerande fyller 20 år. Studiehjälpen består av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiebidraget motsvarar beloppsmässigt barnbidraget, dvs. för närvarande 640 kr per månad. Det extra tillägget är ett behovsprövat tillägg som lämnas till studerande från inkomstsvaga hushåll. Inackor-

deringstillägg kan under vissa förutsättningar utgå vid studier på annan ort än hemorten.

Särskilt vuxenstudiestöd är i princip avsett att ersätta inkomstbortfall i samband med studier. Svux har en hög bidragsdel och har därför av budgetskäl begränsats till att gälla i huvudsak studier på grundskole- och gymnasienivå. Inom högskoleområdet är det enbart yrkesteknisk högskoleutbildning (YTH) och specialpedagogutbildning som ger rätt till svux. Eftersom resurserna för svux är begränsade sker ett urvalsförfarande vid beviljande av stöd. Endast de som bedöms vara i störst behov av utbildning och stöd erhåller detta. Vid urvalet tas hänsyn till tidigare utbildning, antal år på arbetsmarknaden, möjligheter att bedriva studierna på fritid, betungande skuldbörda m.m. Undantag från urvalsprövningen görs för högskolenivån. I princip beviljas svux till alla som antas till YTH och specialpedagogprogrammet. För den som tillhör en A-kassa är vuxenstudiestödet 65 procent av utbildningsbidraget. För den som inte tillhör en A-kassa gäller liksom för utbildningsbidrag en lägsta dagpenning.

Det särskilda studiestödet för vuxna kan beviljas för studier på grundskolenivå och för högst två terminer vid utbildning på gymnasial nivå. Som villkor för rätt till stöd gäller att sökanden skall vara arbetslös, vara anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen, ha förvärvsarbetat minst tre kalenderår före det kalenderår för vilket stöd skall beviljas. Bidraget uppgår till 65 procent av utbildningsbidraget.

Den i detta sammanhang mest intressanta studiestödsformen är studiemedel, som omfattar två grupper studerande, nämligen

— studerande i högskolan och annan eftergymnasial utbildning
— studerande som är 20 år och äldre och som deltar i utbildning på grundskolenivå och gymnasial nivå. Hit räknas utbildning i kommunal och statlig vuxenutbildning, folkhögskolor, påbyggnadsutbildningar i gymnasieskolan och en del andra skolor.

Ett grundvillkor för rätt till studiemedel är att utbildningen är statlig, statsunderstödd eller ställd under statlig tillsyn. De utbildningar som ger rätt till studiestöd finns förtecknade i bilaga till studiestödsförordningen.

Studiestöd beviljas både för heltids- och deltidsstudier. Deltidsstudier måste dock omfatta minst halvtid. Stöd för studier på högskolenivå kan beviljas under sex år, med möjlighet till förlängning om det föreligger särskilda skäl.

Centrala studiestödsnämnden har utfärdat allmänna råd om övre åldersgräns för studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd (CSNFS 1992:48) Av dessa framgår att den som är över 45 år kan beviljas stöd i form av studiemedel bara om det finns särskilda skäl för det. Sådana

skäl kan t.ex. vara att det endast återstår någon termin fram till examen eller att det rör sig om kortare fördjupningsstudier. Ett ytterligare krav är att den återstående utbildningens längd inte överstiger viss längd i förhållande till den studerandes ålder. Är den studerande mellan 46–50 år är begränsiningen sex terminer, vid fyllda 51 år fem terminer och minskar därefter med en termin per år. En student som fyllt 55 år har därför bara möjlighet att få studiemedel under en termin.

En förutsättning för fortsatt rätt till studiemedel är att studierna bedrivs i viss takt. Det innebär ett krav på den enskilde att tentera ett visst antal poäng per termin för att ytterligare studiemedel skall beviljas. Dessa krav på studietakt är förhållandevis hårda och innebär att en student för att, utan särskild prövning, ha rätt till fortsatt studiemedel vid s.k. fria utbildningar (begränsad del lärarledd undervisning) måste klara i vart fall 30 poäng per läsår. För s.k. bundna utbildningar krävs i princip att studenten följer studieplanen helt.

Studiemedlen består av två delar, dels en bidragsdel dels en lånedel. Under ett läsår (nio månader) uppgår studiemedlen fullt utnyttjade till bidraget till 175,5 procent av basbeloppet (63 706 kr för 1997), varav motsvarande 48,78 procent av basbeloppet (17 707 kr) utgör bidrag.

Återbetalning av studielån börjar tidigast efter det halvår då stöd senast betalades ut. Återbetalning skall ske med fyra procent av låntagarens sammanräknade inkomst enligt taxeringen för statlig inkomstskatt året före återbetalningsåret. Studieskulden räknas årligen upp med en procentsats motsvarande 70 procent av statens upplåningsränta (6 procent för 1997). Räntan på studielånet är inte avdragsgill i deklarationen. Den skuld som kvarstår obetald när låntagaren fyller 65 år skrivs av, liksom även om denne avlider.

I 3 § förordningen (1991:1321) om rehabiliteringsersättning anges att för en utbildning som kan finansieras med studiemedel enligt avdelning B i bilaga till studiestödsförordningen (1973:418) eller annan jämförlig utbildning får rehabiliteringspenning lämnas endast om utbildningen omfattar höst 40 studieveckor, och

1. inte är en fortsättning eller en avslutning på en tidigare påbörjad eftergymnasial utbildning, och
2. inte heller är en del av en längre sammanhållen utbildning.

Detta innebär att den som i rehabiliteringssyfte är i behov av att gå en längre utbildning än ett år enligt dagens regler, eftersom försäkringskassan inte kan bevilja rehabiliteringsersättning i sådana fall, är helt hänvisad till de allmänna studiefinansieringsreglerna.

11.5.2 Andra utredningar

Studiestödssutredningen har i sitt betänkande *Sammanhållet studiestöd* (1996:90) lämnat förslag till förändringar av studiestödssystemet. Utgångspunkten för förslaget är att utbildning är en investering både för individen och samhället. All offentligt finansierad utbildning bör därför i någon utsträckning vara förknippad med ekonomiska insatser och uppoffringar från den enskilde. Det är rimligt att den studerande och samhället delar på det ekonomiska ansvaret via ett lånesystem. I ett nytt studiestöd bör den enskildes ansvar för ett upptaget lån markeras.

Det nya studiestödet avses vara ett renodlat studiesocialt stöd som förutsätter att studerande, som har särskilda behov under studierna till följd av t. ex. handikapp, får ersättningar från andra generella förmånssystem.

I syfte att öka återbetalningen av studielån föreslår utredningen skärpta återbetalningsregler och en maximering av lånebeloppet för äldre studerande. Lånet skall betalas tillbaka under tiden fram till och med det år låntagaren fyller 60 år, dock längst under 25 år. Det föreslagna lånetaket för äldre studenter innebär exempelvis att ytterligare lån inte lämnas om låneskulden vid 30 års ålder uppgår till cirka 250 000 kr, motsvarande omkring 220 veckors (ungefär tolv terminer) studiemedel med en bidragsdel uppgående till 40 procent. Motsvarande tak vid andra åldrar är 170 000 kr vid 40 års ålder, 80 000 kr vid 50 års ålder, motsvarande ungefär 60 veckors studiestöd. Den som nått taket vid 30 års ålder kommer genom den reguljära återbetalningen ofta att ha skapat ett nytt låneutrymme för någon eller några terminers studier i fyrtiofemårsåldern. Studielån som tagits för studier för att erhålla grundskole- eller gymnasiekompetens skall inte räknas in vid prövning mot lånetaket.

Utredningen föreslår ett nytt studiestöd, som är sammanhållet, men där subventionens storlek – och därmed hur förmånligt stödet är för den studerande – kan variera. Principen är att den som har kort tidigare utbildning ges ett förmånligare stöd än den som har längre tidigare utbildning. Rätten till studiestöd föreslås vara generell, vilket innebär att i princip alla som antas till en studiestödsberättigad utbildning skall ha rätt till stöd. De nuvarande stödformerna studiemedel, svux och svuxa föreslås ersättas med ett sammanhållet studiestöd benämnt studiemedel. Det nya studiestödet avses bestå av en obeskattad bidragsdel och en lånedel. Totalnivån skall knytas till dagens nivå på studiemedlen, cirka 7 000 kr per månad, och vara densamma för alla studerande. Detta ger ett disponibelt belopp i nivå med vad många yngre förvärvsarbetande har.

Studiestödet föreslås vara differentierat genom att proportionen mellan lån och bidrag varierar och bestäms av den studerandes utbildningsbehov, så att de som är i störst behov av utbildning får det bästa stödet. Det mest förmånliga stödet, med 80 procents bidrag bör lämnas till dem som deltar i grundläggande vuxenutbildning eller i annan motsvarande utbildning. Det därefter förmånligaste stödet bör lämnas för utbildning på gymnasienivå, som syftar till att ge de kunskaper och färdigheter som förmedlas i gymnasieskolans nationella och specialutformade program, till studerande som är minst 23 år och som saknar sådana kunskaper och färdigheter. Bidrag till dessa föreslås utgå med 60 procent bidrag.

Den övre åldersgränsen i det nya systemet föreslås bli 50 år. Undantag skall kunna göras upp till 55 års ålder om det finns särskilda skäl. Som sådana skall räknas bl.a. studier för att nå grundskole- eller gymnasiekompetens och som har betydelse för den sökandes yrkesverksamhet.

Utredningen föreslår vidare att kraven på studietakt skärps inom de högskoleutbildningar där 75 procents studietakt för närvarande accepteras utan särskild prövning. Utöver tio procents eftersläpning det första året bör ytterligare högst fem poängs eftersläpning per 40 studiepoäng godtas.

Vuxnas möjlighet till kompetenshöjning utreds för närvarande av kommittén *Ett nationellt kunskapslyft för vuxna* (dir 1995:67). Kommittén skall bland annat ta ställning till vilken ansvarsfördelning som skall gälla mellan den offentligt finansierade utbildningen och arbetslivet för olika typer av utbildningsinsatser.

11.5.3 Överväganden

Utredningens modell för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bygger på att aktiva åtgärder från den försäkrade sida skall stimuleras, dels i syfte att möjliggöra en återgång i arbete, dels för att öka möjligheterna för personer att också i övrigt leva ett aktivt liv trots sjukdom och nedsatt arbetsförmåga. Exempel är aktiva arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder under tid med långtidssjukpenning och förslaget till rätt att arbeta under tid med förtidspension.

Utredningen har stor förståelse för och instämmer rent principiellt i den allmänna målsättningen att olika människor så långt som möjligt skall behandlas lika i det studiesociala stödsystemet. Det är i grunden inte bra om regler och förmåner utformas så att det lönar sig att vänta med utbildning till ett senare skede i livet för att därigenom få ett högre stöd. Det är inte heller bra om olika kategorier studerande inom samma

utbildning har olika stödformer. Det kan upplevas som orättvist av dem som måste finansiera sina studier genom lån. Samtidigt kan utredningen konstatera att nuvarande regler att rehabiliteringsersättning utgår endast under utbildningar som är högst ett år långa utgör ett hinder för att öka den enskildes kompetens och konkurrenskraft på arbetsmarknaden och dennes möjligheter att leva ett mera aktivt liv.

Det finns således enligt utredningens mening anledning att av flera skäl ifrågasätta denna regel. Utgångsläget för en långtidssjukskriven att påbörja längre studier är oftast sämre än för den som t.ex. börjar studera som ung. Det arbetshandikapp den försäkrade har medför dels en större osäkerhet om möjligheterna att klara studierna och uppnå bra studieresultat, dels kan det finnas en större osäkerhet hos individer inom denna grupp om studierna verkligen kommer att leda till någon förbättrad konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Med tanke på den osäkerhet som således kan råda är det ett stort steg att ta för den som inte har studerat förut att inleda en längre högskoleutbildning. Studierna medför en betydande skuldsättning utan att det är helt säkert att man klarar av studierna eller att man faktiskt får ett arbete när studierna är färdiga. Regeln om maximalt ett års utbildning ter sig också otidsenlig. I dagens samhälle ställs allt större krav från arbetsgivarnas sida på den enskildes utbildningsnivå och kompetens. Utbildning utgör en av de absolut viktigaste faktorerna för möjligheterna att få en anställning och alltfler arbeten kräver högskolestudier eller annan längre utbildning.

Samtidigt är det som anförts ovan av vikt att inte skapa motsättningar mellan olika grupper av studerande som grundas på att den ene har sina studier betalda av socialförsäkringen och den andre tvingas finansiera sina studier själv, t.ex. genom studielån. Mot bakgrund av de orättvisor som kan bli följden av att den som genomgår rehabilitering, till skillnad från andra, får sin utbildning betald är det viktig att finna en avvägning som kan stimulera den sjukskrivne att våga börja en längre utbildning utan att det stöd som utges ter sig stötande för övriga studerande. Enligt utredningens mening är det viktigaste att den försäkrade får möjlighet till hjälp att komma i gång med studierna och få prova på om han klarar av dessa. Det är därför rimligt att den försäkrade kan få behålla ersättningen i form av sjukpenning eller långtidssjukpenning det första året av studierna. Om han eller hon sedan tycker sig kunna klara av studierna och vill fortsätta bör han eller hon under den fortsatta studietiden vara hänvisad till att finansiera sina studier inom ramen för det ordinarie studiesociala systemet eller på annat sätt.

Eftersom förutsättningarna kan förändras efter att den försäkrade genomgått eller försökt genomgå en utbildning när det nästa gång blir aktuellt med rehabiliteringsåtgärder bör möjlighet till ett års studier

under tid med sjukpenning kunna finnas vid varje nytt rehabiliteringstillfälle, dock inte för fortsatta studier inom samma område som tidigare. Utredningen är som framgått ovan medveten om de spänningar ett sådant här förslag kan leda till mellan olika studentgrupper. Möjligheten bör därför begränsas till att omfatta endast dem som uppnått minst 25 års ålder och har minst fem års arbetslivserfarenhet eller den som tidigare i livet genomgått högskoleutbildning som finansierats på vanligt sätt. De utbildningar som enligt utredningens mening bör bli aktuella är de som räknas upp i bilaga till studiestödsförordningen avdelning B.

De av utredningen föreslagna förändringarna medför att det måste göras ett tillägg i 3 § förordningen (1991:1321) om rehabiliteringsersättning på så att en försäkrad kan få sjukpenning eller långtidssjukpenning under det första året av en sådan utbildning som omfattas av bilaga B i studiestödsförordningen även om utbildningen är längre än ett år. En förutsättning är som framgått ovan att utbildningen befinns nödvändig ur rehabiliteringssynpunkt.

Utbildning under tid med sjukpenning eller långtidssjukpenning skall, liksom all rehabilitering enligt vårt förslag, ingå i en rehabiliteringsplan. Av planen skall framgå målet med rehabiliteringen, hur länge den beräknas pågå och hur den skall finansieras. Målet med rehabiliteringen skall vara att utbildningen skall medföra att personen i fråga så snart som möjligt skall återfå arbetsförmågan och kunna ta ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete eller annat arbete som finns tillgängligt för denne. Utredningens förslag innebär ingen förändring avseende att utbildningen skall vara arbetslivsinriktad.

Om försäkringskassan vid sin utredning kommer fram till att en högskoleutbildning eller annan motsvarande utbildning, som varar längre än ett år, är en förutsättning för att den försäkrade skall återfå sin arbetsförmåga kommer kassan först att ha att avgöra om det enligt dagens regler finns sådana särskilda skäl som kan leda till att den försäkrade kan få ersättning under längre tid än ett år, t.ex. ersättning till funktionshindrade. Av den rehabiliteringsplan som upprättas skall framgå hur studierna skall finansieras efter det första året eller den senare tidpunkt som kan bli aktuell om det föreligger särskilda skäl. Den försäkrade tvingas härigenom att själv, på ett tidigt stadium, ta ställning till huruvida han eller hon kan tänka sig att fortsätta studera, även om det medför att studierna delvis måste finansieras via lån. Detta "kontrakt" är inte juridiskt bindande. Det torde ändå öka möjligheterna att de personer som med kännedom om den framtida finansieringen påbörjar en utbildning också fullföljer densamma eftersom de redan innan de påbörjar utbildningen tvingas tänka igenom vad åtagandet att studera innebär på längre sikt.

En situation med högre studier innebär en stor självständighet för den försäkrade. Försäkringskassan har därför inte samma möjligheter som vid mer normal arbetslivsinriktad rehabilitering att ha direkt insyn i hur rehabiliteringsåtgärderna fortskrider. Det krävs därför att försäkringskassan är särskilt aktiv i uppföljningshänseende när det gäller rehabilitering genom längre studier. Om det skulle finnas indikationer på att den försäkrade får problem med sina studier är det viktigt att detta så snabbt som möjligt kommer till försäkringskassans kännedom så att den med den försäkrade kan ta upp frågan om huruvida fortsatta studier är meningsfulla. Det skulle vara olyckligt om en försäkrad som inte klarar av studierna i rehabiliteringshänseende kastar bort ett helt läsår om det under studiernas gång tydligt visar sig att högre utbildning i det enskilda fallet är en olämplig åtgärd. Om man då kommer fram till att studierna bör avbrytas är det naturligt att, eftersom den försäkrade fick studierna betalda eftersom de var alternativet till förtidspension, på nytt pröva den försäkrades rätt till förtidspension.

Fråga uppkommer i detta sammanhang vad det skall få för följder om en person avbryter sina studier och huruvida han om arbetsförmågenedsättningen då kvarstår skall beviljas förtidspension. I de fall då den försäkrade väljer att avbryta utbildningen av ekonomiska skäl kan det vara tveksamt huruvida han skall beviljas förtidspension. Den försäkrade har i ett sådant fall å ena sidan de facto inte återfått arbetsförmågan genom utbildningen och således inte fullföljt den rehabiliteringsåtgärd som var en förutsättning för att han skulle återfå arbetsförmågan. Å andra sidan kan han sägas genom att klara ett års högskolestudier ha uppvisat en inte obetydlig arbetsförmåga. Det torde inte vara möjligt eller ens önskvärt att införa någon form av tvångsförfarande då det sannolikt skulle leda till att alltför många skulle dra sig för att påbörja en längre tids utbildning under sådana förutsättningar. I stället torde det bli fråga om att direkt när den försäkrade avbryter sina studier göra en ny bedömning av den försäkrades arbetsförmåga och vilka möjligheter till rehabilitering som kan vara lämpliga. Denna måste då göras med beaktande av de studieresultat som den försäkrade uppnått under den studietid han deltagit i.

11.6 Rehabilitering under tid med förtidspension

Utredningens förslag: Den som beviljats hel förtidspension skall inte vara skyldig att medverka i rehabiliteringsåtgärder. Förtidspensionär skall dock ha möjlighet att med vissa begränsningar ansöka om att få ta del av sådana åtgärder.

Enligt 20 kap. 3 § andra stycket AFL i dess nuvarande lydelse kan även en förtidspensionär vara skyldig att genomgå rehabiliteringsåtgärder enligt 22 kap. Om den försäkrade utan giltig anledning vägrar att delta i åtgärderna kan denne helt eller delvis tills vidare förlora sin rätt till förtidspension.

Utredningens modell för en ohälsoförsäkring vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bygger som framgått ovan på en aktiv del med långtidssjukpenning och en passivare del kallad förtidspension. Under tid med långtidssjukpenning är tanken att aktiva rehabiliteringsinsatser skall pågå och att kontakten med arbetsmarknaden i möjligaste mån inte skall brytas. I de fall där det kan konstateras att den försäkrade har en varaktig nedsättning av sin arbetsförmåga är utredningens mening att denne skall kunna känna en långvarig trygghet i sin försörjning, vilket skall ske genom förtidspensionen. Utredningens förslag grundas dock även på uppfattningen att det är positivt om även den som beviljats förtidspension är så aktiv som möjligt. För att detta skall kunna ske är det viktigt att den försäkrade inte riskerar att hans förtidspension omprövas om han uppvisar aktivitet. Utredningens förslag om rätt att arbeta under tid med förtidspension är att betrakta som en grundläggande ingrediens i detta strävande. För att uppnå detta föreslår utredningen att bestämmelsen i 20 kap. 3 § AFL om att förtidspensionär kan förlora sin pension om han inte medverkar i rehabilitering skall avskaffas.

Reglerna om att den försäkrade inte behöver delta i rehabilitering kan endast gälla den som erhållit hel förtidspension, och således helt lämnat arbetsmarknaden. På den som fortfarande har en del av sin arbetsförmåga kvar bör även fortsättningsvis ställas krav på att denne i så stor utsträckning som möjligt skall försörja sig och därmed också vara skyldig att ställa upp på rehabiliteringsåtgärder.

Om en förtidspensionär känner att han har blivit bättre efter det att beslutet om förtidspension fattades och därför vill försöka återvända till arbetsmarknaden bör detta enligt utredningens mening stimuleras. I konsekvens härmed bör den som beviljats förtidspension ha möjlighet att ansöka hos försäkringskassan om att få ta del av arbetslivsinriktade

rehabiliteringsåtgärder. För att det skall vara meningsfullt att göra en ny bedömning av den som fått förtidspension krävs att dennes hälsotillstånd eller övriga omständigheter förbättrats och att förbättringen kan bedömas som varaktig. För att försäkringskassan således inte skall behöva genomföra rehabiliteringsbedömningar så ofta att dessa blir onödiga bör det därför krävas att det gått viss tid från beslutet om förtidspension. Av samma skäl bör det få gå en tid från det att en rehabiliteringsbedömning gjorts till det finns anledning att ompröva den. Bedömningen av huruvida rehabiliteringsinsatser skall sättas in bör i övrigt ske efter samma grunder som gäller för den som inte beviljats förtidspension. Någon absolut rätt till konkreta åtgärder kan av naturliga skäl inte finnas; däremot en rätt till en seriös bedömning av den försäkrades möjligheter att genom rehabiliteringsinsatser återfå sin arbetsförmåga.

För att det skall vara meningsfullt att göra en ny bedömning av en förtidspensionärs möjligheter att genom rehabilitering återfå sin arbetsförmåga krävs att den förbättring som ägt rum har visat en viss varaktighet. Det bör därför, och för att försäkringskassan skall slippa göra onödiga rehabiliteringsbedömningar, ha gått en inte alltför kort tid sedan beslutet om pension innan det kan bli aktuellt att på nytt ta upp frågan. Ovan har föreslagits att ingen rehabiliteringsbedömning skall få bli äldre än sex månader innan den omprövas. Om en förbättring varat så länge kan det finnas skäl att på nytt pröva den försäkrades möjligheter att rehabiliteras. Det kan därför vara lämpligt att använda detta tidsintervall även när det är fråga om ansökan om rehabiliteringsåtgärder. En ansökan om rehabiliteringsbedömning efter förtidspension bör därför inte kunna tas upp till prövning förrän sex månader gått från beslutet om förtidspension. Samma argumet gör sig gällande när det blir fråga om en ny ansökan om rehabiliteringsåtgärder. En ny ansökan bör inte tas upp till prövning förrän sex månader gått sedan beslut fattades i anledning av en tidigare ansökan.

11.7 Möjligheter till överklagande m.m.

Utredningens förslag: Försäkringskassan skall normalt inte behöva fatta något formellt beslut om rehabiliteringsåtgärder och vilket innehåll dessa skall ha. Den försäkrade skall dock ha rätt att begära ett sådant beslut. Detta beslut skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Omprövningsbeslut skall fattas av annan tjänsteman hos försäkringskassan än den som fattat det ursprungliga beslutet.

Det är som anförts i det föregående av stor betydelse för den sjuke hur rehabiliteringen skall läggas upp och vilket mål och vilken inriktning åtgärderna skall ha. Det är därför av avgörande betydelse att rehabiliteringen utformas på ett sådant sätt att den försäkrades uppfattning om vilka möjligheter som finns till återinträde på arbetsmarknaden tas till vara. Försäkringskassans och den sjukes bedömning av förutsättningarna till en framgångsrik rehabilitering och formerna för denna kan vara olika. En viktig situation är t.ex. när den försäkrade är motiverad att genomgå en viss rehabiliteringsåtgärd men försäkringskassan inte bedömer att denna är meningsfull. Ett avslag på en sådan begäran kan vara ett livsavgörande beslut och ett felaktigt sådant kan få till följd att den försäkrade i onödan varaktigt kommer att hamna utanför arbetsmarknaden. Vidare är det av rättssäkerhetsskäl viktigt att det finns en möjlighet till en prövning av om försäkringskassans bedömning är riktig, särskilt mot bakgrund av det faktum att den försäkrade enligt 20 kap. 3 § AFL riskerar att förlora sin ersättning om han inte medverkar i de av försäkringskassan föreslagna åtgärderna. Utredningen har därför övervägt möjligheten att det i denna typ av situation skulle finnas möjlighet för den enskilde att få frågan prövad i socialförsäkringsnämnd. Det blir dock fråga om förhållandevis invecklade avvägningar och bedömningar av medicinskt och annat slag. Socialförsäkringsnämndernas uppgift i dag är inriktad på att bedöma försäkrades rätt till ersättning och nivån på denna. Det är enligt utredningens mening tveksamt om dagens socialförsäkringsnämnder är avpassade för och har kompetens för denna typ av ställningstaganden. Socialförsäkringsnämnderna är dessutom föremål för utredning enligt beslut av regeringen den 30 april 1997 (dir 1997:71). Denna utredning avstår därför från att gå vidare i frågan och lägga något förslag i denna del.

Av rättsäkerhetsskäl är det dock viktigt att den försäkrade har möjlighet att få denna typ av frågor behandlade i en högre instans. För att så skall vara möjligt krävs att det finns ett beslut i frågan om rehabiliteringsåtgärderna. Det skulle onödigtvis tynga försäkringskassornas verksamhet om de blev skyldiga att i samtliga ärenden av denna typ meddela ett formellt beslut. Utredningen föreslår därför att den försäkrade i frågor som gäller rehabiliteringsåtgärder skall hos försäkringskassan kunna begära ett beslut. Försäkringskassan har att upplysa den försäkrade om denna hans rättighet om den försäkrade och försäkringskassan har olika uppfattning.

Beslutet skall kunna överklagas av den försäkrade eller Riksförsäkringsverket till allmän förvaltningsdomstol enligt bestämmelserna i 20 kap AFL. Mot bakgrund av det faktum att rehabiliteringsärenden i många fall torde ha en brådskande karaktär är det olyckligt om denna typ av ärenden teoretiskt skulle kunna överprövas på fyra olika nivåer.

Utredningen menar därför att den omprövning som enligt 20 kap. 10 § AFL skall ske vid försäkringskassan efter ett överklagande inte bör ligga på socialförsäkringsnämnd. I stället bör i denna typ av fall omprövningen ligga på annan behörig och sakkunnig tjänsteman vid försäkringskassan än den som fattat beslutet. Denna lösning står också i överensstämmelse med den modell för omprövning som föreslås av Utredningen om socialförsäkringsnämndernas framtida roll i sitt betänkande (SOU 1997:134) Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet.

Utredningen har också övervägt möjligheten att utöka socialförsäkringsnämndernas uppgifter på så sätt att den som är missnöjd med hur försäkringskassan har behandlat ett ärende eller hur den försäkrade har blivit bemött skulle kunna klaga dit på behandlingen. Den modell som utredningen härvidlag har sneglat mot är de förtroendenämnder som i dag finns inom landsting och kommuner. Dagens socialförsäkringsnämnder är emellertid avsedda att vara rena beslutsorgan vilket gör att uppgiften som en allmän klagoinstans passar dåligt in i systemet. Dessutom finns det med tanke på att socialförsäkringsnämnderna är en del av försäkringskassan risk för att socialförsäkringsnämnderna om de tillades en sådan uppgift inte skulle framstå som tillräckligt fristående. Därtill kommer att det kan uppstå jävsproblem vid det normala beslutsfattandet om nämnden tidigare haft ett klagoärende i samma sak. Det skulle dock enligt utredningens mening vara önskvärt om det fanns möjligheter för den enskilde att få framföra sina synpunkter inom sjukförsäkringssystemet. Det kan därför finnas anledning att överväga ett system liknande det som i dag finns inom landsting och kommuner. Denna fråga bör dock i så fall utredas i särskild ordning, varför utredningen avstår från att lägga något förslag i denna fråga.

12 Särskild inkomstutfyllnad till personer som övergår till ett lägre betalt arbete

Sammanfattning

En person som på grund av sjukdom tvingas lämna sin anställning men till följd av försäkringens krav på omställning saknar rätt till förtidspension, skall kunna få särskild inkomstutfyllnad om han bedöms ha arbetsförmåga i ett lägre betalt arbete. Den särskilda inkomstutfyllnaden utgörs av mellanskillnaden mellan förtidspensionen och lönen i det nya arbetet.

12.1 Tidigare och nuvarande regler

Enligt de regler som gällde för beviljande av förtidspension före den 1 januari 1997 fanns möjlighet att bevilja förtidspension till personer trots att de arbetade heltid. En person som övergick till ett annat heltidsarbete kunde, om detta arbete var lägre betalt än det tidigare arbetet som han p.g.a. sjukdom inte kunde fortsätta att arbeta i, kompenseras genom förtidspension för det inkomstbortfall som uppstod. Denna rätt fastställdes av Försäkringsdomstolen bl.a. i en publicerad dom (TAF 29/1967) där domstolen tog ställning till invaliditetsbedömning i ett mål angående förtidspension (sjukbidrag) till en person som på grund av sjukdom övergått till annat heltidsarbete. Målet gällde en byggnadsarbetare som på grund av sjukdom övergått till ett arbete som kontorist. Som byggnadsarbetare skulle han ha haft en årsinkomst på cirka 27 000 – 28 000 kronor och som kontorist hade han en inkomst på 12 100 kronor per år. Försäkringsdomstolen fann att arbetsförmågan till följd av sjukdom var nedsatt med minst hälften trots att den försäkrade fortfarande utförde ett heltidsarbete. Rätt till sjukbidrag förelåg därför.

Sedan den 1 januari 1997 gäller att vid bedömning av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den försäkrades förmåga att för-

sörja sig själv genom ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Med uttrycket "försörja sig själv genom arbete" avses i detta sammanhang att arbeta heltid och få en lön som överensstämmer med gällande kollektivavtal eller som i övrigt är gängse inom det nya arbetet/yrkesområdet.

I bedömningen skall hänsyn inte tas till tidigare inkomst utan endast den försäkrades förmåga att kunna försörja sig själv genom ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete.

12.2 Överväganden och slutsatser

12.2.1 Inkomstbortfallsprincipen bör hävdas

En allmän utgångspunkt för utformningen av samhällets trygghetssystem är att långvarig sjukdom inte skall leda till så stort inkomstbortfall att livet helt förändras. Inkomstbortfallsprincipen syftar till att skapa inkomsttrygghet i förhållande till tidigare inkomst. Om en försäkrad på grund av sjukdom helt saknar arbetsförmåga fungerar inkomsttryggheten i förhållande till tidigare inkomst. Mot bakgrund härav ter det sig inte rimligt om en försäkrad, som till följd av nedsättning av arbetsförmåga tvingas lämna ett välbetalt arbete och påbörja ett arbete för vilket det utgår betydligt lägre lön, helt saknar försäkring för den inkomstförlust som han därvid åsamkas.

12.2.2 Arbetslinjen bör hävdas

Ohälsoförsäkringens uppgift är att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom som sätter ned arbetsförmågan. Dessutom skall försäkringen, bland annat genom möjlighet till arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder, medverka till att individen kan återgå i arbete. Personer som på grund av sjukdom tvingas lämna sitt tidigare yrkes- eller arbetsområde skall om möjligt rehabiliteras till ett annat arbete. Att upprätthålla arbetslinjen är en viktig uppgift för försäkringen. Regler som förhindrar eller försvårar möjligheten till återgång i arbetslivet måste undanröjas eller förändras.

Det är utredningens uppfattning att de allra flesta människor vill arbeta och kunna försörja sig själva. I de fall människor har en valmöjlighet så väljer de i regel också förvärvsarbete framför ekonomiskt stöd från samhället. Det kan dock finnas tillfällen då de istället skulle vilja lämna arbetslivet för att exempelvis få en förtidspension. Ett sådant tillfälle kan vara när en person drabbas av sjukdom och tvingas en lång yrkeskarriär. Många kan uppleva det som svårt att tvingas övergå till ett

annat arbete i vilket den yrkeserfarenhet och kompetens som han eller hon har från det tidigare arbetsområdet har ett begränsat värde. Om det nya arbetet dessutom innebär att de upplever sig få en försämrad yrkesstatus och en lön som blir betydligt lägre än vad den var i det tidigare arbetet, kan en förtidspension upplevas som det mest fördelaktiga alternativet.

En person som på grund av sin sjukdom inte längre kan fortsätta att arbeta i det tidigare yrket är, sedan den berörda förändringen, hänvisad till att ta ett annat arbete om han eller hon bedöms ha en arbetsförmåga i det arbetet eller medverka i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder som syftar till en återgång i arbete. Personen har således ingen reell valmöjlighet att välja mellan att ta ett annat arbete eller att medverka i rehabiliteringsåtgärder för att få ett sådant arbete, och istället välja att få förtidspension. Det går dock inte att bortse ifrån att den enskildes egen motivation för att medverka i rehabiliteringsåtgärder eller, att utan rehabiliteringsåtgärder, övergå till annat arbete har en stor betydelse för möjligheten att nå ett positivt resultat.

12.3 Utredningens förslag

- En person som på grund av sjukdom övergår från ett arbete till ett annat arbete som är lägre betalt än det tidigare arbetet, eller som bedöms ha arbetsförmåga i ett sådant arbete, kan i vissa fall erhålla *särskild inkomstutfyllnad*. En förutsättning för beviljande av särskild inkomstutfyllnad är att förvärvsinkomsten i det nya arbetet understiger vad den försäkrade istället skulle ha erhållit i förtidspension, om sådan beviljats.
- Den särskilda inkomstutfyllnaden skall beräknas till det belopp som motsvarar den faktiska skillnaden mellan vad en förtidspension skulle uppgå till om han istället hade beviljats sådan förmån och den faktiska eller beräknade förvärvsinkomsten i det lägre betalda arbetet.
- Den fastställda förvärvsinkomsten som ingår i underlaget för beräkning av särskild inkomstutfyllnad bör löneindexeras.
- Den särskilda löneutfyllnaden föreslås årligen räknas upp med samma indexering som gäller för uppräkning av förtidspension, dvs. halv reallöneindexering.
- Om förvärvsinkomsten i det nya arbetet under ett kalenderår är högre än vad som beräknats vid beviljande av särskild inkomstutfyllnad (uppräknad med löneindex) skall 80 procent av den överskjutande inkomsten avräknas mot det särskilda inkomstutfyllnadsbeloppet.

Utredningen vill med sitt förslag om en *särskild inkomstutfyllnad* upprätthålla principen om försäkring för inkomstbortfall i ohälsoförsäkringen och samtidigt stimulera försäkrade, som på grund av sjukdom inte längre kan arbeta kvar i sitt tidigare yrkesområde, att ta ett annat arbete, även om detta arbete medför en betydligt lägre lönenivå än vad han eller hon hade i det tidigare arbetet.

Utredningen bedömer att det endast kommer att bli fråga om ett fåtal som uppbär särskild inkomstutfyllnad. En förutsättning för att kunna beviljas särskild inkomstutfyllnad är för det första att arbetsförmågan helt eller delvis är nedsatt i det tidigare arbetet. Möjligheten att beviljas särskild inkomstutfyllnad föreslås också begränsas på så sätt att den inte kan beviljas om man övergår till ett annat lägre betalt arbete hos den egna arbetsgivaren. Dessutom krävs att lönenivån i det nya arbetet är lägre än vad en förtidspension skulle uppgå till om sådan istället hade beviljats. Även om lågavlönade kan tvingas övergå till ett annat arbete med en betydligt lägre lönesättning än i det tidigare yrkesområdet kommer, enligt utredningens bedömning, den särskilda inkomstutfyllnaden att ha betydelse framförallt för högre avlönade. För lågavlönade torde det vara ovanligare att den nya lönenivån hamnar så lågt som på förtidspensionsnivå som trots allt medför att inkomsten minskar med cirka 35 procent om man bortser från en eventuell avtalspension. Dessutom beräknas förtidspensionen på historisk inkomst som för flertalet innebär en lägre inkomstnivå än den aktuella förvärvsinkomsten.

Även om det endast är ett fåtal som kommer att omfattas av möjligheten att få särskild inkomstutfyllnad så kommer den att vara principiellt viktig för att upprätthålla inkomstbortfallsprincipen i socialförsäkringssystemet.

12.3.1 Vilka kan beviljas särskild inkomstutfyllnad

Ej vid omplacering hos samma arbetsgivare

Utredningen anser inte att särskild inkomstutfyllnad skall utgå i de fall den försäkrade omplaceras på den egna arbetsplatsen eller hos den arbetsgivare som han var anställd hos när han blev sjuk.

Det ställs långtgående krav på att arbetsgivaren skall rehabilitera anställda som på grund av sjukdom får nedsatt arbetsförmåga. Rehabilitering på den egna arbetsplatsen innebär som regel att den anställde antingen återgår till tidigare arbetsuppgifter eller omplaceras till ett annat arbete. Omplacering till annat arbete kan medföra att omplacering sker till arbetsuppgifter som är lägre betalda än det arbete som han eller

hon p.g.a. sjukdomen tvingades lämna. Det är inte heller ovanligt att anställda, som inte längre orkar med ett visst arbete, omplaceras till ett annat arbete utan att det föreligger ett sjukdomstillstånd enligt de regler som gäller enligt lagen om allmän försäkring. Sådan omplacering kan exempelvis vidtas i förebyggande syfte för att minska risken för framtida ohälsa. Den kan också initieras både av den enskilde och av arbetsgivaren. Utredningen erfar att det vid sådana omplaceringar är vanligt att den anställde får behålla den tidigare högre lönenivån.

Enligt utredningens uppfattning är det inte lämpligt att försäkringen övertar ett ansvar som enligt vad ovan redovisats åligger arbetsgivaren. Förhållandet är emellertid annorlunda för de fall en försäkrad byter arbetsgivare. Det är inte möjligt att kräva av en ny arbetsgivare att denne skall ta ansvar för ett tidigare anställningsavtal och de anställningsvillkor som följer av detta avtal. Dessutom utgör förtidspensionsnivån ett tak för den nya lönen och den särskilda inkomstutfyllnaden, vilket medför att det för flertalet innebär en kraftigt sänkt inkomstnivå jämfört med den tidigare lönen.

Ingen begränsning i ålder

Utredningen föreslår ingen åldersgräns för när särskild inkomstutfyllnad tidigast skall kunna beviljas.

Det kan visserligen ifrågasättas om den särskilda inkomstutfyllnaden även skall kunna beviljas den som har en förhållandevis kort tid på arbetsmarknaden, bland annat mot bakgrund av att arbetsmarknaden har blivit rörligare, framförallt för ungdomar. Många får, åtminstone inledningsvis, endast tillfälliga anställningar och det kan också finnas avsevärda variationer i lönesättningen mellan de olika anställningsförhållandena. Utredningen anser trots detta inte att det skall finnas någon begränsning i fråga om ålder utöver vad som gäller för beviljande av förtidspension.

Utredningen föreslår i kapitel 13 att förtidspensionen skall beräknas efter historisk inkomst. Eventuella variationer i inkomster och anställningsförhållanden kommer därigenom att påverka storleken på en eventuell förtidspension och denna bedöms som regel inte kunna bli högre än vad en eventuell förvärvsinkomst skulle ha blivit. Den inkomstrelaterade förtidspensionen kommer därför sannolikt att, för den som har kort tid i arbetslivet, i många fall vara så låg att förtidspensionen endast kommer att motsvara grundnivån.

Mer än ett heltidsarbete

Före den 1 januari 1997 fanns inget uttryckligt hinder mot att bevilja partiell förtidspension till en försäkrad som före nedsättningen av arbetsförmågan arbetade mer än heltid och efter nedsättningen av arbetsförmågan arbetade heltid. Idag gäller att arbetsförmågan bedöms i förhållande till högst ett heltidsarbete utan beaktande av tidigare arbetsutbud eller förvärvsinkomster. Detta medför att en person som trots sin sjukdom bedöms klara att utföra ett heltidsarbete inte längre får rätt till ersättning om han eller hon tidigare klarade två heltidsarbeten.

Anledningen till förändringen den 1 januari 1997 var att lagstiftarna ansåg att en lång veckoarbetstid kan ge upphov till exempelvis förslitningsskador som medför långtidssjukskrivningar och förtidspensionering. Den allmänna försäkringen bör inte stimulera människor att ta flera arbeten och få en sammanlagd arbetstid som vida överstiger normal heltidsanställning.

Utredningen instämmer i de överväganden som låg till grund för förändringen den 1 januari 1997. Den som har mer än ett heltidsarbete men på grund av sjukdom tvingas minska sin arbetsinsats och endast behåller ett heltidsarbete, bör därför inte ha rätt till särskild inkomstutfyllnad.

Om personen däremot på grund av sjukdom tvingas lämna båda arbetena och övergå till ett helt annat arbete kan han bli berättigad till särskild inkomstutfyllnad om lönen i det nya arbetet understiger en eventuell förtidspension, beräknad på den sammanlagda inkomsten från de tidigare arbetena. Eftersom båda dessa inkomster ingår i den pensionsgrundande inkomsten anser inte utredningen att det är möjligt att bortse från någon av dessa inkomster vid beräkning av förtidspension.

12.3.2 Beslut efter friskskrivning

Möjligheten till särskild inkomstutfyllnad kan, enligt utredningens uppfattning, få en positiv inverkan på individens motivation att ta ett lägre betalt arbete när han eller hon på grund av sjukdom tvingas lämna sin tidigare anställning. Enligt utredningens uppfattning bör därför beslut om särskild inkomstutfyllnad meddelas oavsett om den försäkrade får ett nytt arbete eller är arbetslös när det har bedömts att han eller hon har en arbetsförmåga i ett annat lägre betalt arbete.

Beslut om särskild inkomstutfyllnad bör fattas av SFN

Underlaget för beslut om särskild inkomstutfyllnad kommer i princip att innehålla samma uppgifter som vid beslut om förtidspension. Av läkarutlåtande och den av försäkringskassan gjorda utredningen skall framgå att arbetsförmågan helt eller delvis är nedsatt i det yrke som den försäkrade har. Det skall vidare framgå inom vilket eller vilka yrkesområden som den försäkrade har arbetsförmåga.

Mot bakgrund av att beslutet om särskild inkomstutfyllnad är av samma karaktär som beslut om förtidspension bör beslutet fattas av socialförsäkringsnämnden.

12.3.3 Underlag för beräkning av särskild inkomstutfyllnad

Den särskilda inkomstutfyllnaden bör utgöra den faktiska skillnaden mellan lönen i det nya arbetet och det belopp som skulle ha utbetalts i förtidspension om sådan istället hade beviljats enligt gällande regler. I beslutet om vilket belopp som skall utgå i särskild inkomstutfyllnad förutsättes således att det i beslutet anges dels en beräknad fiktiv förtidspension, dels den förvärvsinkomst som personen beräknas få i det lägre betalda arbetet.

I de fall en person endast till viss del lämnar sitt högre avlönade arbete bör även en partiell särskild inkomstutfyllnad kunna utgå. Om personen exempelvis endast till hälften lämnar sitt tidigare arbete och påbörjar ett halvtidsarbete i ett annat lägre betalt arbete, eller bedöms som arbetsför till hälften i ett sådant arbete, bör både den fiktiva förtidspensionen och den beräknade förvärvsinkomsten beräknas efter en halv förtidspension och den halva förvärvsinkomsten.

Förtidspensionsbeloppet

Förtidspensionsbeloppet utgörs av det belopp som skulle ha utgått i förtidspension om personen istället för att beviljas särskild inkomstutfyllnad hade beviljats förtidspension enligt gällande regler. Det krävs således i princip samma utredningsunderlag som vid beviljande av förtidspension. Det innebär bland annat att en förutsättning för att särskild inkomstutfyllnad skall kunna beviljas är att det finns en utredning, inklusive läkarutlåtande, av vilken det framgår att det föreligger ett sjukdomstillstånd och att sjukdomen medför att arbetsförmågan är varaktigt

nedsatt i det tidigare högre betalda arbetet men att det bedöms finnas en arbetsförmåga i ett annat arbete.

Att underlaget för beslut om särskild inkomstutfyllnad i princip är detsamma som vid beslut om förtidspension innebär emellertid inte att detta underlag skall ses som ett beslut om förtidspension eller kunna utgöra grund för en framtida prövning av förtidspension. Om en person, efter det han har beviljats särskild inkomstutfyllnad, åter igen skulle bli långvarigt sjuk och arbetsoförmögen även i det nya arbetet, krävs därför en ny utredning och ett nytt beslut.

Däremot kan en utredning om rätt till förtidspension, exempelvis vid ansökan, utmynna i bedömningen att det finns en arbetsförmåga i ett annat arbete som är lägre betalt än vad en förtidspension skulle innebära och personen skulle härigenom kunna bli berättigad till särskild inkomstutfyllnad. Det bör ankomma på försäkringskassan att på eget initiativ pröva frågan om särskild inkomstutfyllnad skall kunna beviljas i dessa fall.

Förvärvsinkomsten i det nya yrket

En förutsättning för att kunna bedöma vilken förvärvsinkomst som skall fastställas är att det görs en tydlig precisering av inom vilket eller vilka yrkesområden som personen bedöms ha arbetsförmåga.

I de fall en person endast bedöms ha arbetsförmåga inom ett yrkesområde uppstår inget problem om vilket yrke som skall utgöra grund för fastställande av förvärvsinkomst. Flertalet försäkrade kommer emellertid, enligt utredningens uppfattning, att bedömas ha arbetsförmåga inom mer än ett yrkesområde. Bland annat mot bakgrund av att arbetsförmågan skall relateras till hela den nationella arbetsmarknaden.

Utredningen anser att i de fall en person bedöms ha arbetsförmåga inom mer än ett yrkesområde, skall förvärvsinkomsten i det yrkesområde som har den högsta lönenivån utgöra grund för beräkning av särskild inkomstutfyllnad. Försäkringskassan bör därför, enligt utredningens uppfattning, ha möjlighet att fatta beslut om en annan förvärvsinkomst än den faktiska inkomsten även i de fall den försäkrade får ett arbete efter sjukskrivning.

En person kan exempelvis själv välja att hellre ta ett lägre betalt arbete för att det arbetet ligger närmare bostaden än ett högre betalt arbete som kanske finns på annan ort eller i en annan region. Han behöver därigenom inte pendla eller flytta till annan ort. Det kan också vara så att han kan få det lägre betalda arbetet och behöver därigenom inte vara arbetslös i avvaktan på att det andra, högre betalda arbetet, skall bli tillgängligt för honom.

I det sistnämnda fallet kan det anses uppstå en samhällsekonomisk vinst om det arbete som han faktiskt kan få direkt, också kunde utgöra beräkningsgrund för särskild inkomstutfyllnad, eftersom någon arbetslöshetsersättning inte behöver betalas ut. Utredningen anser dock inte att det bör tas några särskilda hänsynstaganden till arbetsmarknadspolitiska faktorer inom ramen för den särskilda inkomstutfyllnaden. Om hänsyn skulle tas till sådana faktorer skulle det innebära att andra förutsättningar skulle gälla för den särskilda inkomstutfyllnaden än vad som i övrigt gäller inom försäkringen, där det i princip inte tas några arbetsmarknadspolitiska hänsynstaganden vid arbetsförmågebedömningen om det inte bedöms föreligga särskilda skäl. Det går inte heller att bortse från att den försäkrade själv kan vara den som får den bästa ekonomiska utdelningen av att ta det lägre betalda arbetet eftersom han kanske inte behöver flytta till annan ort.

En ytterligare förutsättning för att det är den faktiska lönen som skall utgöra underlag för beräkning av särskild inkomstutfyllnad bör vara att lönen följer gällande kollektivavtal eller motsvarar den lön som är gängse inom yrkesområdet eller arbetsplatsen för motsvarande arbetsuppgifter.

I de fall det finns en enhetlig lönesättning inom företaget bör det inte vara några problem att också fastställa en förvärvsinkomst. Inom vissa yrkesområden och/eller branscher finns emellertid inte enhetliga lönesättningar. Lönen är personlig och lönespridningen kan vara stor även inom samma företag för arbetsuppgifter med liknande innehåll.

Utredningen anser inte att det är möjligt att ange generella riktlinjer för bedömningen i dessa fall. Utgångspunkten bör vara individen och i vilken utsträckning denne motsvarar kvalifikationskraven, eller övriga förutsättningar som kan gälla vid lönesättning, exempelvis anställningstid, i jämförelse med övriga på arbetsplatsen som har motsvarande arbetsuppgifter.

Det är dock lämpligt att underlag för dessa ställningstaganden inhämtas från företagsledning och de fackliga organisationerna.

Utredningen vill framhålla att avsikten med möjligheten att fatta ett beslut om att det skall vara en annan inkomst än den faktiska som skall utgöra grund för särskild inkomstutfyllnad, inte är att påverka ett företags lönepolitik, utan den är en nödvändig förutsättning för att den särskilda inkomstutfyllnaden inte skall ge utrymme för att vissa arbeten på arbetsmarknaden skall subventioneras av förtidspensionssystemet.

För den som är arbetslös bör i princip gälla samma förutsättningar som angetts ovan för den som får ett arbete. Dvs. en förvärvsinkomst bör fastställas utifrån det högst betalda arbetet eller yrkesområdet inom vilket han bedöms ha arbetsförmåga. Även i dessa fall bör hänsyn tas till att det finns olikheter i lönesättning för i princip samma eller lik-

artade arbetsuppgifter. Istället för lönesättningen inom ett visst företag bör det i dessa fall vara branschen som utgör grund för jämförelse och istället för att inhämta uppgifter från företagsledning är det lämpligt att sådana uppgifter inhämtas från branschorganisationer.

12.3.4 Förvärvsinkomsten bör reallöneindexeras

Den förvärvsinkomst som ingår i beräkningsunderlaget för särskild inkomstutfyllnad utgör en form av tak för vilken lönenivå som kommer att vara tillåten utan att den särskilda inkomstutfyllnaden kommer att påverkas. Dessutom bör den fastställda förvärvsinkomsten årligen räknas upp med den allmänna löneutvecklingen, s.k. reallöneindexering enligt 1 kap. 6 § lag om inkomstgrundad pension. Härigenom kommer inte normala löneökningar att reducera den särskilda inkomstutfyllnaden. Samtidigt ges möjlighet till en rationell handläggning när jämförelse sedan görs med den taxerade inkomsten.

12.3.5 Högre förvärvsinkomst än den löneindexerade

Den löneindexerade förvärvsinkomsten utgör, som tidigare angetts, ett tak för hur mycket den försäkrade får tjäna utan att den särskilda inkomstutfyllnaden påverkas. Om förvärvsinkomsten under något år skulle överstiga den löneindexerade inkomsten, anser utredningen att den förvärvsinkomst som överstiger den löneindexerade inkomsten skall reducera den särskilda inkomstutfyllnaden. Utredningen menar dock att den överskjutande inkomsten inte helt bör reducera inkomstutfyllnaden. Utredningen föreslår att det införs en avräkningsmodell som innebär att 80 procent av den del av den faktiska inkomsten av förvärvsarbete som överstiger den löneindexerade förvärvsinkomsten avräknas från den särskilda inkomstutfyllnaden. Genom att begränsa avräkningen till 80 procent av den faktiska förvärvsinkomsten, stimuleras den försäkrade till att öka sina arbetsinsatser och därigenom även sin inkomst.

Beslut om reduktion av särskild inkomstutfyllnad hänförlig till ett visst år skall av försäkringskassan fattas på grundval av taxeringsmyndighetens beslut om taxering av ifrågavarande års inkomster.

Personen bör i samband med beslut om särskild inkomstutfyllnad göras uppmärksam på det faktum att den särskilda inkomstutfyllnaden kan komma att reduceras om den faktiska förvärvsinkomsten kommer att överstiga den löneindexerade inkomsten. Personen ges härigenom

möjlighet att till försäkringskassan själv bevaka och anmäla till kassan om det bedöms finnas behov av att göra en preliminär avräkning i avvaktan på den slutliga taxeringen.

12.3.6 Lägre förvärvsinkomst än den löneindexerade

Som utredningen angett ovan skall den särskilda inkomstutfyllnaden reduceras om den faktiska förvärvsinkomsten överstiger den som tidigare beräknats och som löneindexerats.

En persons förvärvsinkomst kan också bli lägre än vad som beräknats för honom eller henne, framförallt i de fall personen vid beslutstillfället var arbetslös och den förväntade förvärvsinkomsten fastställdes utifrån den bedömning av arbetsförmåga som gjordes vid tidpunkten för beslutstillfället. Det kan därför ifrågasättas om det skall ske en tilläggsutbetalning om den försäkrades inkomst vid taxeringen understiger den löneindexerade förvärvsinkomsten och den skulle ha påverkat det särskilda utfyllnadsbeloppet om den inkomsten istället hade legat till grund för beräkningen. Utredningen har kommit fram till den bedömningen att någon tilläggsutbetalning inte skall göras i dessa fall. Den främsta utgångspunkten för bedömning av den framtida förvärvsinkomsten är bedömningen av arbetsförmågan med specificering av vissa yrken. Den högsta lönenivån skall enligt vad utredningen föreslagit ovan, utgöra beräkningsgrund för särskild inkomstutfyllnad. Detta hindrar inte att personen själv ges möjlighet att avgöra om han hellre vill ta ett annat arbete som är lägre betalt än det högre avlönade arbetet som också bedömdes motsvara hans arbetsförmåga.

I de fall personen på längre sikt halkar efter den allmänna löneutvecklingen, bör emellertid ny prövning kunna ske av den särskilda inkomstutfyllnaden. Möjligheten att få en ny prövning av den fastställda förvärvsinkomsten och därmed också den särskilda inkomstutfyllnaden bör dock, enligt utredningens uppfattning, begränsas till tidigast fem år efter det att beslut om särskild inkomstutfyllnad har beviljats.

Om den lägre inkomstutvecklingen däremot skulle bero på att hälsotillståndet har försämrats jämfört med vad som gällde vid beslutstillfället kan det bli fråga om en prövning av förtidspension. Även om beslutsunderlaget vid beviljande av särskild inkomstutfyllnad i princip är detsamma som vid prövning av rätt till förtidspension, krävs dock ett nytt beslutsunderlag och en ny arbetsförmågebedömning för att kunna göra ett annat ställningstagande än vid beslut om särskild inkomstutfyllnad.

12.3.7 Särskild inkomstutfyllnad vid arbetslöshet

Utredningen har ovan föreslagit att beslut om särskild inkomstutfyllnad kan meddelas efter det att man har bedömt att den försäkrade har en arbetsförmåga i ett arbete som är lägre betalt än det tidigare arbetet och den nya förvärvsinkomsten förväntas bli lägre än förtidspension om sådan istället hade beviljats. Beslut skall således kunna fattas oavsett om personen får ett arbete eller om han är arbetslös.

Om en person blir arbetslös efter rehabilitering eller, utan att arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder har vidtagits, ändå bedöms vara arbetsförmögen i ett annat arbete som bedöms vara normalt förekommande på arbetsmarknaden, erhåller han eller hon arbetslöshetsersättning under förutsättning att villkoren för att få sådan ersättning är uppfyllda. Arbetslöshetsersättningen kommer i detta fall att beräknas utifrån den tidigare högre inkomsten i det yrke som han eller hon inte längre kan arbeta kvar i på grund av sjukdom. Detta gäller under förutsättning att han uppfyller kvalifikationsreglerna i övrigt för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Flertalet av dem som kan komma ifråga för särskild inkomstutfyllnad kommer, enligt utredningens uppfattning, att ha haft en inkomst i det tidigare högre betalda arbetet som överstiger förmånstaket i arbetslöshetsförsäkringen, vilket f.n. uppgår till cirka 5,5 basbelopp eller cirka 200 000 kronor per år. Den högsta ersättningsgrundande förvärvsinkomsten är härigenom cirka 70 000 kronor lägre per år än vad den är i socialförsäkringen. Detta medför att en arbetslöshetsersättning som baseras på det tidigare högre betalda arbetet, i flertalet fall kommer att vara lägre än vad en förtidspension skulle innebära.

Eftersom arbetslöshetsersättningen i princip är avsedd att täcka samma inkomstförlust som förtidspensionen kan det, enligt utredningens mening, ifrågasättas om särskild inkomstutfyllnad skall utbetalas under tid som den försäkrade är arbetslös och får en arbetslöshetsersättning som baseras på den inkomst som han hade i det tidigare högre betalda arbetet, eller om den särskilda inkomstutfyllnaden skall vara vilande och utbetalas först när han har fått ett arbete.

Den person som däremot direkt efter en sjukskrivningsperiod övergår till ett annat arbete som är lägre betalt än tidigare arbetet och vid en senare tidpunkt blir arbetslös från det arbetet kommer, i de fall han har haft detta arbete i cirka ett år, att få arbetslöshetsersättningen baserad på den senare lägre lönesättningen. I det här fallet är det, enligt utredningens uppfattning, naturligt att den särskilda inkomstutfyllnaden fortsätter att utbetalas under arbetslösheten.

Det låga förmånstaket i arbetslöshetsförsäkringen kan också innebära att förvärvsinkomsten både i det tidigare och det nya arbetet kan överstiga förmånstaket. Arbetslöshetsersättningen kommer därigenom att uppgå till samma belopp både från den högre och lägre förvärvsinkomsten.

Även om arbetslöshetsförsäkringen och den särskilda inkomstutfyllnaden ersätter samma inkomstbortfall och trots medvetenheten om de motiv som finns för ett lägre förmånstak i arbetslöshetsförsäkringen, bl.a. det starka kravet på omställning till annat arbete, anser utredningen att den särskilda inkomstutfyllnaden skall kunna utbetalas samtidigt med arbetslöshetsersättning, även i de fall denna baseras på det tidigare högre betalda arbetet. Utredningen bedömer inte att det tillägg som den särskilda inkomstutfyllnaden utgör, kommer att försämra motivationen för den enskilde att ta ett annat lägre betalt arbete. Utredningen gör däremot den bedömningen att vetskapen om möjligheten att få särskild inkomstutfyllnad även om man skulle bli arbetslös efter sjukskrivningen, ökar den enskildes motivation för att stå till arbetsmarknadens förfogande i stället för att ansöka om förtidspension.

12.3.8 Halv reallöneindexering av särskild inkomstutfyllnad

I kapitel 13 föreslår utredningen att den inkomstrelaterade förtidspensionen årligen räknas upp med prisindex och halvt reallöneindex. Eftersom den särskilda inkomstutfyllnaden i princip skall utgöra en garanti för att inkomsten inte skall bli lägre än vad som hade blivit fallet om individen istället hade beviljats förtidspension, anser utredningen att samma principer bör gälla för uppräkning av den särskilda inkomstutfyllnaden som föreslås gälla för förtidspensionen. Den särskilda inkomstutfyllnaden bör härigenom årligen räknas upp med samma index som föreslås gälla för uppräkning av inkomstrelaterade förtidspensioner enligt det som utredningen föreslår i 7 kap. 8 § AFL.

12.3.9 Omprövning

Beslutet om särskild inkomstutfyllnad skall kunna omprövas i enlighet med samma regler som gäller för andra beslut som fattas av socialförsäkringsnämnden.

13 Förtidspension vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Sammanfattning

Den som till följd av sjukdom eller funktionshinder har fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt skall få förtidspension. En skillnad mot nuvarande ordning är att förtidspensionerna skall vara finansiellt och organisatorisk frikopplade från ålderspensionssystemet och i stället ingå i en sammanhållen ohälsoförsäkring.

Förtidspensionen skall ge ekonomisk ersättning för den framtida försörjningsförmåga som gått förlorad. Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall utgöra 65 procent av en antagandeinkomst, som motsvarar genomsnittet av de fyra i inkomsthänseende bästa av de sex år som närmast föregått pensionsfallsåret. En alternativ beräkningsregel skall efter ansökan kunna utnyttjas av dem som under minst tre av de sex åren på grund av omfattande perioder av sjukfrånvaro, arbetslöshet etc har haft lägre inkomster än normalt.

Försäkringen skall också ersätta den framtida reala löneutveckling som det kan antas att personen skulle ha kommit att få del av om han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt att arbeta. Utgående inkomstrelaterade förtidspensioner skall därför årligen justeras med dels förändringen i den allmänna prisnivån (KPI), dels halva den realinkomstförändring som de förvärvsarbetande har. Av i princip samma skäl skall även garantinivån årligen räknas om med hänsyn till prisutvecklingen och – vid reallöneökningar – med hänsyn till den reala inkomstförändringen hos de förvärvsarbetande.

Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall kompletteras med en garantinivå. De förtidspensionärer som inte har tjänat in någon inkomstrelaterad ersättning alls eller endast en låg sådan skall få en utfyllnad upp till garantinivån. Den garanterade nivån föreslås stiga dels med ålder, dels med den reala inkomstutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar.

13.1 Tidigare förslag

Pensionsarbetsgruppen föreslog i sitt betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) att förtidspensioneringen administrativt och finansiellt skulle föras bort från ålderspensioneringen och sammanföras med sjukförsäkringen eller få utgöra en särskild försäkringsgren. Med den utformning av ålderspensioneringen som arbetsgruppen föreslog – med ett starkt samband mellan avgifter och förmåner – var det nödvändigt att finansieringen av förtidspensionerna sker vid sidan av. För sjukförsäkringslösningen kunde tala att förtidspensioner har likheter med sjukpenning såtillvida att avgörande för rätten till förmån i båda fallen är att arbetsförmågan är nedsatt av medicinska skäl. Med hänsyn till att Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK) vid den tidpunkten arbetade med dessa frågor avstod Pensionsarbetsgruppen från att presentera ett heltäckande förslag utan inskränkte sig till att föreslå att förtidspension skulle separeras från ålderspensionssystemet.

Sjuk- och arbetsskadekommittén föreslog i sitt betänkande En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113) att den varaktiga ersättningsformen skulle slopas. Såväl sjukbidrag som förtidspension skulle enligt detta förslag ersättas med en månadsersättning, vilken med jämna, men långa, mellanrum skulle omprövas. En av anledningarna var att man ville hävda en aktiv syn på försäkringens tillämpning och inte avskriva rehabiliteringsmöjligheterna. Försäkringskassan skulle ha en nära kontakt med den försäkrade och ge den försäkrade och hans eller hennes familj en stärkt känsla av att försäkringen och dess administration aktivt verkar för att skapa förutsättningar för ett aktivt liv och kanske även sysselsättning och förvärvsarbete.

13.2 En permanent ersättning

Utredningens förslag: Vid varaktig nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom med minst en fjärdedel skall den försäkrade ha rätt till en ersättning i form av förtidspension. Rätt till förtidspension skall prövas enligt de kriterier som har redovisats i kapitel 7. Nuvarande nedre åldersgräns för rätt till förtidspension höjs från 16 till 19 år.

En av utgångspunkterna för utredningens arbete har varit att i finansiellt hänseende frikoppla alla ersättningar som har sin grund i sjukdom från ålderspensionssystemet. Utredningen förespråkar en övergång till

en finansiellt sammanhållen ohälsoförsäkring som innefattar alla ersättningsfall på grund av sjukdom oavsett varaktighet.

Utredningen har övervägt den modell för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga som föreslogs av Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK), men anser till skillnad från SAK att det behövs en permanent ersättningsform inom ohälsoförsäkringen. Det är värdefullt att den som kan bedömas ha en varaktig nedsättning av sin arbetsförmåga får rätt till en långsiktig ekonomisk trygghet. Ett system där man utsätter den enskilde för omprövningar när han eller hon med mycket stor sannolikhet aldrig kan kunna återvända till arbetslivet motverkar detta. Den möjlighet till permanent ersättning i form av förtidspension som finns i dag bör, med undantag av sättet för beräkningen av förmånen, överföras i princip oförändrad till den föreslagna ohälsoförsäkringen.

Det finns emellertid anledning att ta fasta på de tankar om att stimulera förtidspensionärer att återvända till arbetslivet som framfördes av SAK. Detta har även betonats i direktiven, där det anges att utredningen skall föreslå ett system som möjliggör aktiv rehabilitering och uppmuntrar till aktivitet. Utredningen föreslår därför, som framgår av kapitel 14 och 15, ökade möjligheter för den som fått förtidspension att pröva på att arbeta eller studera utan att därigenom riskera sin pension.

Den nedre åldersgränsen för förtidspension – i dag 16 år – torde kunna diskuteras. I kapitel 10 behandlas denna fråga för långtidssjukpenningens vidkommande. Det är viktigt att unga människor med medfödda funktionshinder eller som blivit skadade eller sjuka i unga år inte särbehandlas i alltför stor utsträckning jämfört med sina jämnåriga. Utredningen intar också den ståndpunkten att det bör undvikas att unga människor lotsas in i mer eller mindre varaktiga ersättningsformer. Dessa argument framstår som ännu starkare vid förtidspension, som är en permanent ersättningsform. Utredningen föreslår därför att åldersgränsen för rätt till förtidspension höjs till 19 år, dvs. den ålder som föreslås som lägsta ålder för långtidssjukpenning. Liksom fallet är vid långtidssjukpenning är utredningens förslag inte definitivt på denna punkt, utan kan komma att omprövas under det utredningsarbete avseende ungdomar som skall redovisas under våren år 1998.

13.3 Beviljande av förtidspension

Utredningens förslag: Den nuvarande ordningen för beviljande av förtidspension överförs i princip oförändrad till det föreslagna systemet.

I dagens system aktualiseras ett ärende om att bevilja förtidspension antingen genom ansökan av den försäkrade eller genom att försäkringskassan initierar frågan om förtidspension.

Den som önskar pension skall ansöka om detta hos försäkringskassan. Impulsen till en ansökan kan självfallet komma från den försäkrade själv. Riksförsäkringsverket rekommenderar dock att försäkringskassan, om den får reda på omständigheter som tyder på rätt till förtidspension föreligger, informerar den försäkrade om de regler som gäller. Ansökan skall innehålla uppgift vilken grad av pension som söks. Den försäkrade kan även framföra önskemål om han eller hon vill beviljas förtidspension eller sjukbidrag. Till ansökan skall fogas läkarutlåtande om hälsotillståndet.

Förtidspension kan också beviljas utan att den försäkrade har ansökt om pension. Det kan bli aktuellt när den försäkrade har t.ex. sjukpenning, rehabiliteringspenning eller ersättning för sjukhusvård enligt lagen om allmän försäkring (AFL). Enligt Riksförsäkringsverkets rekommendationer skall försäkringskassan se till att utbyte av sjukpenning eller annan ersättning sker till förtidspension så snart det kan bedömas att den försäkrades arbetsförmåga är varaktigt eller för avsevärd tid framåt nedsatt med minst en fjärdedel. Förtidspension bör beviljas när det kan konstateras att ett mera definitivt medicinskt tillstånd har inträtt samt att arbetslivsinriktade åtgärder inte bedöms kunna bli framgångsrika.

Beslut om rätt till förtidspension fattas av socialförsäkringsnämnd. Om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger är försäkringskassan skyldig att meddela ett provisoriskt beslut i avvaktan på att ett slutligt beslut fattas, om det finns sannolika skäl för att rätt till ersättning föreligger och detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade. Sådant beslut kan fattas av tjänsteman vid försäkringskassan om socialförsäkringsnämden gett ett sådant bemyndigande.

Det finns skäl att även fortsättningsvis ha en ersättningsform som ger en långsiktig ekonomisk trygghet vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Utredningens förslag i denna del innebär i praktiken att nuvarande förtidspension bibehålls. De förändringar som föreslås är att förtidspensionen frikopplas i förhållande till ålderspensionen och att sättet att beräkna ersättningen modifieras. Dessutom innebär införandet av en långtidssjukpenning att sjukbidrag inte längre kommer att beviljas. Dessa förändringar medför dock inte några skäl för att frångå den beslutsprocess som gäller för prövning av rätt till förtidspension. Förtidspension bör därför även fortsättningsvis beviljas genom ett beslut i socialförsäkringsnämnd.

13.4 Övre åldersgränsen 65 år

Utredningens förslag: Nuvarande övre åldersgräns på 65 år för förtidspension kvarstår i det nya systemet.

I nuvarande folkpensions- och ATP-system är 65 år den övre åldersgränsen för nybeviljande av förtidspension. Med hänsyn till att det föreslagna reformerade ålderspensionssystemet skall inrymma stor flexibilitet skall det i framtiden inte finnas någon allmän pensionsålder vad gäller inkomstgrundad ålderspension. Dock skall det finnas en nedre åldersgräns. Ålderspension skall kunna tas från och med 61 års ålder. Men till följd av att det nya systemet baseras på livsinkomstprincipen blir det årliga pensionsbeloppet livsvarigt lägre ju tidigare pensionen tas ut.

Att i det nya förtidspensionsystemet sätta den övre åldersgränsen till exempelvis 61 år skulle få som konsekvens att en person som råkar ut för permanent ohälsa skulle hänvisas till att ta i anspråk sin ålderspension med försäkringsmässigt beräknad minskning i förhållande till uttag från 65 år. Denna kategori skulle riskera att livsvarigt få en mycket låg inkomstrelaterad ålderspension utan att ha möjlighet till något val.

Mot bakgrund av detta bör 65 år även fortsättningsvis vara den övre åldersgränsen för nybeviljande av ålderspension.

13.5 Inkomstrelaterad förtidspension

13.5.1 En antagandeinkomst baserad på de fyra bästa av de sex senaste åren

Utredningens förslag: Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall baseras på en s.k. antagandeinkomst. Denna antagandeinkomst skall enligt huvudregeln beräknas som medeltalet av de fyra i inkomsthänseende bästa av de sex åren närmast före pensionsfallsåret. Pensionsunderlaget enligt 4 kap 2 § lagen om inkomstgrundad ålderspension skall, med undantag av pensionsgrundande belopp för barnår, läggas till grund för beräkningen av antagandeinkomstens storlek. Innan medelinkomstberäkningen görs skall samtliga pensionsunderlag räknas upp till aktuell prisnivå. En alternativ beräkningsregel kan efter ansökan tillämpas om personen under vart och ett av minst tre av de dessa sex år haft vissa hela eller partiella ersättningar – som utgått till följd av sjukdom, arbetslöshet, föräldraledighet m.m., dvs. ersättning under tid då man typiskt sett drabbats av en inkomstminskning – i sådan utsträckning att det motsvarar minst ett halvt år med hel ersättning. Denna regel innebär att även pensionsunderlag för år närmast före nämnda sex år kan läggas till grund för beräkning av antagandeinkomstens storlek. Högst fyra ytterligare sådana år kan användas.

Utgångspunkter

Enligt direktiven bör utgångspunkten vara att ersättningen vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga baseras på den försäkrades tidigare inkomster. Ett inkomstbegrepp som avspeglar inkomstförhållandena under en längre tidsperiod bör ligga till grund för beräkningen.

I kapitel 8 angavs de avvägningar som utredningen menar bör göras vid utformningen av reglerna för den inkomstrelaterade ersättningen. En fundamental utgångspunkt är att en försäkring vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör ta sikte på att ersätta den inkomst som personen skulle ha fått om han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt att förvärvsarbeta i normal omfattning. Med denna utgångspunkt behövs det s.k. antagandeinkomster även i ett nytt ersättningssystem. Vidare kan endast relativt aktuella inkomster ligga till grund för ett realistiskt antagande om de inkomster personen skulle ha fått i framtiden om han eller hon inte hade drabbats av sjukdom eller funktionshinder. Av denna anledning bör ersättningen baseras på förvärvsinkomster från en

förhållandevis begränsad tidsperiod närmast före det att sjukdomen eller funktionshindret inträffade.

En annan utgångspunkt är att det vid beräkningen av långvariga ersättningar är lämpligt att säkerställa ett i möjligaste mån stabilt inkomstunderlag för antagandeinkomsten. Genom att tillämpa ett s.k. historiskt inkomstunderlag kan man undvika att kortvariga höga eller låga inkomster alldeles i anslutning till sjukdomen eller funktionshindret används som självständigt underlag vid beräkningen av en långvarig ersättning. Förtidspensionen är en varaktig ersättning som i de allra flesta fall kommer att betalas ut fram till dess att personen vid 65 års ålder går i ålderspension. Ersättningen bör av detta skäl beräknas på grundval av inkomster som har tjänats in under en viss minsta tidsrymd före den tidpunkt då personen drabbades av arbetsoförmåga till följd av sjukdomen eller funktionshindret.

Den s.k. ramtiden för ersättningsunderlaget bör således vara tillräckligt kort för att kunna tjäna som ett bra prognosinstrument för framtida inkomster, men samtidigt tillräckligt lång för att säkerställa att ersättningen på ett riktigt sätt avspeglar de förvärvsinkomster personen har haft under en längre tid. Således kan både en för lång och en för kort ramtid få negativa konsekvenser. Slutsatsen blir att ersättningen vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör beräknas som en viss andel av en något så när aktuell medelinkomst.

Det finns också anledning att ta särskild hänsyn till grupper som under den tidsperiod som ligger till grund för beräkningen av inkomstunderlaget har varit arbetslösa, sjukskrivna, föräldralediga etc och som av den anledningen har fått minskade förvärvsinkomster under de år som ligger till grund för antagandeinkomstberäkningen.

Huvudregeln för beräkning av antagandeinkomsten

Med nuvarande regler i ATP-systemet beräknas antagandeinkomsten enligt huvudregeln som medelvärdet av de två högsta av de fyra senaste årens pensionsgrundande inkomster. Ett eventuellt s.k. toppår kan få stort genomslag till följd av att det slår igenom till hälften. I kapitel 8 presenterades en egen undersökning av förekomsten av toppår vid beräkningen av antagandeinkomst. Statistiken ger inte belägg för att förtidspensioneringar i allmänhet föregås av år med ovanligt höga inkomster. Vidare tycks enstaka år med höga inkomster något oftare förekomma hos övriga befolkningen än hos förtidspensionärer. Även om toppinkomstår inte tycks finnas särskilt ofta i förtidspensionssammanhang bör det allmänt sett undvikas att enstaka höginkomstår tillmäts stor vikt vid beräkningen av antagandeinkomsten. Orsaken är att

sådana tillfälligt höga inkomster kan leda till en överskattning av förväntad framtida försörjningsförmåga om de får ligga till grund för beräkningen.

Det finns två tänkbara alternativ för att dämpa effekten på antagandeinkomsten av ett enstaka år med – för individens vidkommande – förhållandevis hög inkomst. Det ena alternativet kunde vara att den högsta inkomsten inte alls får ligga till grund för beräkningen. En tänkbar förändring av dagens regel skulle alltså kunna vara att räkna bort den lägsta och den högsta årsinkomsten och därefter beräkna medelvärdet på de kvarvarande två mellersta. Men det är inte självklart lämpligt att införa en bestämmelse som innebär att den högsta inkomsten ställs åt sidan. Många gånger är den högsta inkomsten också den senaste. Det torde gälla exempelvis för många av de nytillträdda på arbetsmarknaden. Den senaste intjänade dokumenterade förvärvsinkomsten utgör i allmänhet den bästa uppskattningen av framtida intjänandeförmåga, även om den i många enskilda fall utgör en under- eller överskattning. Av denna anledning bör även den högsta årsinkomsten ligga till grund för antagandeinkomsten. Det andra alternativet kunde vara att beakta den högsta inkomsten, men utöka det antal år för vilka medelinkomsten beräknas. Ju fler årsinkomster som ligger till grund för själva medelvärdesberäkningen, desto mindre genomslag får ett enstaka toppår. Pensionsarbetsgruppen och Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK) lämnade förslag om att antagandeinkomsten skulle beräknas som medelvärdet av de storleksmässigt fyra mellersta av de senaste sex årens inkomster. I förhållande till reglerna i nuvarande ATP-system innebär deras förslag således både att den högsta inkomsten ställs åt sidan och en utökning av antalet år för vilka medelinkomsten skall beräknas. En utökning av antalet år som skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten får dock till konsekvens att försäkringen i motsvarande mån ställer högre krav på anknytning till arbetsmarknaden.

Sjuk- och arbetsskadekommittén föreslog således att ersättningen vid månadsersättning enligt huvudregeln skall beräknas på medeltalet av de fyra storleksmässigt mellersta av de senaste sex åren. Man föreslog samtidigt att det skulle krävas sex år för att få full ersättning. Fem års förvärvsarbete skulle ge en ersättning motsvarande fem sjättedelar av full ersättning. Kommittén föreslog också en alternativregel där medeltalet av inkomsterna under alla år från och med 16 års ålder beräknas, men där en femtedel av åren inte beaktas.

Ju längre s.k. ramtid i försäkringen, desto högre krav ställs på anknytning till arbetsmarknaden för att den enskilde skall nå upp till fullt försäkringsskydd. Inte minst de som är nyetablerade på arbetsmarknaden riskerar att stå utan fullt försäkringsskydd. Det gäller exempelvis

personer som har börjat arbeta efter att nyligen ha avslutat sina studier. Utredningen tycker att SAK:s huvudregel innebär ett alltför strängt krav för att komma upp i fullt försäkringsskydd.

Visserligen gör även denna utredning bedömningen att huvudregeln för beräkningen av förtidspensionen skall vara att ersättningsunderlaget skall avspegla inkomstförhållandena under den sexårsperiod som föregår pensionsfallsåret. Antagandeinkomsten bör dock motsvara genomsnittet av de fyra högsta årsinkomsterna under de aktuella sex åren. Det innebär att de två lägsta av de förmånsgrundande årsinkomsterna lämnas utan beaktande och att antagandeinkomsten beräknas på de återstående fyra årens inkomster. Med en sådan beräkning avspeglas den försäkrades dittillsvarande, under en relativt begränsad tidsperiod, upparbetade faktiska inkomstförvärv. Ett eller ett par år med en tillfällig minskning av arbetsinsatsen påverkar inte utfallet. Enstaka år med exceptionellt höga inkomster påverkar antagandeinkomsten i mindre utsträckning än med dagens regler. Ett eventuellt toppår får genomslag med en fjärdedel. Det sker alltså en betydande utjämning automatiskt, vilket minskar behovet av en regel som säger att den högsta inkomsten inte alls får finnas med i medelvärdesberäkningen. Vidare innebär utredningens förslag att det krävs fyra år för att komma upp i fullt inkomstskydd. Tre års aktuell anknytning till arbetsmarknaden ger en ersättning motsvarande tre fjärdedelar av full ersättning.

Enligt dagens regler om inkomstrelaterad förtidspension (ATP) finns ett villkor för rätt till beräkning av antagandepoäng. För att antagandepoäng skall kunna beräknas krävs att pensionspoäng finns för minst två av de fyra åren närmast innan det år då pensionsfallet inträffade. Kravet är dock inte konsekvent genomfört eftersom det finns en alternativ regel som innebär att pensionspoäng kan beräknas om det finns pensionpoäng för minst ett år och att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) vid tidpunkten för pensionsfallet är lika med eller högre än basbeloppet i januari samma år.

Utredningens förslag innefattar inte något formellt villkor för att den enskilde skall få tillgodoräkna sig en antagandeinkomst. Den som har pensionsunderlag för endast ett eller två år av de sex åren närmast innan pensioneringen får emellertid en antagandeinkomst som, med hänsyn till den ersättningsnivå som föreslås, inte räcker för att komma över den garantinivå som föreslås. Om inkomsterna under de två åren ligger på den högsta nivå som beaktas i försäkringen (7,5 basbelopp) kan den inkomstrelaterade förtidspensionen visserligen komma att överstiga garantinivån en aning, men det krävs i praktiken pensionsunderlag för tre år för att få något verkligt utbyte.

En viktig fråga är hur stränga krav som skall ställas på aktuell anknytning till arbetsmarknaden. Med utredningens förslag krävs det fyra

års aktuella inkomster för att få fullt försäkringsskydd. De som inte har haft arbete här i landet under de aktuella åren skulle får inte någon inkomstrelaterad ersättning alls, utan får i stället en ersättning på garantinivån.

Många gånger föregås en förtidspensionering av en omfattande sjukfrånvaro. Perioder med rehabiliteringsåtgärder förekommer också förhållandevis ofta. I vissa fall har personen varit arbetslös under åren närmast innan förtidspensioneringen. Sjukpenning, arbetslöshetsersättning och andra skattepliktiga transfereringar kommer att ingå i pensionsunderlagen och därmed ligga till grund för beräkningen av den antagandeinkomst som i sin tur bestämmer förtidspensionens storlek. Men till följd av att respektive trygghetsförsäkring inte ger full kompensation för inkomstbortfallet är inkomsterna under sådana perioder lägre än vad som hade förvärvats om det i stället hade varit möjligt att förvärvsarbeta. Därför blir även den inkomstrelaterade förtidspensionen lägre om sådana inkomstår ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomsten.

Genom att de två lägsta årsinkomsterna under den aktuella sexårsperioden skall räknas bort finns det dock utrymme för ett par års sjukskrivning eller arbetslöshet utan att antagandeinkomsten och därmed även förtidspensionen påverkas negativt. Exempelvis torde detta kunna innebära att en begynnande sjuklighet i normalfallet inte behöver påverka förtidspensionens storlek.

Behov av att skydda grupper med omfattande sjukfrånvaro, arbetslöshet etc innan förtidspensioneringen

Enligt huvudregeln skall således de fyra högsta årsinkomsterna under den aktuella sexårsperioden ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten. Genom att de två lägsta årsinkomsterna skall räknas bort finns det utrymme för ett par års sjukskrivning, arbetslöshet m.m. utan att antagandeinkomsten och därmed även förtidspensionen påverkas negativt. Men förtidspensionering föregås ibland av mer eller mindre permanent frånvaro från arbetslivet under längre tidsperioder än två år. Vissa har varit långtidssjukskrivna omedelbart innan förtidspensioneringen. Andra har varvat långa sjukskrivningar med arbetslöshetsperioder. Åter andra har insjuknat efter en lång föräldraledighet, med den följden att de haft en omfattande sammanlagd period med ersättning från socialförsäkringen.

Ett viktigt inslag i en ohälsoförsäkring är att det ges ett tillfredsställande skydd för dem som har drabbats av minskade inkomster till följd av sjukdom, arbetslöshet, m.m. Detta är särskilt angeläget för de

permanenta ersättningsfallen. De som kommer att ha försäkringsersättningen som sin huvudsakliga försörjningskälla fram till ålderspensionen skall inte behöva få en påtagligt lägre förtidspension endast av det skälet att de haft omfattande perioder med sjukpenning, arbetslöshetsersättning etc under de sex år som ligger till grund för antagandeinkomstberäkningen. Det bör därför undvikas att förtidspensionen baseras på inkomstunderlag som i stor utsträckning innefattar andra socialförsäkringsersättningar.

Det finns principiella skäl för att det i förekommande fall bör vara den s.k. *bakomliggande inkomsten* och inte enbart den faktiska transfereringen som skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten. Med bakomliggande inkomst avses den inkomst som har legat till grund för beräkningen av sjukpenningen, arbetslöshetsersättningen etc, i normalfallet den vanliga lönen. Annars skulle försäkringsersättningen inom förtidspensioneringen komma att beräknas på grundval av sådana årsinkomster som uteslutande eller åtminstone till stor del själva utgör ersättningar för inkomstbortfall. I och med att respektive försäkring endast till viss del ger kompensation för inkomstbortfallet skulle kompensationen inom förtidspensioneringen beräknad endast på dessa ersättningar bli otillfredsställande låg för grupper som redan har drabbats av minskade inkomster. Om man utgår från en ersättningsnivå på 80 procent inom sjukförsäkringen och 65 procent inom förtidspensionssystemet skulle en person som har varit sjukskriven hela den period som ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomsten få en pensionsnivå motsvarande endast ungefär hälften av vad han eller hon hade tidigare i lön (0,65*0,80=0,52).

Pensionsarbetsgruppen föreslog ett system med bakomliggande inkomst beträffande reglerna för intjänande av ålderspensionsrätt. Förslaget innebar att individen skulle tillgodoräknas extra ålderspensionsrätt för hela skillnaden mellan å ena sidan den utbetalda försäkringsersättningen och å andra sidan den bakomliggande inkomsten. I olika omgångar har sedan förslaget modifierats, bland annat för att uppnå en administrativ förenkling. I en departementspromemoria från Genomförandegruppen Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. (Ds 1995:41) föreslogs att den enskilde utöver pensionsrätten för själva förmånen skulle tillgodoräknas s.k. *pensionsgrundande belopp* för en fiktiv inkomst motsvarande 10 procentenheter av den utbetalda förmånen. Enligt den nyligen publicerade departementspromemorian Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor, m.m. (Ds 1997:67) har dock Genomförandegruppen av främst finansiella men även administrativa skäl valt att avstå från att lägga fram ett sådant förslag. Av administrativa skäl hade det varit en fördel för konstruktionen av det nya förtidspensionssystemet om det reformerade

ålderspensionssystemet hade innefattat en ordning med extra pensionsrätt för sjukpenning, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning etc. Förtidspensionssystemet hade då kunnat dra nytta av att de aktuella pensionsgrundande beloppen ändå skulle fastställas för ålderspensionssystemets ändamål. När det nu inte presenteras något förslag om pensionsrätt för bakomliggande inkomst vid sjukdom och arbetslöshet etc inom ramen för det reformerade ålderspensionssystemet skulle man förstås kunna tänka sig att motsvarande pensionsgrundande belopp skulle fastställas särskilt för förtidspensionssystemets räkning. Ett förfarande med bakomliggande inkomster uteslutande för förtidspensionssystemets vidkommande skulle emellertid kunna bli alltför administrativt betungande och kostsamt. I princip förutsätter tillvägagångssättet att försäkringskassan måste samla in fullständig information om samtliga individers ersättningar för förlorad förvärvsinkomst. Därtill skulle det krävas tillgång till uppgifter om den ersättningsnivå som har tillämpats i varje enskilt fall. Inte minst mot bakgrund av att ersättningsnivåerna kan variera över tiden förefaller det kunna bli ett tungarbetat system.

Ett annat sätt att skydda dem som har drabbats av minskade inkomster till följd av sjukdom, arbetslöshet, m.m. skulle kunna vara att göra perioder med sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning etc *överhoppningsbara* vid beräkningen av antagandeinkomsten. Denna lösning föreslogs av Sjuk- och arbetsskadekommittén. Liksom Pensionsarbetsgruppen grundade kommittén sitt förslag på uppfattningen att försäkringsersättningen skall beräknas på grundval av förvärvsinkomster. Även detta förfarande skulle dock troligen innebära betydande adminstrativa insatser och kostnader. Detta talar emot ett system som bygger på s.k. överhoppningsbar tid.

Möjlighet att tillämpa en alternativ beräkningsregel för antagandeinkomsten

Främst administrativa skäl talar alltså emot att tillämpa någon av de metoder – bakomliggande inkomst och överhoppningsbar tid – som tidigare har föreslagits för att skydda grupper med omfattande sjukfrånvaro, arbetslöshet etc innan förtidspensioneringen. För att inte socialförsäkringsadministrationen skall få en alltför stor ökning av arbetsbördan bör man söka en enklare lösning till skydd för dem som har drabbats av minskade inkomster till följd av sjukdom, arbetslöshet eller någon annan liknande anledning. Man bör då sträva efter en metod som inte behöver tillämpas regelmässigt och som då den tillämpas i stor utsträckning kan bygga på schablonberäkningar.

Enligt huvudregeln skall de fyra högsta årsinkomsterna under den aktuella sexårsperioden ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten. Genom att de två lägsta årsinkomsterna skall räknas bort finns det utrymme för ett par års sjukskrivning, rehabilitering, arbetslöshet m.m. utan att antagandeinkomsten och därmed även förtidspensionen påverkas negativt. Att ekonomiskt skydda föräldralediga är dessutom ett nödvändigt jämställdhetspolitiskt inslag, eftersom rätten att vara föräldraledig utnyttjas oftare och i större utsträckning av kvinnor än av män. Ett ytterligare skäl är att individens vilja att delta i rehabilitering annars skulle kunna hotas.

En utgångspunkt är att en ohälsoförsäkring av principiella skäl ekonomiskt bör försöka skydda dem som har drabbats av minskade inkomster till följd av sjukdom, arbetslöshet etc. Detta för att undvika att den permanenta inkomstrelaterade försäkringsersättningen vid ohälsa (förtidspension) beräknas på basis av inkomstunderlag som i sin tur består av ersättningar för förlorad förvärvsinkomst (sjukpenning etc.).

Utredningen föreslår därför att det skall finnas möjlighet att efter ansökan utnyttja en alternativregel vid beräkningen av antagandeinkomsten. Alternativregeln syftar till att skydda dem som under den aktuella sexårsperioden varit arbetslösa, sjukskrivna, föräldralediga eller haft andra dagersättningar för förlorad förvärvsinkomst, och som av den anledningen har fått reducerade pensionsgrundande inkomster. För varje kalenderår utöver två som personen – under den aktuella sexårsperioden – har haft ersättning i form av arbetslöshetsersättning, sjukpenning, föräldrapenning, m.fl. dagersättningar för förlorad förvärvsinkomst motsvarande minst ett halvt år på heltid, läggs ytterligare ett års pensionsunderlag till grund för beräkningen av antagandeinkomsten. För den som haft tre sådana år beräknas således antagandeinkomsten som medelvärdet av de fyra högsta av de sju senaste årens pensionsunderlag. På motsvarande sätt kan antagandeinkomsten komma att beräknas som medelvärdet av de fyra högsta av de senaste åtta, nio eller tio åren om personen under den aktuella sexårsperioden har haft fyra, fem eller sex sådana år. Det skall alltså vara möjlighet att grunda ersättningen på maximalt de tio år som har föregått pensionsfallet. Den alternativa regeln skall tillämpas i den mån den blir förmånligare för den försäkrade.

Alternativregeln tar sikte på att särbehandla sådana pensionsunderlag som blivit lägre än normalt till följd av att personen under minst halva kalenderåret inte har kunnat förvärvsarbeta i full utstäckning. Det finns ett antal dagersättningar för förlorad förvärvsinkomst som bör beaktas i alternativregeln: arbetslöshetsersättning enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd, ersättning enligt lagen

(1997:238) om arbetslöshetsersättning, dagpenning enligt förordningen 1996:1100 om aktivitetsstöd, särskilt utbildningsbidrag enligt lagen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag, sjukpenning eller ersättning enligt 6 kap. 4 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller sjukpenning enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd, sjuklön eller ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön, långtidssjukpenning, föräldrapenningförmåner, havandeskapspenning, smittbärarpenning enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare eller närståendepenning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård, vårdbidrag, utom såvitt avser ersättning för merkostnader samt förtidspension enligt såväl dagens regler som enligt utredningens förslag. Dagar med partiella ersättningar skall slås samman till hela dagar, dvs. två dagar med halv ersättning motsvarar en dag med hel ersättning.

Vid beviljandet av en förtidspension skall försäkringskassan göra en grundlig utredning, bland annat för att säkerställa att den ekonomiska ersättningen blir korrekt fastställd. I samband med detta bör frågan om den alternativa beräkningsregeln för antagandeinkomsten aktualiseras. Flertalet av de dagersättningar för förlorad förvärvsinkomst som skall beaktas i alternativregeln är sådana som försäkringskassan administrerar. Det bör därför kunna göras en maskinell uträkning för att avgöra huruvida personen har haft sådana ersättningar i den utsträckning som krävs för att få utnyttja det alternativa beräkningssättet. Försäkringskassan bör också informera den enskilde om vilka övriga ersättningar som har betydelse för möjligheten att få utnyttja det alternativa beräkningssättet, bland annat arbetslöshetsersättningar. Det bör då ankomma på den enskilde att komplettera med uppgifter om arbetslöshetsperioder m.m.

I enskilda fall kan det bli fråga om ett visst merarbete för försäkringskassans vidkommande att tillämpa den alternativa beräkningsregeln. Sammantaget bör dock inte denna hantering behöva bli administrativt betungande. För det första kommer alternativregeln att kunna utnyttjas av endast dem som har haft omfattande perioder av arbetslöshet etc. Den generella bestämmelsen att räkna bort de två lägsta årsinkomsterna torde i flertalet fall vara ett tillräckligt skydd. För det andra bör den maskinella beräkningen av de ersättningar som administreras av försäkringskassan kunna bidra till en förhållandevis enkel hantering.

Det är inte klarlagt hur många förtidspensioneringar som föregås av frånvaro från arbetslivet under minst tre av de sex senaste åren. Oavsett hur många personer det kan handla om är det dock väsentligt att skydda dem ekonomiskt, eftersom det i enskilda fall kan ha en avgörande betydelse för storleken på deras förtidspension.

Pensionsfallsåret

Utredningen föreslår ingen förändring av hur begreppet pensionsfallsår skall tolkas vid prövning av rätt till förtidspension. Enligt nuvarande bestämmelser avses tidpunkten för pensionsfallet så nära som möjligt ansluta till att nedsättningen i den försäkrades arbetsförmåga nått det stadium i fråga om grad och varaktighet som förutsättes för rätt till förtidspension och sjukbidrag. Utgångspunkten för tillämpningen bör vara att pensionsfallet skall anses ha inträffat vid den tidpunkt då arbetsförmågan blivit nedsatt och nedsättningen kan betraktas som varaktig.

Inkomstunderlaget

De årsvisa s.k. pensionsunderlag som enligt 4 kap 2 § lagen om inkomstgrundad ålderspension skall fastställas inom ramen för det reformerade ålderspensionssystemet bör kunna användas som underlag också vid beräkningen av inkomstrelaterad förtidspension och långtidssjukpenning. Dock skall det göras avdrag för eventuella pensionsgrundande belopp avseende barnår. Beräkningen av antagandeinkomsten vid förtidspension skall således enligt huvudregeln göras med utgångspunkt i pensionsunderlagen under de sex år som föregår pensionsfallsåret. Vid tillämpandet av den alternativa regeln skall beräkningen göras på grundval av pensionsunderlagen under de sju, åtta, nio eller tio år som föregår pensionsfallsåret.

Det finns flera skäl för att pensionsunderlagen i det reformerade ålderspensionssystemet bör kunna tillämpas också inom ohälsoförsäkringen:

- De inkluderar såväl förvärvsinkomster som olika skattepliktiga transfereringar.
- De innefattar pensionsrätt för studier och plikttjänstgöring.
- De kommer att fastställas inom ramen för det reformerade ålderspensionsreformen. Det skulle knappast innebära någon administrativ större merkostnad att använda dem även i förtidspensionssammanhang.
- Det tak på 7,5 basbelopp per år som skall tillämpas för pensionsunderlagen kommer från och med årsskiftet 2000/2001 att knytas till den allmänna inkomstutvecklingen. Genom att använda dessa pensionsunderlag kan därför den allmänna ohälsoföräkringen på sikt bibehålla sin roll för det totala försäkringsskyddet.

Pensionsunderlaget bestäms först vid taxeringen, vilken normalt äger rum i augusti året efter det att inkomsterna har tjänats in. Vid en förtidspensionering som sker tidigare under året kan det därför uppkomma problem att bestämma pensionsunderlaget för detta år. Om något pensionsunderlag för året före beslutsåret inte är fastställt vid beslutet måste således förtidspensionen bestämmas preliminärt utan hänsyn tagen till det sista årets pensionsunderlag. Detta förutsätter att det fattas ett slutligt beslut om storleken på förtidspensionen när det saknade pensionsunderlaget har kunnat fastställas. Detta system används i dag vid fastställande av förtidspension och regleras i 20 kap. 2 a § AFL. Försäkringskassan skall i dessa fall fatta ett beslut om att ersättning skall betalas ut med ett preliminärt belopp. Om det senare bestäms att ersättning skall utges med högre belopp skall detta utbetalas. Om den slutliga avstämningen leder till ett lägre belopp så är den försäkrade skyldig att återbetala överskjutande belopp endast om han eller hon lämnat oriktiga uppgifter, underlåtit att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet, på annat sätt förorsakat att ersättning utgått med för högt belopp eller i övrigt obehörigen uppburit för hög ersättning och han eller hon skäligen borde ha insett detta. Utredningen föreslår att detta förfarande skall tillämpas även i fråga om den föreslagna nya förtidspensionen.

Prisindexering av pensionsunderlagen

Vid beräkningen av inkomstrelaterad förtidspension skall pensionsunderlagen räknas om med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget. Pensionsunderlagen skall räknas om i förhållande till förändringen i basbeloppet mellan respektive år som underlaget avser och det år som beräkningen avser.

13.5.2 En ersättningsnivå på 65 procent

Utredningens förslag: Ersättningsnivån i förtidspensionen skall vara 65 procent av antagandeinkomsten.

Ohälsoförsäkringen bör ge en hög ersättning i början av ett sjukfall. I kapitel 10 redogjordes för uppfattningen att också de långvariga sjukfallen bör ges en ersättning på motsvarande nivå. Ett av skälen för att tillämpa samma nivå på långtidssjukpenningens begynnelseersättning är denna ersättningsforms nära anknytning till sjukförsäkringen. I nor-

malfallet kommer troligen långtidssjukpenningen att betalas ut under en förhållandevis begränsad tidsperiod, även om det i enskilda fall kan komma att handla om längre tider.

För de permanenta ersättningsfallen, de som har övergått i en förtidspension, finns det emellertid utrymme för andra ställningstaganden beträffande hur ersättningsvillkoren skall utformas. Grundläggande är givetvis att förtidspensionerna skall ge en hög inkomsttrygghet för dem som av medicinska skäl fått se sin arbetsförmåga gå förlorad. Av detta skäl måste själva ersättningen vara förhållandevis hög jämfört med tidigare förvärvsinkomster. Det finns emellertid en rad omständigheter som talar för att förtidspensionerna kan ha en något lägre procentuell ersättningsnivå jämfört med den nivå på 80 procent som i kapitel 10 föreslås för långtidssjukpenningens vidkommande.

En förtidspension kommer i normalfallet att betalas ut under flera års tid. De som fick sin förtidspension beviljad under år 1996 var cirka 52 år i genomsnitt. Dessa kan väntas ha förtidspensionen under en period av 13 år i medeltal, innan de går över i ålderspension. För vissa grupper kommer förtidspensionen att vara den huvudsakliga försörjningskällan under årtionden.

Efter en avvägning mellan å ena sidan intresset av en hög begynnelsenivå för ersättningen och å andra sidan möjligheten för förtidspensionärerna att över tid kunna ta del av en förmodad framtida standardförbättring bland de förvärvsaktiva kommer utredningen till slutsatsen att det senare intresset bör få väga förhållandevis tungt vid utformningen av den inkomstrelaterade förtidspensionen. Valet av begynnelsenivå för förtidspensionen innebär i princip en avvägning av hur den sammanlagda ersättningen skall fördelas över tiden. Särskilt de som förtidspensioneras i unga år kan ha intresse av en anpassning av sin försäkringsersättning till realinkomstökningen hos dem som arbetar. Men det innebär samtidigt att den procentuella ersättningsnivå kan behöva hållas nere en aning.

Utredningen har tidigare redogjort för behovet av en hög ersättningsnivå vid såväl kort- som långvariga sjukskrivningar. Vanligtvis är det svårt eller omöjligt att i det korta och medellånga perspektivet ställa om eller dra ned på sin egen och den eventuella övriga familjens konsumtion. Möjligheterna för den enskilde att planera långsiktigt inskränks dessutom av att det inte kan göras någon någorlunda säker bedömning av hur länge sjukfallet kan väntas pågå. Men vid en förtidspensionering gäller inte dessa förhållanden på samma sätt. Förtidspensionen skall enligt utredningens förslag vara en permanent ersättningsform. Eftersom det inte bör ske någon löpande omprövning av förmånen har den enskilde en långsiktig ekonomisk trygghet i botten som innebär ökade möjligheter till långsiktig planering. Efter en bortavaro

från förvärvsarbete som har varat i ett eller kanske flera år har den enskilde ofta haft tid och möjlighet att lägga om viss del av sin konsumtion och i någon utsträckning anpassa sin tillvaro i övrigt till den nya situationen.

Själva långsiktigheten hos förtidspensionerna gör också att det ligger närmare till hands att jämställa ersättningsvillkoren med ålderspensionerna snarare än med sjukförsäkringen. Ålderspensionsystemets ersättning sätter i praktiken en norm för vilken försörjningsnivå samhället anser är rimligt för dem som permanent har lämnat arbetslivet. Av en rad skäl kan visserligen inte ersättningsnivån inom nuvarande folkpensions- och ATP-system jämföras med den som i detta betänkande föreslås för förtidspensionernas vidkommande. Starkt förenklat kan man dock säga att den sammanlagda ersättningsnivån i nuvarande ålderspensionssystem utgör cirka 60–67 procent av genomsnittet av de 15 högsta årsinkomsterna vid normal ekonomisk tillväxt. Det föreslagna reformerade ålderspensionssystemet har en annorlunda konstruktion men vänias ge ungefär lika stora pensioner generellt sett om det blir hygglig tillväxt framöver.

Möjligheten att fritt bestämma ersättningsnivån inskränks givetvis av att förmånerna totalt sett skall rymmas inom den finansiella ram som finns tillgänglig. Utredningens direktiv slår fast att det nya ersättningssystemet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga i det korta perspektivet skall hålla sig inom den utgiftsnivå som gäller enligt nuvarande förhållanden. Eftersom förtidspensionerna utgör en så tung post av de samlade utgifterna för långvarigt nedsatt arbetsförmåga har det inte varit aktuellt att överväga väsentligt högre förmåner generellt sett. En utgångspunkt har varit att det nya systemet totalt sett skall ge ungefär samma förmånsnivåer som nuvarande system innebär. Tilläggsdirektiven säger dock att förslagen skall leda till en successivt sjunkande utgiftsnivå på medellång och lång sikt.

Av ovanstående skäl är det vid förtidspension rimligt med en något lägre inkomstrelaterad ersättning jämfört med den ersättning som ges under tid med långtidssjukpenning. Ersättningsnivån vid förtidspension bör vara 65 procent av en antagandeinkomst som baseras på genomsnittet av de fyra högsta årsinkomsterna under den senaste sexårsperioden.

13.5.3 Indexering av den inkomstrelaterade förtidspensionen

Utredningens förslag: Vid beviljandet av en förtidspension skall en antagandeinkomst bestämmas. Den skall ligga till grund för beräkningen av den inkomstrelaterade förtidspension. Antagandeinkomsten skall årligen räknas om. Till och med det år då individen uppnår 59 års ålder justeras antagandeinkomsten år t dels med förändringen i det allmänna prisläget (KPI) mellan juni år t-2 och juni år t-1, dels med halva reala förändringen i den allmänna inkomstnivån så som den skall mätas enligt det förslag som har lämnats för det reformerade ålderspensionssystemet. Från och med det år då individen uppnår 60 års ålder justeras antagandeinkomsten år t i förhållande till förändringen i KPI mellan juni år t-2 och juni år t-1. Vid fallande realinkomster i befolkningen i yrkesaktiv ålder justeras antagandeinkomsten för denna åldersgrupp nedåt med halva förändringen i den allmänna realinkomstnivån.

Utgående förtidspensioner bör anpassas till reallöneutvecklingen

Det är den framtida försörjningsförmågan som skall försäkras i en ohälsoförsäkring. Vid sjukdom eller funktionshinder bör försäkringen ersätta inte bara förlusten av förvärvsinkomsten på den nivå som personen hade vid tidpunkten då arbetsförmågan gick förlorad, utan också den förväntade framtida reala inkomstökning som han eller hon troligen skulle fått del av om det hade varit möjligt att fortsätta arbeta. Av samma skäl som den inkomstrelaterade förtidspensionen bör följa med uppåt vid en tillväxt i det allmänna löneläget bör den följa med nedåt om reallönerna faller bland de yrkesaktiva.

De som är unga när förtidspensionen beviljas kommer att ha ersättningen som sin huvudsakliga försörjningskälla under årtionden. Kopplingen till de förvärvsaktivas löneutveckling är därför av allra störst betydelse för dem som pensioneras i unga år. Om antagandeinkomsten endast prisindexeras kommer förtidspensionen vid stigande reallöner för dem på arbetsmarknaden med tiden att steg för steg förlora sitt relativa värde, vilket i realiteten skulle innebära en urholkning av inkomstbortfallsprincipen i försäkringen. Under en längre tidsperiod är det högst sannolikt att en real inkomsttillväxt bland förvärvsarbetande kommer att äga rum. Oavsett hur den allmänna inkomstnivån utvecklas efter nybeviljandet är det av principiella skäl riktigt att förtidspensionä-

rerna får följa med i förhållande till såväl de förvärvsaktivas reallöneförbättringar som deras försämringar.

Invändningar mot ren inkomstindexering

Antagandeinkomsten och därmed också utgående inkomstrelaterade förtidspensioner bör således av principiella skäl följa den allmänna inkomstutvecklingen för dem i aktiv ålder. Eftersom förtidspensionen är en försäkringsersättning för förlorade framtida förvärvsinkomster är det riktigt att förtidspensionärer får följa med såväl uppåt som nedåt med svängningarna i de reala förvärvsinkomsterna.

Samtidigt finns det skäl för att det inte är lämpligt att ha en fullständig anpassning av antagandeinkomsten till den allmänna inkomstutvecklingen bland dem som arbetar. *För det första* skulle en ren reallöneindexering kunna bli förhållandevis kostsam för systemets vidkommande. I motsvarande grad kan det ställa krav på att hålla nere begynnelsepensionerna. Det första årets ersättning skulle kunna bli alltför låg i förhållande till tidigare inkomster. Frågan är om det är så som förtidspensionärer önskar ha sin totala livspension fördelad. Många kanske hellre skulle se att steget mellan lön och förtidspension blev mindre och att de fick en relativt sett hög ersättning nybeviljandeåret. *För det andra* finns det tidigare redovisade behovet av långsiktig ekonomisk trygghet för sjuka och funktionshindrade personer som vanligen kommer att ha förtidspensionen som sin huvudsakliga försörjning under flera och i vissa fall ett stort antal år. En ren inkomstindexering av antagandeinkomsten för med sig en risk för periodvis ganska kraftiga urholkningar av det reala värdet. I samband med konjunkturnedgångar skulle förtidspensionerna kunna förlora i värde fullt ut.

Följsamhetsindexering är inte lämpligt i förtidspensionssammanhang

Följsamhetsindexering skulle kunna vara en möjlighet att låta förtidspensionärerna ta del av den allmänna standardhöjning som kan förväntas efter pensioneringstidpunkten. Även vid reformeringen av ålderspensionssystemet har det framförts argument för att pensionärerna skall få ta del av den framtida realinkomstförbättringen. Vid stigande reallöner skulle en ren realinkomstindexering av utgående ålderspensioner innebära att pensionärens standardnivå på sikt skulle stiga och bli högre ju äldre han eller hon blir. En sådan konstruktion skulle dock medföra att begynnelsepensionen skulle behöva vara för-

hållandevis låg. Pensionsarbetsgruppen ifrågasatte om pensionärer i allmänhet önskar ha sin totala livspension fördelad på ett sätt som innebär en förhållandevis låg begynnelsenivå som på sikt ökar ju äldre de blir. Många kanske hellre skulle se att steget mellan lön och pension blev så litet som möjligt och att de alltså fick en relativt sett hög begynnelsenivå. En bra pension under de första åren som ålderspensionär och sedan en lite svagare inkomstutveckling när de ekonomiska behoven och anspråken många gånger avtar i takt med stigande ålder kanske av flertalet upplevs som en rimligare fördelning över tiden av den totala pensionsbehållningen.

För att åstadkomma en annan fördelning över livet av den totala livspensionen har man i det reformerade ålderspensionssystemet valt att vid beräkningen av förstaårspensionen ta i anspråk en antagen framtida realinkomsttillväxt, en tillväxtnorm. Följsamhetsindexeringen bygger på att den antagna framtida tillväxten 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. Över tiden räknas utgående pensioner om i förhållande till inkomstutvecklingen bland de aktiva, men med avdrag för den norm för tillväxten som tillgodoräknades vid beräkningen av begynnelsepensionen. Det innebär att om den årliga reala tillväxten framöver uppgår till samma nivå som normen skall pensionen prisskyddas genom att räknas om med inflationstakten. Om den reala tillväxten blir högre får pensionären, utöver priskompensationen, ett visst realt påslag på pensionen. Vid lägre tillväxt än normen justeras pensionen ned realt sett, vilket innebär att pensionären inte kompenseras fullt ut för prisutvecklingen.

Det finns emellertid ett par avgörande invändningar mot att tillämpa en följsamhetsindexering av antagandeinkomsten och därmed även av utgående inkomstrelaterade förtidspensioner. *För det första* är det inte självklart att förtidspensionärer i allmänhet vill ha en fördelning av sin totala förtidspension som innebär att begynnelsenivån sätts relativt högt, men att den sedan utvecklas i motsvarande grad svagare än de reala inkomsterna bland förvärvsarbetande. I stället för att på så sätt i förskott ta ut en förmodad framtida standardförbättring kan det kanske tvärtom antas att personer som går i förtidspension löpande vill ha en mer direkt följsamhet till realinkomstutvecklingen bland de förvärvsaktiva. Detta kanske i särskilt hög grad gäller dem som blir förtidspensionärer i unga år. Jämfört med en ren inkomstindexering innebär en följsamhetsindexering kring en tillväxtnorm en högre risk för återkommande nedskrivningar av förtidspensionerna. *För det andra*

skulle ett system med följsamhetsindexering ge upphov till en ganska omfattande teknisk hantering. En följsamhetsindexering kring en viss tillväxtnorm innebär att den som får sin förtidspension beräknad genom ett diskonteringsförfarande tillgodoräknas den antagna tillväxten för hela perioden från pensioneringstidpunkten tills dess att han eller hon övergår i ålderspension. Beroende på ålder vid förtidspensioneringstillfället kommer det att handla om olika antal år fram till ålderspension för olika personer. En person som exempelvis blir förtidspensionär som 60-åring skulle tillgodoräknas den antagna tillväxten för en period om fyra år, medan det skulle handla om en period på 44 år för den som pensioneras vid fyllda 20 år. En följsamhetsindexering av utgående förtidspensioner kräver således unika diskonteringsfaktorer för varje åldersgrupp. Olika åldersgrupper inom förtidspensionärskollektivet skulle få olika inkomstutveckling över tiden. Det vore förmodligen svårt att få uppslutning kring ett system som torde kunna te sig som tekniskt och eventuellt även ekonomiskt svåröverskådligt.

Indexering med prisförändringen och hälften av realinkomstförändringen

Det vore således olämpligt att tillämpa en följsamhetsindexering för den antagandeinkomst som beräknas för nybeviljade förtidspensionärer. Kvar står dock uppfattningen att det är angeläget att i någon utsträckning, dock inte fullt ut, låta de utgående förtidspensionerna följa den allmänna realinkomstutveckling bland dem som förvärvsarbetar. Detta för att tillgodose principen om att ohälsoförsäkringen bör ge ersättning inte bara i förhållande till den aktuella inkomstbortfallet vid pensioneringstillfället, utan också till förlusten av den framtida reala inkomstökning som den enskilde troligen skulle ha fått del av om han eller hon hade kunnat fortsätta arbeta.

Antagandeinkomsten bör årligen räknas om dels med hela förändringen i det allmänna prisläget, dels med halva förändringen i den allmänna realinkomstnivån. På så sätt kan en viss standardanpassning av förtidspensionerna åstadkommas, samtidigt som de första årens ersättning kan hållas uppe. En realinkomstindexering till hälften minskar också systemets känslighet för svängningarna i reallönerna. Samtidigt som förtidspensionärerna inte följer med fullt ut vid reallöneförbättringar skyddas de till hälften då realinkomsterna faller hos de förvärvsaktiva. Jämfört med en ren inkomstindexering innebär den föreslagna konstruktionen en jämnare fördelning av den samlade förtidspensionen över tiden och därmed en högre grad av långsiktig ekonomisk trygghet för dem som skall få sin försörjning från förtidspen-

sionssystemet. Jämfört med en ren prisindexering blir det finansiellt sett en återhållande effekt i början, men i gengäld en viss utgiftsökning om det blir realinkomstökningar i ekonomin.

En kvarstående fråga är hur den konkreta utformningen av denna indexering av antagandeinkomsten skall se ut. En utgångspunkt är att indexeringen bör vara administrativt lätthanterlig. De uppgifter om den allmänna inkomstutvecklingen som skall användas bör kunna utläsas ur befintlig statistik och vara oomtvistade. Hela hanteringen av indexering av utgående förtidspensioner måste också vara kostnadsmässigt acceptabel. Mot denna bakgrund skulle det förstås vara välkommet om det gick att använda information som ändå skall tas fram inom ramen för den föreslagna indexeringen i det reformerade ålderspensionssystemet.

Indexeringsmetoden för intjänad pensionsrätt i det reformerade ålderspensionssystemet

Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna för det reformerade ålderspensionssystemet skall värdet av intjänad ålderspensionsrätt räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Detta inslag i systemet förutsätter att det görs en löpande omräkning med hänsyn till inkomstutvecklingen, i stället för med enbart prisutvecklingen som i nuvarande ATP-system. Därigenom kopplas pensionsförmånernas värde till utvecklingen av de inkomster ur vilka de utgående pensionerna 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 och fyller därmed i viss mån samma funktion som avkastningen i ett premiereservssystem eller som räntan för vanligt bankssparande. Omräkningen skall ske genom att pensionsförmånerna räknas om med den årliga förändringen i ett s.k. inkomstindex.

Inkomstindexet är konstruerat som ett treårs glidande medeltal av den reala förändringen i pensionsgrundande inkomster per person med justering för prisförändringen det senaste året.

Även utvecklingen av utgående ålderspensioner skall kopplas till den allmänna inkomstutvecklingen genom s.k. följsamhetsindexering.

Valet av inkomstindex i det reformerade ålderspensionssystemet har stor betydelse för systemets egenskaper. I departementspromemorian Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor, m.m. (Ds:1997:67) lämnas vissa förslag till utformning av indexeringen i det reformerade ålderspensionssystemet. Vidare lämnas en redogörelse för de avvägningar som har gjorts när det gäller valet av det inkomstmått som skall

ligga till grund för inkomstindexet i det reformerade systemet. Valet av mått har betydelse för systemets förmåga att uppfylla vissa av de mål som har satts upp. Huvudmålet för det reformerade ålderspensionssystemet har ansetts vara att de intjänade pensionsrätterna och de utgående pensionerna, efter avräkning av normen som tillgodoräknats vid beräkningen av pensionen, skall följa utvecklingen av genomsnittsinkomsterna för dem som är i förvärvsaktiv ålder. Indexeringen skall alltså utformas så att man så långt möjligt undviker stora skillnader i inkomstutvecklingen mellan förvärvsverksamma och pensionärer. Detta mål om standardstabilitet uppnås bäst genom indexering med ett mått på genomsnittsinkomsten per person för de förvärvsarbetande.

Vid sidan av huvudmålet om standardstabilitet finns ytterligare mål, eller restriktioner, för det reformerade systemet. Ett sådant mål är finansiell stabilitet, dvs. att ålderspensionsutgifterna på sikt skall följa avgiftsinkomsterna. Ett annat mål är samhällsekonomisk stabilitet, dvs. att utvecklingen av pensionsutgifterna på sikt skall följa utvecklingen av det totala samhällsekonomiska utrymmet. Ett finansiellt stabilt system kännetecknas av att dess avgiftsinkomster och pensionsutgifter balanserar över tiden. Ett samhällsekonomiskt stabilt system karaktäriseras av att pensionsutgifternas andel av lönesumman är stabil över tiden. Den finansiella samhällsekonomiska stabilitetsrestriktionen uppnås bäst genom indexering med ett mått på de förvärvsaktivas samlade inkomstsumma.

Den sammanvägda målformulering som valts för indexeringen i det reformerade ålderspensionssystemet är att systemet så långt möjligt skall indexeras med ett genomsnittsindex, men att avvikelser härifrån skall göras om systemets, i första hand, finansiella stabilitet, hotas. Det kan uppstå långsiktiga finansiella obalanser t.ex. om utvandringen ökar eller om barnafödandet minskar. I sådana fall riskerar det att uppstå en situation där utgående pensioner och pensionsrätter växer snabbare än systemets avgiftsunderlag. Ålderspensionssystemets mål om standardstabilitet är således överordnat, men vid obalans finansiellt eller samhällsekonomiskt bör det få stå tillbaka. Avvikelse från indexering i förhållande till genomsnittsinkomsten för dem i aktiv ålder skall inte göras större, eller ske under längre tid, än att den finansiella stabiliteten återställs. I Ds 1997:67 lämnas inget förslag till i vilka situationer och på vilket sätt en sådan avvikelse i indexeringen skall ske. Den exakta utformningen av den aktuella balanseringsmekanismen skall först utredas ytterligare.

I Ds 1997:67 beskrivs den exakta definitionen av vilka inkomster som föreslås ligga till grund för indexberäkningen och hur beräkningen föreslås gå till samt motiven för förslaget i dessa delar. Här redovisas de huvudsakliga inslagen.

Endast inkomster för personer mellan 16 och 64 år skall ligga till grund för beräkningen av inkomstindex. I inkomstdefinitionen ingår pensionsgrundande inkomster i form av inkomster av tjänst och inkomster av annat förvärvsarbete (11 kap. 2 och 3 §§ AFL). Också socialförsäkrings- och arbetslöshetsersättningar m.m. ingår. Även inkomstdelar över intjänandetaket på 7,5 basbelopp föreslås ingå. Inkomster i form av förtidspension föreslås ingå.

Inkomstindex skall mäta den relativa förändringen i ett inkomstmått. Inkomstindexet skall fastställas varje kalenderår och skall för år 1999 vara 100,00. Den föreslagna indexkonstruktionen innebär att förändringen i inkomstmåttet skall beräknas som ett glidande medelvärde. Inkomstindex för år t skall beräknas så att den procentuella förändringen i indextalet mellan två på varandra följande år, år t-1 och år t, motsvarar medelvärdet av de årliga relativa förändringen i inkomstmåttet mellan åren t-4 och t-1. Därmed skall inkomstuppgifter avseende åren 1996 t.o.m. 1999 användas för beräkningen av inkomstindex år 2000. På motsvarande sätt skall kommande års index beräknas som ett glidande treårsgenomsnitt.

Med hänsyn till att inkomstindex skall användas för utgående pensioner sägs i Ds 1997:67 att det bör undvikas att det tar flera år innan variationer i inflationstakten får genomsslag på pensionsförmånerna. Av detta skäl bör det senaste årets prisförändringar påverka indexomräkningen fullt ut. Prisutvecklingen föreslås mätas med förändringen i konsumentprisindex (KPI) från juni år t-2 till juni år t-1. Först deflateras inkomständringen genom att förändringen i KPI under treårsperioden dras ifrån den nominella förändringen i inkomsterna under perioden. Därefter reflateras inkomstförändringen genom att förändringen i KPI från juni år t-2 till juni år t-1 läggs till.

I Ds 1997:67 föreslås att Riksförsäkringsverket skall beräkna inkomstindexet som skall fastställas av regeringen varje år.

Ålderspensionssystemets indexeringsmetod för intjänad pensionsrätt kan sannolikt användas också för utgående förtidspension

En utgångspunkt är att det är den framtida försörjningsförmågan som skall försäkras i en ohälsoförsäkring. Vid sjukdom eller funktionshinder bör försäkringen ersätta inte bara den förvärvsinkomst som personen skulle ha haft vid tidpunkten för att arbetsförmågan gick förlorad, utan också den förväntade framtida reala inkomstökning som han eller hon troligen skulle fått del av om det hade varit möjligt att fortsätta arbeta. Av samma skäl som den inkomstrelaterade förtidspensio-

nen bör följa med uppåt vid en tillväxt i det allmänna löneläget bör den följa med nedåt om reallönerna faller bland de yrkesaktiva.

En koppling av utgående förtidspensioner till den allmänna inkomstutveckling torde vara en särskilt betydelsefull åtgärd för dem som förtidspensioneras i unga år och som har förtidspensionen som sin huvudsakliga försörjningskälla i årtionden, fram till dess de fyller 65 år och går över i ålderspension. En ordning med prisindexering av utgående förtidspensioner skulle därmed stå i strid med målet om standardanpassning av försäkringsersättningen. I stället bör indexeringen av utgående förtidspensioner göras med utgångspunkt i ett mått på standardutvecklingen bland förvärvsaktiva. Under så långa perioder som det här handlar om torde det bli en positiv reallöneutveckling i samhället.

I föregående avsnitt redogjordes för de tre aspekter på indexeringsfrågan som tas i beaktande vid den fortsatta reformeringen av ålderspensionssystemet. Enligt Ds 1997:67 är det huvudsakliga målet att åstadkomma en standardsäkring av utgående ålderspensioner. Utöver målet om standardstabilitet finns i det reformerade ålderspensionssystemet två ytterligare mål eller restriktioner. Dessa leder till slutsatsen att det bör byggas in balanseringsmekanismer i indexeringen om systemets finansiella eller samhällsekonomiska stabilitet hotas.

För förtidspensionernas vidkommande bör följsamheten av utgående förmåner till inkomststandardutvecklingen för dem i yrkesaktiv ålder prioriteras. Den inkomstrelaterade förtidspensionen bör betraktas som en försäkringsersättning för förlorad framtida förvärvsinkomst. Den enskilde förtidspensionären bör i någon utsträckning följa med inkomstmässigt när de yrkesaktiva får förbättringar eller försämringar. Denna prioritering av standardanpassning innebär dock ingalunda att den finansiella aspekten skulle sakna betydelse. Det skulle givetvis uppstå svårigheter att trygga finansieringen av förtidspensionerna om det skulle uppstå finansiella obalanser i systemet eller i den offentliga budgeten i stort. Eftersom ohälsoförsäkringen inte har någon buffertfondering som kan parera tillfälliga obalanser, skulle obalanserna få genomslag mer eller mindre omgående. I situationer med långvariga finansiella problem i den offentliga ekonomin kan det anses legitimt att förtidspensionärer precis som ålderspensionärer får vidkännas en viss försämring av sina förmåner. Detta talar för att det också för förtidspensionssystemets vidkommande bör byggas in någon slags mekanism som vid allvarliga finansiella obalanser kan anpassa de utgående förmånerna.

Av flera skäl kan det vara lämpligt att låta inkomstindexeringen av förtidspensionerna bygga på motsvarande indexering som väntas tas i bruk i ålderspensionssystemet. *För det första* har den föreslagna in-

dexeringsmetoden sådana övergripande egenskaper som är ändamålsenliga också i ett förtidspensionssystem. Indexeringen skall utformas så att man så långt möjligt undviker stora skillnader i inkomstutveckling mellan pensionärer och förvärvsverksamma. Endast vid stora finansiella obalanser skall målet om standardstabilitet få stå tillbaka.

För det andra skulle det även kunna åstadkommas administrativa fördelar genom att låta inkomstindexeringen av antagandeinkomsterna bygga på motsvarande indexering som väntas tas i bruk i ålderspensionssystemet. Det måste till starka skäl för att kunna föreslå en annan ordning. Så länge det saknas uppenbara motiv för en annorlunda konstruktion är det av bland annat kostnadsskäl inte försvarligt att bygga upp en parallell administrativ hantering av indexeringsfrågan.

En komplikation är emellertid att det i Ds 1997:67 föreslås att inkomster i form av förtidspension föreslås ingå i det inkomstmått som inkomstindexet skall beräknas på samt att förtidspensionärer föreslås ingå bland dem i åldern 16–64 år som medelvärdesberäkningen skall göras utifrån. Det motiv som anges är att inkomstmåttet därmed ytterligare något bättre skulle spegla inkomstutvecklingen för personer i yrkesaktiv ålder. Dessutom sägs inkomstmåttet bli mer robust för eventuella framtida förändrade gränsdragningar mellan sjukförsäkrings- och förtidspensionssystemen. Inkomster i form av sjukpenning och förtidspension kommer i och med förslaget att behandlas på samma sätt i inkomstmåttet. Förslaget att låta förtidspensioner ingå i det inkomstmått som skall ligga till grund för inkomstindex innebär problem i förhållande till ett av utredningens egna förslag. Eftersom utredningen föreslår att utgående förtidspensioner årligen skall räknas om med hänsyn till hälften av förändringen i det aktuella inkomstindexet blir det en rundgång i systemet om samma utgående förtidspensioner ingår i det mått som indexet skall beräknas på. Om utgående förtidspensioner höjs så höjs inkomstindexet som i sin tur ett kommande år höjer utgående förtidspensioner. På motsvarande sätt skulle sänkta förtidspensioner dämpa inkomstindexet som i sin tur skulle sänka förtidspensionerna framöver. Denna rundgångseffekt skulle också få återverkningar på utgående ålderspensioner. Det förefaller alltså som att den aktuella indexeringsmetoden i kombination med inkomstindexerade förtidspensioner innebär ett problem i principiellt hänseende.

Den slutliga utformningen av inkomstindexeringen inom ålderspensionssystemet är ännu inte beslutad. Först skall ytterligare utredningsarbete göras. Detta gör det svårt att i nuläget ta ställning till huruvida det är lämpligt att tillämpa ålderspensionssystemets indexeringsmetod också i det nya förtidspensionssystemet. Utredningen utgår emellertid från att det fortsatta beredningsarbetet kommer att ha som utgångspunkt att regler om automatisk balansering skall införas i det reforme-

rade ålderspensionssystemet och att avsikten är ta fram en konstruktion som kan åstadkomma en lämplig – för ålderspensionssystemets vidkommande – balans mellan standardstabilitet, finansiell stabilitet samt samhällsekonomisk stabilitet. Det är inte självklart att en sådan konstruktion i samma utsträckning kommer kunna anses vara lämplig också för förtidspensionerna. Utredningen utgår dock från att den indexeringsmetod som kommer föreslås för det reformerade ålderspensionssystemet kan komma att tillämpas också för förtidspensionerna. Preliminärt föreslår därför utredningen en lösning som innebär att antagandeinkomsten – som styr den utgående inkomstrelaterade förtidspensionen – indexeras enligt en konstruktion som tar sin utgångspunkt från det reformerade ålderspensionssystemets indexeringsmetod. I samband med att inkomstindexet slutligt utformas kan det vara lämpligt att överväga huruvida förslaget om halv inkomstindexering av utgående förtidspensioner skall tillåtas påverka indexet eller inte.

I 60-årsåldern bör indexeringen förändras

Den tänkta inkomst som blir resultatet av beräkningen av antagandeinkomsten för en förtidspensionär skall motsvara utvecklingen av de framtida pensionsgrundande inkomsterna som personen förlorat på grund av sjukdom. Antagandeinkomsten är således tänkt att avspegla den inkomst den förtidspensionerade skulle ha haft om pensionsfallet inte hade inträffat. Utredningen anser att förtidspensionärerna skall tillförsäkras en del i den allmänna standardökningen. Därför bör antagandeinkomsterna – de inkomstunderlag som ligger till grund för de inkomstrelaterade förtidspensionerna – indexeras dels i förhållande till förändringen i det allmänna prisläget, dels i förhållande till hälften av förändringen i den reala inkomstnivån bland dem i förvärvsaktiv ålder.

Samtidigt finns det mycket som talar för att det inte är alla förvärvsarbetande som får del av en allmän reallöneökning i samhället. Som tidigare har visats tycks många yrkesgrupper först drabbas av avtagande ökningar eller sedan av fallande reala förvärvsinkomster under de sista yrkesverksamma åren innan ålderspensioneringen. Om antagandeinkomsterna skulle indexeras i förhållande till den allmänna realinkomstutvecklingen skulle det då i höga åldrar innebära att den som har förtidspension gynnas i förhållande till andra personer inom samma yrkesområde som fortsätter att förvärvsarbeta.

Förtidspension bör inte på detta sätt systematiskt kunna ge ett fördelaktigare ekonomiskt utfall än fortsatt förvärvsarbete. För att minska problemet bör förtidspensionerna inkomstindexeras endast fram till 59 år ålder, och alltså inte ända fram till övergången till ålderspension.

Däremot bör prisindexeringen fortsätta under hela tiden fram till ålderspension. Dessutom bör vid fallande realinkomster halva realinkomstminskningen påverka antagandeinkomsten och därmed de utgående inkomstrelaterade förtidspensionerna.

Förtidspensionärernas antagandeinkomster år t bör justeras i förhållande till dels hela förändringen i det allmänna prisläget (KPI) mellan juni år t-2 och år t-1, dels halva realinkomstförändringen bland personer i förvärvsaktiv ålder. Detta skall gälla t.o.m. det år då förtidspensionären uppnår 59 års ålder. Från och med det år då den förtidspensionerade uppnår 60 års ålder skall antagandeinkomsten år t indexeras med hänsyn till förändringen i den allmänna prisnivån och vid realinkomstminskning, med halva denna.

13.5.4 Konjunkturlägets betydelse

Den permanenta inkomstrelaterade förtidspensionen – genom den direkta kopplingen till antagandeinkomsten – skall i normalfallet grundas på de intjänade inkomsterna under den sexårsperiod som föregår pensionsfallet. Detta gör ersättningens storlek känslig för konjunkturutvecklingen under den aktuella tidsperioden eftersom de reala förvärvsinkomsterna i stor utsträckning är beroende av konjunkturläget. Det förekommer naturligtvis att enskilda individer har en god inkomstutveckling trots att konjunkturen faller eller en svag utveckling samtidigt som den allmänna tendensen pekar uppåt, men utslaget på hela gruppen yrkesverksamma följer förvärvsinkomsterna den allmänna konjunkturen.

Den som går i förtidspension i början av en konjunkturuppgång riskerar att med förslaget få en livsvarig ersättning som är förhållandevis låg i relation till de inkomster som tjänades in i början av den aktuella sexårsperioden. Detta eftersom antagandeinkomsten i ett sådant fall beräknas på år som i stor utsträckning kännetecknas av svag eller fallande inkomstutveckling. Den som å andra sidan förtidspensioneras i början av en konjunkturnedgång kommer att få sin permanenta ersättning beräknad på sådana år som främst karaktäriseras av ett stegrat löneläge.

Perioder med låg eller sjunkande tillväxt följs erfarenhetsmässigt av perioder med högre tillväxt och vice versa. Den redovisade känsligheten för de konjunkturella svängningarna kan innebära en orättvisa mellan olika grupper förtidspensionärer, där de gynnas som till följd av omständigheterna råkar drabbas av ohälsa och arbetsoförmåga just när konjunkturen efter en periods uppgång vänder nedåt igen. Vidare kan det ifrågasättas om det är förenligt med den eftersträvade inkomstbort-

fallsprincipen i ohälsoförsäkringen att de som förtidspensioneras kan råka få sin livsvariga ersättning grundad på enbart högkonjunturår eller enbart lågkonjunkturår, medan lönerna för dem som fortsätter att förvärvsarbeta utsätts för svängningar såväl uppåt som nedåt i takt med de samhällsekonomiska rörelserna.

Dessa ofördelaktiga konsekvenser av förslaget att grunda förtidspensionen uteslutande på de inkomster som har tjänats in under den sexårsperiod som föregår pensionsfallet skulle kunna motverkas genom att förlänga den period som skall ligga till grund för beräkningen av antagandeninkomsten. Av en rad skäl skulle dock det vara olyckligt, främst eftersom det skulle åsidosätta principen att det bör vara förhållandevis aktuella inkomster som ligger till grund för ett antagande av framtida intjänandeförmåga. Ju fler år som används för att beräkna antagandeinkomsten, desto större risk för att det blir en under- eller överskattning av framtida försörjningsförmåga. I stället kan konjunkturkänsligheten motverkas genom att låta den utgående förmånen över tid kopplas till den allmänna inkomstutvecklingen bland de yrkesverksamma. En person som har fått en förhållandevis låg nybeviljad förtidspension till följd av att hans eller hennes förvärvsinkomster av konjukturella skäl utvecklades ofördelaktigt under den aktuella sexårsperioden, kommer i gengäld att gynnas när konjunkturen vänder uppåt igen. I ett sådant fall kommer den låga begynnelsepensionen att efterhand stiga realt i takt med den förbättrade allmänna inkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva. På motsvarande sätt kommer en person med en av konjunkturskäl högt fastställd förstaårspension få se sin reala pension utvecklas svagare framöver då konjunkturen viker.

Av samma skäl bör också de sex intjänandeårens inkomster endast prisindexeras. Om de därtill skulle realinkomstindexeras skulle nämligen konjunktureffekten av att ett fåtal år utgör basen för antagandeinkomsten förstärkas.

Antagandeinkomsten och därmed även den inkomstrelaterade förtidspensionen efter pensionsfallet föreslås över tiden justeras inte bara i förhållande till förändringen i det allmänna prisläget utan, upp till en viss ålder, också i förhållande till halva realinkomstförändringen bland de förvärvsaktiva. Över en längre tidsperiod torde därför förslaget om beräkningsgrund för antagandeinkomsten i kombination med förslaget om att justera den utgående förmånen i förhållande till halva realinkomstförändringen ge en relativt utjämnad inkomstkurva oberoende av i vilket konjunkturläge som förtidspensionen beviljades.

Det kan påpekas att också nuvarande system för beräkning av antagandeinkomsten är sårbart för konjunkturväxlingarna av samma anledning. Antagandeinkomsten i ATP-systemet grundas på den enskildes pensionsgrundande inkomster under den fyraårsperiod som föregår

pensionsfallet. En skillnad mot det system som utredningen föreslår är emellertid att antagandeinkomstens påverkan på själva förtidspensionen avgörs av hur nära den allmänna pensionsåldern som pensionsfallet inträffar. I dagens ATP-system bestäms förtidspensionens storleken av de femton högsta pensionsgrundande inkomsterna. För den som förtidspensioneras i hög ålder kommer ersättningen endast till mindre del att avgöras av antagandeinkomsten utan huvudsakligen av inkomster som den enskilde faktiskt har tjänat in tidigare under yrkeslivet. I den mån flertalet av de femton bästa åren utgörs av sådana som har tjänats in innan pensionsfallet ökar sannolikheten för att låg- och högkonjunkturår tar ut varandra. Ju tidigare i livet som förtidspensioneringen inträffar desto tyngre kommer antagandeinkomsterna att väga vid beräkningen av förtidspensionen. De konjunkturella svängningarna under de fyra år som föregår pensionsfallet har därmed stor betydelse för dem som med nuvarande ATP-regler förtidspensioneras som unga eller medelålders.

Konjunkturlägets betydelse för förtidspensionens storlek enligt utredningens förslag innebär vidare att de inkomster som ligger tillgrund för beräkningen av förtidspensionen fram till tidpunkten för förtidspensioneringen inte bör inkomstindexeras utan enbart prisindexeras. En inkomstindexering skulle nämligen förstärka konjunkturinflytandet på förtidspensionen och motverka den utjämningseffekt som inkomstindexeringen efter pensionsfallet innebär. Utredningen föreslår därför prisindexering av dessa inkomster för tiden före pensioneringstidpunkten.

13.6 Garantinivån

Utredningens förslag: Det skall finnas ett grundskydd för de förtidspensionärer som åren närmast innan pensionsfallet endast haft låga förvärvsinkomster eller helt saknat sådana. Förtidspensionärer som har en låg inkomstrelaterad förtidspension, eller som helt saknar en sådan skall få ett utfyllnadsbelopp benämnt garantibelopp, upp till en åldersberoende garantinivå. För ogifta förtidspensionärer skall den garanterade nivån vid ikraftträdandet av det nya systemet motsvara 2,00 reducerade basbelopp per år för 19-åringar, 2,05 reducerade basbelopp för 20-åringar, 2,1 reducerade basbelopp för 21-åringar och så vidare upp till 2,50 reducerade basbelopp vid 29 års ålder. Även i åldrarna 30–64 år skall garantinivån ligga på 2,50 reducerade basbelopp.

För gifta förtidspensionärer skall den garanterade nivån vara 89 procent av nivån för ogifta i motsvarande ålder.

Garantibeloppet skall reduceras av utländsk pension.

13.6.1 En åldersrelaterad garantinivå

Utgångspunkter

Det är av avgörande betydelse för legitimiteten i en allmän ohälsoförsäkring att den verkligen omfattar alla och ger samtliga möjlighet till en tillräcklig försörjning vid långvarig sjukdom eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Det är därför nödvändigt att komplettera den inkomstrelaterade förtidspensionen med ett grundskydd.

I kapitel 9 redogjordes för de överväganden av principiell karaktär som bör göras vid utformningen av reglerna för grundtryggheten vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Den garanterade nivån bör utformas som en utfyllnad ovanpå den inkomstrelaterade försäkringsersättning som den enskilde är berättigad till. Garantinivån skall vara högre för ensamstående än för gifta. Alla pensionsinkomster skall vara skattepliktiga. Förtidspensionärer skall beskattas enligt samma regler som förvärvsaktiva. I nuvarande pensionssystem har pensionärer en skattefördel i form av det särskilda grundavdraget. I förhållande till dagens regler måste därför grundskyddet höjas till en högre bruttonivå om inkomsten efter skatt skall motsvara nuvarande nivå. Grundtryggheten bör ställas i förhållande till standarden hos jämnåriga. Detta får som konsekvens att garantinivå börjar på en lägre nivå för de allra yngsta förtidspensionärerna, men att den stiger realt i takt med ökad ålder.

Den åldersberoende garantinivån

I detta avsnitt presenteras den konkreta utformningen av grundskyddet för förtidspensionärer. Som komplement till den inkomstrelaterade förtidspensionen skall det finnas ett grundskydd för dem som åren närmast innan pensionsfallet endast haft låga förvärvsinkomster eller helt saknat sådana. Grundskyddet föreslås vara tekniskt utformat som en utfyllnadsersättning ovanpå den eventuella inkomstrelaterade förtidspension eller utländska pension som den enskilde har rätt till. De förtidspensionärer som åren närmast före pensionsfallet har haft låga förvärvsinkomster eller helt saknat sådana skall få ett utfyllnadsbelopp upp till en åldersberoende garantinivå.

För ogifta förtidspensionärer skall den garanterade nivån vid ikraftträdandet av det nya systemet motsvara 2,00 reducerade basbelopp per år för 19-åringar, 2,05 reducerade basbelopp för 20-åringar, 2,1 reducerade basbelopp för 21-åringar och så vidare upp till 2,50 reducerade basbelopp vid 29 års ålder. I högre åldrar skall den ligga fast på den högre nivån fram till 64 års ålder. För en enskild individ som blir förtidspensionär vid 19 års ålder kommer således garantinivån att under en följd av 10 år – mellan 19 år 29 års ålder – öka med sammantaget 25 procent i reala termer.

Grundnivån i dagens folkpensionssystem är brutto 2,015 reducerade basbelopp per år för ogifta. Till följd av det särskilda grundavdraget för pensionärer (SGA) är större delen av grundskyddet befriat från skatt. Enligt direktiven skall SGA avskaffas och den nya grundtrygghetsnivån bli föremål för beskattning enligt samma regler som gäller för förvärvsarbetande. När SGA avskaffas går pensionärer med låga och medelhöga inkomster miste om en skatteförmån, vilket i praktiken innebär att deras köpkraft försämras om inte ersättningsnivån höjs. För att inkomsten efter skatt skall motsvara dagens nivå måste den nya garantinivån för ogifta vara cirka 2,39 reducerade basbelopp per år. Detta gäller vid genomsnittlig kommunalskattesats (31,66 procent). I kommuner med skattesats under genomsnittet räcker det med en något lägre bruttonivå än 2,39 reducerade basbelopp i bruttopension för att åstadkomma samma netto som med nuvarande regler. På motsvarande sätt krävs en högre bruttonivå i kommuner med högre skatt.

Vid genomsnittlig kommunalskatt innebär förslaget en högre grundnivå i åldrarna 27–64 år om man jämför med nuvarande grundskydd efter skatt. Oavsett kommunalskatt kommer den nivå som föreslås för grundskyddet från 29 till 64 års ålder innebära en högre nettonivå. I yngre åldrar blir nivån lägre. En person som blir förtidspensionär på grundnivå i unga år får alltså en något lägre ersättning fram till 27 års

ålder. Därefter blir ersättningen högre hela tiden fram till 64 år jämfört med dagens regler.

Gifta och ogifta

Garantinivån för gifta förtidspensionärer bör genomgående utgöra 89 procent av nivån för gifta. Denna relation motsvarar den som efter skatt gäller i nuvarande grundnivå inom folkpensioneringen. Den motsvarar också relationen mellan gifta och ogifta inom garantinivån i det reformerade ålderspensionsystemet, även här med hänsyn till skatt.

13.6.2 Indexering av garantinivån

Utredningens förslag: Garantinivån skall årligen räknas om. Garantinivån år t justeras dels i förhållande till förändringen i det allmänna prisläget (KPI) mellan juni år t-2 och juni år t-1, dels med halva reala förändringen i den allmänna inkomstnivån så som den skall mätas enligt det förslag som har lämnats för det reformerade ålderspensionssystemet. Vid fallande realinkomster för befolkningen i yrkesaktiv ålder justeras garantivån dock enbart i förhållande till den allmänna prisutvecklingen.

Utgångspunkter

I kapitel 9 konstaterades att garantinivåns reala värde i någon utsträckning bör anpassas uppåt när den allmänna standarden ökar bland dem som förvärvsarbetar. Det är principiellt betydelsefullt att grundskyddet följer med realinkomstförbättringen i samhället mer eller mindre automatiskt. En sådan konstruktion är nödvändig för att kunna upprätthålla den karaktär av försäkringsersättning som utredningen menar bör gälla för grundskyddet i en allmän ohälsoförsäkring. Ersättningen bör avspegla den inkomst och de eventuella inkomstökningar den enskilde skulle ha haft om han eller hon inte hade blivit sjuk eller funktionshindrad.

Samtidigt är den långsiktiga ekonomiska tryggheten avgörande för dem som skall leva på ohälsoförsäkringens grundtrygghetsnivå. Därför bör grundskyddet över tiden åtminstone behålla sitt reala värde. När det allmänna prisläget förändras skall grundtryggheten följa efter, så att köpkraften kan bibehållas. Detta kan åstadkommas genom att indexera ersättning i förhållande till förändringen av konsumentprisindex (KPI).

Indexeringen med halva realinkomstökningen

Förtidspensionärernas garantinivå bör indexeras efter i huvudsak samma metod som i avsnitt 13.5.3 har föreslagits för den inkomstrelaterade förtidspensionen. Garantnivån år t justeras i förhållande till dels hela förändringen i det allmänna prisläget (KPI) mellan juni år t-2 och år t-1, dels halva realinkomstförändringen bland personer i förvärvsaktiv ålder. Vid sjunkande realinkomster bland de förvärvsaktiva skall dock nivån justeras endast i förhållande till den allmänna prisnivån. När sedan realinkomsterna därefter åter stiger skall höjningen av garantinivån inledas först när realinkomsterna åter nått samma nivå som före sänkningen.

Garantin mot sänkt köpkraft vid realinkomstsänkningar utgör en skillnad gentemot den indexering som föreslås för den inkomstrelaterade förtidspensionen. En annan skillnad är att den inkomstrelaterade ersättningen skall byta indexeringsmetod efter 59 års ålder, medan garantinivån skall indexeras på samma sätt till och med 64 års ålder.

Vid tillväxt leder en indexering med hänsyn till realinkomstförbättringarna i samhället till en högre nivå på grundskyddet. För den enskilde förtidspensionärern blir det en förbättring som motsvaras av högre utgifter för systemets vidkommande. Det är dock inte självklart att se detta som en faktisk fördyring. Alternativet till en realinkomstindexering är att prisindexera grundnivån och att låta eventuella standardförbättringar ske genom politiska beslut. Sett över en längre period har riksdagen vid ett flertal tillfällen fattat beslut om att höja pensionssystemets grundnivå. Detta förhållande pekar på att riksdagen även framöver kommer att anpassa grundnivån till utvecklingen av levnadsstandarden i befolkningen i stort. Det är inte realistiskt att anta att just den grupp som är beroende av pensionssystemets grundnivå skulle tillåtas släpa efter i en situation där befolkningen i övrigt får standardförbättringar. I det perspektivet behöver en realinkomstindexering av grundskyddet inte innebära en faktisk fördyring i förhållande till alternativet. Även med den föreslagna indexeringsmetoden kommer det dock vid långvarigt hög ekonomisk tillväxt finnas behov av på politisk väg justera upp garantinivån utöver den automatiska anpassningen. I annat fall kommer det uppstå skillnader i inkomstutveckling mellan förtidspensionärerna och den övriga befolkningen, eftersom indexeringen inte görs med hela den allmänna realinkomstförändringen.

13.7 Rätt till bostadstillägg

Utredningens förslag: Förtidspensionärer bör vara berättigade till bostadstillägg till pensionärer (BTP).

Den som har blivit beviljad förtidspension kommer att ha pensionen som sin huvudsakliga försörjningskälla under hela tiden fram till dess han eller hon fyller 65 år och övergår i ålderspension. Personer som har lämnat förvärvslivet har i realiteten inte särskilt stora möjligheter att påverka sin ekonomiska situation. För denna grupp bör en allmän ohälsoförsäkring långsiktigt garantera möjligheterna att inneha en bra bostad, utan att boendekostnaden minskar möjligheterna att också i övrigt ha en tillfredsställande standard. Förtidspensionärerna bör helt naturligt jämställas med andra pensionärsgrupper, för vilka det behövs ett särskilt inkomstprövat bostadsstöd. Därför bör förtidspensionärer vara berättigade till ett inkomstprövat bostadsstöd, i form av det bostadstillägg till pensionärer (BTP) som finns enligt nuvarande regler.

Bostadstillägget är en inkomstprövad förmån som prövas mot både den faktiska bostadskostnaden och de inkomster som den enskilde har. BTP syftar till att ge förutsättningar för pensionärer med ingen eller låg ATP att ha tillgång till en bostad av god kvalitet, utan att boendekostnaden minskar möjligheterna att också i övrigt ha en tillfredsställande standard. BTP är ett stöd som har mycket hög fördelningspolitisk träffsäkerhet.

En aviserad översyn av inkomstprövningen i BTP-systemet

Direktiven säger att utredningen skall lämna förslag på vilka ändringar i reglerna för BTP som behöver göras med anledning av att nuvarande förtidspensioner ersätts av ett nytt system. Emellertid har regeringen i 1998 års budgetproposition aviserat att under år 1998 se över regelsystemet vid inkomstprövning för BTP. Bakgrunden är att reglerna för BTP visserligen har ändrats åtskilliga gånger under senare årtionden, men principerna för beräkning av årsinkomst är i väsentliga delar oförändrade. Tidigare utredningar har föreslagit justeringar, men i avvaktan på det reformerade ålderspensionssystemet har dessa inte genomförts. Även det faktum att bland annat denna utredning skall lämna förslag som har betydelse för BTP föranleder regeringen att under år 1998 se över reglerna.

Mot den bakgrunden avstår denna utredning från att lämna förslag beträffande hur reglerna för BTP bör anpassas till förslagen som

lämnas om inkomstrelaterad förtidspension och garantinivå. Utredningen förordar dock att förtidspensionärer skall ha rätt till BTP i ungefär den omfattning som gäller i dag.

14 Stimulans till ett aktivt liv under tid med förtidspension

Sammanfattning

I detta avsnitt behandlas frågeställningar om hur förtidspensionärers eventuella arbetsförmåga skall kunna tas tillvara genom förvärvsarbete eller annan likartad sysselsättning. Vidare behandlas vilken verkan sådan verksamhet skall medföra för dels själva beslutet om förtidspension, dels för den ersättning som betalas ut.

Utredningens förslag grundas på uppfattningen att dagens förtidspensionssystem har en utformning som i praktiken ofta är passiviserande och leder till att förtidspensionärer med viss arbetsförmåga avhåller sig från såväl förvärvsarbete som annan aktivitet som exempelvis politiska uppdrag. Vidare har utredningen funnit att dagens system är relativt ineffektivt när det gäller att identifiera och tillvarata förekommande arbetsförmåga hos dem som förtidspensionerats. Därför lämnar utredningen ett förslag som syftar till att stimulera till förvärvsarbete och annan aktivitet under tid med förtidspension.

Utredningens förslag: Under tid med förtidspension skall en försäkrad under vissa förutsättningar kunna arbeta – mot lön, i egen rörelse eller oavlönat – utan att detta i sig leder till prövning av indragning eller minskning av beslutet om förtidspension. För arbete som resulterar i inkomst gäller dock detta endast under förutsättning att inkomsten redovisas för skattemyndigheten i den allmänna självdeklarationen. Den pensionsberättigade skall dessutom vid förvärvsarbete vara skyldig att, senast inom viss tid från det att han eller hon börjat arbeta, anmäla detta till försäkringskassan och därvid även redovisa eventuell förväntad inkomst av arbetet.

Förtidspension skall minskas med åttio procent av arbetsinkomst som under tid med förtidspension tjänats in av en förtidspensionär i en anställning. Efter anmälan om påbörjat eller förestående förvärvsarbete från en förtidspensionär skall försäkringskassan när det är fråga om en anställning besluta om preliminär reduktion av löpande pension utifrån

den försäkrades uppgifter om sina förväntade inkomster. För näringsidkare skall försäkringskassan i motsvarande situation kunna besluta om vilande pension. I samband med taxeringen skall skattemyndigheten fastställa en pensionsreducerande inkomst, som i sin tur skall ligga till grund för ett slutligt beslut om reduktion av pension som även detta fattas av skattemyndigheten.

När sannolika skäl föreligger för att en förtidspensionär underlåtit att redovisa förvärvsinkomster av viss omfattning i självdeklarationen skall förtidspensionen omprövas med utgångspunkt i den förvärvsförmåga som därvid framkommit, varvid i princip samma regler som gäller vid ett nybeviljande skall tillämpas. Det nu gällande kravet på väsentlig förbättring av arbetsförmågan för att indragning eller minskning skall kunna ske avskaffas alltså. Samma sak skall gälla när den försäkrade kan konstateras ha utfört arbete under anställnings- eller uppdragsliknande former utan någon ersättning eller för ersättning som markant understiger vad som på arbetsmarknaden normalt utgår för motsvarande arbete eller, i vissa fall, om den försäkrade bedrivit näringsverksamhet eller bedrivit studier. I övrigt skall indikationer på föreliggande restarbetsförmåga föranleda initiativ till prövning av ett beslut om förtidspension från försäkringskassan endast på den försäkrades egen begäran eller vid medicinska genombrott i fråga om behandling etc, som innebär att det kan bedömas att den försäkrades hälsotillstånd och därmed även dennes arbetsförmåga kan komma att avsevärt förbättras.

Detta innebär att en förtidspensionär ges möjligheter att förvärvsarbeta eller åta sig olika former av förtroendeuppdrag i politiska eller andra organisationer utan att det arbete som han eller hon därvid utför resulterar i en indragning eller minskning av förtidspensionen.

Den nya ordningen föreslås omfatta samtliga förtidspensionärer.

14.1 Inledning

De regler om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga som utredningen enligt uppdraget har att föreslå skall enligt direktiven utformas så att de ger dem som till följd av medicinska skäl varaktigt helt eller delvis saknar förmåga att försörja sig genom arbete ett ekonomiskt grundskydd samt ett skydd mot inkomstbortfall. Reglerna skall enligt direktiven även möjliggöra *en aktiv rehabilitering och uppmuntra till aktivitet*, varvid utredaren särskilt bör beakta arbete som medel i rehabiliteringen.

Utredningen instämmer till fullo i den i direktiven redovisade uppfattningen att såväl ett deltagande i yrkeslivet som andra aktiviteter

i många fall kan ha en rehabiliterande inverkan på den nedsättning av arbetsförmågan som legat till grund för ett beslut om förtidspension. Detta förhållande bör utgöra en viktig faktor vid utformningen av reglerna om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga.

Det kan vid en första anblick tyckas märkligt med ett system som bygger på stimulans till aktivitet och återgång i arbete för människor som en gång beviljats förtidspension och således i enlighet med detta beslut bedömts varaktigt helt eller delvis sakna arbetsförmåga. Avsaknad av arbetsförmåga till följd av medicinska orsaker är dock en egenskap som inte nödvändigtvis behöver vara bestående. Erfarenhetsmässigt återvänder varje år ett mindre antal av de personer som förtidspensionerats till arbetsmarknaden, ofta utan att det förekommit någon rehabilitering i egentlig mening. De personer det i sådana fall är fråga om har alltså haft en faktisk restarbetsförmåga som av olika orsaker inte kunnat upptäckas eller förutses vid beslutet om beviljande av pension. Med all säkerhet är det så att sådan restarbetsförmåga i viss utsträckning även förekommer bland dem som förblir förtidspensionerade.

Det är av största vikt att reglerna utformas så att de stimulerar och lägger så få hinder som möjligt i vägen för förtidspensionärer att återvända till yrkeslivet och uppta andra aktiviteter. Ett i förhållande till nuvarande system delvis helt nytt synsätt bör därför ligga till grund för utformningen av de nya reglerna. I dagens system görs försök att i första hand genom en administrativ ordning identifiera och ta tillvara eventuell faktisk restarbetsförmåga hos dem som förtidspensionerats. I framtiden bör inriktningen i stället vara att utforma ett system som genom stimulans av de förtidspensionerades egna initiativ och förutsättningar i ökad utsträckning möjliggör såväl förvärvsarbete som ett mer aktivt och rikare liv i övrigt. Huvuddelen av de värden, för såväl samhälle som den enskilde förtidspensionerade, som ligger i att resterande eller återkommande arbetsförmåga hos dem som förtidspensionerats tillvaratas, framstår närmast som självklara. Här bör dock särskilt framhållas den alltmer ökade insikten inom den medicinska forskningen om de negativa effekter på hälsotillstånd och sjukdomar som ofta följer av ett passivt levnadssätt respektive de positiva följder som ett aktivt levnadssätt för med sig.

Utredningen har funnit att den nu gällande ordningen med prövning av förtidspension kan få till följd att förtidspensionärer ofta avstår från möjligheter att påbörja exempelvis en tidsbegränsad arbetsprövning i rehabiliterade syfte eller från förvärvsarbete av tillfällig eller mer permanent karaktär. De uppfattar, med eller utan fog, att de annars riskerar att förtidspensionen dras in eller minskas så att de slutligen, om det visar sig att de trots allt inte kan försörja sig utan arbete, ställs

utan försörjning. Prövningsinstitutet i sin nuvarande utformning utgör därför enligt utredningens uppfattning i praktiken ett tämligen ineffektivt instrument när det gäller att identifiera och ta till vara eventuell förekommande restarbetsförmåga hos de förtidspensionerade. Gällande ordning ter sig inte särskilt ändamålsenlig. Med utgångspunkt i detta perspektiv förordar utredningen en lösning som innebär en rätt att under vissa förutsättningar fritt utnyttja restarbetsförmåga under tid med förtidspension utan att detta i sig föranleder någon prövning av indragning eller minskning av pensionen. Någon begränsning i tiden skall alltså inte gälla för rätten att arbeta under tid med förtidspension.

Även Sjuk- och arbetsskadekommittén lämnade i sitt betänkande En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113) vissa förslag som var avsedda att göra det möjligt för en försäkrad som uppbar månadsersättning att under en begränsad tid eller vid oregelbundet återkommande tillfällen kunna pröva att förvärvsarbeta. Kommitténs förslag innebar bl.a. att månadsersättningen i vissa fall skulle minskas med en del av arbetsinkomsterna. I betänkandet anknöt kommittén till Riksrevisionsverkets rapport FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen (RRV 1995:32). RRV föreslog i rapporten ett system som innebar att den som har förtidspension skall kunna förvärvsarbeta i av honom eller henne själv önskad utsträckning samt att arbetsinkomster som överstiger ett visst belopp, av den försäkrade skall anmälas till försäkringskassan, som därvid skall reducera pensionen med viss andel av inkomsterna.

14.2 Nuvarande förhållanden

14.2.1 Kriterier för rätt till förtidspension och sjukbidrag

Angående nu gällande kriterier för beviljande av förtidspension, se avsnitt 4.2.

14.2.2 Utredningen vid bedömning av arbetsförmågan

För att i ett ärende om att bevilja av förtidspension kunna göra bedömningen av arbetsförmågan krävs en omfattande utredning. Grundläggande uppgifter som behövs är bl.a. medicinskt underlag och redovisning av den försäkrades arbetsförhållanden inklusive uppgifter om

bisysslor och uppdrag. Ytterligare uppgifter som krävs är en redovisning av den försäkrades sociala förhållanden i relevanta delar. Exempelvis redovisas i vilken utsträckning den försäkrade utför hushållsarbete i hemmet och i de fall den försäkrade har små barn, hur barntillsynen är ordnad. Vidtagen rehabilitering samt bedömning av den försäkrades möjligheter att med eller utan arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder kunna skaffa sig inkomst av arbete är andra exempel på nödvändiga uppgifter i beslutsunderlaget.

Grundläggande krav på det medicinska underlaget är att det innehåller ett utförligt läkarutlåtande med en redogörelse för den försäkrades medicinska status och hur de medicinska faktorerna påverkar hans eller hennes prestationsförmåga.

Bedömningen av den försäkrades möjligheter att kunna försörja sig genom ett förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden måste göras individuellt med utgångspunkt i den försäkrades sjukdom. Det torde i vissa fall vara lämpligt att i denna fråga samråda med arbetsmarknadsmyndigheterna. De som av försäkringskassan bedöms ha arbetsförmåga i ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete bör nämligen också anses arbetsföra av arbetsmarknadsmyndigheterna. En annan sak är att arbetsförmedlingen kan finna att en person med arbetsförmåga ändå saknar väsentliga förutsättningar att bli anställd utan omskolning eller annan arbetsmarknadspolitisk insats. Personen i fråga är då att betrakta som arbetslös.

Försäkringskassan kan när det anses nödvändigt vid bedömningen av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmågan eller behovet av och möjligheterna till rehabilitering begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller genomgår annan utredning såsom arbetsprövning eller arbetsträning. Vidare kan försäkringskassan vid bedömning av rätt till förtidspension infordra utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig, göra förfrågan hos den försäkrade, dennes arbetsgivare, läkare eller någon annan, t.ex. arbetsgivare, som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter, besöka den försäkrade samt undersöka om den försäkrade efter medicinsk behandling eller rehabilitering helt eller delvis kan försörja sig själv genom arbete.

14.2.3 Möjligheter till prövning av indragning eller minskning av pensionen vid förbättring av arbetsförmågan

En förtidspension är inte begränsad i tiden, men kan vid *väsentlig förbättring* av arbetsförmågan minskas eller dras in. Med detta avses att en väsentlig förbättring av hälsotillståndet eller en väsentlig förbättring av den försäkrades möjligheter att utnyttja sin återstående arbetsförmåga skall ha inträffat. Bedömningen av i vad mån en väsentlig förbättring har inträffat skall göras i förhållande till den situation som rådde när försäkringskassan fattade det ursprungliga beslutet, d.v.s. den kunskap i form av beslutsunderlag och annan dokumentation som försäkringskassan hade om den försäkrade när det ursprungliga beslutet togs.

Lagstiftaren har genom att införa olika regler försökt att åstadkomma att eventuella förbättringar av arbetsförmågan eller fall där det visar sig att faktisk arbetsförmåga förelåg redan vid beviljandet skall komma under försäkringskassans bedömning för prövning av beslutet om beviljande av förtidspension. Sådan prövning brukar i socialförsäkringssammanhang benämnas efterkontroll.

I samband med beslut om att bevilja av förtidspension skall således försäkringskassan bedöma om förnyad utredning av arbetsförmågan skall göras efter viss tid. I förarbetena (prop. 1994/95:147 s. 43) har framhållits att sådan efterkontroll är särskilt viktig för yngre personer, så att de inte permanent utestängs från arbetsmarknaden.

Den som har förtidspension har ålagts en skyldighet att utan dröjsmål anmäla en inträffad väsentlig förbättring av arbetsförmågan till försäkringskassan. Om en försäkrad utan giltigt skäl underlåter att göra detta riskerar han eller hon att pensionen dras in för viss tid eller tillsvidare.

Även av annan anledning, t.ex. uppgifter som kommer till försäkringskassans kännedom om att en försäkrades inkomstförhållanden väsentligt förbättrats eller att han eller hon förvärvsarbetar eller t.ex. utför större arbeten på egen fastighet, kan emellertid försäkringskassan efter det att ett beslut om förtidspension meddelats begära att den försäkrade genomgår undersökningar och andra utredningar för bedömning av arbetsförmågan.

Vidare kan försäkringskassan låta inhämta utlåtanden och förordna om annan utredning motsvarande vad som gäller i ett ärende om att nybevilja pension.

Finns det sannolika skäl att dra in eller minska en förtidspension kan försäkringskassan besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas. Förtidspensionen

kan vidare dras in eller sättas ned om den försäkrade vägrar att genomgå en av försäkringskassan beslutad undersökning av läkare eller följa läkares föreskrifter eller motsätter sig att medverka i rehabiliteringsåtgärder av medicinsk eller arbetslivsinriktad karaktär eller visar sig ha medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning.

14.2.4 Minskning eller indragning vid väsentlig förbättring av arbetsförmågan

Om den försäkrades arbetsförmåga *väsentligt förbättras* kan som ovan nämnts förtidspensionen minskas eller dras in. Det kan då vara fråga om att hälsotillståndet väsentligt har förbättrats eller att möjligheten att utnyttja en återstående arbetsförmåga väsentligt har förbättrats.

Tillämpningen av regeln om indragning eller minskning av pensionen skall dock enligt RFV:s allmänna råd (1993:5) ske med viss varsamhet. Ändrade förhållanden får således enligt RFV inte föranleda indragning eller minskning av pensionen enbart på grund av att förutsättningarna för att bevilja pension inte längre är uppfyllda. I förarbetena har betonats att tillämpningen inte får hämma försök till återgång i arbete eller rehabiliterande åtgärder (jfr. prop. 1962:90 s. 290–91). RFV rekommenderar att pensionen minskas eller dras in först när det kan konstateras att den försäkrade har förmåga att skaffa sig inkomst av arbete för framtiden. Innan detta har konstaterats får pension betalas ut parallellt med lön som uppbärs vid försök till återgång i tidigare arbete eller i ett annat bättre lämpat arbete. I de flesta fall bör detta dock ske under högst två-tre månader. RFV rekommenderar att indragningen eller minskningen av pensionen till följd av att den försäkrade har börjat förvärvsarbeta eller har utökat sitt förvärvsarbete sker först när det kan bedömas att den försäkrade kommer att ha inkomst av arbetet under minst sex månader.

Således ges det genom tillämpningen av reglerna om prövning av pension redan i dagens system vissa inte obetydliga möjligheter att förvärvsarbeta under tid med förtidspension, dock med en relativt snäv begränsning i tiden. I dagens system får den försäkrade behålla förtidspensionen samtidigt som lön kan utgå under prövoperiod. Detta förhållande begränsar naturligtvis den tidsperiod under vilken det är rimligt att behålla pensionen.

14.2.5 Ändring av beslut om pension

Om det visar sig att ett beslut om att bevilja förtidspension har blivit oriktigt på grund av att underlaget för beslutet varit bristfälligt i fråga om arbetsförmågan, dvs. att sådana omständigheter framkommer som, om de hade varit kända av försäkringskassan vid tidpunkten för beviljandet, i negativ riktning skulle ha påverkat rätten till pension, kan det bli aktuellt att besluta om ändring av beslutet enligt 20 kap. 10 a § AFL. Det är ju i ett sådant fall inte fråga om en förbättring av arbetsförmågan, eftersom förekommande arbetsförmåga förelåg redan vid beslutet om beviljande. För att ändring av ett pensionsbeslutet skall kunna ske krävs dock att underlaget skall ha varit *uppenbart* felaktigt eller ofullständigt samt, om mer än två år förflutit från det att beslutet meddelades, det först efter utgången av denna tid framkommit att beslutet fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

14.2.6 Övriga möjligheter till förvärvsarbete i samband med förtidspension

En ytterligare möjlighet till rehabilitering genom arbete som medges inom ramen för dagens system är att den försäkrade, med försäkringskassans godkännande, med bibehållen ersättning från försäkringen gör ett försök till återgång i sitt tidigare arbete eller i ett annat bättre lämpat arbete utan att uppbära någon lön (s.k. arbetsplatsanknuten rehabilitering). Den som uppbär hel förtidspension kan vid sådan aktivitet få rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag till kostnader som uppstått i samband med rehabiliteringen. Tanken bakom arbetsplatsanknuten rehabilitering är att den försäkrade i lugn och ro och utan prestationskrav skall kunna pröva sin styrka och färdighet. Någon formell begränsning i tiden finns inte förutom de begränsningar som finns beträffande rehabiliteringsersättning (ettårsgränsen).

I kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring m.m. finns vidare en bestämmelse om möjlighet att genom ett förenklat förfarande snabbt återfå en förtidspension som dragits in eller minskats i anledning av att den försäkrade börjat förvärvsarbeta om det visar sig att någon arbetsförmåga inte föreligger. Vid tillämpning av denna bestämmelse brukar den indragna eller minskade pensionen betecknas som "vilande".

Bestämmelsen är så utformad att det inte fattas något beslut om vilande förtidspension i samband med indragning eller minskning av pensionen. Att en person har haft vilande förtidspension visar sig först

då han eller hon, efter förenklat ansökningsförfarande och försäkringskassans prövning om förutsättningarna för rätt till förtidspension är uppfyllda, återfår sin pension.

Förutsättningar för tillämpning av bestämmelsen är att den nya ansökan görs inom fem år fr.o.m. den månad som pensionen drogs in eller minskades, att det förvärvsarbete som beslutet om indragning eller minskning grundades på har upphört samt att ansökan avser förmån av högst motsvarande grad och att förmånen beräknas på grundval av samma pensionspoängtal som gällde för den pension som den försäkrade uppbar vid tidpunkten för indragningen eller minskningen.

Syftet med bestämmelsen är att stimulera personer med förtidspension att göra arbetsförsök som ett led i en rehabilitering. I praktiken innebär det förenklade prövningsförfarandet vid en förnyad ansökan att pensionen snabbt kan återfås om det inte vid kassans prövning visar sig att arbetsförmågan väsentligt har förbättrats, eller att den försäkrades möjligheter till arbete har ökat väsentligt.

14.2.7 Förtidspensionärer som återvänder till arbetsmarknaden

Som ovan berörts återvänder varje år ett antal av förtidspensionärerna till förvärvslivet. Enligt uppgifter från Riksförsäkringsverket har under åren 1989 – 1996 antalet beslut i socialförsäkringsnämnder om indragning av förtidspension respektive sjukbidrag varierat mellan cirka 500 och 1 200. En jämförelse med annan tillgänglig statistik ger dock vid handen att det verkliga antalet indragningsbeslut i själva verket är något högre. Även om så är fallet torde det dock vara fråga om en låg andel, högst en halv procent av det totala antalet förtidspensioner som dras in under ett kalenderår. Det är utredningens uppfattning att detta inte på långt när motsvarar den andel av förtidspensionärerna som har viss arbetsförmåga.

Någon allmän dokumentation av hur de försäkrade försörjer sig efter det att förtidspensionen dragits in föreligger inte för närvarande.

I en studie baserad på beslut fattade av försäkringskassan i Stockholms län 1993 (Rapport 1995:12, Indragning och minskning av förtidspension/sjukbidrag, Anna Löfström, Centrum för socialförsäkringsforskning vid Mitthögskolan i Östersund) har dock förhållanden relaterade till beslut om indragning/minskning av förtidspensioner och sjukbidrag belysts.

Studien omfattar samtliga 121 beslut om indragning eller minskning meddelade under år 1993 i de tre regionerna vid Försäkringskassan i Stockholms län.

I drygt hälften av fallen var det den försäkrade som tog initiativ till att pensionen skulle dras in eller reduceras till en lägre nivå. En betydelsefull faktor synes i dessa fall ha varit att det fanns en etablerad eller planerad kontakt med arbetsmarknaden. I tre fjärdedelar av dessa fall var orsaken till ändringen av det tidigare meddelade pensionsbeslutet att ett arbete skulle påbörjas, arbetstiden utökas eller att endera av sådana förändringar redan hade genomförts. I ungefär vart fjärde fall var det försäkringskassan som tog upp frågan om minskning eller indragning. Endast i två fall föranleddes indragningen eller minskningen av att försäkringskassan gjorde s.k. efterkontroll av en förtidspension.

Under året före beslutet om indragning eller minskning förekom arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder för sammanlagt 44 procent av de försäkrade. Den vanligast förekommande åtgärden var arbetsträning/arbetsprövning.

Efter försäkringskassans beslut återgick 80 procent (helt eller delvis) till anställning eller arbete som egen företagare. De arbetslösa utgjorde 14 procent och de studerande 2,5 procent. Efter indragningen år 1993 var det 69 procent som inte hade någon form av förtidspension eller sjukbidrag. Motsvarande andel ett år senare var 52 procent.

Under året efter beslutet om indragning hade tre fjärdedelar av de försäkrade inte haft någon sjukersättningsdag från försäkringskassan. 13 procent hade haft 1–90 dagar och resterande 14 procent hade haft 91–365 dagar.

Studien av indragningsbesluten ger utan tvivel visst stöd för tanken att den nuvarande ordningen med efterkontroll på försäkringskassans initiativ i endast relativt begränsad omfattning förmår identifiera och ta till vara förekommande arbetsförmåga hos dem som förtidspensionerats. Med hänsyn till det relativt begränsade antal indragningar som studerats och till att studien begränsats till att omfatta endast de tre regionerna vid Försäkringskassan i Stockholms län finns det dock anledning till viss försiktighet när det gäller frågan om resultaten kan anses allmänt signifikativa för hela riket.

14.3 Överväganden och förslag

14.3.1 Allmänna utgångspunkter för förslaget

Förslaget i korthet

Utredningen föreslår att dagens system med indragning eller minsking av förtidspension vid förbättring av en försäkrads arbetsförmåga skall ersättas med ett system där förvärvsarbete eller annan aktivitet under

tid med förtidspension stimuleras och i sig inte inverkar på beslutet om pension.

För förtidspensionärer som uppbär inkomster av anställning förordar utredningen en ordning där förtidspensionen reduceras med viss del av arbetsinkomsterna. För förtidspensionärer som bedriver eller avser att påbörja näringsverksamhet föreslås införandet av en möjlighet att, under tid då näringsverksamhet bedrivs, helt eller delvis vilandeförklara förtidspensionen. Även när det gäller aktiviteter utanför det egentliga förvärvslivet såsom att delta i föreningsliv, fullgöra förtroendeuppdrag eller andra former av samhällelig eller privat verksamhet som i och för sig kan sägas tyda på viss arbetsförmåga föreslår utredningen att sådan verksamhet i sig inte bör föranleda någon prövning av pensionen.

Utredningen föreslår samtidigt en viss skärpning av reglerna vad beträffar bl.a. den som arbetar svart och samtidigt uppbär förtidspension.

Skäl för att främja ett aktivare liv för förtidspensionärer

Syftet med utredningens förslag är att stimulera till och möjliggöra såväl ett ökat återvändande till förvärvslivet som ett mer aktivt och stimulerande levnadssätt för dem som förtidspensionerats. Såväl ur ett samhällsekonomiskt som ett individuellt perspektiv framstår det utan tvekan som önskvärt att så många som möjligt av dem som förtidspensionerats helt eller delvis återvänder till arbetsmarknaden. Förutom den samhällsekonomiska aspekten bör även särskilt framhållas värdet av att så många människor som möjligt ges tillträde till den sociala gemenskap och de möjligheter till personlig utveckling som ett deltagande i yrkeslivet ofta innebär. Vidare innebär förslaget nya möjligheter för förtidspensionärer att vara aktiva i politiska och andra typer av ideella organisationer samt att åta sig avlönade eller arvoderade förtroendeuppdrag, vilket måste anses utgöra en förbättrad situation för såväl organisationerna i sig som för samhällslivet i övrigt.

Förslaget ligger enligt utredningens uppfattning även i linje med den moderna forskningen inom det medicinska området, som ger vid handen att förvärvsarbete eller annan aktivitet i sig ofta har en rehabiliterande verkan på sjukdomar eller i vart fall motverkar en försämring av den försäkrades tillstånd medan ett passivt levnadssätt har motsatt effekt.

Det bör emellertid betonas att möjligheten att förvärvsarbeta under tid med förtidspension naturligtvis aldrig får tas till intäkt för en mindre noggrann bedömning av arbetsförmågan vid beslutet om förtidspension. Eftersom förtidspension med rätt att arbeta kan ses som en

livslång försörjningsgaranti som gör det möjligt att avstå från förvärvsarbete är det tvärtom mycket viktigt att besluten om att bevilja förtidspension regelmässigt återspeglar den verkliga arbetsförmågan.

Vilka är de faktiska möjligheterna?

Kriterierna för förtidspension enligt dagens regler innebär ett mycket långtgående krav på varaktig nedsättning av arbetsförmågan av i huvudsak enbart medicinska skäl. Som framgått av den ovan lämnade redovisningen av de under de senaste åren genomförda ändringarna av kriterierna för förtidspension har avsikten varit att i betydande utsträckning skärpa kraven för beviljande av förtidspension. En försäkrad hänvisas efter dessa ändringar i större utsträckning till att utnyttja sin egen befintliga försörjningsförmåga eller till andra försäkringssystem inom t.ex. arbetsmarknadspolitiken, eftersom hänsyn endast i undantagsfall skall tas till andra faktorer än de rent medicinska vid prövning av rätt till förtidspension. Detta torde innebära att de faktiska möjligheterna för dem som förtidspensioneras att återvända till arbetsmarknaden i regel är mycket begränsade.

Samtidigt kan det konstateras att många sjukdomar och sjukdomsliknande tillstånd som innebär verkliga fysiska störningar och som i dag leder till förtidspension delvis kan ha sin grund i psykosociala faktorer, t.ex. hjärtsjukdom som kan relateras till sättet att leva och hantera sitt liv, den sociala situationen, känslor och kroppsliga förhållanden. Att så är fallet utgör naturligtvis inte ett hinder för att bevilja förtidspension om sjukdomen i fråga verkligen sätter ned arbetsförmågan och förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Det torde dessutom ofta vara så att arbetsförmågan faktiskt påverkas av den sjukes egen uppfattning om vilken inverkan en sjukdom har på arbetsförmågan. Modern medicinsk forskning visar att sådana faktorer som sinnesstämning, sociala förhållanden eller den subjektiva uppfattningen om möjligheten att påverka sin egen situation eller hälsa ofta inverkar starkt på de medicinska diagnoserna vid såväl sjukskrivning som utlåtanden som läggs till grund för förtidspension. Ett av de viktigaste underlagen för läkares bedömningar av hälsotillståndet är just den försäkrades egna uppgifter om sitt tillstånd, vilket också i viss utsträckning måste godtas. Den som upplever sig till följd av sjukdom sakna arbetsförmåga kan i vissa fall även i objektiv mening anses sakna arbetsförmåga trots att en annan person med samma sjukdom skulle förbli förvärvsarbetande. Härav följer att en rad faktorer som långt ifrån alltid behöver vara statiska kan ha medverkat till nedsättning av arbetsförmågan hos en försäkrad så att förutsättningar för att bevilja förtids-

pension förelegat. Arbetsförmågan kan sedan, åtminstone delvis, komma tillbaka om någon eller några sådana faktorer bortfaller.

Att närmare uppskatta i vilken mån arbetsförmåga föreligger hos dem som förtidspensionerats och huruvida de förtidspensionärer som besitter en sådan arbetsförmåga faktiskt har möjlighet att utnyttja densamma torde emellertid vara mycket svårt.

En kategori förtidspensionärer som de nya reglerna kan tänkas bli tillämpliga för är de personer som temporärt kan förvärvsarbeta men som till följd av sjukdom eller funktionsnedsättningar i regel är förhindrade att arbeta i sådan utsträckning att de är berättigade till förtidspension.

Utifrån ovan redovisade statistik kan det vidare konstateras att ett, visserligen år från år varierande, antal av dem som förtidspensionerats efter en längre eller kortare tid återvänder till arbetsmarknaden. Således har de antingen haft en faktisk arbetsförmåga som inte framkommit under handläggningen inför beslutet om förtidspension eller också har deras hälsotillstånd förbättrats på ett sätt som inte kunnat förutses vid beslutet. Det bör observeras att dessa personer i dagens system inte kvarstår som förtidspensionärer. Det intressanta med denna grupp är dock att förekomsten av den visar att arbetsförmåga föreligger hos vissa av de förtidspensionerade i sådan utsträckning att de kunnat helt eller delvis återvända till arbetsmarknaden.

Som ovan redovisats har dessa återvändanden ofta skett på de förtidspensionerades egna initiativ och inte föregåtts av någon insats från försäkringskassan. I de fall då någon sådan åtgärd har förekommit torde det dock i regel ha varit fråga om arbetsträning eller arbetsprövning. Av stor betydelse i detta sammanhang torde vara om den pensionsberättigade har någon form av egen anknytning till förvärvslivet.

Andra faktorer som torde kunna föranleda återvändande till arbetsmarknaden är om en missbrukare lyckas befria sig från sitt beroende av droger eller andra fall då en förtidspensionärs sociala situation förändras på ett påtagligt sätt i positiv riktning.

Likaså kan den försäkrades egen inställning till förvärvsarbete eller tilltro till sin egen förmåga att försörja sig genom eget arbete ha en avsevärd inverkan vad beträffar initiativ till att bereda sig tillträde till förvärvsmöjligheter som inte kunnat förutses när pensionen beviljades. Det är inte orimligt att anta att den förtidspensionerades egna tidigare erfarenheter av förvärvsarbete kan spela roll i detta sammanhang. Den som tidigare haft ett arbete som han eller hon upplevt som stimulerande och som ett värdefullt inslag i tillvaron torde kunna förutsättas vara mer benägen att återvända till förvärvslivet än den vars förtidspension föranletts av förslitning eller annan arbetsskada i ett tungt och enahanda arbete som kanske inte ens medfört någon social gemenskap som

kunnat uppskattats av den försäkrade. Därmed inte sagt att det i vårt komplexa samhälle med dess snabba utveckling av teknik m.m. inte kan vara så att det är just den sistnämnde som hittar ett arbete som han har faktisk förmåga att klara av och också känner sig tilltalad av att pröva på.

Naturligtvis kan även den medicinska utvecklingen medföra att vissa personer kan återfå sin faktiska arbetsförmåga.

I så gott som samtliga ovan redovisade fall är det dock i praktiken så att avgörande för huruvida den försäkrade skall återvända till arbetsmarknaden eller ej är hans eller hennes egen vilja att göra detta.

Även om de skärpningar av kriterierna för förtidspension som skett under senare år troligtvis inneburit att såväl andelen förtidspensionerade med en faktisk arbetsförmåga som andelen förtidspensionerade med hälsa som kan tänkas förbättras har sjunkit, är det ändå utredningens uppfattning att dessa grupper inte helt har försvunnit. Därtill kommer att, under lång tid framöver, en betydande andel av de förtidspensionerade kommer att utgöras av dem som beviljats förtidspension enligt tidigare gällande mer generösa regler. Som framgått ovan föreslås att även dessa grupper skall omfattas av reglerna om möjlighet att utnyttja restarbetsförmåga utan att det i sig föranleder prövning av pensionen.

Utan att för den skull underskatta betydelsen av vare sig efterkontroll eller prövning av beviljade förtidspensioner eller av rehabiliteringsverksamhet är det som ovan konstaterats en rimlig bedömning att de förtidspensionerades egna vilja och initiativkraft vad beträffar att söka sig ut i förvärvslivet är av avgörande betydelse. De förtidspensionerades drivkrafter till egna initiativ härvidlag bör därför stimuleras i möjligaste mån och systemet med ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör lägga så få hinder som möjligt i vägen härför.

Prövning av indragning eller minskning av pensionen – en faktor som motverkar ett aktivt liv eller återvändande till förvärvslivet?

Ett beslut om förtidspension enligt nuvarande regler innebär i praktiken för de allra flesta förtidspensionärer att deras försörjning i princip är tryggad tills de övergår till ålderspension. Denna aspekt av förtidspensionen är enligt utredningens uppfattning helt motiverad vad beträffar det stora flertalet av de pensionsberättigade. Människor med varaktiga allvarliga sjukdomar eller handikapp som medfört att de helt eller delvis betagits sin förmåga att försörja sig genom förvärvsarbete bör ha rätt till långsiktig trygghet i fråga om sin försörjning.

Som konstaterats torde dock i gruppen förtidspensionärer finnas människor som, även efter de under senare år genomförda skärpningarna av kriterierna för förtidspension, beviljats förtidspension trots att de besitter en faktisk arbetsförmåga eller kommer att uppnå ett förbättrat hälsotillstånd. Att så är fallet beror helt enkelt på att det i ett ärende om att bevilja förtidspension varken för försäkringskassan eller den försäkrade är möjligt att överblicka och beakta vare sig alla tänkbara möjligheter till förvärvsarbete som i dagens varierande yrkesliv kan komma att öppna sig för honom eller henne eller alla eventuella möjligheter till förbättring av den försäkrades hälsotillstånd.

Att införa kriterier för förtidspension som utesluter att pension beviljas i alla dessa fall faller på sin egen orimlighet, eftersom det skulle innebära att ett ytterst litet antal personer av dem som i praktiken till följd av medicinska skäl saknar möjlighet att försörja sig genom arbete skulle kunna beviljas förtidspension.

I dagens system riskerar en förtidspensionär att den försörjningstrygghet som ett beslut om förtidspension innebär, kan komma att undanröjas om han eller hon genom förvärvsarbete påvisar en arbetsförmåga av viss omfattning. Att så är fallet kan tyckas vara naturligt, särskilt som det i enlighet med vad som redovisas nedan krävs en konstaterad *väsentlig förbättring* av arbetsförmågan som kan förväntas vara bestående för att indragning eller minskning av pensionen skall ske.

Å andra sidan kan en sådan ordning i många fall verka starkt återhållande på de förtidspensionerades initiativkraft och vilja att pröva på att återvända till yrkeslivet. För en försäkrad kan det vara mycket svårt att bedöma huruvida exempelvis en inträffad förbättring av arbetsförmågan eller en inte tidigare förutsedd möjlighet till yrkesarbete som framkommit har sådan varaktighet att det i hans eller hennes perspektiv ter sig godtagbart att den försörjningstrygghet som förtidspensionen innebär undanröjs efter ett antal månader eller ett halvt års arbete.

Visserligen kan förtidspension komma att beviljas på nytt, varvid samma läkarundersökning som legat till grund för det föregående beslutet, med stöd av reglerna om s.k. vilande förtidspension, under vissa förutsättningar kan utgöra underlag för det nya beslutet. Men eftersom det trots allt även i detta fall blir frågan om en förnyad prövning innebär en indragning av förtidspension i anledning av visad arbetsförmåga för en försäkrad så gott som alltid ett påtagligt moment av osäkerhet i fråga om framtida försörjning.

Förutom att detta osäkerhetsmoment kan verka avhållande på initiativ att utnyttja en restarbetsförmåga är det dessutom inte helt orimligt att tänka sig att enbart osäkerhetsmomentet i sig i vissa fall kan leda till

att förtidspensionärer som upplever sig ha viss arbetsförmåga söker sig till s.k. svarta arbeten.

Komplikationer vid ändring av prövningssystemet?

Det huvudsakliga argumentet för att bibehålla systemet med indragning eller minskning av förtidspensionen i fall av konstaterad arbetsförmåga, är att den förtidspensionerade genom beslutet om förtidspension i annat fall är tillförsäkrad en försörjningsgaranti, som är oberoende av vilken arbetsförmåga han eller hon faktiskt besitter och som i praktiken sträcker sig ända fram till ålderspensionen.

Det som främst kan synas stötande är situationer då en förtidspensionär som faktiskt besitter viss arbetsförmåga avstår från möjligheter att utnyttja denna med hänvisning till att han ändå har sin försörjning tryggad. Att sådant skulle kunna förekomma måste dock ses i belysning av de numera mycket stränga kriterierna för att bevilja förtidspension som torde medföra att andelen förtidspensionärer med faktisk arbetsförmåga nedbringas kraftigt. Dessutom har man i dagens system i praktiken mycket begränsade möjligheter att i ett sådant fall dra in eller minska pensionen, eftersom personen i fråga helt enkelt underlåter att visa den arbetsförmåga han besitter. Det egentliga värdet av möjligheten i nuvarande regler att dra in eller minska pensionen är således betydligt mer begränsat än vad det vid en första anblick synes vara.

Vad som vid en första anblick kan synas utgöra ett legitimitetsproblem kan utifrån ett annat synsätt kanske framgångsrikt bidra till en förbättring av bedömningarna av rätten till förtidspension. Om det mot förmodan skulle visa sig att ett stort antal förtidspensionärer återgår i förvärvsarbete innebär detta samtidigt i förhållande till nuvarande ordning helt nya möjligheter till utvärdering av kriterierna för förtidspension och tillämpningen av dessa. Som redovisats ovan föreslås inte några egentliga ändringar i sak av nu gällande kriterier för förtidspension. Det kan således hållas för visst att det såväl i dagens system som i kommande system kommer att beviljas förtidspensioner för personer som har viss arbetsförmåga vid tidpunkten för beslutet eller senare kommer att återfå en arbetsförmåga. Systemet med minskning eller indragning av pensionen vid förbättring av arbetsförmågan innebär enligt utredningens uppfattning att vissa felbedömningar eller andra brister vid tillämpningen av kriterierna, som leder till att personer förtidspensioneras trots att de egentligen har viss arbetsförmåga, inte föranleder någon indragning eller minskning eftersom det aldrig kommer till försäkringskassans kännedom att ifrågavarande försäkrade har viss arbetsförmåga. Ett system med rätt att arbeta under tid med förtids-

pension torde i högre grad kunna fungera självreglerande i detta avseende.

Vid en avvägning mot intresset av att så långt möjligt eliminera faktorer som motverkar de förtidspensionerades initiativkraft och vilja att återvända till arbetslivet talar enligt utredningens uppfattning övervägande skäl för att ändra den nuvarande utformningen av systemet med indragning och minskning av förtidspension.

14.3.2 Närmare redovisning av förslaget

Inverkan på kriterier för förtidspension?

> **Utredningens förslag**: Den föreslagna ordningen innebär inte ett krav på förändring av villkoret om nedsättning av arbetsförmågan vid beslutet om att bevilja förtidspension. När förtidspension väl beviljats gäller emellertid därefter att pensionsbeslutets varaktighet under vissa förutsättningar inte påverkas av förekomsten av arbetsförmåga.

En förtidspensionär skall under vissa förutsättningar fritt skall kunna förvärvsarbeta eller utnyttja eventuell arbetsförmåga på annat sätt utan att detta i princip inverkar på beslutet om förtidspension, dvs. någon prövning av beslutet skall inte längre göras av försäkringskassan. Att införa en sådan ordning innebär inte ett krav på förändring av villkoret om nedsättning av arbetsförmågan i dess nuvarande utformning vid beviljandet av förtidspension. Dock begränsas villkorets tillämplighet i tiden. När en förtidspension väl har beviljats gäller därefter att pensionsbeslutets varaktighet under vissa förutsättningar inte påverkas av förekomsten av arbetsförmåga.

I sammanhanget förtjänar att nämnas att utredningen förordar att den ovan berörda regeln i 20 kap. 10 a § AFL om möjlighet att ändra ett beslut om förtidspension om beslutet blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag alltjämt skall finnas kvar.

En konsekvens av utredningens förslag är dock att regeln i 7 kap. 3 § tredje stycket AFL om beslut om förnyad utredning av arbetsförmågan efter viss tid efter det att en förtidspensions beviljats föreslås avskaffad.

Reducering av pension m.m.

Utredningens förslag: Förtidspensionen skall reduceras med 80 procent av arbetsinkomsten som en löntagare tjänar in med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om att bevilja förtidspension. En förtidspensionär som avser att påbörja en näringsverksamhet skall kunna ansöka om och erhålla ett beslut om vilandeförklaring av förtidspension helt eller delvis, dvs. pensionen kan bibehållas aktiv på nivåerna tre fjärdedels, halv och en fjärdedels förtidspension.

Naturligtvis kan det inte komma i fråga att pensionen utgår ograverad vid sidan av inkomster av arbete. Härvid föreslår dock utredningen skilda lösningar för löntagare och näringsidkare.

Löntagare

För löntagare skall gälla att ett belopp motsvarande den taxerade inkomsten av tjänst efter avdrag för kostnader för intäktens förvärvande skall föranleda en reducering av pensionen. Ett i och för sig tänkbart alternativ är att hela arbetsinkomsten skall reducera pensionen. Förtidspension är till sin karaktär en garantiförsörjning för den som till följd av sjukdom eller därmed jämställda tillstånd inte kan försörja sig. Det naturliga är att den som kan försörja sig själv genom arbete också gör detta. I dagens system kommer detta synsätt till uttryck genom att rätten till pension skall prövas på nytt när arbetsförmågan förbättras.

För att stimulera till förvärvsarbete bör emellertid pensionen enligt utredningens uppfattning inte reduceras med hela arbetsinkomsten utan endast en del därav. När denna andel har bestämts har utredningen beaktat flera faktorer såsom den ersättningsnivå som skall tillämpas vid beräkningen av pensionen, det nämnda behovet av stimulans till förvärvsarbete samt att förtidspensionen i första hand är en socialförsäkringsförmån som är avsedd att täcka ett inkomstbortfall och således inte i någon större utsträckning bör utges som ett bidrag för att stimulera till ökat förvärvsarbete. En utgångspunkt har också varit att en förtidspension i princip bör ha helt reducerats bort om den försäkrades arbetsinkomster återgått till den nivå de låg på före pensionsfallet. En rimlig avvägning mellan dessa faktorer innebär enligt utredningens uppfattning att förtidspensionen bör reduceras med 80 procent av arbetsinkomsten.

Om en förtidspensionär uppbär såväl inkomstrelaterad förtidspension som garantibelopp till förtidspensionärer bör i första hand garantibeloppet reduceras och därefter den inkomstrelaterade förtidspensionen.

Vad beträffar förtidspensionärer med arbetsskadelivränta bör en särskild ordning gälla. En arbetsskadelivränta till en förtidspensionär bestäms i förhållande till det s.k. livränteunderlaget, som avses motsvara den försäkrades tidigare arbetsinkomst. I princip skall arbetsskadelivräntan täcka hela förlusten av den försäkrades tidigare arbetsinkomst. Systemet med arbetsskadelivränta vid förtidspension innebär alltså en ersättningsnivå på 100 procent. När en förtidspensionär uppbär förtidspension och livränta samtidigt skall dock förmånerna enligt 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring samordnas så att livräntan utgår endast om den överstiger pensionen, dvs. pensionen reducerar livräntan. Att enbart reducera pensionen med 80 procent av arbetsinkomsten och låta livräntan utgå ograverad skulle, om den försäkrades arbetsinkomst åter uppnått den nivå den låg på före pensionsfallet, innebära en överkompensation. I det fall en förtidspensionär som uppbär arbetsskadelivränta förvärvsarbetar bör därför det sammanlagda beloppet av pension som eventuellt återstår efter samordning och arbetsinkomsten reducera arbetsskadelivräntan. Om en förtidspensionär har en förtidspension som uppgår till 100 000 kr per år och en arbetsskadelivränta som, före samordning med förtidspensionen, uppgår till 135 000 kr per år men dessutom genom arbete tjänar in en inkomst om 120 000 kr skall alltså förtidspensionen reduceras till 4 000 kr och livräntan till 11 000 kr.

Utredningen föreslår således att en regel med nu redovisat innehåll införs i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. I konsekvens med förslagen om minskade möjligheter till indragning eller minskning av förtidspensionen förordar utredningen att samma ordning bör införas i nämnda lag. Av olika skäl, bl.a. den ram för arbetet som direktiven innebär, lämnar dock utredningen inte något utarbetat förslag härom.

Näringsidkare

Utredningen vill framhålla det i och för sig önskvärda i att ett motsvarande system som avses gälla för löntagare skulle finnas även för näringsidkare, dvs. ett reduceringssystem för inkomster av näringsverksamhet under tid med förtidspension. Ett sådant system ter sig dock betydligt mer komplicerat att formulera än vad som är fallet beträffande löntagare.

Med näringsverksamhet avses yrkesmässig, självständigt bedriven förvärvsverksamhet. Detta innebär att verksamheten skall kännetecknas av varaktighet, självständighet och vinstsyfte. Till näringsverksamhet räknas också innehav av näringsfastighet och av bostadsrätt som inte är privatbostad samt innehav och avyttring av rätt att avverka skog. I dessa fall gäller dock inte kraven på yrkesmässighet och självständighet.

En viktig utgångspunkt för vilken inkomst som skall ligga till grund för beslut om reduktion av förtidspension är att reducering av pensionen skall ske endast med beaktande av inkomster som genererats genom en försäkrads utnyttjande av sådan arbetsförmåga som vid beslutet om beviljande av pension förutsatts inte föreligga. I princip bör systemet således förmå att skilja ut vad som utgör inkomst av kapital och vad som utgör inkomst som genererats av den försäkrades eget arbete. Vidare bör i möjligaste mån inkomster som genererats genom arbete under ett visst kalenderår reducera förtidspension hänförlig till samma år. Det är dessutom önskvärt att reglerna om reduktion av förtidspension fungerar på ett i huvudsak likvärdigt sätt för såväl anställda, egna företagare, ägare av fåmansbolag och dem som i olika former kombinerar anställning med att vara egen företagare. Utöver dessa förutsättningar bör dessutom gälla att reglerna om reduktion av förtidspension när restarbetsförmåga utnyttjas inte får en sådan utformning att snedvridna konkurrensförhållanden uppkommer genom att förtidspensionärer medges driva verksamhet under väsentligt andra villkor än vad som gäller för andra näringsidkare.

En eventuellt möjlig väg att konstruera ett inkomstbegrepp skulle kunna vara att, i likhet med reglerna om bidragsgrundande inkomst i lagen (1993:737) som utgångspunkt använda sig av reglerna om inkomst av näringsverksamhet i kommunalskattelagen (1928:370).

En fördel med en sådan variant är att uppgiftsinhämtande samt kontroll och bedömning av inkomna uppgifter i princip kan hanteras vid taxeringen av inkomst för beskattningsändamål utan någon mera betungande ökning av taxeringsmyndigheternas arbetsbörda.

Om socialförsäkringsadministrationen utvecklade ett eget system för denna hantering skulle det innebära en icke obetydlig ökning av kostnader för personal m.m. utan att det skulle medföra några särskilda fördelar. Det ter sig över huvud taget mycket svåröverkomligt att inom ramen för försäkringskasseverksamheten bygga upp ett eget regelsystem som inte anknyter till de ovan nämnda reglerna om beskattning av näringsverksamhet. En sådan lösning har därför inte framstått som något möjligt alternativ för utredningen.

Med hänsyn till ändamålet och till de ovan angivna förutsättningarna krävs dock vid bestämmandet av vilken inkomst av förvärvsverk-

samhet som skall reducera förtidspension åtskilliga modifieringar och tillägg i förhållande till kommunalskattelagens inkomstbegrepp. Den taxerade inkomsten av näringsverksamhet motsvarar det nettoresultat som återstår av rörelsens intäkter efter det att alla i skattesammanhang medgivna avskrivningar och resultatreglerande åtgärder dragits av från inkomsten. När den taxerade inkomsten bestäms kan resultatet ha påverkats av bl.a. avdrag för kostnader för intäkternas förvärvande, avskrivningar, avsättning till periodiseringsfond, ökning av expansionsmedel, insättningar på skogs- eller upphovsmannakonton, avsättningar till egen pension och avdrag för tidigare års underskott. Den som är näringsidkare har således till skillnad från en anställd långt gående möjligheter att själv styra sin skattepliktiga inkomst mellan åren och till andra inkomstslag genom olika bokföringsåtgärder och andra förfaranden i näringsverksamheten. Särskilda problem, bl.a. när det gäller fördelning av inkomster mellan olika delägare, uppkommer om näringsverksamhet bedrivs i aktiebolagsform. Dessutom är det, som ovan berörts, inte alltid så att vad som taxeras som inkomst av näringsverksamhet behöver ha tjänats in genom näringsidkarens egna arbete.

Ett relativt omfattande arbete har i utredningen lagts ned på att analysera möjligheterna att med utgångspunkt i beskattningsreglerna utforma ett inkomstbegrepp som kan användas i ett system med reduktion av näringsidkares förtidspension. Det har dock visat sig förenat med stora svårigheter att därvid konstruera ett inkomstbegrepp som ansluter till de redovisade principer som utredningen har fastställt som villkor. Inom den i direktiven fastställda tidsramen har det inte varit möjligt att uppnå en tillfredsställande lösning och utredningens slutliga ståndpunkt är att det överhuvudtaget är tveksamt om skattesystemet, som ju konstruerats utifrån helt andra syften, verkligen är möjligt att använda som utgångspunkt för inkomstbegreppet. En redovisning av de problem som vi stött på i arbetet finns i bilaga 3.

En alternativ lösning som i stället föreslås av utredningen är ett system med vilandeförklaring av förtidspensionen. En sådan vilandeförklaring innebär att utbetalningarna av pensionen upphör så länge vilandeförklaringen gäller, dvs. när vilandeförklaringen upphör utgår pension för tiden därefter med samma belopp som skulle ha utbetalats om utbetalningarna löpt kontinuerligt.

Om en förtidspensionär ansöker om vilandeförklaring av förtidspensionen i dess helhet torde inte några särskilda tillämpningsproblem uppstå. När förtidspensionen endast delvis vilandeförklaras och det således återstår en kvarvarande aktiv del av förtidspensionen måste dock vissa komplicerade bedömningar göras. Ett alternativ skulle kunna vara att i likhet med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen inte tillåta att näringsverksamhet överhuvudtaget bedrivs pa-

rallellt med en förtidspension. En sådan lösning framstår dock inte som rimlig, bl.a. eftersom dagens förtidspensionssystem medger att den som är näringsidkare beviljas partiell pension och fortsätter att driva sin rörelse med resterande arbetsförmåga. Dessutom kan det finnas förtidspensionärer som bedriver passiv näringsverksamhet, t.ex. som bas på sin jordbruksfastighet. Det alternativ som ligger närmast till hands för en förtidspensionär som avser att påbörja en näringsverksamhet torde dessutom vara att börja i en mindre skala. I stället bör därför väljas ett system som anknyter till dagens ordning för de fall då näringsverksamhet bedrivs av den som beviljats partiell pension.

Omfattningen av en vilandeförklaring bör således bestämmas efter en skälighetsbedömning av försäkringskassan som föregåtts av ett samråd mellan kassan och den försäkrade. Det centrala är därvid att uppskatta i vilken mån näringsverksamheten i fråga förutsätter att arbetsförmåga tas i anspråk som förutsatts inte föreligga när förtidspensionen beviljades. De faktorer som därvid bör beaktas är det medicinska underlaget för förtidspensionen, den försäkrades uppgifter om sina tilltänkta arbetsuppgifter och arbetsinsatser i verksamheten, företagets omsättning, kapitalinsatsen i verksamheten, och nettoinkomsten av näringsverksamhet. En förtidspensionär som avser att påbörja en näringsverksamhet skall alltså kunna ansöka om och erhålla ett beslut om vilandeförklaring av förtidspension helt eller delvis, dvs. pensionen kan bibehållas aktiv på nivåerna tre fjärdedels, halv och en fjärdedels förtidspension.

Ett beslut om vilandeförklaring av förtidspension bör dock, med hänsyn till de relativt stora svårigheterna att i förväg bedöma vilken omfattning av vilandeförklaring som är rimlig, inte gälla för längre tid än ett år i taget. Det ankommer således på en förtidspensionerad som driver näringsverksamhet att årligen inkomma med ny ansökan om vilandeförklaring och därvid redovisa ett uppdaterat aktuellt underlag för de ovan nämnda relevanta bedömningsfaktorerna. Utöver dessa faktorer torde det därvid vara tänkbart att beakta avsättningar till periodiseringsfonder, expansionsmedel, egen pension m.m. Ofta torde sådana dispositioner kunna anses motsvara inkomster av arbete.

Med hänsyn till de mycket stora svårigheter som föreligger när det gäller att hänföra en inkomst av näringsverksamhet till en viss tid bör vidare vilandeförklaring inte kunna ske för kortare tid än ett år. Näringsverksamhet innebär ofta stora variationer i omfattningen av arbetsinsatsen från näringsidkaren. Särskilt gäller detta branscher med säsongsinriktning. Att tillåta vilandeförklaring för kortare tid än ett år innebär i princip att en näringsidkare skulle kunna uppnå stora konkurrensfördelar i förhållande till andra företagare på en ort eftersom han skulle kunna finansiera sitt uppehälle med förtidspension under tid

då arbetsinsatser inte påkallas eller helt enkelt använda förtidspensionen som inkomstutfyllnad.

Partiell pension till löntagare

Utredningens förslag: Systemet med rätt att utnyttja arbetsförmåga under förtidspension skall tillämpas vid såväl hel som partiell förtidspension. Löneinkomster som kan hänföras till arbetsförmåga som beaktats vid beslutet om pension skall inte reducera pensionen.

Som ovan nämnts är avsikten att systemet med rätt att utnyttja arbetsförmåga under förtidspension skall tillämpas vid såväl hel som partiell förtidspension även beträffande löntagare.

Vad beträffar partiell pension skall naturligtvis gälla att löneinkomster som kan hänföras till arbetsförmåga som beaktats vid beslutet om pension inte skall reducera pensionen. Samtidigt kan det många gånger vara en grannlaga uppgift att dra en gräns mellan hur stor andel arbete eller inkomster som är hänförlig till sådan arbetsförmåga respektive till restarbetsförmåga. En lösning på detta problem som, i likhet med vad som i dag tillämpas vid bedömningen av vilken grad av pension som skall beviljas, i varje enskilt fall bygger på en konkret uppskattning av en försäkrads arbetsinsatser eller aktivitet av annat slag ter sig mycket resurskrävande trots att den erfarenhetsmässigt inte alltid ger ett helt rättvisande resultat.

Enligt utredningens uppfattning bör i stället väljas en lösning som tar sin utgångspunkt i de inkomster som den försäkrade tjänat in före beviljandet av pensionen.

Socialförsäkringsnämnden skall därför i samband med att en partiell pension beviljas fastställa ett fribelopp, dvs. ett belopp upp till vilket en förtidspensionär får tjäna in inkomster utan att dessa reducerar pensionen. Fribeloppet beräknas som en andel av antagandeinkomsten, varvid nämnda andel skall motsvara den arbetsförmåga som inte täcks av förtidspension. Om en försäkrad beviljas en fjärdedels förtidspension kan han således genom eget arbete förtjäna en inkomst motsvarande tre fjärdedelar av antagandeinkomsten utan att riskera att förtidspensionen reduceras. Om han tjänar in en högre arbetsinkomst än så, skall den överskjutande delen enligt huvudregeln anses vara hänförlig till att oförutsedd arbetsförmåga utnyttjas och således reducera förtidspensionen. För det fall att den försäkrade saknar inkomstgrundad pension eller endast har rätt till en låg sådan pension bör fribeloppet fastställas utifrån en fiktiv antagandeinkomst, motsvarande vad en reell antagan-

deinkomst skulle uppgå till för att med tillämpning av den gällande kompensationsgraden resultera i en inkomstbaserad pension på samma nivå som grundskyddet.

Om den försäkrade genom egen utredning kan visa att inkomsten i fråga kunnat tjänas in med utnyttjande av endast den arbetsförmåga som förutsattes föreligga vid beslutet om beviljandet av förtidspension skall inkomsten dock inte reducera pensionen.

Fribeloppet vid partiell pension skall vidare inkomstindexeras så att inte normala löneökningar för arbete som inte är hänförligt till restarbetsförmåga reducerar pensionen.

Skyldighet att anmäla inkomst till försäkringskassan

Utredningens förslag: En förtidspensionär skall vara skyldig att anmäla att han påbörjar ett arbete och skall därvid även redovisa förväntade inkomster.

En förtidspensionerad skall vid en anställning som innebär att arbetsförmåga utnyttjas som förutsatts inte föreligga när förtidspension beviljades vara skyldig att inom högst en månad från det att arbetet påbörjades, anmäla detta förhållande till försäkringskassan. Därvid skall den försäkrade även lämna en uppgift om vilken inkomst han eller hon uppskattar att eventuellt förvärvsarbete kommer att resultera i. Den förtidspensionär som anmält till försäkringskassan att han påbörjat arbete och vars förvärvsinkomster ändrats eller vars förhållanden i övrigt av betydelse för i hur stor utsträckning pensionen skall reduceras ändras i förhållande till vad han eller hon tidigare anmält till försäkringskassan, skall vidare vara skyldig att utan dröjsmål anmäla förändringen till försäkringskassan.

Beslut om preliminär reduktion

Utredningens förslag: Försäkringskassan skall efter det att en förtidspensionerad anmält att han avser att påbörja ett arbete eller att han redan har gjort detta, med den försäkrades uppgifter om omfattningen av arbetet och den uppskattade inkomsten därav samt eventuellt kompletterande uppgifter från arbetsgivare som grund fatta ett preliminärt beslut om att löpande reducera pensionen vid kommande utbetalningar.

En anmälningsskyldighet innebär att försäkringskassan ges underlag för att fatta beslut om preliminär reduktion av pensioner. Försäkringskassan skall nämligen efter det att en förtidspensionerad anmält att han avser att påbörja ett arbete eller att han redan har gjort detta, med den försäkrades uppgifter om omfattningen av arbetet och den uppskattade inkomsten därav samt eventuellt kompletterande uppgifter från arbetsgivare som grund fatta ett preliminärt beslut om att löpande reducera pensionen vid kommande utbetalningar. Avdraget på pensionen skall så nära som möjligt motsvara vad reduktionen kan antas bli bestämd till vid det slutliga beslutet efter taxeringen. Någon absolut bundenhet till den försäkrades egna uppgifter skall inte föreligga för försäkringskassan, utan beslutet kan även grundas på uppgifter som kommit till kassans kännedom på annat sätt. Naturligtvis krävs det att den försäkrade bereds tillfälle att yttra sig över sådana uppgifter innan de kan läggas till grund för beslut. Detta innebär emellertid att ett beslut om preliminär reduktion kan meddelas av försäkringskassan utan att den försäkrade i och för sig gjort någon anmälan om att han påbörjat ett arbete.

Det är av stor vikt att den försäkrade på ett bra sätt informeras om vilka konsekvenser det får för pensionen att han eller hon tjänar in arbetsinkomster. Om en förtidspensionär uppbär pensionen oreducerad under första halvan av ett kalenderår och därefter påbörjar ett arbete med relativt god inkomst som pågår resten av året så kan han eller hon bli återbetalningsskyldig även såvitt avser en stor del av den pension som utbetalts under den första halvan av året. Till viss del kan detta problem lösas genom att den försäkrade ges möjlighet att redan före det slutliga beslutet om reduktion av pensionen återbetala felaktigt uppburen förtidspension till försäkringskassan.

Beslut om löpande reduktion av förtidspension skall, även utan anmälan av den försäkrade, ändras av försäkringskassan om något förhållande har inträffat som kan förutsättas få till följd att den tidigare beslutade reduktionen inte motsvarar vad som kommer att bestämmas i slutligt beslut om reduktion. Naturligtvis skall även ett sådant beslut föregås av sedvanlig kommunicering av tillkommande uppgifter med den försäkrade.

För att utreda om eller med vilket belopp en förtidspension skall reduceras i anledning av inkomster av förvärvsarbete skall försäkringskassan få förelägga den som uppbär förtidspension att lämna de uppgifter som har betydelse för bedömningen. Ett sådant föreläggande får delges. Om föreläggandet inte följs får försäkringskassan dra in eller minska förtidspensionen.

Vidare bör bestämmelsen i 20 kap. 9 § AFL om skyldighet för statliga och kommunala myndigheter ävensom arbetsgivare och försäk-

ringsinrättningar att på begäran lämna allmän försäkringskassa uppgift för namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpningen av AFL vara tillämplig.

Slutligt beslut om reduktion

Utredningens förslag: Skattemyndigheten skall under taxeringsförfarandet slutligt fastställa reduktionen av förtidspensionen på grundval av inkomstuppgifterna i självdeklarationen samt uppgifter från försäkringskassan om vilka personer som uppbär förtidspension och vilket belopp den oreducerade pensionen uppgår till.

Systemet med reduktion av förtidspension med inkomst av tjänst förutsätter ett relativt omfattande samarbete mellan skattemyndighet och försäkringskassa.

Som ovan berörts är avsikten att försäkringskassan skall meddela ett beslut om preliminär reduktion av förtidspension när en förtidspensionär meddelar att han eller hon har påbörjat ett arbete eller när försäkringskassan på annat sätt får kännedom om att så är fallet.

Den förtidspension som den försäkrade jämte inkomsten av tjänst skall redovisa i självdeklarationen bör, eftersom pension beskattas i inkomstslaget tjänst som enligt kommunalskattelagen redovisas enligt kontantprincipen, i ett sådant fall vara den pension som utbetalats, dvs. vad som återstår efter den preliminära reduceringen.

För att den sammanlagda beskattningsbara inkomsten för ett år skall kunna bestämmas på ett korrekt underlag måste emellertid så gott som alltid ett slutligt beslut om reduktion av pension först meddelas, eftersom den pensionsberättigade naturligtvis skall beskattas utifrån den slutligt bestämda pensionen, vilken i regel i större eller mindre omfattning torde avvika från den pension som erhållits efter den preliminära reduktionen när sådan verkställts. I de fall den förtidspensionerade underlåtit att anmäla till försäkringskassan att han börjat förtjäna arbetsinkomster och försäkringskassan inte heller på annat sätt fått kännedom om detta är det naturligtvis alltid så att den slutligt bestämda pensionen avviker från den pension som utbetalats.

Detta innebär alltså att taxeringen mycket ofta måste ske med avvikelse från de inkomstuppgifter som den förtidspensionerade lämnat i självdeklarationen om den skall grundas på de verkliga inkomsterna. Man kan naturligtvis tänka sig att taxering i dessa fall först görs på grundval av uppgifterna i självdeklarationen, att försäkringskassan därefter med ledning av taxeringen av inkomst av tjänst meddelar beslut

om slutlig reduktion av pensionen, och att den pensionsberättigade eller försäkringskassan därefter får begära omprövning av taxeringen i de fall avvikelse föreligger mellan utbetald pension och slutligt bestämd pension.

Detta skulle i praktiken medföra en inte obetydlig senareläggning av den slutliga taxeringen för dem som uppbär arbetsinkomster under tid med förtidspension. Med hänsyn härtill och till att andelen fall där utbetald pension avviker från slutligt bestämd pension torde bli mycket hög vill utredningen i stället förorda att skattemyndigheten under taxeringsförfarandet slutligt fastställer förtidspensionen på grundval av inkomstuppgifterna i självdeklarationen samt uppgifter från försäkringskassan om vilka personer som uppbär förtidspension och vilket belopp den oreducerade pensionen uppgår till.

Uppgifterna från försäkringskassan torde kunna överföras till skattemyndigheten med ADB-teknik i god tid före taxeringsförfarandets inledande. När deklarationerna inkommit och uppgifterna om inkomst av tjänst registrerats i skattemyndighetens ADB-register skulle man genom samkörning av uppgifterna kunna identifiera vilka personer som uppburit sådan inkomst av tjänst som skall reducera förtidspensionen och därefter fatta ett slutligt beslut om reducering av förtidspensionen som sedan läggs till grund för taxeringen. Därvid bör naturligtvis inkomsten av tjänst fastställas till det belopp som den kan antas bli taxerad till. Det är utredningens uppfattning att den föreslagna ordningen bör kunna innebära att en pensionsberättigad med inkomst av tjänst i princip bör kunna taxeras inom samma tid som gäller för övriga löntagare.

Taxering med avvikelse från inkomstuppgifter i självdeklarationen förutsätter förvisso ett kommuniceringsförfarande med den skattskyldige, vilket kan innebära viss fördröjning.

I de fall det inträffar att inkomsten av tjänst av någon anledning taxeras till ett annat belopp än vad som lades till grund för beslutet om reducering av pension måste ett nytt beslut om reducering meddelas varvid den taxerade inkomsten skall användas.

Utredningen är medveten om att förslaget innebär att en inte obetydlig ökning av manuell handläggning åläggs skattemyndigheten men vill ändock förorda denna lösning av ovan anförda skäl.

Den närmare utformningen av systemets utformning måste dock av tidsskäl överlämnas till den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Återbetalning m.m.

Utredningens förslag: Beslut om återbetalning och utbetalning av förtidspension fattas av försäkringskassan.

Bestäms reduktionen vid det slutliga beslutet till lägre belopp än det sammanlagda belopp som under året utgående pension reducerats med skall den överskjutande delen utbetalas till den försäkrade. Om reduktionen vid det slutliga beslutet i stället bestäms till högre belopp än det belopp som pensionen reducerats med skall den försäkrade åläggas att betala tillbaka skillnaden. I fråga om sådan återbetalningsskyldighet skall dock finnas en möjlighet att om särskilda skäl föreligger efterge återbetalningsskyldighet. Med hänsyn härtill bör beslut om återbetalning och utbetalning av överskjutande förtidspension fattas av försäkringskassan.

Vid en senare utbetalning av förtidspension eller annan ersättning som skall betalas ut av allmän försäkringskassa till någon som enligt reglerna om reduktion av förtidspension vid förvärvsarbete är skyldig att återbetala förtidspension skall försäkringskassan enligt reglerna härom i AFL få hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har utbetalts för mycket.

Av administrativa skäl bör dock åläggande att återbetala utbetald pension endast ske då beloppet uppgår till minst etthundra kronor.

Om försäkringskassan efterger ett krav på återbetalning kan detta aktualisera en omprövning av taxeringen eftersom den pensionsberättigade i sådant fall måste anses ha uppburit en högre skattepliktig inkomst än vad han eller hon taxerats för.

Ränta på överskjutande pension m.m.

Utredningens förslag: Ränta skall utgå vid återbetalningsskyldighet eller när pension utbetalas i efterskott.

På belopp som skall betalas ut eller betalas tillbaka skall avgift och ränta betalas i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av Riksförsäkringsverket.

Ändrad taxering

Utredningens förslag: Vid ändring av taxering skall ett nytt beslut om reduktion av förtidspension meddelas av skattemyndigheten.

Om en förtidspensionärs taxering ändras efter det att slutligt beslut om reduktion av pension meddelats och ändringen innebär att en reduktion skulle ha varit mindre eller större, skall ett nytt beslut om reduktion meddelas av skattemyndigheten, om den försäkrade begär det inom ett år från det att beslutet om taxeringsändring meddelades eller om försäkringskassan tar upp frågan inom samma tid.

En fråga om nytt beslut om reduktion av pension skall dock inte få tas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då det första slutliga beslutet om reduktion meddelades, om inte taxeringsändringen motsvarar en väsentlig höjning eller sänkning av reduktionen.

En ändring av taxeringen som föranletts av att försäkringskassan eftergett ett krav på återbetalning av förtidspension bör vidare inte leda till något nytt beslut om minskning av förtidspension.

Möjlighet till vilandeförklaring för den som avser att arbeta utan ersättning eller för en mycket låg ersättning i annans näringsverksamhet

Utredningens förslag: Det skall finnas en möjlighet att få förtidspensionen vilandeförklarad vid arbete utan ersättning eller för en låg ersättning i annans näringsverksamhet.

Utredningen föreslår som redovisas nedan att bl.a. rätt till förtidspension till någon som arbetar utan lön eller för en mycket låg ersättning i annans näringsverksamhet skall kunna prövas om det är sannolikt att den pensionsberättigade har arbetsförmåga i större omfattning än vad som förutsattes vid beviljandet av pensionen. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att det kan förekomma situationer när exempelvis anhöriga till en näringsidkare tillfälligt gör inte obetydliga arbetsinsatser i näringsverksamheten utan att det utgår någon egentlig ersättning för arbetet och detta måste anses fullt legitimt under förutsättning att inte någon förtidspension utgår under den aktuella tiden bör därför tillskapas en möjlighet att i en sådan situation få pensionen vilandeförklarad.

Förtidspensionärer som förvärvsarbetar skall inte ha rätt till sjukpenning eller sjuklön

Utredningens förslag: Rätt till sjukpenning eller till sjuklön skall inte föreligga vid förtidspension.

En ofrånkomlig konsekvens av ett beslut om förtidspension är att sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller sjukpenning inte kan utgå till den förtidspensionär som påbörjat ett förvärvsarbete, men till följd av sjukdom tvingas avhålla sig från arbete.

Naturligtvis gäller detta endast beträffande arbete som kan hänföras till utnyttjande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid förtidspensionsbeslutet. Vid exempelvis halv förtidspension och heltidsarbete kan således den försäkrade ha rätt till halv sjukpenning.

Vid sjukfall som förhindrar en förtidspensionär från att arbeta i en anställning som påbörjats efter det att han eller hon beviljats pension skall dock efter anmälan om sjukfallet till försäkringskassan förtidspensionen kunna utbetalas med hänsyn tagen till sjukfrånvaron. Utifrån den försäkrades uppgifter skall alltså försäkringskassan med tillämpning av en dag-för-dag-beräkning underlåta att reducera pensionen i motsvarande mån som sjukfallet föranlett att denne avstått från arbete. Eftersom pensionen är en månadsbaserad ersättning måste alltså försäkringskassan räkna ut ett dagbelopp, baserat på antalet arbetsdagar i en månad, vilket skall utbetalas per sjukfallsdag.

Om förtidspensionen utgår oreducerad under sjukfallstid finns det risk för att den försäkrade blir återbetalningsskyldig för uppburen pension om det är så att han eller hon haft arbetsinkomster i sådan utsträckning att kanske hela pensionen för innevarande kalenderår skall reduceras bort. Det bör i sådant fall ankomma på försäkringskassan att påtala detta för den försäkrade i samband med sjukfallet.

Är pensionen så hög att det finns en möjlighet att även med en viss reducering leva på pensionen med en godtagbar standard bör en sådan lösning övervägas. Reducering av pensionen under sjukfallstid bör dock inte ske med större belopp än att återstående del av pensionen går att försörja sig på under den aktuella tiden.

Rätt till sjukpenning enligt AFL föreligger endast under förutsättning att sjukfrånvaron styrkts genom antingen en försäkrads egna försäkran eller genom ett läkarintyg. Den försäkrade är alltså skyldig att till försäkringskassan ge in en skriftlig försäkran med uppgifter om den sjukdom som föranlett frånvaron, en beskrivning av den försäkrades arbetsuppgifter och hans eller hennes egen bedömning av arbetsförmågan. Uppgifterna skall lämnas på heder och samvete. Vid sjuk-

frånvaro från och med den sjunde dagen efter sjukanmälningsdagen skall den försäkrade till försäkringskassan ge in läkarintyg för att styrka nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom.

Förtidspension är däremot, till skillnad från sjukpenningen, en förmån som beviljas för obestämd tid. Med hänsyn härtill kan samma krav som gäller för utbetalning för sjukpenning inte rimligtvis ställas för utbetalning av förtidspension. En annan sak är att en arbetsgivare kan tänkas ställa liknande villkor vid frånvaro från arbetet. Det är dock en fråga som enligt utredningens uppfattning bör lösas genom avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Sjukförsäkringsavgift skall inte debiteras på en förtidspensionärs arbetsinkomster

Utredningens förslag: Någon sjukförsäkringsavgift debiteras inte på de förvärvsinkomster förtidspensionärer tjänar in.

Eftersom någon sjukpenning således inte kommer att utgå till en förtidspensionär som i anledning av sjukfall avhåller sig från arbete som är hänförligt till arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid pensionens beviljande bör i motsvarande mån inte heller någon sjukförsäkringsavgift debiteras på de förvärvsinkomster förtidspensionärer tjänar in i den utsträckning det är fråga om arbete med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beviljandet av förtidspension. Det innebär att förvärvsinkomster som tjänats in av en förtidspensionär i motsvarande mån måste särredovisas vid arbetsgivares och egna företagares slutliga redovisning av arbetsgivaravgifter. Om såväl sjukförsäkring som förtidspension skall finansieras genom en gemensam ohälsoförsäkringsavgift bör en avgift som reducerats med hänsyn till att rätt till sjukpenning inte föreligger debiteras på en förtidspensionärs arbetsinkomster.

Ingen begränsning i tiden skall gälla för rätten att förvärvsarbeta

Utredningens förslag: Någon tidsbegränsning skall inte gälla för möjligheten att arbeta under tid med förtidspension.

Vad beträffar frågan huruvida det skall finnas någon begränsning av den tid som en förtidspensionär skall kunna förvärvsarbeta utan att det påverkar rätten till förtidspension är olika alternativ tänkbara.

En tänkbar lösning är att man inför en gräns vid exempelvis sex års förvärvsarbete med inkomster som helt reducerat pensionen. Enligt utredningens uppfattning innebär dock en tidsbegränsning alltid en kraftfull faktor som verkar mot att överhuvudtaget påbörja ett arbete och i vart fall att avsluta arbetet strax innan gränsen uppnås. Systemet som utredningen förordar bygger på tanken att om man arbetar så är detta något värdefullt i sig och att legitimiteten för systemet uppnås genom att arbetsinkomsten reducerar förtidspensionen. Inför man en tidsbegränsning faller själva tanken med systemet.

Det alternativ som utredningen således förordar är att någon tidsbegränsning inte skall gälla, eftersom förvärvsarbete reducerar pensionen och redan tämligen måttliga arbetsinkomster får till följd att ingen pension alls utgår.

Av viss betydelse i detta sammanhang är även att en förtidspensionär, oavsett om han eller hon förvärvsarbetar eller ej, alltid bör ha rätt att själv ansöka om att pensionen dras in eller minskas. Det kan troligen också förutsättas att en del av de förtidspensionärer som påbörjat ett förvärvsarbete, som visat sig kunna vara en längre tid, själva ansöker om att pensionen dras in eller minskas. Med hänsyn till att sjukpenning och sjuklön utgår först efter det att förtidspensioneringen upphört föreligger nämligen, för den som tror sig inom överskådlig framtid kunna förbli förvärvsarbetande, ett starkt motiv för att ansöka om att förtidspension upphör eftersom vid sjukfall sjuklön respektive sjukpenning normalt sett kommer att utgå med påtagligt högre belopp än förtidspensionen, samtidigt som värdet av den försörjningstrygghet förtidspensionen innebär torde avklinga i takt med att den försäkrades arbetsförmåga visar sig vara bärkraftig.

Vilka inkomster skall reducera pensionen?

Utredningens förslag: Den skattepliktiga inkomsten av tjänst enligt 32 § kommunalskattelagen, efter avdrag för kostnader för fullgörande av tjänsten enligt 33 § 1 mom. nämnda lag, skall minska förtidspensionen. Därutöver skall även vissa andra inkomster föranleda minskning.

Det föreslagna systemet med reducering av pension vid inkomst av arbete torde inte medföra några större tillämpningssvårigheter i fråga om inkomster av anställning. Det är i fråga om arbetsinkomst som är skattepliktig i Sverige den skattepliktiga inkomsten av tjänst 32 § kommunalskattelagen efter avdrag för kostnader för fullgörande av

tjänsten enligt 33 § 1 mom. nämnda lag som skall minska förtidspensionen.

Dessutom skall arbetsinkomster som inte är skattepliktiga i Sverige beaktas. Således skall även sådana inkomster av arbete förvärvade utomlands eller på handelsfartyg reducera pensionen. Vid beslut om minskning av förtidspension skall hänsyn således tas till all lön eller annan ersättning för arbete, som den försäkrade har fått från en arbetsgivare, som är bosatt utom riket eller är utländsk juridisk person. Hänsyn skall vidare tas till lön eller annan ersättning från främmande makts beskickning eller avlönade konsulat här i riket eller från arbetsgivare, som tillhör sådan beskickning eller sådant konsulat och som inte är svensk medborgare.

I fråga om de särskilda problem som detta medför när det gäller myndigheters möjlighet att få kännedom om sådana inkomster som uppburits utomlands återkommer utredningen i ett senare avsnitt.

Pensionen skall alltså reduceras av lön eller annan ersättning i pengar eller andra skattepliktiga förmåner, som en försäkrad har fått såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Utgångspunkten är dock att inkomster som kan hänföras till arbete under ett visst kalenderår bör reducera förtidspensionen under samma år.

I systemet med avräkning för arbetsinkomster skall det dessutom finnas en beloppsgräns som anknyter till vad som gäller i fråga om pensionsgrundande inkomst (1 000 kr per år från en och samma arbetsgivare).

Förvärvinkomster under tid med förtidspension skall vara pensionsgrundande

Utredningens förslag: Om en förtidspensionär förvärvsarbetar skall inkomsterna grunda ålderspensionsrätt.

Förvärvsinkomster under tid med förtidspension skall i fråga om rätt till inkomstgrundad ålderspension behandlas som andra inkomster och således grunda pensionsrätt i enlighet med gällande regler. Naturligtvis skall avgift för ålderspension debiteras på arbetsinkomsterna.

Utomlands bosatta

Utredningens förslag: Skyldighet att redovisa inkomster skall föreligga även för den som är bosatt utomlands.

För berättigade till förtidspension som är bosatta utomlands saknas den möjlighet till regelbunden kontroll och uppföljning av förvärvsarbete som den svenska taxeringen innebär. Övervägande skäl talar därför för att det vid införande av en rätt till förvärvsarbete under tid med förtidspension som förutsättning för utbetalning av pension till personer som är bosatta utomlands skall gälla att de årligen inkommer med en skriftlig redovisning av huruvida de i någon utsträckning förvärvsarbetat i annat land än Sverige.

Prövning av minskning eller indragning av förtidspension

Utredningens förslag: Indragning eller minskning av förtidspension med hänsyn till arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om att bevilja förtidspension skall endast kunna ske under vissa förutsättningar såsom t.ex. vid svartjobb, bedrivande av näringsverksamhet, långvariga studier eller avsevärd förbättring av arbetsförmågan till följd av medicinska genombrott.

Med begreppet prövning av minskning eller indragning av förtidspension avses här såväl utredningsförfarande som syftar till att klarlägga om förhållandena är sådana att en prövning av pensionen bör ske som det faktiska beslutet om ändring av förmånen.

Utredningsförfarandet kan innefatta en rad åligganden för den försäkrade att medverka i medicinska undersökningar eller arbetslivsinriktad eller medicinsk rehabilitering. Vidare kan försäkringskassan under ett utredningsförfarande besluta att pensionen, i avvaktan på att socialförsäkringsnämnden skall meddela ett slutligt beslut, temporärt skall dras in eller minskas.

Enligt dagens regler skall, som ovan redovisats, en väsentlig förbättring av arbetsförmågan för en förtidspensionär leda till att pensionen dras in eller minskas med hänsyn till förbättringen. I utredningens direktiv har emellertid angetts att utredningen skall lämna förslag till regler som möjliggör en aktiv rehabilitering och uppmuntrar till aktivitet.

Som utvecklats ovan har utredningen bl.a. mot bakgrund härav funnit att nuvarande system med indragning eller minskning av pension

vid väsentlig förbättring av arbetsförmågan bör ersättas med en annan ordning, som innebär att en förtidspensionär under vissa förutsättningar fritt skall kunna förvärvsarbeta utan att detta föranleder att pensionen dras in eller att pensionsnivån minskas.

Det främsta skälet är att dagens system enligt utredningens uppfattning verkar avhållande från aktivitet och försök till förvärvsarbete och inte i sig i någon större utsträckning förmår identifiera de fall där arbetsförmåga föreligger. Utredningens förslag innebär alltså att försäkringskassans möjligheter att pröva en pension inskränks. Ett annat sätt att utrycka saken är att de kriterier som gäller för att bevilja förtidspension i viss utsträckning inte längre skall tillämpas under tiden efter det att förtidspension beviljats.

Vid sidan av fall då den pensionsberättigade själv ansökt om ändring av pensionen bör det enligt utredningens uppfattning även fortsättningsvis ske en prövning av om pensionen skall dras in eller minskas i fem olika situationer. För samtliga dessa fem situationer gäller som förutsättning för prövning att det är sannolikt att den pensionsberättigades arbetsförmåga har förbättrats. Oftast torde dock detta krav vara uppfyllt genom att just en sådan situation föreligger.

I två av dessa situationer krävs att det kan konstateras att den försäkrade i inte ringa omfattning arbetat som uppdragstagare eller som anställd i annans näringsverksamhet med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om pension.

Som ytterligare *särskild förutsättning* skall i det ena fallet gälla att det är sannolikt att den försäkrade genom arbetet förtjänat inkomster som undanhållits från taxeringen och således inte reducerat pensionen och i det andra fallet att det är sannolikt att den försäkrade arbetat vederlagsfritt eller för mycket låg ersättning, trots att det är fråga om sådant arbete som har ett kommersiellt värde och normalt utförs av anställda som uppbär kollektivavtalsreglerad lön eller uppdragstagare som debiterar ersättning för sitt arbete. I dessa fall ställs alltså endast kravet att det är *sannolikt* att någondera av fallen förelegat.

Vidare bör prövning kunna ske när en förtidspensionär med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension och inte heller beaktats i beslut om vilandeförklaring bedrivit näringsverksamhet. Detta motiveras med i princip samma skäl som de ovanstående fallen. Med bedrivande av näringsverksamhet avses här produktion av varor eller tjänster eller förberedelse av sådan produktion, inköp till verksamheten, försäljning av omsättningstillgångar, anbudsgivning, ackvisition, marknadsföring etc. Detta gäller både näringsverksamhet som drivs som en enskild näringsverksamhet och indirekt genom juridisk person.

Prövning bör dessutom kunna ske om en förtidspensionär med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension och inte heller beaktats i beslut om vilandeförklaring bedrivit sådana studier som berättigar till studiemedel enligt studiestödslagen (1973:349) under tid som sammanlagt överstiger ett år.

Ett femte fall då prövning enligt utredningens uppfattning bör kunna ske är när medicinska eller paramedicinska genombrott inträffat, som innebär att försäkrade som drabbats av sjukdom eller därmed jämställda tillstånd kan bedömas genom behandling få såväl sitt hälsotillstånd som sin arbetsförmåga avsevärt förbättrad.

Slutligen bör prövning alltid kunna ske på den försäkrades egen begäran.

En konsekvens av förändringarna av de materiella reglerna om prövning är att även de formella reglerna i viss utsträckning bör förändras.

En grundläggande förutsättning för en sådan ordning med reducering av pension med arbetsinkomster som föreslås är att inkomster som tjänats in med nyttjande av sådan arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beviljandet av förtidspension skall reducera ersättningen. För att upprätthålla legitimiteten i systemet är det nödvändigt att arbetsinkomster därvid i största möjliga utsträckning kommer att omfattas av samordning med förtidspensionen. Utredningen har ovan redovisat ett förslag som innebär att samordningen mellan arbetsinkomst och förtidspension tekniskt skall lösas genom att de arbetsinkomster den försäkrade redovisat i den allmänna självdeklarationen skall reducera förtidspensionen. I ett system där man lyckas uppnå en sådan samordning som omfattar så gott som alla arbetsinkomster är det enligt utredningens uppfattning möjligt att acceptera att beslutet om pension består trots att den försäkrade genom förvärvsarbete uppvisar en arbetsförmåga.

Däremot kan det aldrig godtas att en förtidspensionär förvärvsarbetar i icke ringa omfattning utan att i självdeklarationen öppet redovisa sina inkomster därav och därigenom undgår såväl beskattning som att hans pension reduceras. Enligt utredningens uppfattning ter det sig tvärtom i det föreslagna systemet särskilt påkallat att ingripa mot den som på det beskrivna sättet missbrukar systemet. Den som har arbetsförmåga och använder denna förmåga till att tjäna in inkomster som inte reducerar förtidspensionen bör därför inte utan prövning få behålla rätten till pension. Prövning av rätten till pension bör således ske i ett sådant fall.

Det måste dock betonas att av rätten till pension prövning inte kan betraktas som en sanktion i den meningen att ett straff eller annan påföljd döms ut. Det är alltid frågan om att enbart fastställa omfattningen

av den försäkrades nedsättning av arbetsförmågan på grundval av de omständigheter som framkommit. Det förhållandet att en försäkrad har arbetat svart har vid denna prövning inte någon särskild betydelse i sig eftersom det viktiga är att fastställa om arbetsförmågan är nedsatt eller inte.

En situation som kan jämställas med den ovan beskrivna är då en förtidspensionär, som uppdragstagare eller inom ramen för en näringsverksamhet som drivs av annan, i icke ringa omfattning utför arbete utan att ersättning utgår eller för mycket låg ersättning, trots att det är fråga om sådant arbete som har ett kommersiellt värde och typiskt sett utförs av anställda som uppbär kollektivavtalsreglerad lön. Ofta rör det sig om arbete för någon närstående. I sådana fall är det alltså faktiskt fråga om att den försäkrade genom arbete skapar ett värde, som helt eller nästintill vederlagsfritt överlåts till någon annan utan att detta får någon inverkan på förtidspensionen. Dessutom uppstår snedvridna konkurrensförhållanden på såväl arbetsmarknaden om förtidspensionärer erbjuder sin arbetskraft för en lön som väsentligt understiger kollektivavtalsnivå i den bransch där den aktuella näringsverksamheten utövas. Även i en sådan situation bör därför en försäkrats rätt till förtidspension kunna prövas på nytt. Huruvida den försäkrade deklarerat någon inkomst eller inte saknar i detta sammanhang betydelse.

Det ligger i sakens natur att vad som här avses inte är sådana sysslor som normalt är hänförliga till ideellt arbete, som t.ex. uppdrag inom idrottsföreningar, religiösa eller politiska organisationer. Viss försiktighet bör vidare iakttas när det gäller tillämpning av reglerna om prövning vad avser människor som till följd av sjukdom eller funktionshinder har uppenbara svårigheter att få en anställning men av i första hand sociala skäl självmant sökt sig till en arbetsplats, där de utför sysslor som i och för sig kan sägas ha ett värde för den som driver verksamheten men som normalt sett knappast skulle ha utförts av de anställda.

Utredningen förordar som ovan berörts att kravet på bevisningens styrka för att någon av de särskilda förutsättningarna förelegat begränsas till att det är sannolikt att så är fallet. Detta innebär således ett lägre krav än vad som gäller beträffande den omständigheten att en försäkrad faktiskt utfört arbete i en näringsverksamhet eller som uppdragstagare. Det lägre beviskravet skall sättas i relation till de mycket stora svårigheter som normalt föreligger när det gäller att förebringa utredning angående en persons vederlag för ett visst arbete och bör enligt utredningen kunna godtas med hänsyn till att den enda följden av att det befinns sannolikt att någon av de särskilda förutsättningarna föreligger är att en prövning av pensionen kan komma till stånd. Om kravet på bevisning skulle vara att det är styrkt att någon av de särskilda förutsätt-

ningarna förelegat skulle detta innebära att en ofta mycket omfattande utredning skulle få göras för att bevisa något som inte har någon egentlig betydelse i sig vid prövningen av den centrala frågan om arbetsförmågans nedsättning. Kravet på sannolikhet innebär också att viss utredning måste finnas som tyder på att någon av de särskilda förutsättningarna föreligger. Det får således inte förekomma att försäkringskassan helt godtyckligt förordnar om prövning av minskning eller indragning av pensionen utan något underlag för påståenden i nu berörda avseenden.

Som ovan redovisats skall enligt utredningens förslag den som med nyttjande av sådan arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beviljandet av förtidspensionen avser att bedriva näringsverksamhet ha möjlighet att få förtidspensionen vilandeförklarad. Även beträffande den som bedriver näringsverksamhet med sådan arbetsförmåga utan att ha begärt vilandeförklaring motiverar legitimitetsskäl att prövning av pensionen kan ske i en sådan situation.

Det är vidare på grund av skäl som redovisas i kapitel 15 utredningens uppfattning att studier som berättigar till studiemedel och som bedrivs med arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beviljandet av pensionen inte bör få bedrivas av en förtidspensionär under längre tid än ett år om inte pensionen blivit vilandeförklarad efter utgången av nämnda tid. Även i de fall en förtidspensionär överträder denna regel och det dessutom är sannolikt att arbetsförmågan förbättrats ter det sig motiverat att pröva pensionen.

En konsekvens av utredningens förslag är att det nu gällande kravet i 16 kap. 7 § AFL på väsentlig förbättring av arbetsförmåga som villkor för indragning eller minskning av förtidspension avskaffas för ovan redovisade fyra situationer.

Det absoluta flertalet bland dem som förtidspensionerats har drabbats av sådana sjukdomar eller därmed jämställda tillstånd som, om än i varierande grad, i princip kvarstår fram till tidpunkten för ålderspensionen. I dagens system kan, genom det ovan beskrivna kravet på *väsentlig förbättring* för att indragning eller minskning skall kunna ske, sägas föreligga en viss spärr mot att förbättringar av hälsotillståndet medför ändring av pensionen. En sådan spärr är motiverad med hänsyn till den försäkrades behov av stabilitet i ersättningssystemet. Ordningen med reducering av pensionen med förvärvsinkomster innebär enligt utredningens uppfattning att kraven på förbättring av hälsotillståndet för att ändring av pensionen skall kunna vidtas kan höjas, eftersom arbetsförmåga som uppkommer till följd av förbättring av hälsotillståndet i stor utsträckning kan hanteras inom ramen för detta system. Vid sådana avgörande genombrott i fråga om medicinsk eller paramedicinsk behandling av sjukdomar eller skador som medfört att

försäkrade som tidigare drabbats av nedsättning av arbetsförmågan genom behandling kan bedömas ha uppnått en *avsevärd förbättring* av sin arbetsförmåga ter det sin dock motiverat att ompröva förtidspensionen. Det kan alltså i sådana fall bli fråga om att pröva pensionen för en hel grupp av förtidspensionärer med en viss sjukdom eller ett visst funktionshinder där individerna fått sin arbetsförmåga avsevärt förbättrad.

Vidare skall naturligtvis liksom idag pensionen minskas eller dras in kunna ske på den försäkrades egna begäran. Givetvis är det viktigt att försäkringskassan vid en ansökan från den försäkrade om indragning eller minskning ger en bra information till denne så att han eller hon på ett rimligt sätt kan överblicka konsekvenserna av en indragning eller en minskning.

De nu redovisade förslagen om ändringar av de materiella reglerna om förnyad prövning av rätten till förtidspension bör enligt utredningens uppfattning även föranleda viss förändring av de formella reglerna rörande prövning av minskning eller indragning av pensionen. Förslagen till förändring av de formella reglerna innebär en viss formalisering av prövningsförfarandet.

I inledningen av detta avsnitt har berörts vilka handläggningsåtgärder som avses med samlingsbegreppet prövning. Begreppet prövning omfattar såväl utredningsförfarande som syftar till att klarlägga om förhållandena är sådana att en förändring av pensionen bör ske som det faktiska beslutet om ändring eller bibehållande av förmånen. Utredningsförfarandet kan innefatta en rad åligganden för den försäkrade att medverka i medicinska undersökningar eller arbetslivsinriktad eller medicinsk rehabilitering. Vidare kan försäkringskassan under ett utredningsförfarande besluta att pensionen, i avvaktan på att socialförsäkringsnämnden skall meddela ett slutligt beslut, temporärt skall dras in eller minskas. Indragning eller minskning av pension kan ske såväl när försäkringskassan bedömer att ersättning utgår utan att rätt härtill föreligger som för det fall att en försäkrad inte medverkar i utredningsförfaranden som syftar till att klargöra arbetsförmågan.

Enligt utredningens uppfattning bör som krav för att ett utredningsförfarande angående en eventuell ändring av en förtidspension skall inledas gälla att det finns anledning att anta att någon av de ovan redovisade prövningsgrunderna föreligger. Detta krav kan anses uppfyllt om exempelvis försäkringskassan får information om att en försäkrad arbetat i någon kommersiell verksamhet och denna information kan bedömas ha viss substans samt att någon anmälan från den försäkrade om att han avser att börja arbeta inte kommit in till kassan. I en sådan situation skall försäkringskassan inleda ett utredningsförfarande och har då möjligheter att ta kontakt med exempelvis den försäkrade,

eventuell arbetsgivare, anhöriga eller andra myndigheter för att närmare klargöra förhållandena.

Om sannolika skäl föreligger för att en prövningsgrund föreligger och för att pensionen skall dras in eller minskas skall försäkringskassan, i likhet med vad som gäller i dag, kunna besluta att hålla inne pensionen eller utge densamma med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas. Under samma förutsättning får även försäkringskassan, under förutsättning att den försäkrade erinrats om denna påföljd, besluta att pensionen får dras in eller sättas ned om den försäkrade vägrar att genomgå undersökning av läkare eller utan giltig anledning vägrar att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 7 kap. 3 b § och 22 kap. 4, 5 och 7 §§ AFL. Sådana beslut bör kunna meddelas av tjänsteman i försäkringskassa. I detta sammanhang finns också skäl att erinra om möjligheten att besluta om preliminär reduktion av pensionen även på grundval av omständigheter som kommit till försäkringskassans kännedom på annat sätt än via den försäkrade.

I ett ärende i socialförsäkringsnämnden om indragning eller minskning av förtidspension skall en bedömning göras av om en eller flera kriterier föreligger för att på nytt pröva den försäkrades rätt till förtidspension. För att beslut om ändring av pensionen skall kunna meddelas krävs att så är fallet. Samtidigt har förekomsten av t.ex. svartarbete inte någon särskild betydelse vid den därefter kommande prövningen av huruvida arbetsförmågan är nedsatt eller inte. Detta hindrar naturligtvis inte att uppgifter om exempelvis svartarbete läggs till grund för nämndens beslut i den mån de kan anses relevanta för bedömningen av arbetsförmågan.

Eftersom kravet på väsentlig förbättring av arbetsförmågan för ändring av pensionen avskaffas när det gäller fall beträffande vilka de fyra förstnämnda prövningsgrunderna är tillämpliga skall prövningen av förmånen i dessa fall ske efter samma grunder som gäller vid ett nybeviljande.

Ingen rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen för den som uppbär förtidspension

Utredningens förslag: Rätt till arbetslöshetsersättning skall inte föreligga under tid med förtidspension utöver vad som motsvarar arbetsförmåga som beaktats vid beslutet om att bevilja förtidspension.

Den 1 januari 1998 träder lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring i kraft. Nämnda lag ersätter då lagen (1973:370) om arbetslöshetsersättning och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

I fråga om arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsersättning regleras frågan om rätt till ersättning till den som uppbär förtidspension i en föreskrift som Arbetsmarknadsstyrelsen fastställt med stöd av 4 § i nämnda lag. I dessa föreskrifter anges att den som i och för sig omfattas av arbetslöshetsförsäkringen inte har rätt att erhålla arbetslöshetsersättning om han eller hon uppbär hel förtidspension eller helt sjukbidrag, att den som uppbär tre fjärdedels förtidspension eller sjukbidrag har rätt till arbetslöshetsersättning endast om det s.k. arbetsvillkoret uppfyllts efter pensioneringstillfället samt att den som uppbär halv eller en fjärdedels förtidspension har rätt till arbetslöshetsersättning även om arbetsvillkoret inte uppfyllts efter pensioneringstillfället.

Rätten till kontant arbetsmarknadsstöd upphör enligt 14 § tredje stycket lagen om kontant arbetsmarknadsstöd vid utgången av den månad då en arbetslös börjar uppbära hel förtidspension eller helt sjukbidrag. För den som uppbär partiell förmån i form av förtidspension eller sjukbidrag nedsätts enligt 24 § nämnda lag det kontanta arbetsmarknadsstödet med pensionsbeloppet.

I lagen om arbetslöshetsförsäkring har dock inte tagits med några motsvarande bestämmelser. I 32 § har visserligen intagits en bestämmelse om avräkning på arbetslöshetsersättning med pension. Enligt förarbetena (jfr prop. 1996/97:107 s. 155) tar nämnda bestämmelse dock endast sikte på ålderspension.

I 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring anges allmänna villkor för ersättning, som bl.a. innebär ett krav på att en sökande måste vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan samt vara beredd att anta lämpligt arbete under tid för vilken han eller hon inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan. Detta torde vid ett bibehållande av dagens förtidspensionssystem utesluta i vart fall de förtidspensionärer som på grund av nedsättning av arbetsförmågan uppbär hel eller tre fjärdedels förtidspension från rätt till ersättning, förutsatt att de beviljats förtidspension i enlighet med den verkliga nedsättningen av arbetsförmågan. Den som uppfyller kravet på arbetsförhet i arbetslöshetsförsäkringen torde nämligen inte kunna anses ha en nedsättning av arbetsförmågan i den mening som avses i 7 kap. 3 § AFL i högre grad än till hälften.

Regeringen har i och för sig i prop. 1996/97:63 föreslagit att ett tillägg skall göras i 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring med innebörd att en person som uppbär tre fjärdedels förtidspension skall ha rätt till

arbetslöshetsersättning om han eller hon är arbetsför och oförhindrad att åta sig ett arbete för en arbetsgivares räkning som i arbetstid motsvarar en fjärdedel av det som betecknas som heltidsarbete enligt tillämpligt kollektivavtal inom den bransch där de tidigare har varit anställda. Riksdagsbehandlingen av detta ärende har dock enligt beslut av Socialförsäkringsutskottet den 7 oktober 1997 bordlagts till våren 1998.

Som redovisats ovan torde det emellertid vid ett genomförande av utredningens förslag kunna förekomma att en person som återfått hela sin arbetsförmåga, trots detta kan vara berättigad till förtidspension. Detta innebär således att en förtidspensionär skulle kunna vara arbetsför i den mening som avses i 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring och, om han eller hon uppfyller kraven i övrigt, berättigad till ersättning enligt nämnda lagar. Det är naturligtvis inte rimligt att exempelvis hel eller partiell arbetslöshetsersättning och hel förtidspension skall kunna uppbäras samtidigt av en pensionsberättigad. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse införs i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring av innebörd att en förtidspensionär, vid tillämpningen av det i 9 § angivna villkoret om arbetsförhet, inte skall anses arbetsför i motsvarande grad som han beviljats förtidspension. Den närmare utformningen av regeln får dock ske under den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Arbetsrättsliga konsekvenser

Utredningens förslag: För den förtidspensionär som påbörjar en anställning skall i anställningsskyddshänseende gälla motsvarande regler som i dag gäller för ålderspensionärer. Detta innebär att en arbetsgivare kan sluta avtal om tidsbegränsad anställning med en förtidspensionär och att en förtidspensionär, avseende tid för vilken denne har beviljats förtidspension, inte har rätt till längre uppsägningstid än en månad.

Gällande rätt

Det finns i nuvarande lydelse av lagen om anställningsskydd (LAS) inga särskilda regler för vilket anställningsskydd som den som arbetar under tid med förtidspension har. Det har med de regler som hittills gällt för vad en förtidspensionär tillåts göra inte heller funnits något behov av sådana regler. Däremot finns det för ålderspensionärer som

arbetar viss särreglering i detta avseende. I 33 § tredje stycket LAS regleras anställningsskyddet för dem som fortsätter arbeta eller återvänder till arbetsmarknaden efter det att de fyllt 65 år eller uppnått den lägre ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension. Bestämmelsen innebär att en tillsvidareanställd, som uppnått denna ålder, inte har rätt till längre uppsägningstid än högst en månad. Denne har inte heller rätt till företrädesrätt vid uppsägningar eller återanställningar.

Om bakgrunden till denna bestämmelse anförs i förarbetena till 1982 års LAS (se prop. 1981/82:71 s. 103) att som huvudregel är ålder inte att betrakta som saklig grund för uppsägning. Det kan dock, enligt föredragande statsråd, med visst fog hävdas att en arbetstagare som uppnått pensionsåldern inte har samma behov av skydd för anställningen som andra arbetstagare. Om en arbetstagare som uppnått pensionsåldern skulle kunna åberopa regler om förlängd uppsägningstid, skulle detta troligen få till följd att arbetsgivarna drar sig för att behålla sådana äldre arbetstagare.

Av 2 § andra stycket LAS framgår att nämnda regler är dispositiva, dvs. de kan sättas ur spel genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. Sådana avtal har slutits på tjänstemannasidan av arbetsmarknaden. Enligt uppgift från PTK finns inom deras sektor ett flertal avtal som reglerar anställningen för äldre arbetstagare.

Ett exempel på ett sådant avtal är det mellan å ena sidan ALMEGA Industri och Kemiförbundet och Svenska Industritjänstemannaförbundet å andra sidan. Av detta avtal framgår att arbetsgivare och tjänsteman, som kvarstår i tjänst efter det han eller hon uppnått den ordinarie pensionsåldern, kan överenskomma om att frångå de anställningsvillkor som annars skulle gälla enligt kollektivavtalet. Detta gäller även för en tjänsteman som anställts efter det att denne uppnått pensionsåldern. Inom LO-SAF:s avtalsområde är det ovanligare att anställda fortsätter arbeta efter uppnådd pensionsålder. Därför finns, såvitt utredningen är bekant, inga liknande avtal inom dessa sektorer.

Det synes mindre troligt att en förtidspensionär som återinträder på arbetsmarknaden skulle, i vart fall inledningsvis, få en tillsvidareanställning. Det finns dock ett antal undantag från huvudregeln om tillsvidareanställning. I 5 § LAS ges möjlighet till tidsbegränsade anställningar såsom vikariat, säsongs- eller projektarbete eller om arbetets särskilda beskaffenhet kräver det. Det finns även möjlighet att anställa personal med tidsbegränsad anställning vid tillfälliga arbetsanhopningar; dock högst sammanlagt sex månader under en tvåårsperiod. I 5 a § finns även möjlighet till s.k. överenskommen visstidsanställning och i 6 § regleras möjligheterna till provanställning under sex månader.

Samtliga dessa anställningsformer torde utan lagändring kunna komma i fråga för den som är förtidspensionär och enligt vårt förslag får rätt att arbeta.

Enligt 5 § femte punkten LAS finns även en särregel för ålderspensionärer. Denna innebär att ett anställningsavtal på begränsad tid får slutas med arbetstagare som uppnått den ålder som medför skyldighet att avgå från sin anställning med ålderspension, eller om någon sådan skyldighet inte föreligger, när arbetstagaren fyllt 67 år.

Överväganden och förslag

För att en arbetsgivare skall våga att ta risken att anställa en person som tidigare bedömts sakna den arbetsförmåga han avses utnyttja vid sin anställning ligger det i sakens natur att anställningsskyddet för denne inte får bli allt för starkt. Ett sådant skulle rimligen leda till att det skulle bli mycket svårt för en förtidspensionär att över huvud taget komma i fråga för ett arbete. Detta syfte kan man uppnå genom att dels öppna en möjlighet att anställa förtidspensionären för viss tid och dels kan man begränsa det anställningsskydd som skall gälla vid en förtidspensionärs anställning.

Denna lösning har, som framgått ovan, valts för ålderspensionärer som väljer att arbeta vidare eller återkomma till arbetsmarknaden. Mycket talar också för att samma regler skall tillämpas även avseende förtidspensionärerna eftersom en förtidspensionär liksom en ålderspensionär har sin försörjning tryggad utanför arbetsmarknaden. Denne har därmed inte heller samma behov av anställningsskydd som andra anställda, varför kravet på det anställningsskydd som denne omfattas av även i detta fall kan sättas lägre. Inte heller bör på grund av samma skäl en förtidspensionär ha företrädesrätt gentemot andra anställda när det blir fråga om uppsägningar eller återanställningar.

Tanken med förslaget är inte att försämra anställningsskyddet för dem som i dag arbetar med partiell förtidspension. Det är därför viktigt att betona att det lägre anställningsskydd som utredningen föreslår för förtidspensionär endast avses att gälla den del av arbetstiden som omfattas av förtidspensionen. Om t.ex. en försäkrad med halv förtidspension börjar arbeta på den tid som omfattas av pensionsbeslutet kommer således olika anställningsskyddsregler att tillämpas på den halva av anställningstiden som omfattas av förtidspensionen och den del som avser den arbetsförmåga han ansågs ha vid beslutet om förtidspension. Av detta följer att det lägre anställningsskyddet endast träffar anställningar som ingås av en person med förtidspension avseende arbete för tid som denne beviljats förtidspension. Man kan tänka sig att en förtidspensio-

när ansöker om prövning av förtidspensionen under den tid han är anställd. Detta skulle kunna få till följd att han efter prövningsbeslutet skulle omfattas av andra regler i detta hänseende. För att inte skapa osäkerhet om det anställningsskydd en förtidspensionär skall ha framtidsvis skall de förhållanden som rådde vid anställningsavtalets ingående fortsättningsvis gälla under hela anställningsförhållandet. Vid en prövningssituation får då avtalsparterna ta upp frågan om att omreglera anställningsförhållandena genom ett nytt avtal.

Det finns anledning att anta att den typ av arbeten som kan vara av intresse för en förtidspensionär inte direkt är tillsvidareanställningar utan snarare korta "påhugg" och inhopp. Därför är reglerna om visstidsanställningar av särskild stor betydelse i detta sammanhang. För att därför ytterligare öka möjligheterna för en arbetsgivare att anställa en förtidspensionär finns det som antytts ovan även skäl att införa en generell möjlighet att visstidsanställa förtidspensionärer, för den del av den försäkrades arbetsförmåga som avses av beslutet om förtidspension på samma villkor som i dag gäller för ålderspensionärer. Det är således inte heller i detta fall meningen att försämra anställningstryggheten för den som arbetar på tid som inte omfattas av pensionsbeslutet. Den av utredningen valda lösningen är avsedd att vara ett komplement till de övriga i LAS angivna möjligheterna till visstidsanställning, vilka i och för sig även de kan bli tillämpliga på förtidspensionärer som återvänder till arbetsmarknaden.

15 Rätt att studera under tid med förtidspension

Sammanfattning

Utredningen föreslår att en förtidspensionär skall ha rätt att med bibehållen förtidspension bedriva studier under som längst 365 kalenderdagar. Möjligheten att studera skall ses som ett alternativ till andra former av aktiviteter som ökar möjligheten för personen att leva ett mera aktivt liv och bygga på den enskildes egen vilja och önskan att forma sin tillvaro och utveckla sig själv. Ingen begränsning bör i princip finnas vad gäller vilken form eller inriktning som studierna har.

Förtidspensionen skall även kunna behållas under längst 365 dagar när studierna är en del i en sammanhängande längre studieperiod. Om studierna varar längre tid än 365 dagar skall förtidspensionen vara vilande fr.o.m. andra studieåret och tills studierna har avslutats. Förtidspensionären får efter det första året studera under samma ekonomiska förutsättningar som gäller för övriga studerande, exempelvis med stöd av studiemedel.

15.1 Gällande regler för rätt till studier under tid med förtidspension

Enligt Riksförsäkringsverkets Allmänna råd 1997:4 rekommenderas försäkringskassan vid bedömningen av en persons arbetsförmåga bortse från aktiviteter som kan jämställas med sådana fritidsaktiviteter som en yrkesverksam person i normalfallet utför på sin fritid. Deltagande i sådant föreningsliv eller kursverksamhet m.m. som motsvarar vad en yrkesverksam person vanligen utför på sin fritid, bör därför inte beaktas vid bedömning av arbetsförmågan.

Om arbetsförmågan väsentligt har förbättrats för en person som har förtidspension skall, enligt 16 kap. 7 § lagen om allmän försäkring (AFL), pensionen dras in eller minskas med hänsyn till förbättringen.

En förutsättning för indragning eller nedsättning av pensionen är dock att det skett en väsentlig och varaktig förbättring av personens arbetsförmåga. Antingen skall hälsotillståndet väsentligt ha förbättrats eller möjligheten att utnyttja den återstående arbetsförmågan till inkomstbringande arbete väsentligt har förbättrats. Av detta följer att ändrade förhållanden inte får föranleda indragning eller minskning av pensionen redan med hänvisning till att förutsättningarna för beviljande av pension inte längre är uppfyllda.

I förarbetena betonas att tillämpningen av dessa bestämmelser inte får hämma försök till återgång i arbete eller rehabiliterande åtgärder (SOU 1961:29 s. 97–98 samt prop. 1962:90 s. 290–91 och s. 370). Den som har förtidspension eller sjukbidrag och som genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering har rätt att behålla sin ersättning under rehabiliteringstiden.

Den som på eget initiativ påbörjar studier som inte ingår i en arbetslivsinriktad rehabilitering, riskerar emellertid att få sin förtidspension indragen eller nedsatt. Om studierna bedrivs på heltid och personen uppnår den studietakt och de studieresultat som krävs för att få studiestöd, kan det ge en indikation om att det också finns en arbetsförmåga som skulle kunna tas tillvara på arbetsmarknaden. Likaledes kan studier som bedrivs på halvtid eller på heltid med halv studietakt ge en indikation om att det kan finnas en halv arbetsförmåga. Den omständigheten att en person bedriver studier är emellertid, enligt dagens regler och tillämpning, inte ett tillräckligt skäl för att dra in eller sätta ned en förtidspension.

15.2 Att studera med studiemedel

Nuvarande regler

Studiemedelssystemet omfattar två grupper studerande, nämligen

- studerande i högskolan och annan eftergymnasial utbildning, samt
- studerande som är 20 år och äldre och som deltar i utbildning på grundskolenivå och gymnasial nivå. Hit räknas utbildning i kommunal och statlig vuxenutbildning, folkhögskolor, påbyggnadsutbildningar i gymnasieskolan och en del andra skolor.

Studerande på gymnasial nivå har tillgång till ett antal olika former av studiestöd beroende på sin situation; studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa). Här redogörs endast för studiemedel då svux och svuxa inte torde bli aktuellt för den som är förtidspensionär.

Ett grundvillkor för rätt till studiemedel är att utbildningen är statlig, statsunderstödd eller ställd under statlig tillsyn. De utbildningar som ger rätt till studiestöd finns förtecknade i bilaga till studiestödsförordningen. Studiemedel beviljas både för heltidsstudier och deltidsstudier. Deltidsstudierna måste dock omfatta minst halvtid.

Den som är över 45 år kan beviljas stöd bara om det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan t.ex. vara att det återstår någon termin fram till examen eller att det rör sig om kortare fördjupningsstudier. Särskilda skäl anses också finnas för den som tidigare inte har fått grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning och vill bedriva sådana studier.

För studier på grundskole- och gymnasieskolenivå kan studiemedel beviljas under tre år. Om det finns särskilda skäl kan tiden förlängas. För studier på högskolenivå kan stöd beviljas under sex år, men även här kan en förlängning göras om det finns särskilda skäl.

En förutsättning för rätt till studiemedel är att studierna bedrivs med framgång. När det gäller studier på gymnasial nivå utbetalas studiemedel utan prövning av studieresultaten. Studiemedel utbetalas dock endast under högst sex terminer. För den eftergymnasiala nivån tillämpas varierande krav beroende på utbildningens inriktning och uppläggning. För heltidsstudier på högskolenivå är huvudregeln att den studerande följer studieplanen, dvs. klarar minst 20 poäng per termin (4,5 månader) för att få nya studiemedel. Vid prövning av studieresultaten tas hänsyn till förhållanden av personlig natur som kan ha hindrat studierna, t.ex. sjukdom.

Studiemedlets storlek

Studiemedlens storlek är i lagstiftningen uttryckt som en andel av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. För en heltidsstuderande är studiemedelsbeloppet för varje 15-dagarsperiod 9,75 procent av basbeloppet. Bidraget är 2,71 procent av basbeloppet, resten är lån. Studiemedlen utgör således totalt under ett niomånadersläsår 175,5 procent av basbeloppet och bidraget 48,78 procent av basbeloppet. Beloppet i kronor framgår av följande tablå. Basbeloppet är 36 300 kronor under 1997.

Under läsåret 1995/96 utnyttjade 68 procent av samtliga registrerade i svensk högskoleutbildning bidragsdelen i studiemedlen och 50 procent av de registrerade utnyttjade lånemöjligheten.

Studiemedel år 1997 för heltidsstuderande, kronor

Antal månader	Bidrag	Lån	Totalt
1	1 967	5 111	7 078
4,5 (en termin)	8 854	22 999	31 853
9 (två terminer)	17 707	45 999	63 706

Studiemedlen påverkas inte av föräldrars eller makes inkomst eller förmögenhet. Prövningen mot den studerandes egna förmögenhet togs bort i januari 1989. Enligt nuvarande regler görs prövning enbart mot den studerandes egna inkomst. Med inkomst avses sammanräknad inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt taxeringen till statlig inkomstskatt. Den studerande får ha inkomst upp till en viss nivå, det s.k. fribeloppet, utan att studiemedlen reduceras. Fribeloppet är för en heltidsstuderande, två terminer, ett och ett halvt basbelopp eller drygt 54 000 kronor år 1997. Inkomster över denna nivå reducerar studiemedlen och vid inkomster på drygt 182 000 kronor bortfaller rätten till studiemedel helt.

Lånevillkoren

Återbetalning av studielån börjar tidigast sex månader efter det halvår då stöd senast betalades ut. Återbetalning skall ske med fyra procent av låntagarens sammanräknade inkomst enligt taxeringen för statlig inkomstskatt året före återbetalningsåret. Räntan på studielån utgör 70 procent av statens upplåningsränta plus en mindre administrationsavgift. För år 1997 är räntan 6,0 procent. Inbetalda skuldräntor är inte avdragsgilla i självdeklarationen.

Övre åldersgräns för rätt till studiemedel

Enligt bestämmelserna i studiestödslagen får studiemedel lämnas t.o.m. det år då en studerande fyller 45 år och svux och svuxa t.o.m. 50 års ålder. Studiemedel får beviljas över åldersgränsen om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl för att bevilja studiestöd även efter 45 (50) års ålder anses finnas om den sökande har påbörjat utbildningen senast under det år då han eller hon fyllde 45 (50) år samt om ansökan avser en utbildning som syftar till grundskole- eller gymnasiekompetens som den sökande inte har tidigare. Särskilda skäl anses finnas om ansökan avser en yrkesinriktad utbildning.

Av studiemedelstagarna är knappt tio procent äldre än 35 år. Cirka en procent är äldre än 45 år och cirka 0,3 procent 50 år eller äldre. Kvinnor är i genomsnitt något äldre än motsvarande män som har studiemedel.

Studier utomlands

Studiemedel för studier utomlands får endast beviljas till svenska medborgare. Fr.o.m. januari 1994 jämställs med svensk medborgare person från ett annat EES/EU-land som har anställning eller motsvarande i Sverige.

Enligt studiestödsförordningen 4 kap. 16 a § får studiemedel beviljas för studier på gymnasial och eftergymnasial nivå i ett utomnordiskt land om

1. studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning,
2. den studerande varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren,
3. ifråga om gymnasial utbildning, studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid svensk läroanstalt och CSN har beslutat att utbildningen kan anses ha en godtagbar standard samt
4. ifråga om eftergymnasial utbildning, Högskoleverket har beslutat att utbildningen kan anses ha en godtagbar standard.

Samordning av studiestödet med andra ersättningar och förmåner

Det finns idag ett stort antal regler inom studiestödet som berör samordningen med andra förmåner och ersättningar. Dessa regler skiljer sig i väsentliga avseenden mellan studiemedel och vuxenstudiestöd. Samordningen med andra förmåner och ersättningar görs idag på tre sätt;

förbud mot sammanfallande förmåner, *reducering av sammanfallande förmåner* eller genom *inkomstprövning*

När det gäller socialförsäkringsförmåner samordnas dessa på olika sätt mot studiemedel, svux och svuxa. Alla skattepliktiga socialförsäkringsförmåner skall tas upp som inkomst vid ansökan om studiemedel. Vad gäller vuxenstudiestöden används tekniken med reducering av sammanfallande förmåner för en del socialförsäkringsförmåner. Sålunda minskas svux och svuxa (både bidrag och lån) för den som har sådan pension eller livränta som utgör ersättning för inkomstbortfall. Studiestöden samordnas även med rehabiliteringsersättning enligt 22 kap.

15 § AFL. Rehabiliteringspenningen skall minskas med bidragsdelen i studiemedel och vuxenstudiestöd.

Studiestödsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1996:90 sid. 144) att samordningen mellan studiestödet och socialförsäkringsförmåner skall ske genom inkomstprövning utom vad gäller rehabiliteringsersättning. Studiemedel skall enligt förslaget inte kunna lämnas för samma tid som rehabiliteringsersättning.

Studiestödsutredningen uppmärksammade på det förhållandet att en samordning genom inkomstprövning kan innebära att den som t.ex. uppbär hel förtidspension samtidigt med studiemedel kan få en jämförelsevis hög disponibel inkomst. Om detta inte anses önskvärt bör man, enligt studiestödsutredningens uppfattning överväga att, vid utformningen av en framtida ohälsoförsäkring, införa bestämmelser om reducering av försäkringen för den som för samma tid uppbär studiestöd

15.3 Utredningens överväganden och slutsatser

Förtidspensionärernas utbildningsnivå är generellt sett avsevärt lägre än befolkningens som helhet. Som exempel kan nämnas att nästan hälften av dem som beviljades förtidspension år 1993 saknar gymnasial utbildning medan motsvarande siffra i befolkningen är en tredjedel. Bland förtidspensionärerna är det vidare endast hälften så vanligt med utbildning på gymnasienivå längre än två år.

Även bland långtidssjukskrivna personer, som är eller kan bli aktuella för förtidspensionering, är utbildningsbakgrunden i allmänhet lägre än hos befolkningen i övrigt. Bland annat mot denna bakgrund föreslår utredningen i kapitel 11, utökade möjligheter för långtidssjukskrivna att erhålla ersättning från ohälsoförsäkringen under utbildningstid. Ersättning skall kunna betalas ut under som regel högst ett år vid högre utbildning oavsett utbildningstidens sammanlagda längd.

Utredningen föreslår också i ett kapitel 14 en ordning som innebär att en förtidspensionär under vissa förutsättningar fritt skall kunna förvärvsarbeta eller utnyttja eventuell arbetsförmåga utan att detta i sig skall innebära att förmånen omprövas eller dras in. Utredningen har diskuterat möjligheten att även annan aktivitet än förvärvsarbete skall tillåtas under tid med förtidspension utan att personen ifråga riskerar att förtidspensionen dras in eller sätts ned.

Som angetts ovan är syftet med utredningens förslag i denna del att, trots sjukdom och nedsatt arbetsförmåga, stimulera till och möjliggöra

såväl ett ökat återvändande till förvärvslivet som ett mera aktivt och stimulerande levnadssätt för dem som förtidspensionerats. Utredningens förslag bygger på den fasta övertygelsen att det såväl ur ett samhällsekonomiskt som ett individuellt perspektiv är önskvärt att så många som möjligt av dem som förtidspensionerats ges möjlighet att vara aktiva. Utredningen har därvid kommit till den slutsatsen att det även bör ges möjlighet att inom vissa ramar få studera under tid med förtidspension. För många förtidspensionärer kan det ge en ökad självkänsla och livskvalitet att få tillfälle och möjlighet att bredda och fördjupa sin kunskaper inom olika områden. I bästa fall kan studier rent av innebära förutsättningar för arbete och egen försörjning som inte framstod som sannolik då förtidspensionen beviljades.

Som framgår av ovanstående redovisning av nu gällande regler för studier under tid med förtidspension så utgör inte den omständigheten att en person bedriver studier skäl nog för att förtidspensionen skall dras in eller sättas ned. Om en person börjar studera och även klarar av studierna, och försäkringskassans utredning visar att hans hälsotillstånd och/eller arbetsförmåga väsentligt har förbättrats, kan förtidspensionen sättas ned eller dras in helt. Med nuvarande regler kan det därför i praktiken upplevas som en risk för den enskilde att bedriva framgångsrika studier.

Det som kan tala emot att införa möjligheten för en förtidspensionär att studera utan att förtidspensionen skall omprövas, är att han eller hon därigenom kommer att konkurrera om det begränsade antalet utbildningsplatser som finns inom utbildningsväsendet. Han kommer dessutom att under ett år eller 365 kalenderdagar få möjlighet att bedriva studierna under bättre ekonomiska villkor än vad som gäller för majoriteten av övriga studerande. Utredningen har noga prövat och beaktat dessa omständigheter.

Utredningen anser inte att det är dess uppgift att ha synpunkter på antagningsvillkoren för förtidspensionärer i utbildningsväsendet. Kraven för att delta i en viss utbildning bör även fortsättningsvis regleras inom utbildningsväsendet. Om en förtidspensionär uppfyller de krav som utbildningsväsendet ställer upp bör därför, enligt utredningens uppfattning, inte förtidspensionssystemet ställa upp några hinder för möjligheten att under ett års tid bedriva studier. Som framgår ovan finns det i sig inte heller några formella hinder att studera med förtidspension enligt nuvarande regler. Utredningens förslag innebär formellt sett ingen utökad möjlighet för förtidspensionärer att bedriva studier eftersom nuvarande lagstiftning inte förhindrar någon förtidspensionär att studera. Det som kan inträffa med nuvarande bestämmelser är att den som framgångsrikt bedriver studier kan riskera att få sin förtidspension indragen eller nedsatt. För att så skall kunna ske krävs

dock att försäkringskassans utredning visar att den försäkrades hälsotillstånd och/eller arbetsförmåga väsentligt har förbättrats. Däremot innebär förslaget att det införs en begränsning till ett år och att studierna under detta år i princip inte skall utgöra grund för omprövning av förtidspensionen. Någon omprövning skall inte heller göras om studierna fortsätter efter ett år under förutsättning att förtidspensionen då förklaras vilande.

När det gäller de ekonomiska villkoren innebär förslaget att möjligheten att studera med bibehållen ersättning från förtidspensionssystemet begränsas till ett år. Utredningen anser att detta förslag utgör en rimlig avvägning mellan de olika intressen som möts i denna fråga. Det torde uppstå legitimitetsproblem om förtidspensionärer ges möjlighet att studera år efter år med sin försörjning tryggad, samtidigt som övriga studerande hänvisas till ordinarie studiemedelssystem. Att utsträcka ohälsoförsäkringens ansvar till att täcka in exempelvis hela högskoleutbildningar är därför inte realistiskt. Däremot finns det anledning att stimulera förtidspensionärer att pröva på studier. I det här sammanhanget går det inte att bortse från att den grupp det här handlar om har en varaktig nedsättning av sin arbetsförmåga. Deras utgångsläge är därigenom i allmänhet betydligt sämre än övriga studerandes. Vidare handlar det som regel om äldre personer med låg utbildningsnivå och som har lång yrkeserfarenhet bakom sig. Detta innebär med all sannolikhet att det finns hinder mot att påbörja studier i någon form. Utredningen gör därför den bedömningen att, trots att det införs en laglig möjlighet att få studera under ett års tid med förtidspension, kommer studier inte att vara vanligt förekommande bland framtidens förtidspensionärer.

15.4 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att förtidspensionär skall ha rätt att med bibehållen förtidspension bedriva studier under högst ett år eller 365 kalenderdagar. Ingen begränsning skall finnas vad gäller den form av utbildning som studierna avser. Förtidspensionen skall även kunna behållas under högst ett år när studierna är en del i en sammanhängande längre studieperiod. Om studierna varar längre tid än ett år skall förtidspensionen vara vilande fr.o.m. andra studieåret och tills studierna avslutats. Förtidspensionären hänvisas då till ordinarie studiemedelssystem.

15.4.1 Ingen begränsning till vissa studier

Till skillnad mot utbildning som arbetslivsinriktad rehabilitering bör inte möjligheten att bedriva studier under tid med förtidspension begränsas till att avse endast yrkesinriktade studier eller ha som målsättning att de skall leda till en återgång i arbete. Möjligheten att studera bör istället ses som ett alternativ till andra former av aktiviteter som ökar möjligheten för personen att leva ett mera aktivt liv och bygga på den enskildes egen vilja och önskan att forma sin tillvaro och utveckla sig själv. Detta utesluter emellertid inte att studierna i sin förlängning kan leda till att personen i fråga får möjlighet att helt eller delvis försörja sig själv och därigenom kan bidra till minskade kostnader för förtidspensionssystemet.

Möjligheten att studera med bibehållen förtidspension bör, enligt utredningens uppfattning, avse sådan utbildning som skulle ge möjlighet till ekonomiskt stöd enligt studiestödslagen. Detta innebär att andra former av studier på fritid i form av studiecirklar och dylikt inte bör ingå i den begränsning till ett år som utredningen föreslår och ej heller påverka bedömningen av en persons arbetsförmåga.

I studiestödslagen finns regler om studiehjälp, studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa).

Studiehjälp lämnas för studier i gymnasieskolan eller annan gymnasial utbildning till och med vårterminen det år då den studerande fyller 20 år.

Enligt nuvarande regler kan en ung funktionshindrad få sjukbidrag under gymnasietiden. Utredningen har emellertid för avsikt att vid en senare tidpunkt, enligt direktiven dock senast den 31 mars 1998, återkomma med frågan om förtidspension för unga, bland annat när det gäller lägsta åldersgräns för rätt till förtidspension. Utredningen kommer då också att behandla frågan om rehabilitering av unga funktionshindrade och i det sammanhanget även vilken form av ekonomiskt stöd som då bör utbetalas.

När det gäller särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) är dessa stöd avsedda för vissa prioriterade grupper för i huvudsak utbildning på grundskole- och gymnasienivå. Resurserna för stödet är begränsade. Det innebär att om antalet sökande är större än det antal stöd som finns tillgängliga, så måste ett urvalsförfarande ske. Utredningen gör därför den bedömningen att en förtidspensionär inte kan komma i fråga för att få sådant stöd.

Den utbildning som således återstår är sådan utbildning som studiemedel kan utges för. Studiemedelssystemet omfattar två grupper studerande, nämligen

- studerande i högskolan och annan eftergymnasial utbildning samt
- studerande som är 20 år och äldre och som deltar i utbildning på grundskolenivå eller gymnasial nivå. Hit räknas utbildning i kommunal och statlig vuxenutbildning, folkhögskolor, påbyggnadsutbildningar i gymnasieskolan och en del andra skolor.

I bilaga till studiestödsförordningen (avdelning A och B) finns en förteckning över de läroanstalter och utbildningar för vilka studiemedel kan lämnas.

15.4.2 Skall även den få studera som erhållit utbildning som rehabiliteringsåtgärd?

Utbildning som en arbetslivsinriktad rehabiliteringsåtgärd kan ges under som längst ett år, med viss förlängning om det finns särskilda skäl härför. I vissa fall leder inte utbildningen till att personen får tillbaka arbetsförmågan utan denne blir förtidspensionerad. Frågan uppkommer därför om även den person som erhållit en utbildning som rehabiliteringsåtgärd skall få möjlighet att studera under tid med förtidspension, och därigenom få sammanlagt två års studier med stöd från ohälsoförsäkringen? Om denna möjlighet införs kan konsekvensen bli att en person som tidigare avbrutit en längre sammanhängande utbildning när han inte längre fick ersättning med sjukpenning eller långtidssjukpenning eller där rehabiliteringsåtgärden misslyckades, återupptar studierna när han beviljats förtidspension.

Som angetts ovan innebär inte studier i sig ett motiv för indragning eller nedsättning av förtidspensionen. Det är därför, enligt utredningens uppfattning, inte möjligt att ange sådana begränsningar, som i praktiken kan uppfattas som en form av förbud, för de personer som utbildat sig under rehabiliteringsperioden men där rehabiliteringen inte ledde till att personen ifråga återfick arbetsförmågan. Däremot kan det finnas skäl att införa vissa begränsningar i de fall en person avbrutit sina studier. Det gäller i de fall ett års utbildning erhålls under rehabilitering och denna utbildning ingår i en sammanhängande längre utbildning enligt en fastställd rehabiliteringsplan, i vilken det framgår att studierna efter ett år skall finansieras på annat sätt, exempelvis med det allmänna studiesociala stödet. Om personen avbryter dessa studier efter ett år, dvs. den tid varunder han får ersättning från socialförsäkringen, och återupptar dem efter det han beviljats förtidspension, bör utbildningen fortfarande anses vara en del i rehabiliteringsplanen. Om han avbrutit studierna efter exempelvis ett halvår bör han däremot få behålla förtidspensionen under ett halvt års sådan studier. Beslut bör därefter

fattas att förtidspensionen skall vara "vilande" under de fortsatta studierna.

15.4.3 Ingen åldersgräns

En ytterligare frågeställning är huruvida det skall finnas någon åldersgräns för att få studera med förtidspension eller en gräns kopplad till antal år i arbete i syfte att inte skapa skillnader gentemot dem som tvingas studera endast med det studiesociala stödet. Ett alternativ kan vara att ha en kombinerad åldersgräns och en arbetslivserfarenhetsgräns, exempelvis att förtidspensionären skall vara lägst 25 år och ha förvärvsarbetat i minst fem år för att få rätt att studera under tid med förtidspension. Nackdelen med en sådan begränsning är emellertid att den i huvudsak skulle drabba yngre funktionshindrade. Möjligheten till studier är också särskilt viktig för yngre personer så att dessa inte passiviseras i en förtidspensionsroll för resten av deras förvärvsaktiva ålder.

Utredningen lämnar därför inget förslag om begränsning när det gäller ålder och/eller arbetslivserfarenhet eller någon annan form av begränsning riktad mot yngre personer. Utöver ovanstående argument som talar emot en sådan begränsning gäller även i det här fallet att studierna i sig inte utgör skäl nog för att sätta ned eller dra in en förtidspension.

15.4.4 Begränsas till ett år eller 365 kalenderdagar

Utredningen föreslår att möjligheten till studier under tid med förtidspension begränsas till ett år eller 365 kalenderdagar oavsett om studierna bedrivs på halv- eller heltid. Det innebär att även den som studerar på halvtid endast har rätt till ett års studier eller 365 kalenderdagar, under tid med förtidspension. Utredningen har även övervägt möjligheten att den som endast studerar på halvfart skall få behålla sin förtidspension under som längst två år. Motivet härför skulle vara att den grupp som här avses – personer med en varaktig nedsättning av arbetsförmågan – i flertalet fall inte torde ha möjlighet att studera på heltid men skulle genom en fördubbling av tiden ha möjlighet att nå samma studieresultat som den som studerar på heltid.

Enligt nu gällande regler för rätt till heltidsstudiemedel gäller att en högskolestuderande måste avse att läsa minst 20 poäng under en termin på 4,5 månader. Skall den studerande läsa 10 – 19 poäng blir det fråga om deltidsstöd. Vid folkhögskola skall en kurs för heltidsstuderande

omfatta minst 20 timmar á 60 minuter per vecka. I komvux bedöms studiernas omfattning efter ett särskilt poängsystem. För deltidsstudiestöd krävs minst 10 och för heltidsstudiestöd minst 20 studiestödspoäng per månad. Detta innebär att den som studerar på deltid endast har rätt till hälften av det studiemedelsbelopp som gäller för heltidsstudier.

Studiestödsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1996:90 sid. 87) att studiestödet skall beviljas med 4,39 procent av basbeloppet per vecka vid heltidsstudier, 3,29 procent av basbeloppet per vecka vid studier på minst 75 procent av heltid och 2,20 procent av basbeloppet per vecka vid studier på minst halvtid.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att förlänga tiden för rätt till studier under tid med förtidspension i de fall studierna bedrivs på deltid. Den som studerar på halvtid har endast rätt till halvt studiemedel och har, under förutsättning av att han beviljats hel förtidspension, rätt att behålla halva förtidspensionen även efter ett års studier, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Ytterligare frågeställningar som uppkommit vid diskussion om hur ettårsgränsen bör tillämpas är när utbildningen skall anses påbörjad respektive avslutad och i anknytning härtill, även vad som är att anse som studier. Utredningen bedömer att det som regel inte bör vara några problem att fastställa när studierna påbörjas respektive avslutas. Oftast är den som studerar inskriven vid läroanstalten under den tid som studierna pågår och det finns en fastställd tid för när läsåret eller terminen börjar och slutar. När det gäller högskolestudier kan det emellertid uppstå vissa problem att avgöra när studierna påbörjas respektive avslutas. Högskolestudier består av lärarledd undervisning, självstudier och tentamen. Som regel sker tentamen i direkt anslutning till den lärarledda undervisningen och föreläsningarna. Det är dock inte ovanligt att personer tenterar eller omtenterar vid en senare tidpunkt än just under det läsår som studierna avser. Skall denna tentamen anses ingå i den avslutade utbildningen eller skall studierna anses fortsätta och förtidspensionen därmed vara vilande under tiden för tentamen? Utredningen har härvid kommit till den slutsatsen att ettårsregeln inte bör tillämpas så strikt att den inte tillåter slutlig tentamen efter det att ettårsgränsen har passerats när tentamen är det enda som kvarstår för att slutföra utbildningen. Alternativet, att förtidspensionen skall vara vilande, anser inte utredningen vara en rimlig konsekvens i det här fallet. Möjligheten att tentera efter det första studieåret bör dock begränsas till sammanlagt högst 40 studiepoäng, dvs. det poängtal som motsvarar ett helt studieår. Häri bör inkluderas de poäng som tagits under studieåret.

Den som däremot fortsätter på en ny kurs efter ett år skall inte ha möjlighet att få behålla förtidspensionen av den anledningen att han har

kvar en tentamen från den tidigare kursen och denna tentamen skall genomföras under samma tid som nya kursen pågår.

Utredningen gör också den bedömningen att det inte är rimligt att ange någon gräns för hur mycket självstudier som personen får bedriva i anknytning till denna tentamen, bland annat av den anledningen att det i övrigt inte görs några begränsningar för en förtidspensionär att bedriva renodlade självstudier, oavsett i vilken omfattning dessa bedrivs. Definitionen för när studier skall anses fortsätta efter ett år och förtidspensionen därmed skall vara vilande bör, framförallt när det gäller högskolestudier, istället vara att den studerande är inskriven vid läroanstalten och påbörjar en ny kurs innefattande lärarledd undervisning/föreläsningar och självstudier. Som regel gäller att kurser på högskolan innefattar både självstudier och lärarledd undervisning. Det finns dock undantag där kurserna endast innehåller självstudier och tentamen. Även dessa fall bör räknas som studier om personen är inskriven vid läroanstalten och har för avsikt att tentera.

När det gäller tidpunkten för när utbildningen skall anses vara avslutad bör gälla att studierna inte skall kunna avslutas inför ett lov för att därefter – när en ny termin börjar – återuppta, för att på så sätt förlänga möjligheten till studier med förtidspension. Detta bör även gälla om personen på eget initiativ "ligger lågt" med studierna ett tag, exempelvis genom att inte delta i föreläsningar eller dylikt. Studieuppehåll som uppgår till högst 90 dagar bör därför ingå i de 365 studiedagarna. Detta innebär däremot inte att en person tvingas att studera i ett år utan det står följaktligen var och en fritt att välja kortare utbildningar vid flera olika tillfällen, där de olika utbildningarna sammantaget uppgår till 365 kalenderdagar.

15.4.5 Samordning mellan förtidspension och studiemedel

Som redovisats ovan skall enligt nuvarande regler alla skattepliktiga socialförsäkringsförmåner tas upp som inkomst vid ansökan om studiemedel. Studiestödsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1996:90 sid. 144) att samordningen mellan studiestödet och socialförsäkringsförmåner skall ske genom inkomstprövning utom vad gäller rehabiliteringsersättning. En samordning genom inkomstprövning kan emellertid innebära att den som t.ex. uppbär hel förtidspension samtidigt med studiemedel kan få en jämförelsevis hög disponibel inkomst. Om detta inte anses önskvärt bör man, enligt studiestödsutredningens uppfattning överväga att, vid utformningen av en framtida

ohälsoförsäkring, införa bestämmelser om reducering av försäkringen för den som för samma tid uppbär studiestöd.

Som framgår av ovanstående redovisning är det s.k. fribeloppet f.n. drygt 54 000 kronor för den som studerar på heltid. Inkomster som uppgår till högst denna nivå påverkar inte studiemedlen. För den som har inkomster över fribeloppet reduceras studiemedlen med 50 procent av den överskjutande inkomsten. Reduceringen sker proportionellt mot bidrags- och lånedel. För en heltidsstuderande upphör rätten till studiemedel när inkomsten under ett år uppgår till cirka 182 000 kronor. Det innebär att i det fall en förtidspension uppgår till 103 000 kronor (genomsnittlig förtidspension för heltids förtidspensionär i december 1996) skall studiemedlen reduceras med 24 500 kronor enligt nu gällande regler. Eftersom reduceringen skall ske proportionellt mot bidrags- och lånedel minskar bidragsdelen i det här fallet med 6 860 kronor och lånedelen med 17 640 kronor för den som studerar på heltid. Denna person får behålla 10 847 kronor av bidragsdelen.

Utredningen anser att det inte är möjligt att reducera förtidspensionen för lånedelen. Däremot är det naturligtvis möjligt att göra denna reducering när det gäller bidragsdelen. Men som ovanstående exempel visar uppgår bidraget till drygt 10 000 kronor efter reducering. Under studietiden tillkommer också kostnader för bland annat läromedel som förtidspensionären vanligtvis inte har. Utredningen lämnar därför inget förslag om att förtidspensionen skall minskas med eventuellt utgående studiemedel. Istället bör förtidspensionen, i likhet med vad som gäller idag, ligga till grund för inkomstprövning vid ansökan om studiemedel och då reducera studiemedlen i likhet med vad som gäller för andra inkomster.

15.4.6 Vilande förtidspension efter ett års studier

Utredningens förslag om att begränsa möjligheterna till studier under tid med förtidspension till ett år motiveras av delvis samma skäl som gäller för en ettårsgräns som rehabiliteringsåtgärd. Det är viktigt att inte skapa alltför stora skillnader mellan olika studerandegrupper. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att de grupper för vilka utredningen föreslår utökade möjligheter till studier, under rehabilitering och under tid med förtidspension, inte har samma förutsättningar som övriga studerandegrupper, som i huvudsak består av unga och friska personer.

Utredningen gör den bedömningen att det är få som kommer att utnyttja möjligheten till studier, även inom ramen för ettårsgränsen. Det torde vara ännu färre som kommer att studera under längre tid än ett år.

I de fall det förekommer är det troligt att det är frågan om studier som bedrivs på halvfart. Bland annat mot bakgrund härav bör det inte finnas några begränsningar för den som blivit förtidspensionär att studera under längre tid än ett år om personen har förmåga att klara studierna. Däremot bör som regel inte förtidspension betalas ut vid studier som varar längre än ett år.

Utredningen föreslår därför att förtidspensionen skall vara "vilande" fr.o.m. andra studieåret, eller efter det att personen ifråga har studerat på antingen heltid eller deltid i ett år eller 365 kalenderdagar. Individen har härigenom getts möjlighet att visa att han klarar av studierna och därmed uppfyller kraven för att få studiemedel. De fortsatta studierna bör därför i fortsättningen finansieras med studiemedel.

En förutsättning för att helt vilandeförklara förtidspensionen bör emellertid vara att studierna bedrivs på heltid. Utredningen gör nämligen den bedömningen att det inte är möjligt att vilandeförklara förtidspensionen i större omfattning än efter den takt som studierna bedrivs. En person som exempelvis bedriver halvtidsstudier kan inte bedömas ha utnyttjat mer än halv arbetsförmåga. Det är därför inte möjligt att vilandeförklara förtidspensionen i större omfattning än vad som kan bedömas motsvara arbetsförmågan även om någon prövning av arbetsförmågan som regel inte skall göras i samband med studierna. Detta gäller naturligtvis inom ramen för ersättningsnivåerna inom förtidspensioneringen, dvs. en fjärdedel, halv, trefjärdedelar och hel förtidspension.

Detta innebär att för den som har hel förtidspension och bedriver studierna på heltid skall förtidspensionen helt vilandeförklaras. Om studierna bedrivs med 25, 50 eller 75 procents studietakt bör istället förtidspensionen vilandeförklaras i motsvarande omfattning. Om studierna exempelvis bedrivs i lägre takt än 50 men högre än 25 bör förtidspensionen förklaras vilande till 50 procent. Vid tre fjärdedels förtidspension skall pensionen förklaras vilande till en tredjedel om studierna bedrivs med 25 – 50 procents studietakt, till två tredjedelar om studierna bedrivs med 50 – 75 procents studietakt och helt om studierna bedrivs på heltid. Den som har halv förtidspension bör få förtidspensionen vilande till hälften om studierna bedrivs med 50 – 75 procents studietakt och helt vilande om studierna bedrivs med mer än 75 procents studietakt. Den som har en fjärdedels förtidspension bör få denna vilandeförklarad helt om studier bedrivs med mer än 75 procents studietakt.

Om det beslutats att förtidspensionen skall vara vilande bör förfarandet för att återfå förtidspensionen vara enkel och i princip endast innebära att den försäkrade skriftligen meddelar försäkringskassan att

studierna har avslutats. Det bör således inte förekomma någon ny prövning och beslut som vid beviljande av förtidspension.

Utredningen har även diskuterat frågan om ettårsgränsen skall gälla under hela förtidspensionstiden, dvs. oavsett hur länge någon är förtidspensionerad. En person kan i princip vara förtidspensionerad i mer än 45 år om han eller hon förtidspensioneras i unga år. Utredningen har därvid gjort den bedömningen att ettårsregeln bör gälla under hela förtidspensionstiden. Alternativet skulle vara att den "tillåtna" studietiden med bibehållen förtidspension avgörs av längden på förtidspensioneringen. Exempelvis genom att den som påbörjar en ny fem- eller tioårsperiod med förtidspension får möjlighet att studera en viss tid med bibehållen förtidspension. Utredningen bedömer dock att ett sådant alternativ inte är lämpligt. Utredningen anser däremot att det inte bör tillskapas ett alltför omfattande och administrativt betungande bevakningssystem för att se till att ettårsregeln inte överskrids.

15.4.7 Anmälan till försäkringskassan

I samband med att en person beviljas förtidspension bör han eller hon informeras om vilka begränsningar och möjligheter till exempelvis studier och arbete som förtidspensioneringen innebär. Härav följer att informationen också skall innehålla uppgifter om vilka skyldigheter som åläggs personen bland annat när det gäller att anmäla till försäkringskassan om han eller hon börjar studera eller arbeta.

Den som påbörjar studier bör vara skyldig att anmäla detta till försäkringskassan. Anmälningsskyldighet bör även föreligga i de fall en person har beviljats möjlighet till studier under ett år och därefter har för avsikt att fortsätta studera. Försäkringskassan har härvid att ta ställning till om studierna är en fortsättning på tidigare studier som innebär att ettårsgränsen överskrids och därmed föranleda beslut om att förtidspensionen skall vara vilande, eller om de är att anse som studier som ger rätt till bibehållen förtidspension under studietiden.

15.4.8 När anmälan om studier inte görs

Den förtidspensionär som har för avsikt att bedriva studier åläggs enligt vad som ovan föreslås en anmälningsskyldighet till försäkringskassan. Denna anmälningsskyldighet gäller även i de fall studierna fortsätter efter ett år. Anmälningsskyldigheten är en förutsättning för att försäkringskassan skall kunna ta ställning till om personen har rätt att bedriva

studierna under tid med förtidspension eller om förtidspensionen skall vara vilande under studietiden.

I de fall personen inte uppfyller den skyldighet som han eller hon har blivit ålagd, dvs. att göra en anmälan till försäkringskassan, bör det finnas möjlighet för kassan att vidta vissa åtgärder. Detta kan sägas vara en förutsättning för att skapa tilltro till systemet och se till att reglerna efterlevs så att personer med förtidspension inte skall kunna studera under flera år med bibehållen förtidspension. Om personen ifråga har studerat under ett år med förtidspension och därefter fortsätter studierna utan att ha anmält detta till försäkringskassan, skall förtidspensionen förklaras vilande fr.o.m. andra studieåret. Beslut om vilandeförklaring av förtidspensionen bör i sådana fall även kunna ske retroaktivt. Däremot bör inte personen bli återbetalningsskyldig för förfluten tid då förtidspensionen i flertalet fall torde vara den enda försörjningskällan. Om studiemedel har uppburits under samma tid har också dessa samordnats med förtidspensionen.

Försäkringskassan bör även i dessa fall utreda huruvida studierna har bedrivits med sådan framgång att det kan ge en indikation om att det också finns en arbetsförmåga. Försäkringskassan har därvid att ta ställning till om förtidspensionen skall dras in helt eller sättas ned beroende på resultatet av arbetsförmågebedömningen. Personen har därvid möjlighet att ansöka om studiemedel i det fall detta inte tidigare är gjort. Det blir däremot svårare att bedöma arbetsförmågan i de fall personen nyligen har påbörjat studier eller då dessa inte har pågått under en längre tid, och personen tidigare inte har studerat. Enligt utredningens mening bör försäkringskassans ställningstagande i det här fallet vara att besluta om att ettårsregeln skall tillämpas fr.o.m. den datum som studierna påbörjades.

16 Koppling till det reformerade ålderspensionssystemet

16.1 Direktiven

Förtidspensioneringen är idag en del av pensionssystemet och reglerna för förmånsberäkning är i huvudsak knutna till vad som gäller för ålderspensioneringen. Reformeringen av ålderspensionssystemet medför att ålderspension kommer att beräknas enligt nya principer och att ålderspensionssystemet såväl lagtekniskt som finansiellt kommer att utgöra ett från andra socialförsäkringsgrenar avskilt system.

Enligt utredningens direktiv skall utredaren ta ställning till hur ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall ansluta till reglerna i det reformerade ålderspensionssystemet. Därvid skall övervägas hur och i vilken omfattning ålderspensionsrätt skall tillgodoräknas den som uppbär sådan ersättning. Konsekvenserna i form av ålderspensionens storlek för dem som perioden innan ålderspensioneringen uppbär ersättning för långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall analyseras. En utgångspunkt för ett nytt system bör vara att ersättningen inte resulterar i högre inkomstrelaterad ålderspension än vad fortsatt yrkesarbete hade inneburit. Utredaren skall dessutom bedöma vilken tidpunkt för övergång till ålderspension som är lämplig.

16.2 Inledning

Som tidigare behandlats har ett system för ekonomisk ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom starka kopplingar till såväl sjukförsäkringen som ålderspensionssystemet. Man kan ha synsättet att en förtidspensionering i viss mån kan liknas vid ett tidigt uttag av ålderspension, dock under den speciella förutsättningen att det på medicinsk grund kan fastställas att individen helt eller delvis förlorat sin arbetsförmåga i förtid. Det stora flertalet personer som beviljats förtidspension har vid det tillfället uppnått en ålder som ligger

relativt nära 65 års ålder, vilket får anses vara den normala pensionsåldern även i det reformerade ålderspensionssystemet. På så sätt kan kopplingen till ålderspensionssystemet sägas vara stark. I många avseenden kan dock kopplingen till sjukförsäkringen sägas vara starkare. Även om förtidspensionerna till skillnad från idag inte längre är kopplade till pensionssystemet är det viktigt att kopplingen mellan ålders- och förtidspension i viss mån bibehålls.

Skälen till att kopplingen mellan de båda systemen fortfarande är påtaglig finns på såväl individ- som samhällsnivå. På samhällsnivå dels vad avser de kompenserande omfördelningseffekter som behandlats i kapitel 3 och bilaga 4 och som de båda systemen gemensamt har, dels vad gäller det förhållande att också ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör grunda rätt till ålderspension. Således påverkar förtidspensionssystemet, dess ersättningsnivåer och andra särskilda regler om ålderspensionsrätt, också intäkter och/eller kostnader i ålderspensionssystemet. På individnivå ligger kopplingen mellan de båda systemen också i vilken mån förtidspension (eller långtidssjukpenning) ger ålderspensionsrätt, dvs. om ersättningen utöver att vara en försäkring mot utebliven förvärvsinkomst under den aktiva tiden, också är en försäkring mot uteblivet intjänande av ålderspensionsrätt. Dessutom är det en viktig fråga hur den enskildes inkomster förändras vid övergången från förtidspension/långtidssjukpenning till ålderspension. I nuvarande förtidspensions- och ålderspensionssystem utbetalas ålderspensionen med samma belopp (om man bortser från indexuppräkningen) som tidigare utbetalats i förtidspension. Undantag gäller för de personer som saknar intjänad pensionsrätt, dvs. ATP, eller i de fall ATP understiger pensionstillskottet. En förtidspensionär får i dessa fall upp till dubbelt pensionstillskott medan en ålderspensionär endast får enkelt pensionstillskott.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att faktiska förvärvsinkomster som regel bör utgöra det som ur individens synvinkel ger störst effekt på framtida pensionsrätt. För den händelse en individ på grund av sjukdom drabbas av sådan arbetsförmågenedsättning att möjligheten att förtjäna förvärvsinkomst begränsas skall förtidspensionen försäkra förvärvsinkomsten. Av olika skäl utgår inte full kompensation för förlorad inkomst. Ett av skälen är att försäkringen bör innehålla en självrisk. Utredningen anser emellertid att även den på grund av sjukdomen förlorade möjligheten att intjäna ålderspensionsgrundande inkomst bör vara försäkrad.

En ytterligare utgångspunkt för utformning av ålderspensionspensionsrätt för förtidspension, bör vara att den person som drabbats av permanent nedsättning av arbetsförmågan till följd av sjukdom, inte skall komma i en sämre eller bättre situation än som skulle ha varit

fallet om han eller hon fortsatt att arbeta, eller i förhållande till den förvärvsarbetande befolkningen. I linje härmed bör som regel hela den antagna inkomsten utgöra pensionsgrundande inkomst. Det främsta motivet är att den självrisk som försäkringen innehåller endast bör betalas under den tid då individen faktiskt, på grund av sjukdomen, tvingas avstå från förvärvsarbete och -inkomst och inte under den tid då ålderspension utgår. Om den utgående förmånen skall utgöra grund för ålderspensionsrätt kommer individens årliga pensionsrätt att minska med 35 procent jämfört med om det istället är hela den antagna inkomsten som utgör grund för pensionsrätten. Ett annat skäl till att hela antagandeinkomsten bör utgöra pensionsgrundande inkomst är att ålderspensionssystemet i sig innehåller en begränsning av ersättningsnivån och en lägre kompensationsgrad vad gäller pensionsgrundande inkomst skulle således innebära en dubbel kompensationsförlust.

Om antagandeinkomsten skall utgöra grund för ålderspensionsrätt under hela förtidspensionstiden till tidpunkten för övergång till ålderspension, kan det emellertid leda till att förtidspensionärerna blir överkompenserade i förhållande till om de hade fortsatt att arbeta och gentemot övriga som förvärvsarbetar. De underlag som utredningen har tagit fram visar nämligen att förvärvsinkomsterna, i genomsnitt, har en stagnerande eller fallande utveckling för individer när de närmar sig slutet av yrkeslivet.

16.3 Övergång från långtidssjukpenning till ålderspension

Utredningens förslag: I fråga om rätt att uppbära långtidssjukpenning under tid med ålderspension eller i annat fall vid hög ålder bör motsvarande regler införas som idag gäller beträffande sjukpenning.

Utredningen anser att rätten att uppbära långtidssjukpenning bör anknyta till rätten att uppbära sjukpenning med ålderspension under tid med hänsyn till de båda ersättningarnas likartade syften. I 3 kap. 3 § AFL föreskrivs att en individ för tid efter den månad då den försäkrade uppnått 70 års ålder eller dessförinnan börjat uppbära hel ålderspension ska sjukpenning kunna utgå i högst 180 dagar. I detta avseende bör långtidssjukpenning jämställas med sjukpenning på så sätt att sammanlagt högst 180 dagar med sjukpenning eller långtidssjukpenning kan utgå.

16.4 Tidpunkt för övergång från förtidspension till ålderspension

Utredningens förslag: Övergång från förtidspension till ålderspension skall ske den månad som individen uppnår 65 års ålder eller vid den tidpunkt dessförinnan då individen börjar uppbära ålderspension.

I nuvarande ålderspensionssystem finns en fastställd allmän pensionsålder på 65 år. Enligt riktlinjerna för det reformerade ålderspensionssystemet skall det inte finnas någon allmän pensionsålder vad gäller inkomstgrundad pension. Istället skall det tillämpas en flexibel pensionsålder. Det skall dock finnas en nedre åldersgräns. Från fyllda 61 år får man rätt att själv välja när man skall ta ut sin inkomstgrundade pension. Till följd av att det reformerade ålderspensionssystemet baseras på livsinkomstprincipen blir dock pensionen livsvarigt lägre ju tidigare pensionen tas ut. För den som inte har någon intjänad pensionsrätt utan enbart har rätt till garantinivån gäller däremot att uttag av denna kan ske tidigast från 65 års ålder.

För att en individ ska ha rätt till förtidspension krävs att det kan konstateras att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Nedsättningen av arbetsförmågan innebär att individen inte har den möjligheten att själv välja att förvärvsarbeta till 65 års ålder (eller till en senare tidpunkt) som gäller för andra.

Att låta förtidspensioner övergå i ålderspension vid 61 års ålder skulle leda till att förtidspensionärer regelmässigt fick en mycket låg inkomstrelaterad ålderspension, eftersom den skulle beräknas med tillämpning av ett relativ sett högre s.k. delningstal.

I det reformerade ålderspensionssystemet får garantipensionen tas ut från och med 65 års ålder. Att låta löpande förtidspensioner avlösas av ålderspension före 65 års ålder skulle således innebära att denna kategori ställs utan grundskydd fram till fyllda 65 år.

Mot bakgrund av ovanstående förhållanden bör 65 år även fortsättningsvis vara den ålder då en löpande förtidspension avlöses av ålderspension.

16.5 Ålderspensionsrätt vid långtidssjukpenning

Utredningens förslag: Långtidssjukpenning skall grunda ålderspensionsrätt på motsvarande sätt som sjukpenning, dvs. pensionsrätt beräknas på utgående förmån.

Den huvudsakliga skillnaden mellan sjukpenning och långtidssjukpenning är att långtidssjukpenningen grundas på ett historiskt inkomstunderlag, inkomsterna under de två i inkomsthänseende bästa åren av de tre senaste åren, medan det är den aktuella inkomsten som utgör underlag för beräkning av sjukpenningen.

Enligt Ds 1997:67 är det den utbetalda ersättningen från bl.a. sjukpenningförsäkringen som skall utgöra underlag för pensionsrätt.

Utredningen anser att pensionsgrundande inkomst under tid med långtidssjukpenning bör tillgodoräknas på motsvarande sätt som i fråga om en period med sjukpenning med tanke på de båda ersättningarnas likartade syften. Detta kan anses strida mot utredningens uppfattning att det som regel bör vara den beräknade framtida inkomsten som skall utgöra underlag för ålderspensionsrätt. Det finns dock en skillnad mellan långtidssjukpenning och förtidspension som kan motivera olika beräkningssätt vad beträffas ålderspensionsrätt. Långtidssjukpenning betalas som regel endast ut under något eller några år, medan förtidspension kan betalas ut under flera årtionden. Det är därför betydligt viktigare för den som tidigt har blivit förtidspensionär att det är den beräknade framtida förvärvsinkomsten som personen skulle ha haft om han eller hon inte blivit sjuk, dvs. antagandeinkomsten, som skall ge ålderspensionsrätt, och inte den utgående förmånen än vad det är för den som uppbär långtidssjukpenning.

16.6 Ålderspensionsrätt vid förtidspension

Utredningens förslag: En försäkring mot utebliven förvärvsinkomst vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga bör också utgöra en försäkring mot utebliven inkomstrelaterad ålderspensionsrätt.

Utredningen anser att en försäkring som avser att ersätta det inkomstbortfall som en individ drabbas av när arbetsförmågan varaktigt sätts ned på grund av sjukdom bör innefatta även det framtida bortfallet av

ålderspension. Såväl i det nuvarande pensionssystemet som i det reformerade ålderspensionssystemet utgår beräkningen av en individs ålderspension huvudsakligen från de förvärvsinkomster som individen haft och de avgifter som därmed erlagts till ålderspensionssystemet. För att en försäkring som avser att ersätta ett inkomstbortfall vid sjukdom som nedsätter arbetsförmågan på ett sådant sätt att förmågan att förvärvsarbeta begränsas skall anses som fullgod, bör också en framtida ålderspensionsrätt försäkras.

En naturlig utgångspunkt för på vilken nivå som den pensionsgrundande inkomsten ska ligga bör vara den prognos om framtida inkomster om nedsättningen av arbetsförmågan inte inträffat som antagandeinkomsten utgör.

16.6.1 Pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp under tid med förtidspension

Utredningens förslag: Såväl inkomstrelaterad förtidspension som garantibelopp till förtidspensionär skall utgöra pensionsgrundande inkomst.

Den som har inkomstrelaterad förtidspension och som inte fyllt 60 år skall, utöver pensionsgrundande inkomst, även tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp som motsvarar skillnaden mellan utgående förtidspension och antagandeinkomsten.

Enligt vad som tidigare angivits är det utredningens uppfattning att det är den beräknade framtida förvärvsinkomsten som personen skulle ha haft om han eller hon inte blivit sjuk, dvs. antagandeinkomsten, som i princip ska bestämma den inkomst som skall utgöra grund för ålderspensionsrätt. På så sätt kommer försäkringen att utöver att ersätta det omedelbara inkomstbortfallet, också ersätta den förlust av intjänad ålderspensionsrätt som nedsättningen av arbetsförmågan medför.

Antagandeinkomsten bör emellertid inte utgöra grund för ålderspensionsrätt under hela förtidspensionstiden t.o.m. 64 års ålder. De underlag som utredningen har tagit fram visar nämligen att förvärvsinkomsterna, i genomsnitt, har en stagnerande eller fallande utveckling för individer när de närmar sig slutet av sitt yrkesverksamma liv. Om antagandeinkomsten skulle utgöra grund för ålderspensionsrätt under hela förtidspensionstiden t.o.m. 64 års ålder, kan förtidspensionärerna därför anses bli överkompenserade i förhållande till vad som skulle ha varit fallet om de hade fortsatt förvärvsarbeta.

Utredningen har valt en konstruktion för beräkning av ålderspensionsrätt för den som är förtidspensionär som till stor del överensstämmer med den som gäller för andra former av ersättningar från socialförsäkringen. Det är i dessa fall den utgående förmånen som utgör den pensionsgrundande inkomsten i dessa fall.

Utredningen föreslår således att ålderspensionsavgift erläggs på utgående förtidspension t.o.m. 64 års ålder. Den som inte fyllt 60 år skall, utöver pensionsgrundande inkomst, även tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp t.o.m. det år personen fyller 59 år. Det pensionsgrundande beloppet motsvarar skillnaden mellan den utgående förtidspensionen motsvarar och den antagandeinkomst som utgjort grund för beräkning av förtidspensionen.

I det föreslagna förtidspensionssystemet ingår även ett grundskydd i form av garantibelopp till förtidspensionärer för dem som inte kan tillgodoräkna sig en inkomstrelaterad förtidspension eller vars inkomstrelaterade förtidspension är så låg att den understiger en viss given nivå. Ett sådant garantibelopp har inte i första hand sin grund i en prognostiserad eller antagen inkomst, utan utgör endast en utfyllnad för att förtidspensionen ska komma upp till en angiven nivå. Även garantibeloppet bör dock utgöra pensionsgrundande inkomst och således grunda ålderspensionsrätt. För dem som har en viss antagandeinkomst (vilket innebär en till viss del inkomstgrundad förtidspension) utgör den pensionsgrundande inkomsten således summan av antagandeinkomsten och garantibeloppet.

16.6.2 Pensionsgrundande inkomst för förvärvsinkomster under tid med förtidspension

Utredningens förslag: Om en individ uppbär förtidspension som är helt inkomstgrundad ska eventuella förvärvsinkomster reducera antagandeinkomsten.

Om en individ som här förtidspension även har vissa förvärvsinkomster bör dessa också vara pensionsgrundande. I kapitel 14 beskrivs hur förtidspensionärer under vissa förutsättningar skall ha möjlighet att arbeta och förtjäna förvärvsinkomst. Den utgående förtidspensionen ska enligt förslaget reduceras med 80 procent av den förvärvsinkomst som individen har. Syftet med att endast reducera förtidspensionen med 80 procent av förvärvsinkomsten är, att de personer som arbetar skall tjäna på förvärvsarbetet för att på så sätt stimuleras till att vara aktiva.

Den som har förvärvsarbetat får genom reduceringen av förtidspensionen med 80 procent av förvärvsinkomsten genom den ovan beskrivna konstruktionen innebärande att utgående förtidspension skall utgöra pensionsgrundande inkomst således även sin ålderspensionsrätt för förtidspension reducerad i motsvarande mån. Utredningen anser emellertid att hela förvärvsinkomsten bör reducera den ålderspensionsrätt som personen i fråga får från förtidspensionssystemet. Utredningen föreslår därför att den del av förvärvsinkomsten som inte reducerat förtidspensionen, skall reducera det pensionsgrundande beloppet.

16.6.3 Pensionsgrundande inkomst vid partiell förtidspension och särskild inkomstutfyllnad

Vad som beskrivits ovan gällande pensionsgrundande inkomst för förtidspensionärer med hel förmån bör i sin helhet gälla för också dem som uppbär partiell förmån.

Särskild inkomstutfyllnad kan beviljas en person som till följd av sjukdom eller därmed jämställt tillstånd drabbats av nedsatt arbetsförmåga och övergår till ett arbete med en lön som är lägre än vad som skulle ha utgått i förtidspension om personen istället hade beviljats pension. Den särskilda inkomstutfyllnaden utgörs av mellanskillnaden mellan en fiktiv förtidspension och lönen i det arbete som personen bedöms klara. Även den särskilda inkomstutfyllnaden bör ge ålderspensionsrätt då den särskilda inkomstutfyllnaden utgör en inkomstgaranti för den som till följd av sjukdom inte kan arbeta kvar inom sitt tidigare arbete men som bedöms ha en arbetsförmåga i ett arbete där han eller hon får en lön som är betydligt lägre än tidigare lönesättning.

Den konstruktion som utredningen har valt för beräkning av särskild inkomstutfyllnad medför att beslut om ålderspensionsrätt bör fattas i samband med att försäkringskassan beslutar om särskild inkomstutfyllnad. Ålderspensionsrätten bör bestå av mellanskillnaden mellan det inkomstunderlag som utgör beräkningsgrund för den fiktiva förtidspensionen, dvs. det som skulle ha varit personens framtida beräknade inkomst om han eller hon istället hade blivit förtidspensionär, reducerad med den förvärvsinkomst som fastställdes vid beslut om särskild inkomstutfyllnad. Denna mellanskillnad bör utgöra pensionsgrundande belopp. Om den faktiska förvärvsinkomsten under något år överstiger den förvärvsinkomst som utgjort grund för beräkning av den särskilda inkomstutfyllnaden och det pensionsgrundande beloppet, bör det överskjutande beloppet reducera det pensionsgrundande beloppet för det

året. Den person som beviljats särskild inkomstutfyllnad blir med denna konstruktion garanterad en ålderspensionsrätt som uppgår till samma nivå som vid förtidspension under förutsättning av att den faktiska förvärvsinkomsten uppgår till lägst den nivå som fastställdes vid beslut om särskild inkomstutfyllnad.

16.7 Konsekvenser på ålderspensionsrätten för tidigare förtidspensionärer och mottagare av långtidssjukpenning

Som angivits ovan bör ett system för ersättning vid långvarig nedsättning av arbetsförmåga inte bara fungera som en försäkring mot uteblivna förvärvsinkomster under den tid som ersättningen utgår utan också försäkra mot uteblivna inkomster vid ålderspension. Enligt de förslag som ovan redovisats tillgodoräknas förtidspensionärer med inkomstrelaterad förtidspension ålderspensionsrätt på belopp motsvarande den s.k. antagandeinkomsten.

I vissa fall kan en antagandeinkomst inte beräknas eller det inkomstunderlag som ska fastställa rätten till ersättning är inte tillräckligt för att ge en rimlig ersättning. Garantibeloppet utgör i dessa fall pensionsgrundande inkomst.

I de fall en individ under tid med förtidspension också intjänar förvärvsinkomster är dessa, liksom alla andra förvärvsinkomster, pensionsgrundande. Eftersom förtidspensionssystemet försäkrat förlusten av dessa pensionsgrundande inkomster bör individens antagandeinkomst, för att undvika överkompensation, reduceras av faktisk intjänad förvärvsinkomst.

Vad gäller ersättning som utgår som kompensation för annat än varaktigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom bör ålderspensionsrätten intjänas på samma grunder oavsett om arbetsförmågan är kortvarigt eller långvarigt nedsatt. En åtskillnad mellan sjukpenning och långtidssjukpenning, vad avser hur den pensionsgrundande inkomsten bestäms, skulle i annat fall innebära att kort- eller långvarig nedsättning av arbetsförmågan innebär olika utfall i pensionsrätt trots att den sammanlagda sjukfrånvaron är densamma.

Utredningens uppfattning är att ovan föreslagna regler innebär att förtidspensionärer i den mån de har tillräckliga inkomster för att få tillgodoräkna sig antagandeinkomst, och att en uppskattning av framtida inkomster därmed kan göras, i ålderspensionssystemet inte behandlas annorlunda än de som inte drabbas av sjukdom. Om någon antagandeinkomst inte kan beräknas innebär rätten att tillgodoräkna sig pen-

sionsgrundande inkomst på grundnivåutfyllnaden att viss pensionsrätt ändå kommer att tillfalla individen, tillräckligt för att skilja dessa från de som av eget val avstått från förvärvsinkomster. Även den som inte haft några förvärvsinkomster och på grund av sjukdom förtidspensioneras i unga år kommer på detta sätt och genom det system med garantipension som finns i det reformerade pensionssystemet att ha en pensionsrätt vid ålderspensionering som överstiger den absoluta garantipensionsnivån på 2,1 basbelopp. Detta har varit utredningens avsikt vid utformandet av regler för tillgodoräknande av pensionsgrundande inkomst.

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Sammanfattning

I detta kapitel ger utredningen sin syn på när förslagen till förändringar i systemet för ersättning till försäkrade med långvarigt nedsatt arbetsförmåga kan träda ikraft samt hur övergången till det nya systemet skall ske. Enligt utredningens bedömning kan utredningens förslag av flera skäl, framför allt problematiken i samband med övergången till 2000-talet, inte träda i kraft förrän den 1 januari år 2001. De förslag som inte kräver några större anpassningar av datasystemen kan dock träda i kraft tidigare. Utredningen förordar därför att förslagen om rehabilitering och kriterier för förtidspension och sjukpenning träder i kraft redan den 1 januari år 1999.

De nya reglerna för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom skall få effekt endast för framtidens förtidspensionärer och långtidssjuka.

17.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De förslag till nytt system för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga som utredningen i sitt betänkande skall träda ikraft den 1 januari år 2001. Förslagen till kriterier vid bedömning av rätt till sjukpenning och förtidspension samt förslagen om ändringar i 22 kap. AFL föreslås, med undantag av de förslag som berör långtidssjukpenning, träda ikraft den 1 januari 1999.

I de direktiv (1997:9) som ligger till grund för utredningens uppdrag anges inte något datum när regeringen avser att ett förslag till förändringar inom systemet för långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall träda i

kraft. Regeringen planerar att avlämna en proposition i de frågor som behandlas av utredningen under våren 1998. Vid valet av en lämplig tidpunkt för en övergång till de delvis nya regler som utredningen föreslår finns det ett antal faktorer att ta hänsyn till.

Enligt den tidsplan som gäller för ålderspensionssystemets ikraftträdande är avsikten att detta skall införas i två steg. Den 1 januari år 1999 skall det reformerade ålderspensionssystemet träda i kraft. Vid denna tidpunkt skall det reformerade systemets intjänanderegler börja tillämpas. De första utbetalningarna av den nya ålderspensionen skall dock ske först från och med den 1 januari 2001. En av utredningens huvuduppgifter har varit att anpassa förtidspensionerna till det föreslagna reformerade ålderspensionssystemet. Det är därför lämpligt att det nya förtidspensionssystemet börjar tillämpas i samband med införandet av ålderspensionssystemet. Det finns i så fall två tidpunkter att välja mellan för ett ikraftträdande av förtidspensionssystemet; år 1999 och 2001. Det är enligt utredningens uppfattning viktigare att förmånerna inom de båda systemen börjar betalas ut vid samma tidpunkt än att de i formell mening träder ikraft vid samma tidpunkt. Utredningen gör därför den bedömningen att de avgivna förslagen till ett nytt förtidspensionssystem bör träda ikraft den 1 januari år 2001.

Som framgår av kapitel 10 i betänkandet så föreslår utredningen att ersättningsformen sjukbidrag tas bort. Förslaget går ut på att en del av dem som med dagens regler beviljas sjukbidrag, som är en pensionsförmån, i stället kommer att få ersättning inom sjukförsäkringssystemet i form av långtidssjukpenning. Detta leder till att en sådan person inte kommer att ha rätt till bostadstillägg till pensionärer (BTP). I kapitel 10 har utredningen belyst de konsekvenser som detta kan få för denna grupp. Det är utredningens uppfattning att dessa konsekvenser måste analyseras vidare och att förslag till förändringar inom bostadsstödssystemet måste genomföras för att vissa grupper inte skall drabbas alltför hårt ekonomiskt av utredningens förslag. Det är därför utredningens uppfattning att förslaget om att införa långtidssjukpenning inte kan genomföras utan att ändringar i bostadsstödssystemet samtidigt görs. Som också framgått av kapitel 10 har regeringen för avsikt att tillsätta en utredning med uppdrag att se över BTP-systemet. De förslag som denna utredning kan komma med bör därför föreligga innan förtidspensionsutredningens förslag kan träda i kraft. Detta talar för att förslagen tidigast kan genomföras år 2000.

Som framgått ovan så gör utredningen den bedömningen att de kompletterande avtalsförsäkringar som arbetsmarknadens parter har slutit avtal om kan komma att påverkas av utredningens förslag. Avtalsförsäkringarna är en viktig del av skyddet vid långvariga sjukdomar. Det är därför nödvändigt att parterna ges tillfälle att under tiden mellan

ett riksdagsbeslut om införande av de föreslagna förändringarna och det faktiska ikraftträdandet får tid att se över om och på vilka punkter anpassningar till det nya systemet behöver göras. Det är därför även av detta skäl naturligt att förändringarna träder i kraft tidigast vid sekelskiftet.

Ett ytterligare skäl som talar för ett ikraftträdande vid denna tidpunkt är de administrativa problem som är förenade med ett tidigare startdatum. Det behövs tillräckligt utrymme för att utbilda försäkringskassornas personal så att de kan tillämpa de nya reglerna när de träder ikraft. Det kommer även att behövas tid för att informera de försäkrade om vilka förändringar som är att vänta. Det starkaste argumentet för ett ikraftträdande år 2001 är dock de problem som kommer att uppstå i samband med tusenårsskiftet. Det är allmänt bekant att det blir stora problem i många datasystem vid övergången till tjugohundratalet. Detta gäller inte minst Riksförsäkringsverkets dataprogram. Ett omfattande projekt har dragits i gång för att anpassa befintliga dataprogram inför övergången till 2000-talet. Detta arbete kommer att vara så omfattande att det enligt Riksförsäkringsverkets bedömning i praktiken kommer att vara omöjligt att dessutom iordningställa program för beräkning av ett nytt förtidspensionssystem med ett ikraftträdande före år 2000.

Även om det är av värde att det nya förtidspensionssystemet kan komma igång så snabbt som möjligt är det utredningens bedömning att det inte är praktiskt möjligt med ett ikraftträdande av de delar av utredningens förslag som innebär förändringar i datasystemen förrän tidigast år 2000. Med hänsyn även tagen till tidsplanen för införandet av det reforemerade ålderspensionssystemet är det lämpligt att utreedningens huvudförslag träder i kraft den 1 januari 2001 samtidigt som pensioner enligt det reformerade ålderspensionssystemet börjar betalas ut.

Det föreligger inte samma skäl mot att låta de förslag som inte är kopplade till ålderspensionsreformen och som inte heller kräver några större anpassningar av försäkringskassornas dataprogram träda ikraft vid ett tidigare datum. Inte heller torde enligt utredningens bedömning ett borttagande av rehabiliteringspenningen medföra några svåröverkomliga administrativa problem eller kräva särskilt stora resurser. Det finns därför anledning att vid en tidigare tidpunkt genomföra de förändringar som i kapitel 11 föreslås i fråga om rehabiliteringsersättning och rehabiliteringsplanering m.m. liksom de förslag till förändringar och förtydliganden som i kapitel 7 föreslås avseende kriterier för rätt till sjukpenning och förtidspension.

17.2 Övergångsregler

Utredningen föreslår: De nya reglerna för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom skall få effekt endast för framtidens förtidspensionärer och långtidssjuka.

På grund av tidsbrist har utredningen inte haft möjligheter att utforma konkreta bestämmelser och lagförslag beträffande de övergångsregler som är nödvändiga vid en så omfattande reform som förslagen innebär. Avsikten är att återkomma i denna fråga vid ett senare tillfälle.

En allmän utgångspunkt för det kommande arbetet med övergångsbestämmelserna är dock att det endast är kommande långtidssjuka och förtidspensionärer som i någon större utsträckning skall beröras av de nya reglerna. Vissa generationer som har fått sin ersättning beviljad innan det nya systemet träder i kraft skall få ersättningen omräknad, men till ett belopp på motsvarande nivå som med nuvarande regler.

18 Övriga frågor

Sammanfattning

I detta kapitel behandlas i avsnitt 18.2 frågor om vilken inverkan vistelse på institution skall ha på ersättningar i form av förtidspension och långtidssjukpenning. I avsnitt 18.3 behandlas frågan om samordning mellan förtidspension enligt utredningens förslag och arbetsskadelivräntor och andra motsvarande ersättningar enligt äldre lagstiftning. Utredningen föreslår i båda avsnitten regler som i princip endast innebär en anpassning av i dag gällande regler till de nya ersättningsformerna.

18.1 Reduktion av pensionsförmån i vissa fall

18.1.1 Inledning

För dem som är berättigade till folkpension i form av förtidspension och som frivilligt eller på grund av tvång vistas på kriminalvårdsanstalt, vårdinstitutioner m.m. som drivs eller finansieras av stat eller kommun gäller enligt *nuvarande regler* i AFL att vistelsen kan medföra att folkpensionen i olika utsträckning och på olika sätt reduceras. Ifrågavarande regler om avdrag på förtidspension kan i dag tillämpas med avseende på häktade, intagna på kriminalvårdsanstalter, underåriga pensionsberättigade som vistas på hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen eller på annat sätt åtnjuter vård eller försörjning mot avgift som erläggs av en kommun, elever i specialskolor samt boende på vårdhem eller specialsjukhus som avses i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

AFL innehåller vidare bestämmelser i 3 kap. 15 § om reduktion av sjukpenning för häktade, intagna på kriminalvårdsanstalt eller hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av

unga samt dem som bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende eller familjehem enligt socialtjänstlagen som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol eller narkotika.

Alltsedan införandet av det allmänna pensionssystemet genom 1913 års lag om allmän pensionsförsäkring har det förekommit bestämmelser om reducering av allmän pension till personer som tvångsvis eller frivilligt vistas på olika slag av statliga eller kommunala institutioner och i anledning av detta får sin huvudsakliga försörjning tryggad av stat eller kommun.

Det var inledningsvis fråga om intagna på så kallade fattigvårds- och sjukvårdsanstalter samt på häkten, fängelser och tvångsarbetsanstalter. Genomgående gällde att eventuell avgiftsfinansierad pension lämnades orörd. I fråga om vistelse på de kommunala eller kommunfinansierade institutionerna var det kommunen som fick uppbära grundskyddspensionen och därav tillgodogöra sig kostnaderna för vården eller försörjningen. När systemet med särskilda anstalter för missbrukare av alkohol tillkom omfattades även dessa anstalter av reglerna om reduktion av pension.

Under de första decennierna från det allmänna pensionssystemets tillkomst innebar reglerna att en intagen endast fick behålla eventuell avgiftsfinansierad pension och att eventuell grundskyddspension reducerades i dess helhet. Så småningom fick emellertid de pensionsberättigade genom 1946 års lag om folkpension rätt att för egen del behålla vissa belopp av sådan icke avgiftsfinansierad pension. I och med denna lag blev dessutom de intagna inom den allmänna sjukvården undantagna från reglerna om reduktion av pension.

I frågan om huvuddelen av de kategorier som är berättigade till förtidspension och som vistas på kommunala eller kommunfinansierade institutioner har utvecklingen inneburit att de inte längre omfattas av reglerna om reduktion av pension. I stället har en övergång skett till olika system som innebär att de intagna debiteras viss ersättning per dag som de vistas på institution.

Beträffande dem som vistas i olika boendeformer inom socialtjänsten såsom *hem för vård eller boende eller familjehem* och inte är underåriga gäller således att de – på grund av möjligheten för en kommun att enligt 34 § första stycket socialtjänstlagen (1980:620) debitera dem ersättning för uppehälle m.m. – inte drabbas av reducering av pension.

Inte heller huvuddelen av dem som vistas inom olika boendeformer inom äldre- eller handikappomsorgen drabbas av någon reducering av pensionen. Pensionsberättigade som är helinackorderade i av kommun enligt 20 § andra stycket socialtjänstlagen (1980:620) inrättad boendeform för service och omvårdnad för äldre människor med behov av sär-

skilt stöd eller bor i bostad med särskild service som avses i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade omfattas sålunda inte av reglerna om avdrag på pension. För dessa kategorier gäller i stället att de i mån av förmåga debiteras avgifter av kommunen för sitt boende.

Som nämnts ovan kan dock förtidspensionen i form av folkpension enligt *nuvarande regler* reduceras för häktade, intagna på kriminalvårdsanstalter, elever i specialskolor, underåriga som vistas på bl.a. hem för vård eller boende inom socialtjänsten samt vissa av de boende på vårdhem eller specialsjukhus inom omsorgsvården.

10 kap. 2 § AFL innehåller bestämmelser om avdrag på folkpension som, vad avser förtidspension, tillämpas beträffande häktade och intagna på kriminalvårdsanstalt samt elever i specialskolor.

Vad gäller dem som är intagna på vårdhem eller specialsjukhus som avses i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda samt vissa av dem som är intagna i hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller på annat sätt åtnjuter vård eller försörjning mot avgift som erläggs av en kommun, finns bestämmelser i *10 kap. 3 § AFL.* Dessa innebär att den som driver anstalten eller kommun eller landsting som genom avgifter finansierar vården, i den mån regeringen förordnar, får uppbära så stor del av vårdtagarens folkpension som svarar mot kostnaderna för vården eller försörjningen, varvid den pensionsberättigade dock alltid är berättigad att för egen del behålla ett visst belopp.

Regeringen och Riksförsäkringsverket har i kungörelsen (1971:831) om pensionsbelopp enligt 10 kap. 2 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring, Riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1977:4) om allmän pension vid viss anstaltsvård och kungörelsen (1962:393) om rätt i vissa fall för kommun eller annan att uppbära folkpension utfärdat föreskrifter om tillämpningen av 10 kap. 2–3 §§ AFL.

De ovan berörda reglernas innehåll kan, vad avser huvuddelen av dem som uppbär förtidspension och beträffande vilka 10 kap. 2 eller 3 § AFL tillämpas, sammanfattas så att de pensionsberättigade av sin folkpension får behålla ett belopp motsvarande 30 procent av folkpensionen, inklusive pensionstillskott, för en ogift ålderspensionär, dvs. för närvarande drygt *1 300 kr per månad.*

För att pensionen skall kunna reduceras enligt 10 kap. 2 § eller uppbäras av annan enligt 10 kap. 3 § krävs att den pensionsberättigade vistats på anstalt eller annan institution under en hel kalendermånad (den s.k. helmånadsregeln) dvs. från och med den första till och med den sista dagen i en kalendermånad.

Beträffande de tidigare kommunala bostadstilläggen gällde att de, med stöd av en hänvisning i 13 § lagen (1962:392) om hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg till folkpension, vid anstalts- eller institutionsvistelse som omfattades av 10 kap. 2 eller 3 §§ AFL reducerades på samma sätt som folkpensionen. Någon sådan hänvisning förekommer dock inte i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Frågan om rätten till bostadstillägg enligt nuvarande regler till förtidspensionärer som vistas på institution regleras därför enbart i 2 § andra eller tredje stycket lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Dessa regler innebär att försäkringskassan får göra en bedömning från fall till fall huruvida ifrågavarande förtidspensionärs bostad kan anses utgöra sådan permanentbostad som berättigar till bostadstillägg.

Som framgått av framställningen ovan tar de aktuella bestämmelserna om reduktion av pension vid anstaltsvistelse endast sikte på folkpensionsförmånerna. ATP påverkas således inte i något fall.

Det framstår i och för sig som önskvärt att såväl pensionsberättigade som de som är berättigade till andra socialförsäkringsförmåner och som vistas på olika slag av institutioner och i anledning därav har sin försörjning tryggad av stat eller kommun så långt möjligt behandlas på ett enhetligt sätt i fråga om vilken verkan vistelsen får för deras ekonomiska förhållanden. Vad som komplicerar bilden är dock bl.a. att två olika modeller, dvs. reduktion av pension respektive debitering av avgifter för uppehälle, tillämpas parallellt. Den ena modellen, avgiftsdebitering, används företrädesvis vid vistelse inom missbruksvården och vården av de psykiskt störda medan den andra, reduktion av pension, används vid vistelse på kriminalvårdsanstalt. Systemet med påföljder i anledning av brott har emellertid utvecklats så att en tilltalad kan dömas till antingen fängelse eller påföljder som innebär att han vårdas i de nyss nämnda vårdformerna och att en tilltalad som dömts till fängelse delvis kan avtjäna detta straff i en sådan vårdform.

I vart fall i avvaktan på en mer övergripande översyn av systemet, eventuellt med en övergång till avgiftsdebitering vid all institutionsvistelse, torde det föreligga behov av regler om reducering av även den framtida förtidspensionen. Vad beträffar den av utredningen föreslagna ersättningsformen långtidssjukpenning torde det naturliga vara att tillämpa de nu gällande reglerna om institutionsvistelses inverkan på sjukpenning

18.1.2 Närmare om nuvarande regler

Vistelse på anstalt m.m. i anledning av lagföring på grund av brott

För pensionsberättigad som under hel kalendermånad är *häktad eller intagen på kriminalvårdsanstalt* sätts enligt 10 kap. 2 § första stycket AFL på den månaden belöpande folkpension ned till belopp som regeringen bestämmer.

Enligt kungörelsen (1971:831) om pensionsbelopp enligt 10 kap. 2 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring skall, i fall då 10 kap. 2 § tillämpas, högst utges 30 procent av summan av folkpensionen för en ogift ålderspensionär och fullt pensionstillskott, dvs. drygt *1 300 kr per månad.* Om folkpensionsförmånerna understiger detta belopp sker i regel ingen nedsättning. Riksförsäkringsverket får dock, om den pensionsberättigade på grund av sitt tillstånd uppenbarligen inte kan tillgodogöra sig ovan angivna belopp, sätta ned beloppet till lägst 500 kr per år.

Även under tid då en pensionsberättigad intagen vars pension reducerats i anledning av anstaltsvistelsen lovligen vistas utanför anstalt, t.ex. vid *permission,* och denna vistelse är begränsad till högst 30 dagar samt vid olovlig avvikelse skall enligt Riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1977:4) om allmän pension vid viss anstaltsvård pensionen alltjämt reduceras. Vid permission eller försöksutskrivning som inte är tidsbegränsad eller överstiger 30 dagar skall dock pensionen enligt samma kungörelse inte längre reduceras. Försöksutskrivning eller permissioner som är obegränsade till tiden kan inte förekomma inom ramen för nuvarande regelverk inom kriminalvården. Permissioner som överstiger 30 dagar kan teoretiskt sett medges med stöd av reglerna om frigivningspermission i 33 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. I praktiken torde emellertid frigivningspermission inte längre förekomma inom kriminalvården. Straffsystemkommittén har i sitt betänkande Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91 s. 333) redovisat att frigivningspermission under tiden den 1 juli 1993 –1 januari 1995 inte medgetts i något fall. Kommittén föreslår i betänkandet (s. 377) att nuvarande regler om frigivningspermission slopas vid ett genomförande av kommitténs förslag i övrigt.

Försäkringskassa får enligt 10 kap. 2 § andra stycket AFL medge nära *anhörig som för sitt uppehälle är ekonomiskt beroende* av den häktade respektive intagne att helt eller delvis uppbära den pension som innehålls enligt första stycket. RFV rekommenderar att utbetalning sker till den anhörige när dennes inkomster understiger ett belopp motsvarande vad som förbehålls en bidragsskyldig för eget underhåll, dvs. skälig bostadskostnad jämte 120 procent av basbeloppet för år räknat.

Som nämnts ovan berörs inte ATP av någon reduktion.

Eftersom folkpensionens huvudförmån och eventuellt pensionstillskott enligt vad som ovan redovisats i regel sätts ned till ett och samma belopp för häktade eller intagna pensionärer kan således det belopp som med stöd av 10 kap. 2 § AFL faktiskt undandras de pensionsberättigade variera starkt alltefter storleken av ifrågavarandes folkpensionsförmåner. En pensionär som har ATP, och till följd därav minskat pensionstillskott eller inget pensionstillskott alls, förlorar alltså en förhållandevis mindre andel av sin pension än en pensionsberättigad med fullt pensionstillskott.

Såsom *intagna i kriminalvårdsanstalt* anses i aktuellt hänseende även personer som med stöd av *34 § lagen om kriminalvård i anstalt* vistas utanför anstalten på t.ex. ett hem för vård eller boende inom socialtjänsten eller personer som under avtjänande av fängelsestraff ges *rättspsykiatrisk vård*. De som verkställer fängelsestraff utanför anstalt under *elektronisk övervakning* enligt lagen (1994:451) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll skall dock, enligt ett uttalande i förarbetena till nämnda lag, i fråga om sociala förmåner inte anses som intagna utan i stället jämställas med frivårdsklienter (jfr. prop 1993/94:184 s. 30 f.). Det torde inte heller vara förenligt med den nuvarande ordalydelsen i 10 kap. 2 § AFL att reducera pension för den som verkställer ett straff utanför anstalt.

Enligt 3 kap. 15 § första stycket c) AFL utgår inte sjukpenning för tid då den försäkrade är häktad eller intagen på kriminalvårdsanstalt. Den som medgetts s.k. frigång, dvs. vistelse utom anstalt, och beretts tillfälle att förvärvsarbeta är dock berättigad till sjukpenning.

Sedan den 1 januari 1988 kan brottspåföljden skyddstillsyn under vissa förutsättningar förenas med föreskrift om *kontraktsvård*. En sådan föreskrift innebär att den dömde åläggs att genomgå behandling enligt en för honom uppgjord behandlingsplan. Kontraktsvård skall i huvudsak vara ett alternativ till fängelse och är framför allt avsedd för lagöverträdare som har uttalade alkohol- eller narkotikaproblem. I fråga om behandlingen har i förarbetena (prop. 1986/87:106 s. 47 f) anförts att en form av behandling skall kunna bestå av institutionsvård vid ett behandlingshem. Den vanligast förekommande vårdformen har också varit behandlingshem. I 52 procent av fallen under budgetåret 1993/94 skedde således placering på hem för vård eller boende eller på annat behandlingshem. Vårdtiderna har varierat mellan en månad och två år. Korta behandlingstider på fyra – fem veckor är vanliga.

Om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att påföljden skall kunna bestämmas till skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård, skall rätten i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd. Detta

alternativa fängelsestraff, vars längd i praxis varierat från en månad till två år och sex månader, har betydelse för vem som skall bära kostnaderna för behandlingen. De vårdkostnader som uppkommer vid kontraktsvård betalas, i enlighet med de principer för kostnadsfördelning vid vårdplacering utanför anstalt med stöd av 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt som år 1974 överenskommits mellan Kriminalvårdsstyrelsen och Svenska kommunförbundet, av kriminalvården till den del de belöper på tiden från och med första behandlingsdag på institution fram till tidpunkten för en tänkt villkorlig frigivning alternativt frigivning vid straff upp t.o.m. två månader, beräknad med utgångspunkt i det alternativa fängelsestraff som angetts i domen. Tiden skall beräknas utan avräkning för häktning eller anhållande. För kostnader som belöper på tiden därefter svarar den kommun där den dömde vistas. Har något alternativt straff inte satts ut skall hemkommunen betala hela kostnaden.

I de fall kommunen i anledning av en dom på kontraktsvård betalar kostnaden för en vistelse på ett hem för vård eller boende eller ett familjehem torde kommunen kunna ta ut ersättning av den intagne enligt 34 § Socialtjänstlagen (1980:620) för dennes uppehälle.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om sjukpenning, som reduceras vid vistelse på behandlingshem, påverkas inte förtidspensionen i sig för den som i anledning av en dom på kontraktsvård vistas på behandlingshem. Om den dömde uppbär pension kan han dock få svara för egna levnadskostnader – såsom pengar till kläder, fickpengar resor m.m. – i högre utsträckning än om han saknar inkomster.

I fråga om sjukpenning till den som undergår kontraktsvård och i anledning härav vistas på institution gäller följande. För varje dag då en försäkrad bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende eller familjehem enligt socialtjänstlagen (1980:620) som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol eller narkotika, skall enligt 3 kap. 15 § andra stycket AFL sjukpenningen på begäran av den som svarar för vårdkostnaderna minskas med 80 kronor, dock med högst en tredjedel av sjukpenningens belopp. Det belopp som sjukpenningen minskas med skall betalas ut till den på vars begäran minskningen har gjorts. I den mån domslutet innehåller ett sådant hypotetiskt uttalande om fängelse som avses i 27 kap. 6 a § brottsbalken skall enligt vad som ovan redovisats staten, dvs. kriminalvården, svara för vårdkostnader hänförliga till tiden till och med dag för tänkt villkorlig frigivning alternativt frigivning vid straff upp t. o. m. två månader. Det belopp sjukpenningen minskats med tillfaller i sådant fall staten (jfr. prop. 1988/89:111 s. 18 f.). I annat fall tillfaller beloppet den kommun som svarat för vårdkostnaderna. Under den tid då kriminalvården står för kostnaderna kan den dömde om han saknar egna medel få fickpengar

och vissa kostnader täckta från kriminalvården. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd behöver inte någon anmälan till försäkringskassa ske då sjukpenning understiger visst belopp. I sådant fall eller då sjukpenning efter avdrag uppgår till visst belopp kan den dömde få svara för egna levnadskostnader – såsom pengar till kläder, fickpengar resor m.m. – i högre utsträckning än om han saknar inkomster.

En förtidspensionär som dömts till *rättspsykiatrisk vård* anses vårdad på sjukhus och erlägger, om han eller hon uppbär hel förtidspension, patientavgifter enligt AFL 2:12 motsvarande en tredjedel av summan av bl.a. folkpension i form av ålderspension eller förtidspension enligt AFL och pensionstillskott, dock högst 80 kr per dag.

En försäkrad som har dömts till rättspsykiatrisk vård är enligt praxis berättigad till sjukpenning från och med den dag domen har vunnit laga kraft. Han kan debiteras vårdavgifter av respektive landsting enligt 26 § hälso- och sjukvårdslagen. Genom överenskommelser mellan Socialdepartementet och Landstingsförbundet har bestämts en högsta avgift för sluten vård, vilken för närvarande uppgår till 80 kr per vårddag. Enligt en enkätundersökning som företagits av Tvångspsykiatrikommittén (S 1995:11) varierar de olika landstingens praxis vad beträffar debitering av avgifter för dem som dömts till rättspsykiatrisk vård. Om den dömde vistats på rättspsykiatrisk klinik redan innan nämnda dag anses han jämställd med någon som är häktad, dvs. sjukpenning utgår inte för tid före lagakraftvunnen dom (jfr FRM:s dom 1987-03-17, mål nr 2383/84).

Tvångspsykiatrikommittén (S 1995:11) har enligt direktiven (dir. 1995:140) haft i uppdrag att beskriva och analysera principer och regler för patientens betalningsansvar vid rättsspsykiatrisk vård. I delbetänkandet Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. (SOU 1996:141) föreslår kommittén att en ny bestämmelse införs i AFL, som innebär att för varje dag då en försäkrad bereds rättspsykiatrisk vård i form av påföljd i anledning av brott skall sjukpenningen minskas med 80 kr, dock högst med en tredjedel av sjukpenningens belopp, motsvarande den möjlighet som redan finns att minska sjukpenningen när en missbrukare vårdas på t.ex. ett behandlingshem samt att nuvarande ovan nämnda ordning med debitering enligt AFL 2:12 för pensionsberättigade personer som dömts till rättspsykiatrisk vård skall bibehållas. Kommittén föreslår vidare att avgift för sjukhusvård enligt lagen om rättspsykiatrisk vård skall få tas ut endast genom avdrag från utgående pension, sjukbidrag eller sjukpenning.

Det bör observeras att domstol, vid lagföring på grund av brott, i vissa nedan angivna fall enligt 31 kap. brottsbalken såsom påföljd kan *överlämna åt socialnämnden eller styrelse för hem där vård enligt*

lagen (1988:870) om vård om missbrukare meddelas, att föranstalta om särskild vård.

Vistelse på specialskolor

De statliga specialskolorna skall ge döva, hörselskadade, talskadade och synskadade en utbildning som motsvarar grundskolan. I vissa fall är det fråga om elever som jämte nämnda funktionshinder är utvecklingsstörda. Undervisningen är organiserad i tio årskurser, vilket innebär att de flesta elever fyller 17 år under sista året vid specialskolan.

Enligt 10 kap. 2 § första stycket AFL skall folkpension till elev i specialskola minskas till belopp som regeringen bestämmer.

Om den pensionsberättigade bidrar till kostnaden genom att erlägga avgift för vården, skall bestämmelsen inte tillämpas även om avgiften inte skulle täcka hela vårdkostnaden.

Enligt kungörelsen (1971:831) om pensionsbelopp enligt 10 kap. 2 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring skall högst utges 30 procent av summan av folkpensionen för en ogift folkpensionär och pensionstillskott, dvs. cirka 1 300 kr per månad, och Riksförsäkringsverket får i de fall den pensionsberättigade på grund av sitt tillstånd inte kan tillgodogöra sig pensionen besluta att sätta ned beloppet ytterligare, dock till lägst 500 kr per år. Elev i specialskola har dock rätt till pension för tid då eleven vistas utom skolan om denna tid uppgår till minst tio dagar per kvartal eller överstiger tio dagar i följd vid kvartalsskifte.

Vistelse på hem för vård eller boende och familjehem inom socialtjänsten

Enligt bestämmelserna i 10 kap. 3 § AFL och kungörelsen (1962:393) om rätt i vissa fall för kommun eller annan att uppbära folkpension gäller att, om en pensionsberättigad under hel kalendermånad är intagen i hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen eller på annat sätt åtnjuter vård eller försörjning mot avgift som erläggs av kommun, kommunen får uppbära så stor del av den pensionsberättigades på den månaden belöpande folkpension som svarar mot kostnaderna för vården eller försörjningen på anstalten.

Samma sak gäller för det fall att den pensionsberättigade åtnjuter vård eller försörjning mot avgift som betalas av kommun eller landsting.

Kommun som uppbär folkpension i annan form än barnpension skall dock för den pensionsberättigades personliga behov tillhandahålla denne ett belopp som lägst motsvarar 30 procent av summan av folkpensionen för en ogift ålderspensioner och pensionstillskott. I regel innebär detta att motsvarande belopp som utbetalas vid vistelse i kriminalvårdsanstalt, dvs. ca. 1 300 kr per månad, utgår till dem beträffande vilka 10 kap. 3 § AFL tillämpas.

Om den pensionsberättigade på grund av sitt tillstånd inte kan begagna sig av kontanta medel, skall beloppet i stället användas till hans personliga nytta. Dessa bestämmelser torde även omfatta underårig som är omhändertagen enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och vistas på sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU.

Enligt 34 § första stycket andra meningen socialtjänstlagen (1980:620) och 42 a § socialtjänstförordningen (1981:750) får en kommun, utom beträffande underårig, ta ut ersättning för uppehället av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel frivilligt eller på grund av tvång får vård eller behandling i hem för vård eller boende eller i ett familjehem, med för närvarande högst 80 kr per dag. Som ovan nämnts torde dessa bestämmelser vara tillämpliga även i de fall då en person är intagen på ett hem för vård eller boende eller ett familjehem i anledning av en dom på kontraktsvård. Detta gäller dock naturligtvis enbart under den tid då kommunen står för kostnaderna för vistelsen. För andra stöd- och hjälpinsatser än som angetts nu, t.ex. boende på inackorderingshem som i stort sett enbart tillhandahåller ett skyddat boende i förening med viss omvårdnad, får vidare kommunen enligt första stycket fjärde meningen ta ut skälig ersättning.

34 § socialtjänstlagen torde även vara tillämplig på dem beträffande vilka domstol enligt 31 kap. 2 § brottsbalken i anledning av brottslig gärning överlämnat åt socialnämnden eller vårdgivaren att föranstalta om *vård enligt lagen (1988:879) om vård av missbrukare i vissa fall* (jfr. prop. 1981/82:72 s. 28 f och prop. 1986/87:129 s. 10 och 17).

Den som skall betala ersättning enligt 34 § första stycket socialtjänstlagen är som ovan berörts utesluten från att drabbas av reduktion av pension enligt 10 kap. 3 § AFL.

Ordalydelsen i 10 kap. 3 § AFL jämförd med 1 § kungörelsen (1962:393) om rätt i vissa fall för kommun eller annan att uppbära folkpension och 34 § första stycket socialtjänstlagen, enligt vilken kommun "får" ta ut ersättning för uppehälle m.m., kan synas medge att en kommun har frihet att bestämma huruvida pensionsberättigade som vistas på t.ex. behandlingshem skall drabbas av reduktion av pension eller debiteras ersättning enligt 34 § socialtjänstlagen. Enligt förarbetsut-

talanden har emellertid avsikten varit att en kommuns rätt att uppbära en del av folkpensionen för vård eller försörjning på kommunens bekostnad skall ha upphört beträffande såväl de pensionsberättigade som omfattas av bestämmelsen om ersättning för uppehälle vid behandling för missbruk som övriga pensionsberättigade som enligt 34 § första stycket socialtjänstlagen är skyldiga att betala kommunen för stöd- och hjälpinsatser (jfr prop. 1986/87:129 s. 13 f och 18 samt Socialutskottets av riksdagen år 1987 godkända betänkande om vissa frågor om vård av missbrukare (1986/87:SoU 32 s. 3, rskr. 1992/93:324)).

Enligt 3 kap. 15 § första stycket b) AFL utgår inte sjukpenning för tid då den försäkrade är omhändertagen enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och vistas på sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU. Sådant omhändertagande kan ske av ungdomar till och med det år de fyller 19 år. Behovet av sådana hem som avses i 12 § skall enligt 23 a § första stycket socialtjänstlagen tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse är central förvaltningsmyndighet för sådana hem. Om det finns särskilda skäl för det kan staten enligt andra stycket genom avtal uppdra åt ett landsting eller en kommun att inrätta och driva sådana hem.

För vård i sådant hem som avses i 23 a § första stycket socialtjänstlagen får enligt tredje stycket avgift tas ut av den kommun som begärt placeringen.

3 kap. 15 § första stycket b) AFL torde även vara tillämplig på de LVU-omhändertagna beträffande vilka rätten enligt 31 kap. 1 § första stycket brottsbalken i anledning av brottslig gärning överlämnat till socialnämnden att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten.

I fråga om sjukpenning till den som vistas i hem för vård eller boende eller familjehem gäller följande. Enligt 3 kap. 15 § andra stycket AFL skall sjukpenningen minskas med 80 kronor för varje dag då en försäkrad bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620) som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol eller narkotika, om den som svarar för vårdkostnaderna begär detta, dock får minskningen ske högst med en tredjedel av sjukpenningens belopp. Det belopp som sjukpenningen minskas med skall betalas ut till den på vars begäran minskningen har gjorts. Denna bestämmelse torde även vara tillämplig på dem beträffande vilka rätten enligt 31 kap. 2 § brottsbalken i anledning av brottslig gärning överlämnat åt socialnämnden eller vårdgivaren att föranstalta om vård enligt lagen (1988:879) om vård av missbrukare i vissa fall (jfr. prop. 1981/82:72 s 28 f). Behovet av hem för tvångsvård enligt nämnda lag skall enligt 23 a § första stycket socialtjänstlagen tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse är central förvaltningsmyndighet för dessa hem. Om det finns särskilda skäl för det får staten enligt andra stycket

uppdra åt ett landsting eller en kommun att inrätta och driva ett sådant hem. För vård i ett sådant hem som avses i första stycket får enligt tredje stycket avgift tas ut av den kommun som begärt placeringen.

Vistelse på vissa institutioner och enskilda hem inom omsorgsvården för psykiskt utvecklingsstörda.

Som ovan berörts är bestämmelserna i *10 kap. 3 § AFL* tillämpliga beträffande vissa av de personer som bor på vårdhem eller specialsjukhus som avses i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Om en pensionsberättigad under hel månad bor kostnadsfritt i vårdhem eller specialsjukhus som avses i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda på bekostnad av landsting eller kommun får den som driver inrättningen eller annars svarar för kostnaden såsom ersättning för kostnaden uppbära den pensionsberättigades folkpension för månaden. Den pensionsberättigade skall dock för sina personliga behov per månad tillhandahållas ett belopp som lägst motsvarar 30 procent av summan av folkpensionen för en ogift ålderspensionär och pensionstillskott, för närvarande ca 1 300 kr. Om den pensionsberättigade på grund av sitt tillstånd inte kan begagna sig av kontanta medel, skall beloppet i stället användas till hans personliga nytta.

Enligt 6 § lagen om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall landstingen och kommunerna gemensamt planera för avveckling av befintliga specialsjukhus och vårdhem och avvecklingsplaner skulle vara upprättade och inlämnade till Socialstyrelsen senast den 31 december 1994. Intill dess avveckling av specialsjukhus och vårdhem har ägt rum får omsorg alltjämt tillhandahållas vid sådana institutioner. Riksdagen har nu beslutat att specialsjukhusen skall vara avvecklade senast den 31 december 1997 och att vårdhemmen skall vara avvecklade senast den 31 december 1999 (prop. 1996/97:156, bet. 1997/98:SoU5, rskr. 1997/98:6. Vidare har beslutats att möjligheten till inskrivning på vårdhem och specialsjukhus helt skall upphöra från och med den 1 november 1997.

18.1.3 Övervägande och förslag

Förslag: För den förtidspensionär som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller häkte, får garantibelopp, fr.o.m. den trettioförsta dagen av ett sammanhängande frihetsberövande reduceras. Den intagne skall dock alltid ha rätt att erhålla viss angivet belopp i sammanlagd förtidspension. Reglerna i 3 kap. 15 § AFL om bortfall av rätt till sjukpenning och minskning av sjukpenning vid vistelse på institution m.m. skall omfatta även långtidssjukpenning.

I det system med förtidspension som föreslås av utredningen kommer folkpension och tilläggspension i form av förtidspension att ersättas med garantibelopp till förtidspensionärer och inkomstrelaterad förtidspension.

Som konstaterats ovan torde det, i vart fall under en övergångsperiod i avvaktan på en mer omfattande översyn av reglerna om institutionsvistelses inverkan på socialförsäkringsförmåner, behövas regler om i vilken utsträckning förtidspension skall utgå till vissa pensionsberättigade som är vistas på statliga institutioner, nämligen intagna på kriminalvårdsanstalt eller häkte. Med hänsyn till att utredningen föreslagit att åldersgränsen för förtidspension höjs till 19 år, vilket torde innebära att inget behov av sådana regler föreligger för dem som vistas på specialskolor, och till den övergång till debitering av avgifter inom bl.a. socialtjänsten och sjukvården som ovan beskrivits saknas skäl att bibehålla ett system med reducering för några andra kategorier.

Däremot föreslår utredningen att de som kommer att uppbära den föreslagna ersättningen långtidssjukpenning skall omfattas av nuvarande regler om bortfall av rätt till sjukpenning och minskning av sjukpenning i 3 kap. 15 § AFL.

Som framgått ovan har reglerna om reduktion av pension hittills endast omfattat grundskyddet, dvs. folkpensionen. Anledningen härtill står att finna i att tilläggspensionen är baserad på den pensionsberättigades inkomster och de avgifter som debiterats på inkomsterna, vilket har ansetts böra medföra att den pensionsberättigade fritt bör få disponera över tilläggspensionen. Enligt utredningens uppfattning bör denna ordning i princip bibehållas även för den inkomsrelaterade förtidspensionen i det nya systemet med förtidspension.

Det ter sig dock orimligt att intagna skulle kunna uppbära den renodlade grundskyddsersättning som garantibeloppet till förtidspensionärer utgör ograverad samtidigt som de får grundläggande behov av mat, kläder, sjukvård etc. täckta genom kriminalvårdens försorg. Detta gäller särskilt vid en jämförelse med exempelvis löntagare, som under

anstaltsvistelse i regel helt saknar inkomster. Å andra sidan innebär en ordning som bygger på reducering av grundskyddet att det belopp en intagen faktiskt undandras under vistelse på anstalt kan variera mycket starkt beroende på förekomsten av intjänad pension, vilket inte heller ter sig helt tillfredsställande.

Som framgår av ovan lämnade redovisning påverkas i dag socialförsäkringsförmånerna för den som i anledning av brott dömts till påföljd i nuvarande system på mycket olika sätt, dels beroende på vilken påföljd som valts, dels, beträffande pensionsberättigade, beroende på vilken ATP den dömde tjänat in.

Ett system med avgiftsdebitering efter förmåga motsvarande de levnadskostnader som sparas in under en anstalts- eller institutionsvistelse torde ge betydligt bättre förutsättningar för en mer rättvis och även i övrigt lämplig ordning.

Socialförsäkringsutskottet har år 1993, i anledning av två riksdagsmotioner rörande nuvarande regler om reduktion av pension vid vistelse på kriminalvårdsanstalt, i sitt av riksdagen godkända betänkande Socialförsäkring – inriktning och anslag (1992/93:SfU 14, rskr. 1992/93:286) uttalat att såväl sociala som administrativa skäl talar för att man söker åstadkomma en större enhetlighet mellan olika regler som gäller avdrag på och bortfall av socialförsäkringsförmåner för dem som av olika anledningar är föremål för vård på det allmännas bekostnad. Under beredningen av det reformerade pensionssystemet har mot bakgrund av bl.a. nämnda utskottsuttalande frågan väckts om nuvarande regler om reduktion av pension bör ersättas med ett system med erläggande av avgift som motsvarar det som gäller inom sjukvården (jfr Ds 1995:41 Del 1 s. 257).

Enligt 2 kap. 12 § AFL skall avgift tas ut för varje dag som en ålderspensionär eller en förtidspensionär får sjukhusvård på grund av sjukdom. Avgiften, som för närvarande uppgår till 80 kr per dag, motsvarar inte på något sätt den faktiska vårdkostnaden utan utgör i stället en viss betalning för i huvudsak mat och husrum i samband med vården. Detta innebär att systemet med att ta ut avgift vid sjukhusvård skulle kunna användas även i samband med anstaltsvård m.m. på så sätt att försäkringskassan skulle debitera t.ex. en intagen i kriminalvårdsanstalt en viss avgift per dag, varvid avgiften skulle beräknas bl.a. med hänsyn till storleken vid intagningstillfället av inkomstrelaterad ålderspension och garantipension.

Systemet tillämpas i dag beträffande pensionsberättigade som på grund av brott dömts till rättspsykiatrisk vård. Dessa personer anses vårdade på sjukhus och erlägger i regel patientavgifter enligt 2 kap. 12 § AFL. Avgifterna tillfaller den allmänna försäkringen.

Flera remissinstanser har under remissbehandlingen av ovan nämnda departementspromemoria ställt sig positiva till införandet av ett avgiftssystem för intagna i kriminalvårdsanstalt och häktade.

Det framstår utan tvivel som mycket önskvärt att åstadkomma en större enhetlighet mellan regler som gäller avdrag på och bortfall av olika socialförsäkringsförmåner för dem som är föremål för vård eller av annan anledning försörjs på det allmännas bekostnad. Enligt utredningens uppfattning är ett avgiftssystem motsvarande vad som gäller inom sjukvården i princip den enda ordning som kan uppfylla detta. Det förhållandet att garantibeloppet till förtidspensionärer endast är en utfyllnadsersättning och den inkomstrelaterade förtidspensionen enligt vad som ovan föreslås skall utgå ograverad till en intagen förtidspensionär accentuerar ytterligare behovet av ett mer enhetligt system.

Frågan om övergång till debitering av avgifter för uppehälle för intagna på kriminalvårdsanstalter och häkten innefattar emellertid starkt principiella ställningstaganden till huruvida människor som är föremål för tvångsåtgärder från samhällets sida samtidigt bör drabbas av en debitering av avgifter. Det framstår därför som lämpligast att frågan om huruvida ett system med debitering för uppehälle skall införas för pensionsberättigade inom kriminalvården bereds i samband med en mer allmän översyn av hur institutionsvistelse bör påverka socialförsäkringsförmåner än vad som är möjligt inom ramen för nu ifrågavarande arbete. En sådan översyn övervägs för närvarande inom Socialdepartementet. Någon regel om debitering av avgifter vid vistelse på anstalt föreslås därför inte i detta sammanhang.

Det ter sig dock som ovan konstaterats orimligt att intagna, i avvaktan på en allmän översyn av hur institutionsvistelse skall påverka socialförsäkringsförmåner, skulle kunna uppbära den renodlade grundskyddsersättning som garantibeloppet till förtidspensionärer utgör ograverad samtidigt som de får grundläggande behov av mat, kläder, sjukvård etc. täckta genom kriminalvårdens försorg. Därför föreslår utredningen att en regel om reducering av garantibeloppet till intagna på kriminalvårdsanstalter och häkten införs.

Reducering bör liksom i dag verkställas av den lokala försäkringskassa vid vilken den pensionsberättigade är inskriven.

I likhet med vad som i dag gäller enligt Riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1977:4) om allmän pension vid viss anstaltsvård bör i bestämmelsen om reduktion föreskrivas att pensionsberättigad vid olovlig avvikelse från anstalt alltjämt skall anses som intagen vid beräkning av reducering av pension. Som framgått av redogörelsen ovan torde det dock inte längre föreligga något behov av en bestämmelse om uppräkning av pensionen vid annan längre eller tidsobegränsad vistelse

utanför anstalt eftersom sådana vistelser i praktiken inte längre förekommer.

Liksom enligt nuvarande regler bör en intagen enligt huvudregeln få behålla pension upp till ett visst belopp, det s.k. förbehållsbeloppet. Nu gällande nivå, cirka 1 300 kr per månad, bör med viss justering för beskattningen av garantibeloppet kunna tjäna som riktmärke. Med hänsyn till att reduktionen omfattar enbart garantibeloppet bör den intagne få behålla sådan ersättning upp till förbehållsbeloppet endast i den mån han inte är berättigad till inkomstrelaterad förtidspension, dvs. inkomstrelaterad förtidspension skall till skillnad från i dag räknas in i förbehållsbeloppet. Om den inkomstrelaterade förtidspensionen överstiger förbehållsbeloppet reduceras alltså eventuellt garantibelopp ned till 0 kr. Det får liksom i dag ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med utgångspunkt från ovan nämnda riktmärke utfärda närmare föreskrifter om vilken beloppsgräns som skall gälla.

I det nuvarande systemet finns i andra stycket kungörelsen (1971:831) om pensionsbelopp enligt 10 kap. 2 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring en regel om att Riksförsäkringsverket, om den pensionsberättigade på grund av sitt tillstånd inte kan tillgodogöra sig det förbehållsbelopp som normalt utgår, får besluta att sätta ned beloppet till lägst 500 kr per år. Beslut om tillämpning av denna regel torde dock vara ytterligt ovanliga och det har såvitt framkommit inte fattats några sådana under senare år. Mot bakgrund härav föreslås det inte att någon motsvarande regel införs i fråga om garantibelopp till förtidspensionärer.

Enligt nuvarande regel om reduktion av pension vid anstaltsvistelse sker avdrag på pension först när en intagen under en *hel kalendermånad*, dvs. fr.o.m. den första t.o.m. den sista dagen i en månad, vistats på anstalt. Denna regel har varit föremål för åtskillig kritik, eftersom den medför att den som den första dagen i en månad påbörjar avtjänandet av ett straff på en månad eller däröver drabbas av reducering för tiden fr.o.m. första avtjänandedagen medan den som påbörjar avtjänande den andra dagen i en månad får pensionen reducerad, i fall då straffet är minst två månader långt, först för tiden fr.o.m. den andra avtjänandemånaden. Några mer beaktansvärda skäl för att bibehålla villkoret med kalendermånad vid reducering av garantibelopp föreligger inte. En konsekvens av detta är att även frihetsberövanden som sträcker sig över en del av en kalendermånad kan föranleda reducering av pension, vilket innebär att reduceringen av förtidspensionen i sådant fall måste göras utifrån den andel som antalet dagar på anstalt utgör av antalet dagar i innevarande månad.

Det framstår dock, inte minst av rent administrativa skäl, som motiverat att en viss tid löper innan pensionen börjar reduceras. Det föreslås därför att reducering skall påbörjas först efter 30 dagars sammanhängande frihetsberövande, varvid dock liksom i dag sammanräkning skall ske av, i förekommande fall, antalet dagar som den intagne varit häktad respektive intagen i kriminalvårdsanstalt.

För närvarande underrättas försäkringskassorna manuellt om häktning av en pensionsberättigad och automatiskt via ADB beträffande intagningar i kriminalvårdsanstalt. I vart fall vid kortare frihetsberövanden torde den föreslagna ordningen med reducering avseende del av kalendermånad ställa krav på att reduceringen kan ske i efterskott, dvs. reduceringen av pensionen verkställs genom kvittning månaden efter den månad reduceringen avser. För sådan kvittning är dock reglerna om kvittning i 20 kap. 4 § AFL tillämpliga.

I det nya förtidspensionssystemet torde vidare behov föreligga av en regel, motsvarande vad som i dag gäller enligt 10 kap. 2 § andra stycket AFL, om att försäkringskassa kan medge nära anhörig till den pensionsberättigade att uppbära hela eller del av den pension som reducerats i anledning av vistelse på anstalt. Här föreslås därför att en sådan regel skall finnas även i fråga om garantibelopp till förtidspensionärer. Liksom i dag bör förutsättningen för ett sådant medgivande vara att den anhörige är beroende av den pensionsberättigade för sin försörjning.

Som redovisats ovan har systemet med reduktion av pension för de grupper som vistas på hem för vård eller boende eller i familjehem inom socialtjänsten i praktiken ersatts, utom vad avser underåriga, med ett system med debitering för uppehälle enligt 34 § socialtjänstlagen. Eftersom åldersgränsen för förtidspension enligt utredningens förslag skall höjas till 19 år föreslås inte några särskilda reduktionsregler för dem som omfattas av 10 kap. 3 § AFL och är underåriga.

Den återstående grupp till vilken förtidspension kan komma att utgå och beträffande vilken 10 kap. 3 § AFL är tillämplig utgörs av dem som bor på vårdhem eller specialsjukhus som avses i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Som ovan angetts skall nämnda specialsjukhus vara avvecklade senast 31.12.1997 och vårdhemmen vara avvecklade senast 31.12.1999. Avveckling skall således ha skett när de nya reglerna om förtidspension träder i kraft år 2001. Mot bakgrund härav saknas anledning att bibehålla någon reduktionsregel för dessa grupper.

Enligt nuvarande regler berörs sjukpenning men däremot inte vare sig ålders- eller förtidspension i sig vid institutionsvistelse i anledning av en dom på kontraktsvård. Riksrevisionsverket har i sin granskningsrapport 1995 beträffande Justitiedepartementets område (RRV:s dnr 29-95-3231) anfört att en översyn av regelverket bör vidtas för att få till

stånd en mer enhetlig reglering vad beträffar hur vistelse på behandlingshem i anledning av kontraktsvård skall inverka på sjukpenning respektive pension. Kriminalvårdsstyrelsen har i ett yttrande över granskningsrapporten biträtt verkets uppfattning. Det framstår i och för sig som väl motiverat att införa en regel som innebär en rätt för kriminalvården att, under tid då kriminalvården står för kostnaden för vården, debitera en förtidspensionär som vistas på behandlingshem i anledning av en dom på kontraktsvård ersättning för uppehället motsvarande vad som i dag gäller för den som är sjukskriven under en sådan vistelse.

En sådan regel bör dock även vara tillämplig på såväl olika former av ålderspension enligt nuvarande regler som garantipension och inkomstgrundad pension i det reformerade ålderspensionssystemet samt efterlevandepension. Med hänsyn härtill anser utredningen att bestämmelsen i fråga bör tas in i en särskild lag som omfattar samtliga dessa förmåner. Därför lämnar utredningen inte något förslag i denna del.

Vad beträffar de försäkrade som kommer att uppbära långtidssjukpenning enligt utredningens förslag är det utredningens bedömning att de regler om avgiftsdebitering och bortfall av rätt till ersättning som i dag gäller för den som uppbär sjukpenning bör omfatta även den förstnämnda kategorin.

18.2 Samordning av förtidspension och arbetsskadelivräntor m.m.

18.2.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas frågor om samordning mellan förtidspension och vissa ersättningar enligt nu gällande och tidigare lagstiftning om obligatorisk försäkring för skador i arbetslivet eller annan verksamhet.

Personer som skadats i arbetslivet eller vid deltagande i vissa offentliga verksamheter så att de till följd av skadan drabbats av en bestående nedsättning av arbetsförmågan är i regel på grund av olika författningar om obligatorisk försäkring berättigade till viss ersättning för den inkomstförlust som följt av nedsättningen av arbetsförmågan. Vid skadefall som lett till döden är dessutom i regel efterlevande berättigade till viss ersättning. Dessa ersättningar utgår vanligen i form av livränta, dvs. periodiska utbetalningar men kan även i vissa fall helt eller delvis omvandlas till engångsutbetalningar.

Skador som inträffat den 1 juli 1977 eller senare regleras i huvudsak genom lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och lagen (1977:265) om personskadeskydd. I fråga om ersättning som inträffat dessförinnan kan dock ersättning utgå 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 ersättning enligt ett stort antal äldre, i de flesta fall upphävda, författningar om obligatorisk försäkring för yrkesskador eller motsvarande. Det regelmässigt använda samlingsbegreppet för livräntor som utges enligt dessa författningar är yrkesskadelivräntor.

Vad beträffar livräntor enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd regleras samordningen mellan livräntorna och allmän pension genom särskilda bestämmelser i dessa lagar. Samordningen går i dessa fall till så att pensionen reducerar livräntan, dvs. livräntan utgår endast i den mån den överstiger pensionen.

Alltsedan införandet av det offentliga pensionssystemet har det emellertid vid sidan av detta förekommit författningar om obligatorisk försäkring för dem som i 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 eller engångsbelopp.

Mycket ofta torde det vara så att när någon samtidigt uppbär både förtidspension och livränta, så har den nedsättning av arbetsförmågan som utgjort grund för förtidspension föranletts av samma skada som föranlett att livränta beviljats. I sådant fall är det klart att en samordning av förmånerna måste till för att inte den förtidspensionerade skall bli dubbelt kompenserad för det inkomstbortfall som föranletts av en och samma skada. Å andra sidan behöver det inte alls vara så att förtidspension beviljats till följd av samma orsak som föranlett att livränta beviljats. Exempelvis kan en livränta ha beviljats en förtidspensionär på grund av en hörselskada som framkommit lång tid efter det att han eller hon förtidspensionerats av helt annan anledning. Det har emellertid 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 en livränta har föranlett reducering av pension eller tvärtom.

I det nya förtidspensionssystemet skall utges ett garantibelopp som utgör ett grundskydd för dem som inte har någon eller endast en ringa inkomstrelaterad förtidspension samt inkomstrelaterad pension beräknad med utgångspunkt i arbetsinkomster intjänade under tiden före pensionsfallet. Det kan inte uteslutas att personer som beviljas förtidspension efter det att de nya reglerna trätt i kraft uppbär yrkesskadelivränta. Förtidspensionärer som tillika uppbär yrkesskadelivräntor torde kunna förekomma fram till omkring år 2025. Således föreligger behov av nya regler om samordning mellan yrkesskadelivräntor och förtidspension.

18.2.2 Närmare om nuvarande regler

Yrkesskadelivräntor utgår som antytts ovan för skador som inträffat under åren 1903–1977. Huvuddelen av dessa livräntor utgår enligt 1954 års lag om yrkesskadeförsäkring. Samlingsbegreppet för de aktuella livräntorna har därför kommit att bli yrkesskadelivräntor. Även livräntor som utgår till personer som inte kan sägas ha varit verksamma i någon egentlig yrkesutövning då de skadades eller drabbades av sjukdom brukar således benämnas yrkesskadelivräntor. Som exempel på detta kan nämnas personer som skadats under fullgörande av värnplikt eller i samband med vissa utbildningar.

Förutom ersättning för inkomstbortfall på grund av bestående förlust eller nedsättning av arbetsförmågan kan yrkesskadelivräntor även innefatta viss ersättning för kostnader för vård, hjälpmedel m.m.

Enligt nuvarande regler uppgår det maximala årsbeloppet för en yrkesskadelivränta till 3,78 x basbeloppet enligt 1 kap. 6 § andra stycket AFL, dvs. 137 598 kr för år 1998. Det kan dock förekomma att en individ uppbär flera livräntor och därför erhåller ett sammanlagt belopp som överstiger nämnda maxbelopp.

I 17 kap. 2 § AFL återfinns den nu gällande regeln om samordning mellan yrkesskadelivräntor, folkpension och ATP. Enligt nämnda lagrum skall även livräntor som utgår enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring samt livräntor som utgår till personer på grund av enskilda regeringsbeslut samordnas med pension.

För närvarande nybeviljas yrkesskadelivräntor till omkring 1 000 personer per år. 70 procent av dem är ålderspensionärer.

Merparten av kostnaden för yrkesskadelivräntorna täcks med medel från Arbetsskadefonden, vilken i huvudsak finansieras av arbetsgivar- och egenavgifter. Dessutom finansieras vissa livränteutbetalningar via några andra fonder som tillskapats för detta ändamål samt genom särskilda anslag.

Vid införandet av AFL ansågs (jfr SOU 1961:29 s. 320) att reduktion av yrkesskadeersättningarna, såvitt avsåg äldre skadefall, inte lagligen kunde ske genom retroaktiv ändring av den vid skadans inträffande gällande yrkesskadeförsäkringslagstiftningen. Samordningsbestämmelsen i AFL bygger därför på reduktion av pensionen.

Som nämnts ovan återfinns nuvarande regel om samordning mellan yrkesskadelivräntor och pension i 17 kap. 2 § AFL. Vad beträffar förtidspensionen föreskrivs i andra stycket i ifrågavarande paragraf att folkpension, dvs. såväl folkpensionens huvudförmån som pensionstillskott (jfr 6 § lagen (1969:205) om pensionstillskott), och tilläggspension enligt huvudregeln skall minskas med tre fjärdedelar av en egenlivränta. Om den pensionsberättigade uppbär partiell förtidspension får minskning av pensionen ske endast om skadan inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen utgår. Avdrag på tilläggspension får vidare endast göras om den pensionsberättigade ägt 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 folkpensionens huvudförmån. Avdrag på tilläggspension får dock inte ske om yrkesskadan inträffat innan den skadade ägt tillgodoräkna sig pensionspoäng för ett år. I fråga om förtidspension gäller dessutom att avdrag på partiell pension får göras endast om skadan inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen utgår.

Den pensionsberättigade är dock, såvitt avser förtidspension, enligt fjärde stycket 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. D.v.s. pensionstillskottet beräknas utifrån det belopp tilläggspensionen uppgår till efter det att den samordnats med yrkesskadelivräntan. Den pensionsberättigade får behålla en fjärdedel av det sammanlagda beloppet av det sålunda beräknade pensionstillskottet och folkpensionens huvudförmån, vilket i många fall innebär en begränsad samordning. I de fall tilläggspensionen är så hög att pensionstillskott inte utgår, så är den pensionsberättigade dock endast garanterad att få behålla en fjärdedel av folkpensionens huvudförmån.

Minskning av pension skall även ske då skada för vilken egenlivränta börjat utges åter medför sjukdomsfall som berättigar till yrkesskadesjukpenning, som då ersätter livräntan eller då livränta helt eller delvis bytts ut mot engångsbelopp.

Det förtjänar att påpekas att förekomsten av en yrkesskadelivränta inte påverkar huruvida en förtidspension beräknas med antagandepoäng eller inte. Detta bestäms alltså enbart genom reglerna härom i AFL. Om

en person tillerkänts en yrkesskadelivränta och till följd av skadan förtidspensionerats kan han eller hon beviljas både en hög livränta och en relativt hög antagandepoängberäknad pension.

Vid inkomstprövningen av rätt till bostadstillägg enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer eller till hustrutillägg enligt lagen (1994:309) om hustrutillägg i vissa fall då make uppbär folkpension tas hänsyn till yrkesskadelivräntan på så sätt att den del av livräntan som inte har samordnats med pensionen tas upp som inkomst.

Yrkesskadelivräntor utgör inte pensionsgrundande inkomst. Enligt 23 § i promulgationslagen till AFL kan tilläggspension i form av förtidspension inte utgå 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 regleringen av 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 att vissa genomgripande förändringar av systemet för ersättning till yrkesskadade genomfördes.

Beträffande egenlivränta på grund av personskada som fastställts före den 1 januari 1976 skall enligt kommunalskattelagen hälften av det till ett beskattningsår hänförliga livräntebeloppet, till den del detta inte överstiger det basbelopp som fastställts för januari månad beskattningsåret, anses avse ersättning för annat än förlorad inkomst av skattepliktig natur och utgör således en skattefri del av livräntan. I fråga om livränta som utgår enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgår enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande och som bestäms eller utbetalas från Riksförsäkringsverket skall enligt övergångsbestämmelserna till kommunalskattelagen samma sak gälla beträffande livränta som har fastställts den 1 januari 1976 eller senare på grund av skadefall som har inträffat före den 1 juli 1977.

Livräntor som enligt lag eller författning utgår vid sjukdom eller olycksfall 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 första punkten i anvisningarna till 48 § kommunalskattelagen det särskilda grundavdraget beräknas med ledning av den folkpension som skulle ha utgått om sådan samordning inte skett.

Enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall livränta på grund av arbetsskada bestämmas med utgångspunkt i ett ekonomiskt invaliditetsbegrepp och utgående livräntor innefattar ingen ersättning för lyte eller men. Den som drabbas av en arbetsskada som medför bestående lyte eller men är dock i regel tillförsäkrad viss ersättning för detta genom avtalsförsäkringar på arbetsmarknaden eller genom lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Sådan ersättning samordnas inte med den allmänna pensionen. Ersättning för lyte och men i den mening som avses i skadeståndslagen utgår formellt inte heller enligt de äldre författningarna om ersättning för yrkesskador eller motsvarande. Vid tillämpning av dessa författningar används emellertid, till skillnad från vad som gäller idag, ett medicinskt och inte ett ekonomiskt invaliditetsbegrepp som utgångspunkt för invaliditetsbedömningen, vilket innebär att det vid bedömningen fästes större avseende vid skadans beskaffenhet, dvs. den medicinska faktorn, än vid skadans faktiska 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 bestämning av ersättning för invaliditet kan sägas innebära att den fastställda livräntan till viss del innefattar ersättning för vad som, enligt de principer för bestämning av ersättning som vann insteg genom införandet av skadeståndslagen, är att beteckna 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 eller stadigvarande men av annat slag och inte en kompensation för inkomstförlust (jfr prop. 1976/77:64 s. 74). Även yrkesskadelivräntor som utgår till dem som drabbats av mer allvarliga skador måste i regel bedömas innefatta viss ersättning för lyte och men.

Vid beskattning av yrkesskadelivräntorna anses det ideella inslaget i princip frilagt från beskattning genom den ovan nämnda regel som innebär att hälften av livräntan, dock högst ett belopp motsvarande halva basbeloppet, undantas från beskattning.

18.2.3 Överväganden och förslag

Förtidspension i form av garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension till den som jämte pensionen uppbär yrkesskadelivränta i form av egenlivränta eller annan motsvarande ersättning enligt äldre lagstiftning skall minskas med ett belopp som motsvarar tre fjärdedelar av den yrkesskadelivränta som överstiger en sjättedels basbelopp. I första hand skall minskningen göras på garantibeloppet och därefter på den inkomstrelaterade förtidspensionen. Minskning får dock inte ske med högre belopp än att den sammanlagda pensionen för en månad efter minskningen uppgår till minst 0,059 basbelopp för den som är ogift och 0,05 basbelopp för den som är gift. Motsvarande samordning skall ske mellan förtidspension och livränta som utgår enligt förordnande av regeringen och som bestäms eller utbetalas av Riksförsäkringsverket eller livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Samordning mellan förtidspension enligt utredningens förslag och arbetsskadelivräntor skall ske på motsvarande sätt som i dag gäller i fråga om samordning av förtidspension i form av folkpension och tilläggspension och arbetsskadelivräntor.

De regler om förtidspension som föreslås av utredningen aktualiserar frågan om samordning mellan sådan pension och arbetsskadelivräntor och motsvarande ersättningar enligt äldre regler. Att helt underlåta en sådan samordning skulle enligt utredningens uppfattning leda till en icke godtagbar överkompensation i så måtto att en förtidspensionär i annat fall skulle uppbära ersättningar från olika försäkringar som var och en är beräknade med utgångspunkt i ett inkomstbortfall av viss omfattning, trots att det verkliga inkomstbortfallet är lägre än så eftersom ersättning utgår från en annan försäkring.

Vid införandet av AFL övervägdes som tidigare nämnts att samordningen mellan yrkesskadelivräntor och pension skulle utformas så att pensionen reducerade livräntorna, dvs. motsatt avräkning i förhållande till vad som kom att bli den gällande ordningen. En sådan lösning skulle emellertid förutsätta ett mycket stort antal retroaktiva ändringar av tidigare gällande lagstiftning, eftersom yrkesskadelivräntorna som ovan nämnts bestäms med tillämpning av den lag som gällde vid skadetillfället och lagstiftningen om ersättning vid yrkesskada ändrats vid åtskilliga tillfällen från år 1901 och framåt. Alternativet att införa en regel som reducerar yrkesskadelivräntorna ansågs därför, med hänvisning till att sådan retroaktiv lagstiftning inte var lagligen möjlig samt till finansieringssystemet, inte kunna komma i fråga. Det förtjänar

i detta sammanhang att nämnas att ett flertal yrkesskadeersättningar i viss mån kan sägas ha civilrättslig karaktär, eftersom de utgick från en försäkring som tecknades av arbetsgivaren. En ordning som i princip innebär att tidigare meddelade beslut om ersättning för yrkesskador måste ändras kan därför eventuellt komma att aktualisera frågor om ändringarna är förenliga med skyddet för egendom i den europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter. Med hänsyn härtill och till de argument som kom att bli avgörande för utformningen av samordningsregeln i AFL ter det sig därför lämpligast att samordningen mellan yrkesskadelivräntor och förtidspension enligt utredningens förslag liksom enligt nuvarande ordning sker genom reduktion av pensionen. Ytterligare en omständighet som talar i denna riktning är de ovan nämnda särskilda reglerna för beskattning av yrkesskadelivräntor. Det ter sig nämligen ogörligt att vid utformningen av en samordningsregel som bygger på reduktion av livräntor kompensera för de skattekonsekvenser en sådan ändring skulle medföra.

Som redovisats ovan fann man vid införandet av AFL det 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 lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, inte är pensionsgrundande enligt AFL. Den som till följd av en skada som ersätts enligt yrkesskadeförsäkringslagstiftningen betagits möjligheten att genom arbete tjäna in inkomstgrundad pension kan därför, om han eller hon inte kvalificerat sig för s.k. antagandepoäng- eller antagandeinkomstberäkning, komma att få en ganska låg ålderspension. Även om huvuddelen av de pensionsberättigade som har låg ATP och uppbär yrkesskadelivräntor inte kommer att omfattas av de nya reglerna om förtidspension kan det dock konstateras att bland livräntetagarna kan finnas personer som till följd av en skada i arbetslivet i större eller mindre utsträckning berövats möjligheten att tjäna in en inkomstrelaterad pension utan att de kommit att omfattas av systemet med antagandepoäng och därför i hög grad är beroende av en yrkesskadelivränta för sin försörjning. Detta talar i sig för att samordningen mellan yrkesskadelivräntor och förtidspension i det nya systemet, liksom i dag, inte bör ske fullt ut, dvs. en del av livräntan bör undantas från samordning med pensionen. Det framstår därvid som rimligt att samordningen i det reformerade systemet sker med beaktande av samma andel, tre fjärdedelar, av livräntan som i dagens system.

Det ter sig vidare utan tvivel rimligt att, i likhet med vad som nu gäller för ersättning för arbetsskador, undanta från samordning med pensionen den del av yrkesskadeersättningen som utifrån ett modernt synsätt kan anses hänförlig till lyte och men. Som redovisats i föregå-

ende stycke har nuvarande regel i AFL om samordning, enligt vad som framgår av förarbetena, utformats huvudsakligen med hänsyn till att många pensionsberättigade som uppbär yrkesskadelivräntor typiskt sett har begränsade möjligheter att genom arbete tjäna in pensionsrätt. I nämnda stycke har dessutom konstaterats att ett visst behov av hänsynstagande härtill alltjämt kan anses föreligga samt att detta kan uppnås genom att den andel av livräntorna som samordnas med förtidspension enligt utredningens förslag bestäms till motsvarande vad som i dag gäller enligt AFL, d.v.s. tre fjärdedelar. Ett beaktande av inslaget av ersättning för lyte och men i yrkesskadelivräntorna borde därför snarast föranleda att en, i förhållande till vad som föreskrivs i denna regel, än mindre andel av livräntan samordnades med pensionen. En sådan utformning av regeln ter sig dock inte särskilt ändamålsenlig eftersom det vid lägre ersättningsnivåer, då skadorna ofta inte föranlett någon inkomstförlust av betydelse, kan anses att hela ersättningen är hänförlig till lyte och men samtidigt som det, särskilt i fråga om äldre allvarligare skador, i många fall kan sägas att yrkesskadeersättningen utgjort en relativt sett tämligen låg kompensation för den inkomstförlust som den skadade drabbats av till följd av skadan. Ett mer rimligt sätt att tillgodose intresset av att undanta ersättning lyte och men från samordning med pension torde vara att samordna yrkesskadelivräntorna med pensionen endast till den del de överstiger ett visst belopp, förslagsvis en sjättedels basbelopp. Härigenom uppnås att de lägre ersättningarna, som i många fall i sin helhet kan anses utgöra ersättning för lyte och men, helt undantas från samordning samtidigt som ett rimligt belopp även i fråga om de högre ersättningarna undantas från samordning. För en sådan lösning talar vidare att den torde innebära vissa inte obetydliga administrativa besparingar i förhållande till vad som gäller i dag. För jämförelsens skull kan nämnas att så låga livräntebelopp som 30 kr per månad samordnas med pension i dagens system.

Enligt gällande regler i AFL skall yrkesskadelivräntor i första hand samordnas med ATP, i andra hand med pensionstillskott och i sista hand med folkpensionens huvudförmån. Dessa olika pensionsformer ersätts emellertid i det system för förtidspension som föreslås av utredningen med garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension. Garantibeloppet är därvid avsett att utgöra en renodlad grundskyddsförmån. Vad beträffar samordning mellan yrkesskadelivräntor och förtidspension enligt utredningens förslag framstår det med hänsyn härtill som klart att yrkesskadeersättning på sätt som ovan beskrivits i första hand bör samordnas med garantibeloppet och i andra hand med den inkomstrelaterade förtidspensionen.

I nuvarande system är en förtidspensionär alltid berättigad att av folkpensionen behålla minst en fjärdedel av vad "som annars skulle ha utgått". För att så nära som möjligt ansluta till nuvarande samordningsregler krävs en motsvarande "golvregel" för förtidspension enligt utredningens förslag. Enligt dagens regler fritas från samordning som mest en fjärdedel av hel folkpension och helt pensionstillskott. I det av utredningen föreslagna systemet med förtidspension ersätts dagens grundskydd i form av 40-delsberäknad folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag med garantibelopp till förtidspensionärer. Eftersom garantibelopp endast utges till den som saknar eller har låg inkomstrelaterad förtidspension och inte som en baspension är en "golvregel" av motsvarande slag som gäller enligt dagens regler inte möjlig att knyta till garantibeloppet. En "golvregel" för förtidspension enligt utredningens förslag får därför bestämmas till ett visst belopp och gälla för såväl garantibelopp som inkomstrelaterad förtidspension. För att så nära som möjligt anknyta till dagens regler föreslås här att fribeloppet för förtidspension enligt utredningens förslag skall motsvaras av för månad räknat 0,059 basbelopp för den som är ogift och 0,05 basbelopp för den som gift.

För samordning mellan förtidspension enligt utredningens förslag och yrkesskadelivränta som utgör egenlivränta föreslås således att tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels basbelopp skall reducera i första hand garantibeloppet och därefter den inkomstrelaterade förtidspensionen, dock att förtidspension aldrig får minskas i sådan utsträckning att det återstående sammanlagda beloppet av garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension för en månad till följd därav kommer att understiga räknat 0,059 gånger basbeloppet för den som är ogift och 0,05 gånger basbeloppet för den som är gift.

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 utgår och avdrag på tilläggspension endast ske om den pensionsberättigade ägt tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffat. Eftersom de skador som här avses har inträffat senast 1977 bör av naturliga skäl inte några motsvarande regler införas i fråga om förtidspension enligt utredningens förslag, eftersom sådan pension aldrig kan beräknas på grundval av inkomster som är hänförliga till år som ligger mer än tio 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 förtidspension enligt utredningens förslag.

Liksom enligt dagens regler i AFL bör vidare förtidspension enligt utredningens förslag samordnas även med livränta som utgår på grund

av förordnande av regeringen och som bestäms av eller utbetalas av Riksförsäkringsverket och med livränta som utgår enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

I dag sker i viss utsträckning även samordning mellan yrkesskadelivränta och ålderspension respektive efterlevandepension. Någon form av samordning mellan dessa förmåner och yrkesskadelivräntorna torde komma att gälla även för framtiden. För den som uppbär såväl förtidspension som ålderspension eller efterlevandepension uppstår därvid fråga om i vilken ordning samordning skall ske. Denna fråga torde slutligen få lösas i annat sammanhang.

Vad beträffar livräntor enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd regleras i dag samordningen mellan livräntorna och allmän pension genom särskilda bestämmelser i dessa lagar. Samordningen går i dessa fall till så att pensionen reducerar livräntan, dvs. livräntan utgår endast i den mån den överstiger pensionen. Denna ordning bör även tillämpas beträffande förtidspension enligt det nya systemet, såväl i form av garantibelopp som inkomstrelaterad förtidspension.

19 Finansiering av ohälsoförsäkringen

19.1 Nuvarande finansiering av socialförsäkringen

Förtidspensioneringen utgör en integrerad del av pensionssystemet tillsammans med ålders- och efterlevandepensioneringen. Pensionssystemet består dels av folkpensionen, som finansieras över statsbudgeten, dels den allmänna tilläggspensionen (ATP) som finansieras ur AP-fonden, som redovisas utanför statsbudgeten. De totala utgifterna för förtidspension/sjukbidrag beräknas under 1997 uppgå till 37,2 miljarder kronor, varav 23,8 miljarder kronor avser ATP-pension och 13,4 miljarder kronor folkpension.

Folkpensionen finansieras till större delen med en folkpensionsavgift, som tas ut i form av arbetsgivaravgift på 5,86 procent av utbetalda löner och andra ersättningar för arbete respektive egenavgift på 6,03 procent av övriga förvärvsinkomster enligt lagen om socialavgifter (1981:691). Avgiftsintäkterna från dessa avgifter beräknas under år 1997 uppgå till 44 miljarder kronor. De samlade utgifterna för folkpension uppgår under samma år till 67 miljarder kronor. Till den del som avgiftsmedlen inte räcker finansieras folkpensionen med allmänna skattemedel.

ATP-pensionen finansieras med dels arbetsgivar- och egenavgift på 13,0 procent av avgiftsunderlaget, dels med en allmän pensionsavgift på 1,0 procent av avgiftsunderlaget, som enligt lagen om allmänna egenavgifter (1994:1744) motsvarar pensionsgrundande inkomster. Även ATP uppvisar ett avgiftsunderskott. Under 1997 beräknas avgiftsintäkterna sammantaget uppgå till 88 miljarder kronor, medan utgifterna för ATP-pensioner uppgår till 121 miljarder kronor. Underskottet täcks med AP-fondens direktavkastning, som år 1997 väntas uppgå till 46 miljarder kronor.

Sjukförsäkringen finansieras över statsbudgeten och omfattar sjukpenning, rehabiliteringsersättning, föräldrapenning samt vissa ersättningar för sjukvård. Försäkringen finansieras med en arbetsgivaravgift

på 2,94 procent och en egenavgift på 3,62 procent enligt lagen om socialavgifter samt en allmän sjukförsäkringsavgift på 4,95 procent enligt lagen om allmänna egenavgifter. Sjukförsäkringen har under senare år visat överskott mellan avgiftsintäkter och utbetalda ersättningar. Detta överskott beräknas i år uppgå till 21 miljarder kronor.

I budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1) föreslås vissa förändringar i finansieringen av socialförsäkringen från och med den 1 januari år 1998. Dessa förändringar innebär bland annat att folkpensionsavgiften höjs, samtidigt som utgifterna för folkpension i form av förtidspension förs till sjukförsäkringen. Därigenom beräknas folkpensionen vara i balans. Vidare föreslås att den allmänna sjukförsäkringsavgiften omvandlas till pensionsavgift som förs till ATP. I gengäld reduceras tilläggspensionsavgiften medan sjukförsäkringsavgiften i form av arbetsgivar- och egenavgift höjs så mycket att sjukförsäkringen kommer i finansiell balans. De föreslagna förändringarna liksom nuvarande förhållanden sammanfattas i tabell 19.1.

Tabell 19.1 Socialförsäkringens finansiering

	Nuvarande regler		Föreslagna regler	
	%	Mdr kr	%	Mdr kr
ATP				
Inkomster				
Arbetsgivaravgift	13,00		6,40	
Egenavgift	13,00		13,00	
Allmän pensionsavgift	1,00	8,1	6,95	56,0
Summa		91,4		91,4
Utgifter				
Ålderspension		89,1		89,1
Förtidspension		23,8		23,8
Övriga pensioner		12,4		12,4
Administration m m		0,8		0,8
Summa		126,1		126,1
Saldo		–34,7		–34,7
FOLKPENSION				
Inkomster				
Arbetsgivaravgift	5,86		6,83	
Egenavgift	6,03		6,83	
Summa		45,8		53,4
Utgifter				
Ålderspension		52,5		52,5
Förtidspension		13,4		..
Övriga pensioner		0,9		0,9
Summa		66,8		53,4
Saldo		–20,9		0
SJUKFÖRSÄKRINGEN				
Inkomster				
Arbetsgivaravgift	2,94		7,9	
Egenavgift	3,62		8,66	
Allm sjukförsavgift	5,95		..	
Summa		71,1		65,8
Utgifter				
Sjukpenning		15,6		15,6
Rehabiliteringsersättning		2,3		2,3
Ersättning för sjukvård		13,4		13,4
Föräldrapenning		14,8		14,8
Administration m m		2,1		2,1
Förtidspension		..		13,4
Summa		48,2		61,5
Saldo		22,9		0,4

Den planerade ålderpensionsreformen kommer att medföra ytterligare förändringar i socialförsäkringens finansiering. Ett syfte med reformen är att ålderspensionen särskiljs som en egen försäkringsgren och att utgifterna för övriga pensionsförmåner, bland annat förtidspension i form

av ATP, förs till statsbudgeten. Folkpension som betalas till ålderspensionärer som vid sidan av folkpension även har ATP-pension, förs över till AP-fonden.

Det reformerade ålderspensionssystemet är avsett att finansieras med en ålderspensionsavgift på 18,5 procent av pensionsgrundande inkomster och vissa övriga pensionsgrundande belopp. Ålderspensionsavgiften skall till lika delar tas ut som allmän egenavgift och en arbetsgivar/egenavgift som vardera uppgår till 9,25 procent av pensionsgrundande inkomster. Eftersom pensionsgrundande inkomsten inte skall inkludera de allmänna egenavgifterna blir avgiftssatsen i praktiken lägre, 8,47 procent, räknat på bruttoinkomsten.

Det är inte fastställt hur denna avgiftsstruktur skall åstadkommas. Enligt den politiska överenskommelse som låg till grund för pensionsreformen skulle arbetsgivaravgifter omvandlas till allmän egenavgift inom ramen för ett oförändrat totalt uttag av socialavgifter. Denna så kallade avgiftsväxling förutsätter att sänkningen av arbetsgivaravgiften motsvaras av höjda bruttolöner. En alternativ lösning innebär att den allmänna egenavgiften höjs, samtidigt som den enskilde kompenseras genom sänkt skatt. Detta alternativ medför således en höjning av det samlade uttaget av socialavgifter.

Pensionsreformen innebär vidare att ålderspensionsavgift på 18,5 procent skall utgå på alla inkomster som ger pensionsrätt, inklusive sådana ersättningar som betalas över statsbudgeten och i dag inte är belagda med socialavgifter. Allmänt sett medför ålderspensionsreformen därför att utgifterna inom de avgiftsfinansierade försäkringssystemen på statsbudgeten kommer att bli högre. Bland annat kommer sjukförsäkringen att belastas med högre utgifter, eftersom sjukpenning och föräldrapenning är pensionsgrundande ersättningar. Ålderspensionsavgift skall även betalas för den ålderspensionsrätt som tjänas in av förtidspensionärer. Denna avgift finansieras inom ramen för förtidspensionssystemet, vars utgifter således höjs till följd av ålderspensionsreformen. Det finns för närvarande ingen tillförlitlig beräkning av storleken på de ålderpensionsavgifter som således skall finansieras ur förtidspensionssystemet, men de kan uppskattas till i storleksordningen 8–12 miljarder kronor. Dessa avgifter utgör inte någon offentlig finansiell belastning, utan är en ren omfördelning inom det offentliga mellan förtids- och ålderpensionssystemen, i syfte att tydliggöra kostnaderna för ålderspension.

Inom ramen för ett oförändrat totalt avgiftsuttag får ålderspensionsreformen till konsekvens att avgifternas struktur omvandlas samt att vissa utgifter som i dag formellt är avgiftsfinansierade övergår till att finansieras med allmänna skattemedel.

I tabell 19.2 redovisas en tentativ uppskattning av avgiftsuttag efter det att ålderspensionsreformen genomförts. (Siffrorna avser år 1998 års förhållanden.) Därvid har förutsätts att det inte sker någon avgiftsväxling mellan arbetsgivar- och egenavgift, utan att höjningen av den allmänna pensionsavgiften kompenseras på annat sätt.

Tabell 19.2 Socialförsäkringens finansiering efter pensionsreform

	%	Mdr kr
ÅLDERSPENSION		
Arbetsgivaravgift	8,47	
Allmän pensionsavgift	8,47	
Summa		135,0
Utgifter		
Ålderspension		121,6
Administration m m		0,8
Summa		
Saldo		13,0
FOLKPENSION		
Inkomster		
Arbetsgivaravgift	4,25	33,3
Utgifter		
Garantipension		20,0
Övriga pensioner		13,3
Saldo		0,0
SJUKFÖRSÄKRINGEN		
Inkomster		
Arbetsgivaravgift	8,41	65,8
Utgifter		
Sjukpenning		18,4
Rehabiliteringsersättning		2,7
Administration m m		2,1
Förtidspension		46,2
Ersättning för sjukvård		13,4
Föräldrapenning		17,5
Summa		100,3
Saldo		–34,5

Anm.: Avgiftssatserna har beräknats så att folkpensionen, som efter pensionsreformen inkluderar garantipension till ålderpensionärer samt efterlevandepensioner m m, skall balansera. Sjukförsäkringsavgiften är beräknad utifrån restriktionen att det totala avgiftsuttaget skall vara oförändrat.

19.2 En sjukförsäkringsavgift på förvärvsinkomsterna

Utredningens förslag: Inkomstrelaterad långtidssjukpenning och förtidspension finansieras med socialavgifter i form av arbetsgivar- respektive egenavgift. Utfyllnad upp till den garanterade grundnivån finansieras med allmänna skattemedel.

Förtidspension och långtidssjukpenning förs samman med försäkring för sjukpenning till en gemensam försäkringsgren, benämnd ohälsoförsäkring. Föräldraförsäkring och ersättning till sjukvård avförs från sjukförsäkringen och finansieras i särskild ordning.

Enligt budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1) väntas de offentliga finanserna uppvisa ett överskott efter år 1998. Enligt den prognos som redovisas i budgetpropositionen kan således de samlade offentliga åtagandena klaras inom ramen för den nivå på skatter och avgifter som gäller för år 1998 och framåt. Utredningens förslag till nytt system för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga innebär något sänkta utgifter åtminstone på kort och medellång sikt i förhållande till nuvarande förhållanden. Det finns således inget behov av ytterligare finansiering, utan försäkringen kan finansieras inom ramen för ett oförändrat skatte- och avgiftsuttag utan att ohälsoförsäkringen ökar sin andel av de totala offentliga utgifterna.

Utredningen föreslår att förtidspensioneringen även fortsättningsvis skall utgöra en allmän försäkring, utan någon individuell differentiering av villkoren med hänsyn till skillnader i risk. Utredningen har tidigare argumenterat för att förtidspensionen skall betraktas som en försäkring för sådant inkomstbortfall som beror på sjukdom. Det är naturligt att en sådan försäkring finansieras med avgifter som relateras till den försäkrade inkomsten, dvs med socialavgifter. På det sättet relateras avgiften till nivån på ersättningen, dvs en hög inkomst som ger hög ersättning i kronor, medför också en hög avgift. Finansiering med socialavgifter innebär också att utvecklingen av förmånsgrundande inkomster överensstämmer med förändringar i avgiftsunderlaget, vilket ökar systemets finansiella stabilitet. Vidare sammanfaller kollektivet av försäkrade i princip med det kollektiv som bidrar till finansieringen av försäkringen. Det är också angeläget att försäkringens kostnader blir synliga och beaktas i avtalsförhandlingarna. Med en socialavgiftsfinansiering kommer en förändrad kostnadsnivå och avgiftsuttag direkt att påverka löneutrymmet.

Dessa försäkringsrelaterade argument för socialavgiftsfinansiering gör sig inte gällande vad beträffar grundtryggheten. Denna är definitionsmässigt inte relaterad till inkomst och ersätter inte någon dokumenterad inkomst. Utfyllnaden upp till garantinivån har därmed samma karaktär som andra statliga transfereringar. Kostnaderna för grundskyddet inom förtidspensioneringen bör därför enligt utredningens mening bäras av hela skattekollektivet och därför inte finansieras med socialavgifter utan med allmänna skattemedel. Det kan noteras att motsvarande avses gälla för garantipensionen inom det reformerade ålderspensionssystemet.

Sedan år 1993 tas socialavgifter ut som arbetsgivaravgift/egenavgift enligt lagen om socialavgifter respektive som allmän egenavgift enligt lagen om allmänna egenavgifter. Avgifterna skiljer sig vad gäller avgiftsunderlag. Allmänna egenavgifter tas ut på alla inkomstslag som ger pensionsrätt, medan arbetsgivaravgift endast tas ut på förvärvsinkomst. Vidare belastas hela förvärvsinkomsten med arbetsgivaravgift, medan allmän egenavgift inte tas ut på inkomstdelar som överstiger förmånstaket på 7,5 basbelopp.

Enligt utredningens bedömning kan allmänna egenavgifter inte komma ifråga för finansiering av förtidspensionen. Inom ramen för ett oförändrat totalt avgiftsuttag skulle detta kräva en växling från arbetsgivar- till allmänna egenavgifter, vilket är förenat med stora svårigheter. Därtill bör den omfördelning, som det innebär att avgifter tas ut på hela inkomsten, medan förmåner beräknas på inkomster upp till en viss nivå, finnas kvar.

I flera sammanhang har frågan väckts huruvida de arbetsgivaravgifter som finansierar sjukförsäkring och förtidspension helt eller delvis bör differentieras mellan enskilda arbetsgivare eller branscher med hänsyn till att antalet sjukfall varierar på ett systematiskt sätt. Motivet för en sådan differentiering är att sjukfrånvaro och förtidspension till viss del är avhängig arbetsmiljöns utformning. Dålig arbetsmiljö kan direkt orsaka sjuklighet, men kan även till exempel försvåra återgång till arbete efter sjukdom. Argumentet är att den kostnad som detta åsamkar försäkringen skall synas i arbetsgivaravgifterna.

Motiven för en sådan differentiering är vällovliga, men utredningen bedömer att den är praktiskt omöjlig. Det skulle bland annat krävas att avgiftsuttaget fastställdes för varje enskilt företag, annars skulle företag som vidtar åtgärder att förbättra arbetsmiljön inte kunna dra nytta av lägre avgift. Det kan vidare vara principiellt svårt att särskilja vilken roll arbetsmiljörelaterade faktorer spelar och vad som beror till exempel på att personalsammansättningen skiljer sig mellan olika arbetsplatser. Vidare kan förmodas att olikheter i arbetsgivaravgifter på sikt får

genomslag på löneskillnader, vilket innebär att försäkringen inte längre upprätthåller lika villkor för alla.

Försäkring för inkomstbortfall vid långvarig sjukdom hör principiellt sett närmare samman med sjukförsäkring än med ålderspension. Redovisningsmässigt bör därför utgifterna för förtidspension och långtidssjukpenning föras ihop med sjukpenningutgifterna.

Föräldraförsäkring och vissa ersättningar till sjukvården utgör idag delar av sjukförsäkringen. Det finns bland annat angivet i lagen om socialavgifter att dessa utgifter skall finansieras med sjukförsäkringsavgiften. Dessa ersättningar är emellertid väsensskilda från en försäkring för inkomstbortfall vid sjukdom. För att renodla sjukförsäkringen och stärka dess karaktär av försäkring bör föräldraförsäkringen och sjukvårdsersättningarna därför särskiljas från sjukförsäkringen och, inom ramen för ett oförändrat totalt avgiftsuttag, finansieras med en särskild avgift. Med hänsyn till att ålderspensionsreformen höjer utgifterna inom socialförsäkringen kan det ifrågasättas om ersättning till sjukvården skall förbli finansierad med socialavgifter.

Det bör ske en omstrukturering av socialförsäkringen med innebörden att sjukförsäkringen renodlas till att avse inkomstrelaterad ersättning vid sjukdom och att denna försäkring i sin helhet finansieras med sjukförsäkringsavgift, som tas ut i form av arbetsgivaravgift (egenavgift för egenföretagare). I tabell 19.3 sammanfattas utredningens förslag till finansiering av de berörda delarna av socialförsäkringen. Här har även effekterna av ålderpensionsreformen vägts in. De angivna beloppen är en uppskattning baserad på år 1998 års förhållanden, inklusive den höjning som följer av ålderspensionsreformen.

En sjukförsäkringsavgift på en nivå om knappt 8 procent av avgiftsunderlaget skulle således, vid dagens förhållanden och inklusive pensionsreformen, räcka för att finansiera inkomstrelaterad inkomstersättning på grund av sjukdom. Denna avgift kan tas ut inom ramen för ett oförändrat totalt avgiftsuttag förutsatt att garantipensioner inom såväl ålders- som förtidspension jämte en del av ersättning till sjukvård finansieras med allmänna skattemedel. Av tabell 19.3 framgår hur avgiftsstrukturen skulle kunna utformas.

Tabell 19.3 Folkpension och sjukförsäkring efter föreslagna förändringar

	%	Mdr kr
FOLKPENSION		
Arbetsgivaravgift	1,7	13,0
Utgifter		
Efterlevandepensioner m m		13,2
Saldo		–0,2
SJUKFÖRSÄKRING		
Arbetsgivaravgift	7,84	61,4
Utgifter		
Sjukpenning		18,4
Förtidspension, långtidssjukpenning		38,2
Rehabiliteringsersättning		2,7
Summa		61,4
Saldo		0,0
FÖRÄLDRAFÖRSÄKRING		
Arbetsgivaravgift	2,3	17,5
Utgifter		
Föräldraförsäkring		17,3
Saldo		0,2

Finansieras med allmänna skattemedel:

Garantipension
- Ålderspension 20 miljarder kronor
- Förtidspension 8 miljarder kronor

Den ersättning till sjukvård som idag finansieras över sjukförsäkringen kan delvis finansieras med resterande avgiftsutrymme på ca 0,8 procent och därutöver med allmänna skattemedel.

19.3 På statsbudgeten med ett saldo som går att utläsa

Utredningens förslag: Sjukförsäkringen utgör en del av statsbudgeten och skall redovisas på ett sådant sätt att försäkringens finansiella saldo går att utläsa.

Det reformerade ålderspensionssystemet är avsett att vara ett i finansiellt hänseende autonomt system. Det innebär att det inte skall uppkomma behov av att genom diskretionära åtgärder ändra reglerna för beräkning av förmåner eller den socialavgift som finansierar systemet.

Autonomin möjliggörs dels genom att förmånerna med automatik anpassas till svängningar i den allmänna inkomstutvecklingen liksom till förändringar i förväntad livslängd, dels genom att en buffertfond (AP-fonden) utnyttjas för att reglera temporära över- eller underskott.

Frågan om autonomi är en avvägning mellan å ena sidan graden av försäkringsmässighet i socialförsäkringen och å andra sidan utrymmet för budgetpolitiska överväganden och omprioriteringar inom de samlade offentliga åtagandena.

Enligt utredningens bedömning kan den form av förhållandevis långtgående autonomi som avses gälla för ålderspensionen inte bli aktuell vad gäller sjukförsäkring eller förtidspension. Bland annat är den automatiska anpassning av förmåner till förändringar i den försäkrade risken som en sådan autonomi förutsätter svårförenlig med krav på stabilitet i försäkringsvillkoren jämfört med vad som gäller för ålderspensioneringen.

Ohälsoförsäkringen bör därför, i likhet med i dag, redovisas som en integrerad del av statsbudgeten. Det finns dock enligt utredningens mening skäl för att försäkringen redovisas på ett sådant sätt att dess saldo, dvs. nettot mellan avgiftsintäkter och utbetalda förmåner går att avläsa. En sådan redovisning av saldot inom sjukförsäkringen kan utgöra en signal om att försäkringen tenderar att utvecklas mot finansiell obalans. Det ger också en förståelse för behovet av eventuella ingrepp i försäkringsvillkoren. Genom att ohälsoförsäkringen finansieras över ett ramanslag på statsbudgeten finns vissa möjligheter att balansera över- eller underskott i försäkringen mellan åren. Det saknas därför behov av att till försäkringen koppla någon faktisk eller fiktiv fond. Enligt utredningens mening bör det således i budgetpropositionen redovisas ohälsoförsäkringens avgiftsintäkter och de utgifter som täcks av försäkringen.

Som framgår av olika delar i detta betänkande påverkas den framtida utvecklingen av långtidssjukpenning och förtidspension av en rad svårbedömda faktorer. Den demografiska utvecklingen talar i sig för stigande utgifter i takt med att antalet personer i åldrar med hög risk för förtidspension växer. Likaså föreligger tendenser till växande produktivitetskrav inom arbetslivet, som försvårar för sjuka att upprätthålla arbetsförmågan i "vanligen förekommande arbete". I motsatt riktning verkar utvecklingen mot ett allt bättre allmänt hälsotillstånd. Utformningen av reglerna inom ohälsoförsäkringen spelar också en stor roll och kan i sin tur påverka arbetslivet. De skärpta reglerna för rätt till ersättning kan tvinga fram en anpassning som underlättar för äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden. De kan också påverka såväl den enskildes som läkarkårens inställning till fortsatt arbete för dem som drabbas av sjukdom.

Det har legat bortom utredningens möjligheter att göra en kvalificerad bedömning av hur dessa olika faktorer kommer att utvecklas i framtiden. Den samlade bedömningen är att inflödet i förtidspension inte skall stiga, utan ligga kvar på en nivå runt 40 000 per år. Det totala antalet förtidspensionärer kommer i så fall att, som andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder, förbli på nuvarande nivå (drygt 7 procent). Med dessa förutsättningar bedömer utredningen att en ohälsoförsäkringsavgift på den angivna nivån skall vara tillräcklig för att även framgent finansiera ohälsoförsäkringen. Det har därvid tagits i beaktande att reglerna för beräkning av ersättning, enligt vad som framgår av utredningens tilläggsdirektiv, skall utformas på ett sätt som jämfört med gällande regler medför en besparing.

20 Ekonomiska konsekvenser

20.1 Inledning

Ett system för ersättning vid långvarig nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom har stor betydelse för såväl samhällsekonomin som för stora grupper av individer i samhället. De förslag som utredningen lägger innebär också stora förändringar i förhållande till nuvarande regler.

I utredningens direktiv framgår att utgångspunkten för det nya ersättningssystemet är att det ska rymmas inom den utgiftsram som gäller enligt nuvarande förhållanden. I tilläggsdirektiven framgår att denna utgiftsram innefattar en utgiftsminskning jämfört med dagens regler motsvarande specifikt angivna belopp för åren 1999 och 2000. De nya reglerna ska därefter enligt tilläggsdirektiven innebära en successiv utgiftsminskning.

I följande avsnitt redovisas de uppskattningar som gjorts av det samlade förslagets effekter.

20.2 Finansiella effekter

En förutsättning som anges i utredningens direktiv är att de ersättningar som utgår ska vara skattepliktiga fullt ut, det vill säga i princip beskattas som inkomster av förvärvsarbete. Det särskilda grundavdraget (SGA) för dem som i dag har sjukbidrag och förtidspension skall således avskaffas. Effekten blir är att den offentliga sektorns skatteintäkter ökar. Avsikten är dock inte att försätta de individer som har ersättning i en försämrad ekonomisk situation på grund av detta. För att åstadkomma en likvärdig köpkraft för dem med låga och medelhöga ersättningar måste bruttoersättningen höjas. För att få jämförbarhet mellan det nuvarande och det föreslagna systemet har utredningen valt att i huvudsak koncentrera analyserna av förslagens effekter till nettoeffekter.

Förändringar av den omfattning och den typ som utredningen föreslår får konsekvenser för samhällsekonomin inom ett flertal områden. Den huvudsakliga konsekvensen blir naturligen eventuell påverkan på försäkringens utbetalda ersättningar. Här ska dagens utgifter för folkpension och ATP jämföras med utgifterna för den föreslagna förtidspensionen och långtidssjukpenningen. Förslaget innebär även andra förändringar som kan få ekonomiska konsekvenser; vissa förändringar i kriterierna för rätt till ersättning vad avser höjd nedre åldersgräns, automatisk övergång till långtidssjukpenning efter ett års sjukskrivning, rätten att arbeta under tid med förtidspension och den särskilda inkomstutfyllnaden. Den höjda nedre åldersgränsen, till vilken utredningen avser återkomma i samband med uppdraget om särskild redovisning i de delar som avser ungdomar, och den automatiska övergången till långtidssjukpenning leder till effekter även vad avser andra ersättningar.

Rätten att arbeta och det avräkningssystem som föreslås vid förvärvsinkomster under tid med förtidspension samt införandet av särskild inkomstutfyllnad förväntas också påverka systemets utgifter. För dessa båda förslag finns stora problem att uppskatta nivån på de ekonomiska konsekvenserna. Sammantaget bör dock nettoeffekterna av utgiftsförändringar och eventuella beteendeförändringar i dessa delar leda till en nettoförstärkning av de offentliga finanserna.

Att en relativt stor grupp bland framför allt förtidspensionärerna har sin ersättning samordnad med arbetsskadelivränta kan också komma att innebära förändringar i kostnaderna för denna förmån. Utredningen har dock ingen uppfattning om i vilken omfattning sådana förändringar kan uppkomma.

I den redovisning som görs i detta avsnitt är beloppen i normala fall angivna i 1997 års penningvärde. I de fall analysen är gjord på material avseende andra år har således omräkning gjorts för förändring i prisnivå. De förmåner som behandlas är till stor del beroende också av inkomstutvecklingen. Eftersom analysen huvudsakligen gjorts på material från 1995 kommer ersättningar och andra belopp normalt, om inte annat sägs, att vara angivna i 1995 års "inkomstnivå".

20.2.1 Besparingskraven i förhållande till dagens utgiftsram

I de tilläggsdirektiv som regeringen givit utredningen anges att det nya systemet ska rymmas inom den utgiftsram för folkpension och allmän tilläggspension (ATP) som regeringen föreslagit riksdagen i 1998 års budgetproposition. I denna ram ingår utgiftsminskningar i förhållande

till dagens regler motsvarande 200 miljoner kronor år 1999 och 317 miljoner kronor år 2000. Vidare anges att utgiftsminskningarna skall därefter ligga på en nivå som leder till en successiv utgiftsminskning i enlighet med Riksförsäkringsverkets förslag den 3 februari 1997. De belopp som anges är uttryckta i bruttotermer. Att det särskilda grundavdraget för pensionärer (SGA) avskaffas innebär att ett nytt system kommer att fungera under delvis förändrade förutsättningar vad avser beskattning av utgående förmåner. Detta får till följd att den nettobesparing som ovan angivna bruttobelopp motsvarar är beroende av om de uttrycks i nuvarande skatteregler eller i de förändrade. I appendix beskrivs utredningens syn på och förslag till hur ovan angivna besparingskrav kan tillgodoses. Där behandlas vidare vilka effekter utredningens förslag får satta i relation till dessa besparingskrav.

20.2.2 Utgifter för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Utredningen har valt att i huvudsak studera de ekonomiska konsekvenserna av ett nytt system utifrån vilka effekter som kan uppkomma för dem som beviljas en förmån ett visst år. Avsikten är att dessa uppskattningar kan ligga till grund för en uppskattning av systemets kostnader när systemet är i "full gång". För denna uppskattning måste dock ett antal antaganden göras om gruppen som kan komma att uppbära ersättning i framtiden. De antaganden som görs syftar i första hand inte till en prognos över det framtida antalet individer med ersättning. Den utgiftsram som ett nytt system har att hålla sig inom får antas vara bestämd utifrån de förutsättningar i termer av antalet ersättningsfall som råder i dag, och inte i någon större utsträckning innefatta några justeringar för ändrade volymer. I kapitel 5 görs en redovisning av antalet förtidspensioneringar kan komma att utvecklas i framtiden. Redovisningen i detta avsnitt utgör också grunden för de antaganden som gjorts både vad avser nybeviljade förtidspensioner och antalet individer som uppskattas få ersättning i form av långtidssjukpenning.

Utgifter för förtidspension

Utredningen har valt att utgå från att antalet nybeviljade förtidspensioner uppgår till 40 000 per år varav 35 procent eller 14 000 med partiell förmån (i genomsnitt halv ersättning). Detta motsvarar 33 000 nya hela förtidspensionärer per år. Den genomsnittliga nettoersättningen med dagens regler för den grupp (nybeviljade förtidspensionärer 1994) som

utredningen utfört sina beräkningar på uppgår till 84 300 kr per år vid hel förtidspension.

Nettoutgifterna i det föreslagna systemet beräknas vara 2,0 procent lägre för en hel årgång nybeviljade förtidspensioner. Detta innebär en nettominskning omräknat till 1997 års priser på 56 miljoner kronor, vid de antaganden som angivits ovan för en årgång nybeviljade förtidspensionärer. Detta belopp skulle vid ett införande av nya regler uppnås efter cirka ett och ett halvt år för att sedan successivt öka med ungefär lika mycket varje år. Utgiftsminskningen avtar sedan under lång tid till dess alla förtidspensioner beräknats enligt nya regler. Till detta kommer effekten av den av utredningen föreslagna indexeringen av förtidspensionerna som behandlas i avsnitt 20.2.5.

Utgifter för sjukbidrag och långtidssjukpenning

Utredningens förslag innebär att sjukbidraget avskaffas. Motsvarande grupp får långtidssjukpenning med nya regler. I utredningens beräkningar har därför ersättning enligt dagens regler för sjukbidrag jämförts med ersättning i form av långtidssjukpenning enligt de föreslagna reglerna. Utredningen har uppskattat antalet individer som ingår i denna grupp till 37 000. Uppgiften avser antalet individer omräknat till hela ersättningar under hela året. Den genomsnittliga ersättningen i dagens regler för den grupp (nybeviljade sjukbidrag 1994) utredningen utfört sina beräkningar på uppgår till 80 700 kr per år.

Utredningens beräkningar avseende denna grupp visar att skillnaden i nettoersättning uppgår till en ökning med 1,2 procent. Det innebär en utgiftsökning med 21 miljoner kronor. Gruppen är enligt dagens regler berättigade till bostadstillägg till pensionärer (BTP) vilket utredningen föreslår upphör att gälla. Däremot föreslår utredningen att detta bostadsstöd till viss del ersätts av ett särskilt bostadsstöd vid långtidssjukpenning. Utgifterna för bostadsstöd behandlas i avsnitt 20.2.4.

Ytterligare en grupp kommer enligt utredningens förslag om automatisk övergång till långtidssjukpenning att ha denna förmån. Effekten för utgifterna i socialförsäkringen gällande denna grupp behandlas i avsnitt 20.2.3.

20.2.3 Utgifter för sjukpenning

Utredningen föreslår att en automatisk övergång från sjukpenning till långtidssjukpenning ska ske då en individ under en period av 450 kalenderdagar haft sjukpenning i 365 dagar. Utredningen har gjort ett antagande om att 40 000 individer har sjukpenning i sjukfall som varat så lång tid att en övergång till långtidssjukpenning sker. Uppgiften avser antalet individer omräknat till ersättning under hela året. Utifrån uppgifter om ett urval individer som uppbär ersättning i denna typ av fall har regeln om automatisk övergång till långtidssjukpenning uppskattats innebära en utgiftsminskning på 1,5 procent. Detta skulle enligt utredningens antaganden innebära en utgiftsminskning netto på cirka 45 miljoner kronor i 1997 års pris- och inkomstnivå.

20.2.4 Utgifter för andra system

Utredningen föreslår inga förändringar av bostadsstödet till pensionärer (BTP). Genom att sjukbidraget avskaffas har utredningen dock föreslagit att den grupp som uppfyller kriterierna för rätt till sjukbidrag enligt dagens regler och som i det föreslagna systemet skulle uppbära långtidssjukpenning inte skall vara berättigade till BTP.

I och med de förändringar som föreslås av ersättningsberäkning och garantinivå för förtidspensionärer samt förändrade skatteregler för dessa kan vissa förändringar i regelsystemet kring BTP komma att behövas för att bostadsstödets funktion ska bibehållas. Utredningen lämnar inga förslag på sådana förändringar eftersom frågan inom kort väntas bli föremål för översyn av regeringen. De förändringar som kan komma att införas bör enligt utredningens uppfattning vara kostnadsneutrala i förhållande till nuvarande system.

Utredningens förslag om att avskaffa sjukbidraget och införa långtidssjukpenning innebär minskningar i kostnaderna för BTP eftersom en grupp motsvarande cirka 15 000 individer, som i dag har BTP, inte längre blir berättigade till stödet. Kostnadsminskningen uppgår enligt utredningens beräkningar till cirka 270 miljoner kronor per år beräknat på 1997 års utgiftsnivå. Trots att ersättningsnivån i långtidssjukpenningen föreslås till 80 procent kan vissa vara i behov av ett särskilt riktat stöd för att bostadskostnaden ska kunna klaras samtidigt som en rimlig standard i övrigt ska kunna upprätthållas. En stor del av den kostnadsminskning som uppkommer bör därför återföras till denna grupp genom annan form av bostadsstöd. Utredningens bedömning är att upp till hälften av kostnadsminskningen, d.v.s. 135 miljoner kronor, bör användas till ett sådant stöd.

De förändrade ersättningarna till gruppen förtidspensionärer och sjukbidragstagare får effekter på beskattningen av andra inkomster än den förtidspension och den långtidsjukpenning som behandlats ovan. De beräkningar som gjorts leder till en uppskattning att gruppen sammantaget beräknas betala 10 miljoner kronor per år mindre i skatt.

20.2.5 Utgifternas utveckling på längre sikt

Alla ovanstående uppskattningar av utgiftsförändringar bygger på antaganden på kort sikt. Framför allt kommer den uppskattade utgiftsminskningen för förtidspensioner inte förrän efter lång tid att ha nått den nivå som kan antas vara den fullständiga effekten. I den del av utredningens förslag som berör kopplingen av utgående ersättningar till den allmänna inkomstutvecklingen i samhället kan heller inga uppskattningar göras i termer av utgiftsminskningar eller -ökningar annat än på längre sikt.

Det är svårt att uppskatta utgifterna i en framtid för ett system så kopplat till andra system och fenomen i samhället och så beroende av ställningstaganden i olika sammanhang. Att nå en uppskattning av systemets effekt i "full gång" innebär dessutom uppskattningar långt fram i tiden, vilket gör osäkerheten än större. Utredningen avser ändå att i det följande redovisa en uppskattning av systemets kostnader på sikt.

Ovanstående olika delar av systemet och dess påverkan på utgiftsnivåer sammanfattas vad avser uppskattad effekt cirka ett och ett halvt år efter ikraftträdandet i följande uppställning.

Utgifter för förtidspension	– 56 miljoner kronor netto sedan successiv minskning
Utgifter för sjukbidrag och långtidssjukpenning	+ 35 miljoner kronor netto
Utgifter för sjukpenning (och långtidssjukpenning)	– 45 miljoner kronor netto
Utgifter för BTP	– 270 miljoner kronor netto
Utgifter för nytt bostadsstöd	+ 135 miljoner kronor netto
Utgiftsnivå 1,5 år efter ikraftträdande	– 201 miljoner kronor

Som redan nämnts är utgifterna ovan uttryckta i belopp som motsvarar systemet fullt genomfört utom för förtidspension. För förtidspensionsutgifterna är dock två faktorer avgörande för utgiftsnivån på längre sikt. Den ena är på vilket sätt den successiva minskningen utvecklas och den andra på vilket sätt den föreslagna indexeringen påverkar kostnaden. Dessa två faktorer går inte att behandla separat. Generellt för alla förmåner gäller vidare att de påverkas av inkomst- och prisutvecklingen. Även underlaget för de skatter och avgifter som finansierar förmånerna förändras i takt med priser och inkomster. Detta gör det svårt att ange ett belopp i kronor som vid en given tidpunkt i framtiden skulle ange den kostnadsförändring som ett nytt regelsystem skulle innebära. Utredningen har dock vad gäller kostnaderna för förtidspension uppskattat hur tillväxten påverkar systemets kostnader.

Som tidigare nämnts finns för förtidspensionerna två faktorer inbyggda i förslaget som påverkar kostnaderna i olika riktning. Dels innebär förslaget en kostnadsminskning sett till den nybeviljandeårgång som studerats, dels föreslås en indexering av utgående pensioner som vid tillväxt kommer att innebära ökade kostnader. Kostnadsminskningen för nybeviljade har uppskattats till 2,0 procent. Denna kostnadsminskning består av en systemförändring som i stort bedöms vara densamma även om den totala utgiftsnivån genom pris- och inkomstförändringar förändras. Den effekt som införandet av indexering av utgående förtidspensioner i förhållande till löneutvecklingen innebär för utgiftsnivån är dock beroende av tillväxttakten. Om tillväxten är hög eller medelhög kommer den kostnadsökning som införandet av indexering av utgående pensioner innebär på sikt att vara försumbar i förhållande till den totala utgiftsökningen. Effekten av indexeringen börjar dock slå igenom relativt snabbt. Uppskattningsvis uppgår kostnadsökningen redan efter cirka 5 år till motsvarande belopp som minskningen beroende på de ändrade beräkningsreglerna. Om tillväxten däremot är låg kommer systemförändringen inte ens på lång sikt att motsvaras av den kostnadshöjning som indexeringen innebär. Oavsett tillväxt kommer indexeringen på cirka 10 års sikt att innebära en ökning av utgiftsnivån motsvarande ungefär en fjärdedel av den totala kostnadsökning som tillväxten bidragit till.

För att på ett bättre sätt, med tanke på tillväxtens dubbla inverkan, illustrera systemets kostnader bör utgifterna ställas i relation till det sammanlagda avgifts- eller skatteunderlaget (lönesumman). Förutom de kostnadsförändringar som hänför sig till förändringar i antalet individer som har förtidspension är utgiftsnivån som andel av avgiftsunderlaget huvudsakligen beroende av tillväxten. Vid nolltillväxt kommer andelen att vara konstant över tid, medan den vid ökande tillväxt sjunker. I jämförelse med nuvarande system kommer dock kostnadsminskningen till

följd av tillväxt att vara mindre i det föreslagna systemet. Det är i det sammanhanget dock viktigt att poängtera att den relativt stora sänkning av utgifterna som andel av avgiftsunderlaget för det nuvarande systemet som skulle uppkomma vid hög tillväxt innebär i motsvarande mån sänkt relativ inkomststandard för förtidspensionärerna om inte någon förändring av reglerna kring förmånen görs. Även i det föreslagna systemet kommer motsvarande relativa standardsänkning att kunna uppkomma vid tillräcklig långvarig och hög tillväxt.

20.3 Effekter för individer och grupper

Som redan tidigare nämnts är en naturlig utgångspunkt vid en analys av ett nytt systems effekter för individer och grupper att jämföra med det nuvarande systemet. Det är då viktigt att hålla i minnet att sådana jämförelser i lika stor utsträckning är en granskning av det nuvarande systemets effekter som av det nya. Således innebär en omfördelning mellan olika grupper avseende en viss förmån vid jämförelse mellan de båda systemen inte en omfördelning från något givet "rättvist" läge. Det nuvarande systemet kan ha givit omotiverade förmåner respektive för låga ersättningar. Minskningar eller höjningar i förhållande till det nuvarande systemet är därför inte ett självklart mått på ett "sämre" eller "bättre" system. I kapitlet jämförs systemen även i termer av vilken kompensationsgrad som respektive system ger olika grupper. Detta kan sägas vara ett sätt att söka jämföra de båda systemen med en referens snarare än med varandra.

Det är vidare viktigt att lägga märke till att vad som i den redovisning som följer benämns ökningar och minskningar av en viss förmån för vissa individer inte i praktiken är frågan om en förändring för en enskild individ. I stället illustrerar redovisningen hur en viss typ av individ beräknas få sin ersättning i det föreslagna systemet i förhållande till hur samma typ av individ skulle ha fått sin ersättning i dagens system. De följande redovisningarna ger alltså ingen bild av hur dagens förtidspensionärer kommer att påverkas. De skall omfattas av övergångsregler som avses ge i huvudsak oförändrade nettoersättningar. Beräkningarna gäller alltså nettoeffekter för dem som i framtiden kommer att beviljas de förmåner som behandlas.

I huvudsak innebär utredningens förslag förändringar i ersättning till följd av att dagens sjukpenning (och rehabiliteringspenning), sjukbidrag och förtidspension ersätts med det föreslagna systemets sjukpenning, långtidssjukpenning och förtidspension. Vissa andra effekter som påverkar individens ekonomiska situation följer dock också av förslaget inom andra ersättningar.

I detta avsnitt är beloppen angivna i 1995 års pris- och inkomstnivå. För att jämföra de belopp som anges med dagens eller morgondagens belopp skulle omräkning behöva ske. Den mest relevanta sådana omräkning skulle ske till nivåerna vid ikraftträdandet. Utredningen har dock valt att avstå från denna omräkning dels för att omräkningstalen ändå endast skulle bygga på antaganden, dels för att de belopp som anges i första hand är avsedda att jämföras sinsemellan varför penningvärdet inte har någon avgörande betydelse.

20.3.1 Ersättning vid nedsatt arbetsförmåga

I det följande redovisas på vilket sätt olika grupper av ersättningsberättigade skulle komma att påverkas vid införande av ett nytt system för ersättning vid nedsatt arbetsförmåga. I respektive redovisning jämförs vilken inkomst efter skatt olika individer får i det förslagna systemet i förhållande till vad de skulle få om systemet förblev oförändrat. Redovisningen skiljer i alla steg på tre olika grupper. Grupperingen är gjord efter hur dagens regelsystem klassificerar olika ersättningsberättigade beroende på vilken ersättning de är berättigade till. På så sätt skiljs mellan tre grupper;

- de som i dagens system är berättigade till förtidspension och som också bedöms vara berättigade till denna förmån i det föreslagna systemet,
- de som i dagens system är berättigade till sjukbidrag och som i det föreslagna systemet skulle uppbära långtidssjukpenning samt
- de som i dag har ersättning i form av sjukpenning eller rehabiliteringspenning i mer än ett år och som i det föreslagna systemet skulle ha långtidssjukpenning. I det följande benämns dessa grupper *Förtidspensionärer*, *Sjukbidragstagare* samt *Långtidssjukskrivna*. Redovisningen utgår i huvudsak från studier av den grupp individer som beviljades sjukbidrag eller förtidspension som hel förmån år 1994. Effekter för den sistnämnda av ovanstående grupper har dock uppskattats dels genom en särskild analys av ett urvalsmaterial avseende långa sjukfall, dels utifrån vissa totalsiffror.

En viktig förändring som inträffar för gruppen förtidspensionärer och sjukbidragstagare är avskaffandet av det särskilda grundavdraget för pensionärer (SGA). I det som redovisas i det följande kommer detta att innebära effekter för vissa grupper. Effekterna är en del av det föreslagna systemet, eftersom SGA ingår i det nuvarande systemet. Den garantinivå som föreslås är delvis vald för att kompensera för avskaffan-

det av SGA. För vissa grupper, med relativt låga ersättningar, kommer ändå vissa negativa effekter vid avskaffandet av SGA att uppstå.

Ett viktigt analysmått som används i redovisningen är den så kallade kompensationsgraden. Denna beräknas som kvoten mellan den nettopension en individ får enligt de olika beräkningsreglerna och nettoslutlönen (mätt som genomsnittet av de fyra bästa av de senaste sex åren). På så sätt motsvarar en kompensationsgrad på 80 procent att nettoersättningen det första året med ersättning uppgår till fyra femtedelar av den nettoinkomst som förelåg i genomsnitt under de senaste åren.

Effekter för kvinnor och män

Kvinnor och män har i genomsnitt olika höga inkomster. Kvinnors och mäns förvärvsmönster skiljer sig också över tid. Så till exempel har kvinnor i större utsträckning perioder av låga eller inga inkomster på grund av deltidsarbete eller för att de helt avstår från förvärvsarbete till exempel i samband med barnafödande. Dessa olikheter får naturligtvis genomslag på den ersättning som dessa båda grupper får i form av kompensation för inkomstbortfall på grund av långvarig nedsättning av arbetsförmågan. Vilket genomslag inkomstskillnaderna bör få och faktiskt får är dock beroende av på vilket sätt systemet är utformat.

Som tidigare redovisats är förekomsten av långvarig sjukfrånvaro i huvudsak koncentrerad till individer i högre åldrar. I dessa åldrar bör kvinnors lägre förvärvsdeltagande inte vara lika påtagligt, åtminstone vad avser den del som har samband med barnafödande. Ersättning vid nedsatt arbetsförmåga ska kompensera för det inkomstbortfall som frånvaron orsakar och utgår därmed som en andel av förväntad inkomst. Dagens koppling mellan förtidspension (och sjukbidrag) och ålderspension innebär bland annat att beräkningen av dessa förmåner sker på samma sätt. Detta innebär att de så kallade 15- och 30-års reglerna tillämpas. Reglerna innebär att för att få full inkomstrelaterad ersättning (ATP) måste en individ ha 30 inkomstår (inkomster över ett basbelopp) och att ersättningen beräknas utifrån genomsnittet av de bästa 15 av dessa år. För dem som före ålderspensioneringen drabbas av sjukdom som leder till nedsättning av arbetsförmågan och som därför beviljas sjukbidrag eller förtidspension får dock en viss antagen inkomst, för den period som återstår till ålderspensioneringen, medtas i beräkningen. Principen är dock densamma att en individ måste ha eller förväntas få 30 inkomstår och de 15 bästa av dessa medtas i beräkningen. Således kan det faktum att en individ under perioder avstått från eller i mindre utsträckning deltagit i förvärvsarbete innebära att er-

sättningen blir låg trots att den förväntade inkomst som ersättningen avser kompensera – bland annat som den mäts i antagandeinkomsten (-poängen) – inte är låg. Utredningens förslag tar i större utsträckning fasta på att det är den förväntade inkomsten som ersättningen ska kompensera, vilket får effekter på fördelningen mellan kvinnor och män.

Förtidspensionärer

Tabell 20.1 redovisar förändringen i nettoersättning för kvinnor och män när förtidspensionen beräknas med nuvarande och föreslagna regler. Observera att den alternativregel för beräkning av förtidspension som utredningen föreslagit inte finns med i de beräkningar som redovisas här. Utredningen gör den bedömningen att alternativregeln inte har så stor betydelse vad gäller genomsnittliga ersättningar utan endast kommer att få genomslag, åtminstone påtagligt, för relativt få individer. Eftersom alternativregeln är utformad så att den endast kommer i bruk i de fall en individ får en högre ersättning om den används skulle dock ovanstående siffror, i den mån de överhuvudtaget skulle påverkas, visa något mindre sänkningar. Skillnaderna avser hel förmån.

Tabell 20.1 Skillnaden mellan genomsnittlig nettoersättning för förtidspensionärer med beräkning gjord enligt dagens regler och de föreslagna samt genomsnittlig nettoersättning i det föreslagna systemet. Kvinnor och män

	Skillnad i nettoersättning	Nettoersättning i det föreslagna systemet
Kvinnor	– 0,3 %	69 800 kr
Män	– 3,1 %	89 300 kr
Totalt	– 2,0 %	80 700 kr

Totalt innebär förändrade regler i beräkningen av förtidspensioner en sänkning av den genomsnittliga nettoersättningen motsvarande 2,0 procent. Sänkningen ligger helt på männen medan kvinnorna i stort sett får oförändrad genomsnittlig nettoersättningen. Till stor del finns förklaringen till detta i att den garantinivå som föreslås ligger högre än den nivå på vilken dagens grundnivå, med folkpension och pensionstillskott, ligger. Kvinnorna berörs såväl i dagens system som i det föreslagna i betydligt större utsträckning av det grundskydd som finns i försäkringen.

Sjukbidragstagare

Tabell 20.2 redovisar förändringen i nettoersättning för kvinnor och män för den grupp som i dagens system är berättigad till sjukbidrag och som i det föreslagna systemet kommer att uppbära långtidssjukpenning. I det förslag som utredningen lagt kommer denna grupp till skillnad från i dag inte att vara berättigad till BTP. Effekterna av detta beskrivs under avsnitt 20.3.2 *Annan ersättning*. Redovisningen avser hela förmåner.

Tabell 20.2 Skillnaden mellan genomsnittlig nettoersättning för sjukbidragstagare med beräkning gjord enligt dagens regler och de föreslagna samt genomsnittlig nettoersättning i det föreslagna systemet. Kvinnor och män

	Skillnad i nettoersättning	Nettoersättning i det föreslagna systemet
Kvinnor	– 0,7 %	75 000 kr
Män	+ 1,6 %	85 100 kr
Totalt	+ 1,2 %	79 700 kr

Skillnaden för den grupp som i dagens system tillhör sjukbidragsgruppen är relativt små i förhållande till den nya ersättningen långtidssjukpenning. Den 80-procentiga ersättningsnivå som föreslås innebär visserligen genomsnittligt sett relativt stora höjningar av ersättningen, men den totala effekten av skatter och egenavgifter gör att nettoersättningen i genomsnitt inte skiljer sig så mycket från dagens sjukbidrag.

Långtidssjukskrivna

I det föreslagna systemet ska en automatisk övergång från sjukpenning till långtidssjukpenning ske när en individ varit sjukskriven mer än 365 dagar under en 450-dagarsperiod. Den procentuella ersättningsnivån föreslås vara densamma för sjukpenning och långtidssjukpenning. Den förändring av ersättning som föreslås genomföras i och med den automatiska övergången är att ersättningen går från att baseras på den aktuella inkomsten till en mer stabil historisk inkomst. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en analys på motsvarande sätt som gäller redovisningen ovan av skillnaden i nettoersättning för förtidspensionärer och sjukbidragstagare. Som tidigare anförts är avsikten med att införa den automatiska övergången till långtidssjukpenning inte att ersättningens storlek ska förändras utan enbart att göra inkomstunderlaget för den mer långvariga ersättningen mer stabil.

Att göra en säker uppskattning av hur förslaget påverkar kvinnor och mäns ersättningar är svårt. Vad som tidigare anförts om att kvinnor åtminstone under delar av livet har mindre stabila inkomster (bland annat till följd av deltidsarbete eller att de helt avstår från förvärvsarbete i samband med barnafödsel) kan ha viss inverkan. Å ena sidan kan en övergång till historiska inkomster innebära att tidigare år med lägre förvärvsdeltagande måste medtas i beräkningen av ersättning och denna då blir lägre, men å andra sidan – och kanske mer sannolikt – gör det "längre" historiska inkomstunderlaget och möjligheten att bortse från det sämsta av de tre senaste åren att just år med lågt förvärvsdeltagande kan utgå ur beräkningen.

Den garantinivå som föreslås i långtidssjukpenningen kommer vidare att innebära att ersättning i form av långtidssjukpenning för vissa individer blir högre än den ersättning som skulle utgå om sjukpenning fortsatt att utgå. Eftersom kvinnors inkomster i genomsnitt är lägre och framför allt att en betydligt större andel kvinnor än män har låga inkomster kommer garantinivån att gynna kvinnorna.

De beräkningar som genomförts inom ramen för utredningen avseende ett urval individer med långa sjukskrivningar har inte kunnat ge någon tydlig bild av på vilket sätt de föreslagna reglerna skulle påverka skillnaden mellan kvinnor och mäns genomsnittliga ersättningar.

Effekter för yngre och äldre

Förtidspensionärer

Med nuvarande beräkningsgrund för förtidspension och sjukbidrag kan den ålder som en individ är i när förmånen beviljas få stor betydelse för förmånens storlek. En kombination av det nuvarande regelsystemets 15- och 30-års regler och beräkningsgrunden för antagandepoängen bidrar till detta faktum. Den tidsmässigt korta beräkningsgrunden för antagandepoängen – två bästa av de senaste fyra åren – kan medföra att enstaka inkomstmässigt "extrema" år får fullständigt genomslag på antagandepoängen som i så fall utgör en dålig uppskattning av framtida inkomster. I vissa fall kan även den alternativa beräkningsregeln för antagandepoängen – bästa hälften av alla år från 16 års ålder – ge motsvarande feluppskattning av individens framtida inkomst. Om en sådan överskattning av de framtida inkomsterna görs genom beräkningen av antagandepoängen och tillräckligt många år med antagandeinkomst får tillgodoräknas vid beräkningen av förtidspensionen eller sjukbidraget med 15- och 30-årsreglerna kommer således ersättningen att utgöra en överkompensation för den inkomstförlust som individen åsamkats.

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 antagandepoängsberäkning och 15-årsregel får störst genomslag på förtidspensionens eller sjukbidragets storlek. Om en individ når sin inkomstmässiga topp vid till exempel 50 års ålder och bibehåller denna nivå till exempel till 54 års ålder varefter individen drabbas av nedsättning av arbetsförmågan, kommer dessa inkomster att utgöra grund för antagandepoängsberäkningen. Eftersom antagandepoängen fram till 65 års ålder tillsammans med några sena inkomstår (bl.a. de som utgör grund för antagandepoängen) kommer upp till ett antal av 15 kommer således de två åren att ensamma grunda den utgående förmånen.

En individ som i stället drabbas av nedsatt arbetsförmåga senare i livet till exempel efter fyllda 60 år kommer många gånger att ha fått vidkännas en viss real inkomstminskning de sista åren före förtidspensioneringen varför de två bästa åren av de senaste fyra innebär en relativt låg antagandepoäng och individen hänvisas till att beräkna sin förmån utifrån 15 faktiska inkomstår under en tidigare del av den aktiva tiden. Att dessa år i och med tillämpandet av poängomräkning (omräkning till respektive års prisnivå) ligger åtskilliga år bakåt i tiden kan innebära ytterligare försämring av den utgående förmånen.

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 uppnått den nivå som individen kunde förväntat sig att få senare i livet om inte nedsättningen av arbetsförmågan inträtt. Dessa individer drabbas då av den bristande följsamhet med standardutvecklingen i samhället, som en prisindexering av utgående förmåner innebär, genom att de har förmånen under lång tid.

I det föreslagna systemet för beräkning av förtidspension innebär den förlängda perioden för beräkning av antagandeinkomst – fyra bästa av sex år i stället för två bästa av fyra – att skillnaderna mellan den som förtidspensioneras vid 50 års ålder och den som förtidspensioneras vid 60 års ålder minskar generellt. Framförallt så innebär avskaffandet av 15- och 30-års reglerna att enstaka toppår får betydligt mindre genomslag för den som pensioneras i 50-årsåldern. Genom den följsamhet med inkomstutvecklingen, som föreslås gälla för utgående pensioner, kommer också den som förtidspensioneras i relativt unga år att få del av standardökningen i samhället så att skillnaderna inte blir så stora, som om endast prisuppräkning tillämpas, efter en lång tid med förtidspension.

I tabell 20.3 presenteras den procentuella skillnaden mellan beräkningen av förtidspensionen enligt nuvarande regler och de föreslagna.

Beräkningarna avser första årets ersättningar. Redovisningen avser hela förmåner.

Tabell 20.3 Genomsnittlig procentuell skillnad mellan nettoersättning vid förtidspension i nuvarande regler och de föreslagna samt genomsnittlig nettoersättning enligt föreslagna regler. Män och kvinnor i olika åldrar

	Procentuell skillnad mellan nya och gamla regler		Genomsnittlig nettoersättning enligt nya regler. Kr per år	
Ålder vid beviljande	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
19–24 år	–15,7%	–15,3%	51 400	51 700
25–29 år	–3,6%	–4,2%	61 400	65 200
30–34 år	–2,5%	–1,6%	67 400	72 900
35–44 år	–4,5%	–4,7%	68 600	75 000
45–49 år	–5,0%	–4,4%	69 700	83 700
50–54 år	–4,6%	–4,1%	70 100	88 200
55–59 år	–1,2%	–3,5%	70 700	91 300
60–64 år	+2,7%	–2,1%	69 800	91 900
Totalt	–0,3%	–3,1%	69 800	89 300

Not: Uppgifterna avser genomsnittlig nettoersättning året efter beviljandet av förmånen.

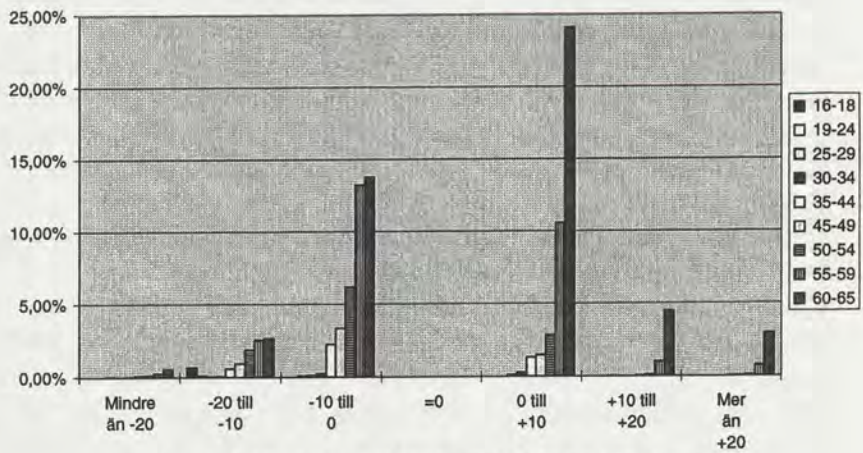
De föreslagna ersättningsreglerna innebär som tabellen visar lägre ersättningar framför allt för de allra yngsta, i och med den åldersberoende garantinivån. Denna grupp är dock också den som drar störst nytta av den föreslagna indexeringen av utgående förtidspensioner och av garantinivån. Som tabellen visar är den föreslagna regelförändringens påverkan på kvinnor och mäns genomsnittliga ersättningar ungefär de samma i alla åldersgrupper utom bland de allra äldsta. I och med att dessa åldersgrupper utgör de i särklass vanligaste bland förtidspensionärerna får detta dock stort genomslag på de totala siffrorna avseende skillnaden mellan kvinnor och män. De relativt små skillnaderna avseende regelförändringens påverkan på kvinnor och mäns genomsnittliga nettopensioner gör således att de stora skillnader som föreligger mellan genomsnittliga ersättningar bibehålls. Skillnaderna speglar skillnader mellan kvinnor och mäns inkomster och kan därför ses som naturliga vad avser inkomstrelaterad förtidspension. Dock sker en viss utjämning i de äldsta, och största, åldersgrupperna, där också skillnaden mellan kvinnornas och männens ersättningar är som störst.

Den stora avvikelse som de äldsta kvinnorna uppvisar vad gäller skillnaden mellan ersättningen beräknad enligt nuvarande eller föreslagna regler beror på att utformningen av dagens regler missgynnar

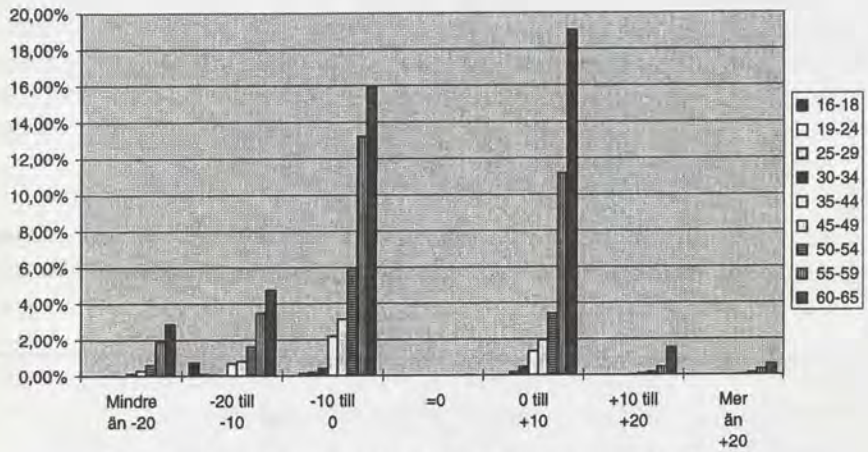
dem. Dessa åldersgrupper bland kvinnorna har under stora delar av sina yrkesaktiva liv haft ett förvärvsmönster som dels avviker kraftigt från männens, dels sannolikt avviker från de yngre kvinnornas. Det förvärvsmönster de har haft har inneburit att tillämpandet av 15- och 30-års reglerna givit dem mycket låga ersättningar. Ofta kan de ha saknat 30 inkomstår och dessutom ha haft färre än 15 år med inkomster som motsvarar någon typ av heltidsarbete, och kanske inte ens deltidsarbete i någon större omfattning. Däremot kan de ha haft inkomster under senare delen av de yrkesaktiva åren. De antagandepoängår som de får tillgodoräkna sig vid förtidspensioneringen räcker dock inte för att kompensera avsaknaden av inkomster tidigare. Utredningen hävdar som tidigare nämnts att förlusten av arbetsförmåga, till exempel runt de 60, som innebär förtidspensionering bör ge ersättning i förhållande till den inkomst som går förlorad, vilket för dessa kvinnor innebär en högre ersättning än den som nuvarande system ger.

För att illustrera på vilket sätt enskilda individer påverkas av regelförändringarna redovisas i följande två figurer hur olika individer fördelar sig vad avser olika stora skillnader i beräkning av förtidspensionen enligt nuvarande eller föreslagna regler. I figurerna framgår också hur olika åldersgrupper ser ut i detta avseende.

Figur 1 Andelen individer med olika stora procentuella skillnader mellan förtidspension beräknad enligt nuvarande regler och föreslagna. Kvinnor



Figur 2 Andelen individer med olika stora procentuella skillnader mellan förtidspension beräknad enligt nuvarande regler och föreslagna. Män



Den generella bilden som ovanstående figurer ger är att de flesta antingen får ett något bättre utfall av de föreslagna reglerna eller ett något sämre utfall. Det är återigen viktigt att poängtera att vad som avses med bättre och sämre utfall samt "vinnare" och "förlorare" inte avser någon förändring för dem som redan uppbär förtidspension. Beräkningarna avser endast att beskriva på vilket sätt ersättningen påverkas av om den beräknas med de nuvarande reglerna eller med de föreslagna. Något fler "förlorar" på de föreslagna reglerna. Bilden är dock lite annorlunda för de allra äldsta (framförallt kvinnorna) och de allra yngsta. De äldsta "förlorar" i något mindre utsträckning än de lite yngre. Bland kvinnorna är det till och med så att "vinnarna" är i majoritet i denna åldersgrupp. I denna åldersgrupp finns också en inte obetydlig andel "stora vinnare" på de föreslagna reglerna. Bland de yngsta (upp till 24 år) däremot är "förlorarna" i mycket klar majoritet. Denna grupp är dock som framgår mycket liten. Den absolut dominerande orsaken till den stora andelen som får en sämre förtidspension i det föreslagna regelverket bland dessa är den lägre garantinivån för de yngre. I dessa åldersgrupper har någon inkomstgrundad förtidspension sällan hunnit intjänas. Vid betraktande av denna åldersgrupp är det viktigt att minnas att figuren endast visar det första årets förtidspension efter beviljandet. Med en stigande garantinivå dels i och med upptrappningen efter ålder fram till 29 års ålder och följsamheten till standardökningen i samhället kommer denna grupp i stället att vara "vinnare". I själva verket är ett av förslagets principiella inslag att en viss omfördelning sker till förmån

för just dem som tidigt blir förtidspensionärer. Deras bättre utfall har dock formen av en bättre följsamhet till inkomstutvecklingen i samhället än vad dagens regler ger.

För att komplettera ovanstående redovisning relateras i tabell 20.4 de genomsnittliga nettoersättningarna i olika åldersgrupper för kvinnor och män till gruppens genomsnittliga nettoinkomst (mätt som genomsnittlig nettoinkomst de fyra bästa av de senaste sex åren) före beviljandet av förmånen. På så sätt beräknas respektive grupps genomsnittliga kompensationsgrad.

Tabell 20.4 Genomsnittlig kompensationsgrad (förhållandet mellan nettoersättning och nettoslutlön) vid förtidspension i nuvarande regler och de föreslagna. Män och kvinnor i olika åldrar

Ålder vid beviljande	Kompensationsgrad i nuvarande system		Kompensationsgrad i det föreslagna systemet	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
22–24 år	367%	375%	337%	347%
25–29 år	180%	134%	174%	132%
30–34 år	98%	101%	96%	100%
35–44 år	113%	112%	108%	109%
45–49 år	96%	97%	92%	92%
50–54 år	90%	91%	85%	86%
55–59 år	87%	82%	85%	77%
60–64 år	82%	79%	84%	76%
Totalt	87%	84%	86%	80%

Not: Uppgifterna avser genomsnittlig kompensationsgrad året efter beviljandet av förmånen.

Tabellen visar hur kompensationsgraderna för såväl kvinnor som män och såväl i det nuvarande som i det föreslagna systemet är mycket höga för åldersgrupperna upp till 44 års ålder. Skillnaderna mellan de båda systemen tycks heller inte i detta avseende vara särskilt stora. De höga talen antyder att kompensationsgrad inte är ett särskilt användbart mått i dessa åldersintervall. Detta beror på de förhållandevis låga genomsnittliga inkomsterna vilket innebär att en förtidspension på garantinivå innebär en över 100-procentig kompensation. För dem mellan 45 och 54 år är kompensationsgraden i respektive system och åldersgrupp relativt lika mellan kvinnor och män. Det föreslagna systemet innebär dock lägre kompensationsgrad i dessa åldrar. I övriga åldersgrupper är mönstret att det föreslagna systemet ökar skillnaden i kompensations-

grad mellan kvinnor och män samtidigt som det åstadkommer en mindre skillnad mellan olika åldrar.

Observera att kompensationsgraden inte får sammanblandas med ersättningsnivån. Kompensationsgraden bör inte heller tolkas som hur stor del av den inkomst som går förlorad på grund av nedsättningen av arbetsförmågan som individen får i ersättning. De kompensationsgrader som redovisas ovan är endast avsedda att illustrera skillnaden mellan de båda systemen för olika grupper. Den genomsnittsberäkning som används får till följd att enstaka inidvider med mycket låga inkomster kan få kompensationsgrader som vida överstiger 100 procent. Observera dock att de beräkningar i tabellen som avser en viss åldersgrupp bland till exempel kvinnorna motsvaras av exakt samma grupp vad avser beräkningen för båda systemen. Detta innebär att genomsnittsberäkningen "störs" lika mycket vid beräkning av kompensationsgrad för båda systemen.

Sjukbidragstagare

Som tidigare redovisats innebär de föreslagna regeländringarna att de som i dag uppbär sjukbidrag och i det föreslagna systemet skulle ha långtidssjukpenning i genomsnitt får en något förbättrad nettoersättning. Då har hänsyn emellertid inte tagits till ändrade regler vad avser bostadsstöd. Det är av detta skäl inte helt adekvat att enbart jämföra den ersättning som utgår. I ett senare avsnitt redovisas dock särskilt effekterna av ändrade regler för bostadsstöd i denna grupp. Följande tabell 20.5 redovisar skillnaden mellan nettoersättningen vid sjukbidrag beräknat enligt nuvarande regler och motsvarande vid långtidssjukpenning enligt de föreslagna reglerna. Redovisningen avser endast hela förmåner.

Tabell 20.5 Genomsnittlig procentuell skillnad mellan nettoersättning vid sjukbidrag i nuvarande regler och de föreslagna reglerna vid långtidssjukpenning samt genomsnittlig nettoersättning enligt föreslagna regler. Män och kvinnor i olika åldrar

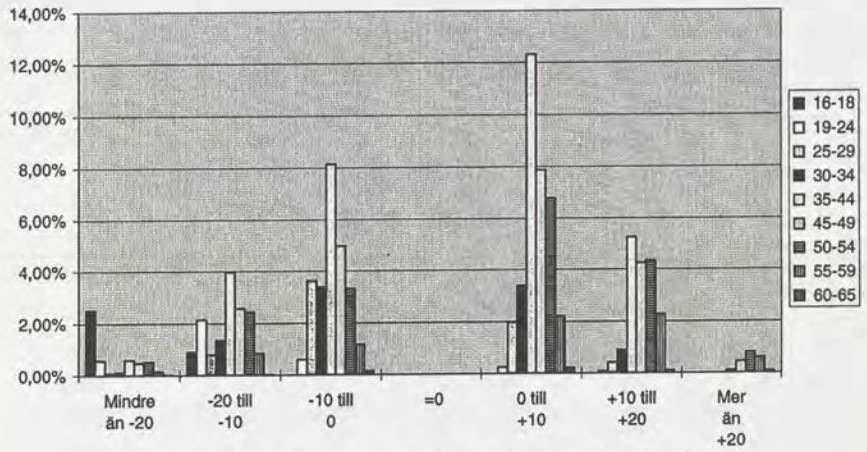
Ålder vid beviljande	Procentuell skillnad mellan nya och gamla regler		Genomsnittlig nettoersättning enligt nya regler. Kr	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
19–24 år	–17,8%	–17,2%	51 100	51 500
25–29 år	–2,8%	–0,9%	66 200	71 000
30–34 år	–1,4%	0,0%	70 100	76 700
35–44 år	+0,9%	+2,5%	75 800	85 900
45–49 år	+2,4%	+4,7%	78 700	94 800
50–54 år	+3,7%	+3,5%	80 700	97 700
55–59 år	+3,4%	+6,1%	83 600	102 200
60–64 år	+6,2%	+12,2%	78 400	103 400
Totalt	–0,7%	+1,6%	75 000	85 100

Not: Uppgifterna avser genomsnittlig nettoersättning året efter beviljandet av förmånen.

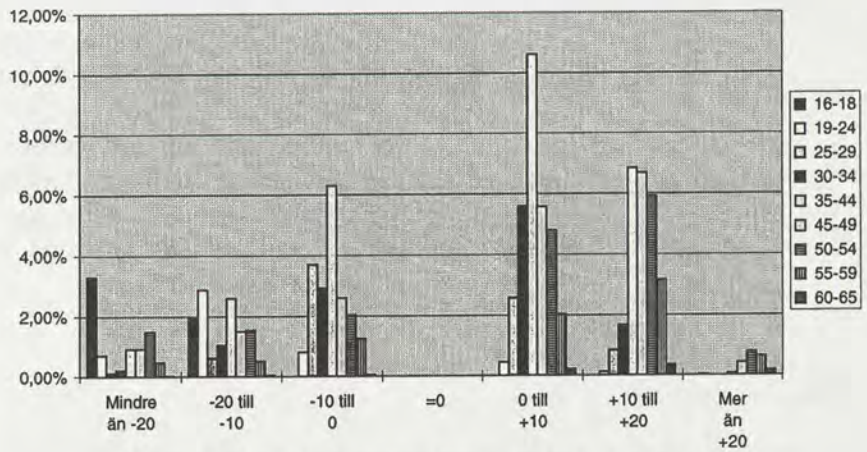
Tabellen visar hur det finns ett tydligt samband mellan ersättning och ålder vad avser den genomsnittliga ersättning i form av långtidssjukpenning som dagens sjukbidragstagare skulle få enligt de föreslagna reglerna. Detta samband finns även i dagens regelsystem, men förstärks ytterligare. Observera att till skillnad från gruppen förtidspensionärer ligger tyngdpunkten bland sjukbidragstagarna i åldrarna 35 – 49 år. I dessa åldrar är förändringstalen inte så stora, därav de relativt små skillnaderna mellan regelsystemens genomsnittliga skillnad vad avser ersättningarnas storlek. Förändringen av regler tycks generellt vara bättre för män än för kvinnor i samma åldersgrupper.

Även för denna grupp kan det vara av vikt att studera spridningen mellan olika individer vad avser i vilken grad nettoersättningen förändras vid ändrade regler. Detta illustreras i följande två figurer.

Figur 3 Andelen individer med olika stora procentuella skillnader mellan sjukbidrag beräknat enligt nuvarande regler och långtidssjukpenning enligt föreslagna. Kvinnor



Figur 4 Andelen individer med olika stora procentuella skillnader mellan sjukbidrag beräknat enligt nuvarande regler och långtidssjukpenning enligt föreslagna. Män



Som framgick av tabellen ovan och som också går att utläsa i de båda figurerna föreligger ett samband mellan ålder och skillnaden i ersättning enligt de båda regelverken. För de allra yngsta får här, liksom vad gällde förtidspensioneringen, den lägre garantinivån genomslag. I förhållande till vad som gällde förtidspensionerna åstadkommer regelför-

ändringen i gruppen sjukbidragstagare större variation vad gäller individuella utfall.

Tabell 20.6 Genomsnittlig kompensationsgrad (förhållandet mellan nettoersättning och nettoslutlön) vid långtidssjukpenning (för sjukbidragsgruppen) i nuvarande regler och de föreslagna. Män och kvinnor i olika åldrar

	Kompensationsgrad i nuvarande system		Kompensationsgrad i det föreslagna systemet	
Ålder vid beviljande	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
22–24 år	226%	202%	197%	179%
25–29 år	121%	134%	115%	130%
30–34 år	106%	122%	103%	120%
35–44 år	94%	99%	93%	98%
45–49 år	93%	91%	93%	91%
50–54 år	88%	84%	89%	84%
55–59 år	88%	79%	91%	82%
60–64 år	92%	74%	96%	82%
Totalt	97%	101%	96%	100%

Not: Uppgifterna avser genomsnittlig kompensationsgrad året efter beviljandet av förmånen.

Den kompensationsgrad som olika åldersgrupper bland kvinnor och män får i de båda jämförda systemen är relativt lika utom för de två äldsta åldersgrupperna. Bland dessa åstadkommer det föreslagna systemet högre kompensationsgrad än det nuvarande. Sammantaget innebär detta att det föreslagna systemet innebär mindre spridning mellan olika gruppers kompensationsgrad. För kommentarer kring kompensationsgrader över 100 procent och allmänt om användande av måttet se ovan under motsvarande tabell avseende förtidspensionärerna.

Långtidssjukskrivna

Som tidigare framförts har inte utredningen haft möjlighet att studera effekterna av ett förändrat regelsystem för den grupp som i dagens system är långvarigt sjukskrivna och uppbär sjukpenning. De effekter som ovan redovisats avseende skillnader mellan genomsnittliga ersättningar i olika åldrar för kvinnor och män kan dock antas i stort hålla även för denna grupp. Möjligen kan ersättningen bland de allra yngsta misstänkas vara något högre bland dem som i dag uppbär ersättning i form av sjukpenning eftersom sjukbidraget i dag för vissa individer

med låg eller ingen sjukpenninggrundande inkomst fungerar som ett grundskydd vid långvarig nedsatt arbetsförmåga. Dock kan detta motverkas av att det i det föreslagna systemet krävs en viss tids stadiga inkomster för att långtidssjukpenningen ska hamna på en hög nivå. Vad avser förändringarna mellan dagens system med sjukpenning även vid långvarig sjukskrivning och det föreslagna i termer av individuella utfall bör inte några stora förändringar uppkomma. Övergången till att ta större hänsyn till inkomster intjänade under en längre tid kommer dock att innebära en viss genomsnittlig sänkning av ersättningen. I de beräkningar som gjorts har denna sänkning kunnat uppskattas till cirka 1,5 procent. Det finns dock ingen anledning att tro att det skulle förekomma någon systematisk skillnad mellan hur stor denna sänkning är och den ersättningsberättigades ålder, bortsett från vad som tidigare sagts om de allra yngsta.

Effekter vid olika inkomst

I likhet med vad som sagts rörande skillnader mellan kvinnor och män ovan finns skäl att tro att förändrade regler för beräkning av förmåner får olika betydelse beroende på om en individ är hög- eller låginkomsttagare. Det finns anledning att tro att inkomstmönstret över tid, till exempel förekomsten av topp- och bottenår, varierar mellan individer i olika inkomstlägen.

Studier av hur inkomstmönstret för grupper av individer med olika inkomstläge har genomförts inom ramen för utredningen. Resultatet av dessa redovisas i Bilaga 5. Studierna visar att det genomsnittligt för såväl män som kvinnor är ovanligt med märkbara höjningar av realinkomsterna efter 45-50 års ålder. Tvärtom sker ofta märkbara sänkningar av genomsnittliga realinkomsterna efter 55-60 års ålder. Detta innebär att de som förtidspensioneras vid 45-50 års ålder med dagens regelverk riskerar att bli överkompenserade. Studierna som redovisas i bilaga visar att detta inkomstmönster är i stora drag det samma oavsett inkomstläge.

De relativt stora skillnader som föreligger mellan de beräkningssätt som utredningen föreslår för ersättning vid långvarig nedsättning av arbetsförmågan gör att skillnader mellan individer med olika inkomster bör analyseras. I det följande redovisas den skillnad som föreligger mellan det nuvarande systemets beräkningsregler och de föreslagna för olika grupper med avseende på vilken inkomst en individ har innan ersättningen börjar uppbäras.

Effekter för grupper med olika nettoinkomst före ersättningsperioden

I det följande redovisas hur effekten av ändrade regler för ersättning vid nedsatt arbetsförmåga ser ut för olika grupper beroende på vilken nettoinkomst de har före ersättningsperioden. Nettoinkomsten är uppmätt som den genomsnittliga inkomsten för individen de fyra bästa åren av de senaste sex åren före ersättningen började utgå. Individerna har delats in i fyra olika grupper. För förtidspensionärer och den grupp som i dag utgör sjukbidragstagare samt för kvinnor och män är inkomstintervallen delvis olika. Detta beror på att indelningen i inkomstintervall gjorts efter hur den enskilda gruppens inkomster är fördelade. De fyra grupperna består således av; en grupp (nedan kallad Grupp 0) som är 21 år eller yngre och därför inte har tillräckligt många möjliga inkomstår för beräkning av nettoinkomst på det sätt som valts (fyra bästa av sex år), en grupp (Grupp låg) som består av de cirka 25 procent med lägst inkomster, en annan grupp (Grupp hög) med de cirka 25 procent individer som har de högsta inkomsterna och slutligen en sista grupp (Grupp medel) med inkomster mellan de två sistnämnda grupperna. Grupp 0 kommer inte att ingå i redovisningen eftersom dessa inte är möjliga att gruppindela efter inkomst, enligt den metod som valts.

Redovisningen utgår dels från skillnaden mellan nettoersättningen beräknad enligt olika regler, dels vilken kompensationsgrad som uppnås i de olika regelsystemen – mätt som nettoersättningens andel av nettoinkomsten före beviljandet. Nettoinkomsten uppmäts på det sätt som ligger till grund för ovan beskrivna gruppindelning.

Förtidspensionärer

I dagens system såväl som i det föreslagna finns regler som direkt styr ersättningen som ska utgå vid nedsatt arbetsförmåga och regler som indirekt, via kompletterande ersättningar specifikt riktade till denna grupp samt allmänna ersättningar och bidrag, som beror av den inkomst som en individ har. Själva förtidspensionen är inkomstgrundad och till exempel bostadsstöd utgår delvis beroende av vilken inkomst individen har. En analys av hur förändrade regler påverkar individer i olika inkomstintervall är därför av intresse att utföra. I följande tabell 20.7 redovisas den genomsnittliga påverkan som de förändrade reglerna får i termer av ersättning beroende på nettoinkomst och för män respektive kvinnor. Observera att ingen hänsyn i dessa beräkningar tagits till eventuella förändringar i hur mycket bostadsstöd som utgår till respektive individ.

Tabell 20.7 Genomsnittlig procentuell skillnad mellan nettoersättning vid förtidspension i nuvarande regler och de föreslagna reglerna samt genomsnittlig nettoersättning enligt föreslagna regler. Män och kvinnor i olika inkomstintervall

	Procentuell skillnad mellan nya och gamla regler		Genomsnittlig nettoersättning enligt nya regler. Kr	
Nettoinkomst före beviljandet	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Grupp låg	–1,5%	–12,4%	58 500	67 100
Grupp medel	–0,9%	–2,0%	69 700	92 400
Grupp hög	+4,3%	+3,2%	99 400	117 200

För individer med medelhöga eller höga nettoinkomster tycks de förändrade reglerna innebära något lägre respektive högre ersättning för såväl män som kvinnor. Observera att indelningen i inkomstgrupper görs på det sätt som ovan beskrivits, vilket innebär att en individ med höga nettoinkomster bland kvinnorna inte nödvändigtvis har lika höga inkomster som männen i motsvarande inkomstgrupp. För gruppen med låga inkomster skiljer sig regelförändringens effekt avsevärt mellan kvinnor och män. En förklaring till varför en hel del män med låga inkomster strax före beviljandet av förmånen får så mycket lägre ersättning i det föreslagna systemet är den nuvarande alternativregeln för beräkning av antagandepoäng, det vill säga att de vid denna beräkning tillgodogör sig inkomster från tidigare i livet. Kvinnorna får enligt de föreslagna reglerna högre ersättning. Förklaringen till detta ligger i den föreslagna garantinivån som berör flertalet kvinnor i den lägsta inkomstklassen men i mindre utsträckning männen i motsvarande grupp.

När dessa förändringstal analyseras är det viktigt att hålla i minnet att det sätt på vilket nettoinkomsterna mäts i praktiken är de samma som används vid beräkning av förtidspension i det föreslagna systemet. Detta innebär att individer som särskilt gynnats av det regelsystem som finns i dag med automatik kommer att få en försämring med de föreslagna reglerna. Om till exempel en individ genom två särskilt höga inkomster under de fyra år som föregår förtidspensioneringen får en hög förtidspension enligt dagens regler, men dessa två inkomstår inte särskilt väl speglar inkomsten under en längre tid, kommer – och enligt utredningens uppfattning bör – ersättningen bli lägre. Det finns anledning att tro att denna typ av individer återfinns i relativt stor utsträckning till exempel i gruppen män med låga nettoinkomster.

I följande tabell 20.8 redovisas vilken genomsnittlig kompensationsgrad (förhållandet mellan nettoersättning och nettoinkomst före

beviljandet) som det nuvarande beräkningsreglerna och de föreslagna reglerna ger för de olika inkomstgrupperna.

Tabell 20.8 Kompensationsgrad för kvinnor och män med olika nettoinkomst i nuvarande och föreslagna regelsystem för beräkning av förtidspension

	Kompensationsgrad enligt nuvarande regler		Kompensationsgrad enligt föreslagna regler	
Nettoinkomst före beviljandet	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Grupp låg	133%	123%	131%	109%
Grupp medel	72%	72%	71%	70%
Grupp hög	68%	70%	70%	72%

I såväl det föreslagna som det nuvarande systemet är kompensationsgraden för dem med låga inkomster hög och överstiger 100%. För stora delar av dem som ingår i dessa inkomstintervall är dock kompensationsgraden ett dåligt mått på systemets effektivitet, eftersom en ersättning som endast kompenserar förlusten av dessa låga inkomster skulle vara för låga för att medge en skälig levnadsstandard. För dem med högre inkomster innebär det föreslagna systemet en utjämning av kompensationsgraden mellan olika grupper. Förklaringen till detta ligger i att ersättningsnivån i det föreslagna systemet är den samma för alla inkomster med dagens folkpension i praktiken innebär en högre ersättningsnivå för inkomster under ett visst belopp (1 basbelopp), framför allt för ogifta.

Sjukbidragstagare

På motsvarande sätt som ovan redovisas hur den grupp som i dag tillhör gruppen sjukbidragstagare påverkas av de föreslagna reglerna beroende på vilken nettoinkomst de har före beviljandet av förmån. Observera att det är särskilt viktigt att i detta sammanhang minnas att beräkningarna endast avser ersättningen för nedsatt arbetsförmåga. Således tas ingen hänsyn till ändringen i reglerna avseende bostadsstöd.

Tabell 20.9 Genomsnittlig procentuell skillnad mellan nettoersättning vid sjukbidrag i nuvarande regler och de föreslagna reglerna vid långtidssjukpenning samt genomsnittlig nettoersättning enligt föreslagna regler. Män och kvinnor i olika inkomstintervall

	Procentuell skillnad mellan nya och gamla regler		Genomsnittlig nettoersättning enligt nya regler. Kr	
Nettoinkomst före beviljandet	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Grupp låg	–7,9%	–8,2%	58 400	62 100
Grupp medel	+3,6%	+3,6%	78 900	89 200
Grupp hög	+10,6%	+10,8%	113 100	123 100

I tabellen framgår att regeländringen innebär lika stor förändring för män och kvinnor i samma inkomstintervall. Tabellen visar hur de förändrade reglerna innebär en förstärkning av de tidigare inkomsternas betydelse för ersättningens storlek. Detta framgår vidare av tabell 20.10 över kompensationsgraden för dessa grupper.

Tabell 20.10 Kompensationsgrad för kvinnor och män med olika nettoinkomst i nuvarande och föreslagna regelsystem för beräkning av sjukbidrag respektive långtidssjukpenning

	Kompensationsgrad enligt nuvarande regler		Kompensationsgrad enligt föreslagna regler	
Nettoinkomst före beviljandet	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Grupp låg	149%	172%	137%	157%
Grupp medel	76%	75%	79%	78%
Grupp hög	72%	72%	79%	79%

Liksom vad gällde kompensationsgraden för förtidspensionärerna i dagens ersättningsregler och de föreslagna så är måttet mindre väl lämpat att använda för dem med låga inkomster. Också i likhet med vad som gällde förtidspensionärerna innebär de föreslagna reglerna en utjämning av kompensationsgraderna mellan dem med högre inkomster.

Långtidssjukskrivna

Som tidigare nämnts har utredningen inte kunnat studera de långtidssjukskrivna på samma sätt som de två ovan redovisade grupperna. Således är effekterna svårare att redovisa. Om ett antagande görs om att denna grupp i inkomstavseende liknar gruppen sjukbidragstagare kan dock effekterna rörande dessa användas som uppskattning. Möjligen är inkomstfördelningen något annorlunda bland de långtidssjukskrivna men detta bör inte på ett avgörande sätt innebära att effekterna inom respektive inkomstklass inte är ungefärligen desamma. En jämförelse mellan dagens regelsystem och det föreslagna skulle, enligt vad som tidigare sagts, ge att ersättningarna blir något lägre i genomsnitt. Någon anledning att tro på stora omfördelningar mellan olika grupper föreligger dock inte.

20.3.2 Annan ersättning

I likhet med effekter på samhällsnivå, avseende utgifter för de system som anknyter till ersättning vid nedsatt arbetsförmåga är effekterna för individer och grupper svåra att fastställa. Som tidigare nämnts innebär dock utredningens förslag sådana effekter. De två största förmåner som berörts är bostadsstödet till pensionärer och arbetsskadelivräntor.

Bostadsstödet till pensionärer (BTP) för den grupp som i dagens system uppbär sjukbidrag avskaffas. Samtidigt höjs ersättningsnivån genom långtidssjukpenningen. Även den garantinivå som föreslås är högre än dagens för alla utom de allra yngsta. Trots detta kommer ersättningen för en del individer att vara så låg att en skälig levnadsnivå kan vara svår att upprätthålla efter att bostadskostnaden är betald. Således skulle ett avskaffande av BTP för denna grupp få oönskade effekter om inte situationen löses på annat sätt. Utredningen föreslår därför att ett särskilt bostadsstöd vid långtidssjukpenning bör utredas. Kostnaderna för ett sådant stöd skulle enligt utredningens uppfattning sammantaget kunna uppgå till hälften av den kostnad BTP har i dag för denna grupp. Utredningens bedömning är att en sådan åtgärd skulle få till följd ett tillräckligt bostadsstöd utan att för den skull åstadkomma de höga kompensationsnivåer som dagens system kan ge enskilda sjukbidragstagare med BTP.

Så mycket som knappt en femtedel av dagens förtidspensionärer har i dag sin förtidspension samordnad med arbetsskadelivränta. I den utsträckning även framtidens förtidspensionärer uppbär arbetsskadelivräntor kommer kostnaderna för dessa att påverkas om en förändring sker av ersättningen vid förtidspension. För en enskild individ innebär

en lägre förtidspension en högre arbetsskadelivränta om personen är berättigad till båda förmåner. Det är dock inte möjligt att med säkerhet uppskatta hur många arbetsskadelivräntor som kommer att utgå till framtidens förtidspensionärer och än mindre om dessa hör till dem vilkas förtidspension enligt de föreslagna reglerna blir lägre än i dagens regler.

20.4 Konsekvenser i det reformerade ålderspensionssystemet

Utredningen förslag har naturligen kopplingar till det reformerade ålderspensionssystemet. De förändringar som utredningen föreslår i termer av ersättningsregler får direkta konsekvenser på en individs ersättning för nedsatt arbetsförmåga, men också indirekta konsekvenser på individens framtida ålderspension. Dels är ersättningen tillfälligt eller permanent individens (enda) inkomst, och är därför grund för ålderspensionsrätt, dels föreslår utredningen mer explicit regler för tillgodoräknande av ålderspensionsrätt. Till stor del hör de konsekvenser som det föreslagna ersättningssystemet får på det reformerade ålderspensionssystemet både för individen och den sammanlagda utgiftsnivån samman med ersättningarnas storlek. Detta har redovisats ovan. Således får de sänkta ersättningarna totalt och för de grupper som får del av dessa som följd att även ålderspensionen blir lägre. I de individeffekter som redovisats ovan är dock endast ersättningen året efter beviljandet uppvisade. För dem som uppbär förtidspension under många år kommer den föreslagna indexeringen att bidra till såväl höjd förtidspension som ökad ålderspensionsrätt. Utredningen har vidare föreslagit att utgående garantibelopp ska utgöra pensionsgrundande inkomst. I förhållande till de ställningstaganden som gjorts hittills i arbetet med införandet av det reformerade ålderspensionssystemet är detta en kostnadshöjande effekt som för de individer som berörs ger en högre ålderspension. Utredningen har också föreslagit att det pensionsgrundande belopp som normalt får tillgodoräknas de individer som uppbär inkomstrelaterad förtidspension upphör att tillgodoräknas från 60 års ålder. Detta innebär lägre kostnader för ålderspension och lägre ålderspension för vissa. Förutsättningen för att den samlade effekten av de förslag som utredningen lagt ska innebära en sämre ålderspension är dock att den sistnämnda delen av förslaget får störst genomslag för den enskilde. Avsikten med den 60-års regel som föreslagits är, som tidigare sagts, att undvika den överkompensation i ålderspensionsavse-

ende som en realt säkrad antagandeinkomst ger om den utgör grund för ålderspension för de sista åren före övergången till ålderspension.

Sammantaget utgör utredningens förslag en omfördelning av ålderspensionsrätt från dem som uppbär ersättning under kort tid strax före övergången till ålderspension till dem som uppbär ersättning under lång tid framför allt om förtidspensionen är på garantinivå.

De sammanlagda kostnaderna som förslaget innebär i termer av ålderspension för dem som före ålderspensionering uppbär någon av de ersättningar som ingår i utredningens förslag antas vara oförändrade i förhållande till de ställningstaganden som gjorts rörande det reformerade ålderspensionssystemet. De enskilda inslagen i förslaget verkar åt olika håll i förhållande till ålderspensionen. Enligt de beräkningar som genomförts rörande utgifter för ålderspension är systemet i stort kostnadsneutralt.

20.5 Sammanfattningsvis

Sammanfattningsvis kan sägas att förtidspensionen för framtidens förtidspensionärer kommer att bättre ansluta till aktuella inkomster under perioden närmast före förtidspensioneringen. Det kommer för många äldre kvinnor att innebära en påtagligt högre förtidspension. För en del män med en inkomstprofil över livet med höga inkomster i början och lägre mot slutet blir det en lägre nivå. De som får förtidspension tidigt i livet kommer att få en lägre ingångsnivå. Å andra sidan innebär följsamheten med den allmänna inkomstutvecklingen förbättringar för äldre förtidspensionärer som varit förtidspensionärer en stor del av livet. För den som tidigt förtidspensioneras på grundnivå tillkommer förbättringen som följer av ålder.

Även ålderspensionsrätten blir bättre för den som förtidspensioneras tidigt, vilket kan sägas finansieras med att den tendens till överkompensation som i dag finns för dem som förtidspensioneras i 50-års åldern avskaffas.

Att sjukbidraget avskaffas kommer på individnivå att innebära att sjukskrivningen helt enkelt fortsätter. Att ersättningen beräknas på ett fastare underlag av några års inkomsthistoria kan i det individuella fallet innebära både förbättringar och försämringar vid själva omräkningen. Oftast och i genomsnitt borde det bli en smärre försämring. Att folkpensionen och de särskilda skattereglerna för pensionärer försvinner kompenseras för dem med de allra lägsta inkomsterna gott och väl av en högre grundnivå under större delen av livet. För dem som haft inkomster som ger en förtidspension strax ovanför grundnivån blir det – åtminstone ingångsvis – en viss försämring. Det torde emellertid ofta

röra sig om personer som blir förtidspensionerade tidigt i livet. De kommer därmed att så småningom bli kompenserade av löneföljsamheten.

Avslutningsvis kan det åter påpekas: Det nya regelverket gäller nytillkommande personer. För dem som redan är förtidspensionerade är avsikten att övergångsreglerna ska ge i princip oförändrade villkor.

21 Konsekvenser för avtalsförsäkringarna

Sammanfattning

I detta kapitel redogörs i korthet för de kompletterande ersättningar vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som arbetsmarknadens parter har kommit överens om genom kollektivavtal. Sådana avtalsförsäkringar omfattar praktiskt taget alla anställda på den svenska arbetsmarknaden. Avtalsförmånerna utgår som regel inte under tid med sjukpenning efter det att sjukfallet varat mer än 90 dagar. När en person som omfattas av kollektivavtalet har beviljats förtidspension eller sjukbidrag från den offentliga försäkringen betalas en kompletterande avtalsersättning ut.

Avtalen mellan arbetsmarknadens parter om tilläggsförsäkringar till det allmänna sjukförsäkrings- och förtidspensionssystemet har slutits med utgångspunkt i de lagregler som då gällde. Utredningen konstaterar att förslaget om att införa långtidssjukpenning samt förslaget om rätt att arbeta under tid med förtidspension kan komma att påverka de kollektivavtalsreglerade förmånerna. För den klart övervägande delen av dem som omfattas av avtalen kommer förslagen dock inte att ha någon betydelse alls i detta sammanhang. Utredningen uttrycker dock den förvissningen att eventuella problem för avtalsförsäkringarnas vidkommande, på sätt som skett tidigare i liknande fall, kan lösas genom omförhandlingar av avtalen. Det är dock viktigt att parterna ges gott om tid att anpassa avtalen till de nya reglerna innan utredningens förslag träder i kraft.

21.1 Avtalsförsäkringar

Vid sidan av de offentliga systemen för ersättning till personer som på grund av sjukdom drabbats av nedsättning av arbetsförmågan finns det avtalsreglerade ersättningssystem. Genom centrala avtal mellan fack-

föreningar och arbetsgivarorganisationer regleras löner, ledigheter, sjuk- och arbetsskadeersättningar, pensioner och andra anställningsvillkor för praktiskt taget alla *anställda* på den svenska arbetsmarknaden. I många situationer kompletteras ersättningarna från de offentliga socialförsäkringarna av de kollektivavtalade ersättningarna. Egenföretagare omfattas inte, såvida de inte har en anställning vid sidan om sin egen verksamhet, och givetvis inte heller dem som aldrig blivit etablerade på arbetsmarknaden.

Avtalsförsäkringarna har vuxit fram sedan 1960-talet och finns över nästan hela arbetsmarknaden. Försäkringarna är obligatoriska för dem som tillhör ett visst avtalsområde. Någon riskselektering genom hälsoprövning sker inte utan riskerna sprids på hela avtalskollektivet. Försäkringarna är samordnade mellan olika områden så att rättigheter upparbetade på ett område kan föras över till ett annat vid byte till en ny anställning på ett annat avtalsområde. Utformningen av finansiering, kvalifikationsvillkor, ersättningsregler etc. skiljer sig åt mellan arbetare och tjänstemän och mellan privat och offentlig sektor. Genomgående bygger dock avtalsförsäkringarna – liksom de offentliga socialförsäkringarna – på *inkomstbortfallsprincipen*. Ersättningen står i relation till den tidigare lönen. Finansieringen sker genom proportionella avtalsenliga *avgifter på lönen*.

De allra flesta arbetstagare har rätt till en avtalsenlig ersättning för det fall de blir långvarigt sjuka eller funktionshindrade. Avtalsersättningen fungerar då som ett komplement till den sjukpenning eller förtidspension som betalas från det offentliga systemet. Den *totala ersättningsnivån blir därför högre* för inkomster upp till det s.k. förmånstak på 7,5 basbelopp per år som tillämpas i de offentliga socialförsäkringarna. Högavlönade anställda, främst tjänstemän, får dessutom ersättning för inkomstdelar som ligger över detta tak.

21.2 Kompletterande avtalsförsäkringar vid långtidssjukskrivning och förtidspension

Anställda personer som är långvarigt sjukskrivna eller har blivit förtidspensionerade omfattas också av kollektivavtalade förmåner som kompletterar den offentliga ersättningen. Försäkringsvillkoren varierar mellan olika avtalsområden.

Anställda inom LO-SAF-området

För privatanställda arbetare (LO-SAF-området) finns AMF-försäkringarna. Den i detta sammanhang mest intressanta av dessa är avtalsgruppsjukförsäkringen (AGS). Denna ger en person som, på grund av sjukdom, är arbetsoförmögen till minst 25 procent och har rätt till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring (AFL) rätt även till ersättning i form av AGS. Ersättning lämnas under sjukpenningtid och vid förtidspension. Sjukbidrag är i AGS regler likställt med förtidspension.

Ersättning utgår enligt avtalet under tid med sjukpenning från den femtonde dagen i sjukperioden enligt AFL. Efter det att sjuklöneperioden den 1 januari 1997 förlängdes från 14 till 28 dagar hade en skiljenämnd att pröva frågan om ersättning enligt avtalsförsäkringen ändå skulle utgå från den femtonde dagen. Skiljenämnden fastslog dock att ersättning enligt AGS efter ändringen skulle utgå först efter den 28:e dagen av sjukperioden. När sjukpenning enligt AFL utgår med 75 procent lämnas dagersättning från AGS med ett belopp motsvarande ytterligare tio procentenheter, eller 13,3 procent av den sjukpenning som den försäkrade får från försäkringskassan. Efter den 90:e dagen av sjukperioden enligt AFL betalas inte någon ersättning från AGS.

Den som har förtidspension eller sjukbidrag från det offentliga systemet får också en kompletterande avtalsersättning i form av en månadsersättning. Denna graderas i likhet med som gäller ersättningsnivåerna enligt AFL beroende på storleken av nedsättningen av arbetsförmågan. Månadsersättningen bestäms med utgångspunkt från den sjukpenninggrundande inkomst som låg till grund för sjukpenningens storlek vid insjuknandetillfället. Som exempel på vilka belopp det handlar om kan nämnas att månadsersättningen för sjukfall efter den 31 december 1996 vid en sjukpenninggrundande inkomst på 71 000 kr eller lägre uppgår till 75 kr, vid 120 000 kr till 1 443 kr, vid 175 000 kr till 2 404 kr och vid 219 000 kr och däröver till 2 880 kr. Månadsersättningens kompensationsgrad varierar med storleken på den sjukpenninggrundande inkomsten i intervallet 12,6 procent till 16,5 procent av detta belopp.

Anställda i kommuner, landsting, församlingar

För anställda i den kommunala sektorn utges i normalfallet sjuklön enligt allmänna bestämmelser (AB), ersättning enligt avtalsgruppsjukförsäkring (AGS-KL) och sjukpension enligt pensionsavtalet (PA-KL). Sjuklön utges i normalfallet vid kortvarig sjukdom (upp till 90 dagar) under tid med sjukpenning enligt AFL. Ersättningsnivån motsvarar 10

procent av den ordinarie lönen. Om arbetstagaren har en lön som överstiger 7,5 basbelopp fyller sjuklönen på sjukpenningen så att hela ersättningen motsvarar 85 procent av lönen. För en mindre grupp anställda utan rätt till sjuklön utges dagersättning enligt AGS-KL enligt samma principer som beskrivits ovan för LO-SAF-området. Om arbetstagaren får rätt till förtidspension eller sjukbidrag utges månadsersättning på lönedelen under 7,5 basbelopp enligt AGS-KL med i huvudsak samma regler som beskrivits ovan för LO-SAF-området. För den som får förtidspension eller sjukbidrag och har lön som överstiger 7,5 basbelopp utges sjukpension enligt PA-KL. Sjukpensionen är en bruttoförmån, vari inräknas förtidspension/sjukbidrag och AGS-KL-ersättningen, och motsvarar cirka 65–70 procent av en vid avgången genomsnittlig lön.

Privatanställda tjänstemän

Privattjänstemännens avtalsbaserade ersättning utgår enligt industrin och handelns tilläggspension (ITP). Detta pensionsavtal på SAF-PTK-området är anpassat till de delvis annorlunda förhållanden som gäller på denna del av arbetsmarknaden jämfört med LO-SAF-området. Den främsta skillnaden är den större lönespridningen inom detta avtalsområde. Många tjänstemän inom näringslivet har inkomster som överstiger det förmånstak på 7,5 basbelopp som tillämpas i de allmänna försäkringarna. Därför finns det kollektivavtalade förmåner som ger ersättning även för de inkomstdelar som överstiger 7,5 basbelopp. Vid kortvarig sjukdom (upp till 90 dagar) gäller för den som har en lön under 7,5 basbelopp att sjukpenningen tillsammans med sjuklönen motsvarar 85 procent av den ordinarie lönen. Om den försäkrade har lön som överstiger 7,5 basbelopp fyller sjuklönen på sjukpenningen så att den totala inkomsten mellan dag 28–90 blir 85 procent av lönen både över och under 7,5 basbelopp. För den som är sjuk längre än 90 dagar kan det utgå sjukpension från ITP, under förutsättning av att den försäkrade har en lön som överstiger 7,5 basbelopp. I skiktet 7,5-20 basbelopp utgår ersättning med 65 procent och mellan 20–30 basbelopp med 32,5 procent. Sjukpension från ITP utgår även om den försäkrade beviljats förtidspension eller sjukbidrag. Denna utgår även för anställda under taket på 7,5 basbelopp (förhöjt basbelopp) och då med 15 procent av den pensionsgrundande inkomsten.

Statsanställda

För anställda inom staten utgår ersättning vid kortvarig sjukdom på i princip samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden. Längre sjukfall finns reglerade i avtalen PA-91 och PA-SPR. Enligt dessa avtal har den arbetstagare som beviljats hel förtidspension rätt till sjukpension. Till den som fått sjukbidrag eller partiell förtidspension utgår som komplettering till dessa förmåner tillfällig sjukpension.

Kompensationsgraden är densamma vid både sjukpension och tillfällig sjukpension. För pensionsunderlag under 7,5 basbelopp är pensionsnivån 21 procent. I skiktet 7,5–20 basbelopp är nivån 81 procent och för delar av pensionsunderlaget som ligger däröver är pensionsnivån 40,5 procent. Om sjukbidraget eller förtidspensionen har beviljats som en partiell förmån utges tillfällig sjukpension i proportion till den partiella förmånen.

21.3 Påverkas avtalsförsäkringarna av utredningens förslag?

Avtalen mellan arbetsmarknadens parter om tilläggsförsäkringar till det allmänna sjukförsäkrings- och förtidspensionssystemet har slutits med utgångspunkt i de lagregler som då gällde.

Förändringar eller reformer inom det offentliga försäkringssystemet leder därför nästan oundvikligen till att de avtal som slutits om kompletterande ersättningar kommer att påverkas i någon riktning. Detta visade sig senast när längden på sjuklöneperioden ändrades den 1 januari 1997, vilket fick till följd att en skiljenämnd fick avgöra en tvist om hur kollektivavtalet skulle tolkas i förhållande till de förändringar som gjorts i lagstiftningen. Vid många andra tillfällen har avtalen omförhandlats utan större dramatik.

Utredningen är medveten om att det som föreslås i betänkandet kan medföra att de kollektivavtalade förmåner som gäller kan komma att påverkas. De personer som enligt det nuvarande offentliga systemets regler skulle ha beviljats sjukbidrag efter en prövning av sjukfallets beräknade varaktighet kommer enligt huvudregeln i utredningens förslag i stället utan en sådan prövning få behålla sin sjukpenning eller, när sjukfallet varat mer än ett år, få långtidssjukpenning. Detta innebär att avtalen kan komma att behöva ses över i samband med att systemet med sjukbidrag ersätts av långtidssjukpenning.

Det förtjänar att påpekas att en övergång till ett system med långtidssjukpenning troligen kommer att påverka relativt få personer i förhållande till det antal som i dag har förtidspension. Den 31 december

1996 hade enligt RFV:s statistik cirka 52 000 personer sjukbidrag. Av dessa hade majoriteten, närmare 35 000, helt sjukbidrag. I oktober 1997 hade antalet sjukbidragstagare sjunkit till ungefär 48 000 personer, varav drygt 32 000 hade helt sjukbidrag. Det totala antalet förtidspensionärer och sjukbidragstagare var vid samma tid knappt 420 000 personer. Det årliga tillskottet av sjukbidragstagare har varit tämligen konstant om man ser ungefär tjugo år tillbaka i tiden. Med undantag av perioden 1992–1994, då antalet nybeviljade sjukbidrag var högre än normalt, har antalet nya sjukbidragstagare under denna period varierat mellan 13 500 och 16 000 personer årligen. De två senaste åren har antalet legat på ungefär 13 500 personer. Detta kan jämföras med antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag som sammanlagt samma år uppgått till ungefär 39 000 personer. Den 31 december 1996 fanns det nästan 43 000 personer som hade varit sjukskrivna längre tid än ett år.

Det måste vidare anses som oklart huruvida AGS- och ITP-förmånerna vid förtidspension kommer att påverkas av att en person utnyttjar den möjlighet som utredningen föreslår skall gälla att arbeta under tid med förtidspension med avräkning av inkomsterna mot pensionen.

I direktiven har angetts att utredningen skall utarbeta ett system för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga med Sjuk- och arbetsskadekommitténs (SAK) idéskiss om månadsersättning som utgångspunkt. SAK:s förslag innebar bl.a. att såväl sjukbidrag som förtidspension skulle avskaffas och ersättas med en tidsobestämd ersättningsform benämnd månadsersättning. Detta förslag torde ha fått betydligt större konsekvenser för de avtalsreglerade förmånerna än denna utrednings förslag till långtidssjukpenning. Mot bakgrund av att det i direktiven således slås fast att ett nytt system skall skapas för dem som i dag har sjukbidrag och förtidspension är det svårt att undvika att de förslag som läggs kan komma att påverka de kollektivavtalsbaserade försäkringarna.

När arbetsmarknadens parter ingår avtal om kompletteringar till lagstadgade bestämmelser måste alltid tas i beaktande möjligheten att de "spelregler" som lagstiftningen sätter upp kan komma att förändras efter avtalets ingående. Sådana ändringar har skett tidigare och parterna har då löst detta genom att omförhandla avtalen så att de anpassats till de nya regler som slagits fast genom lagändringar. Det är utredningens övertygelse att parterna genom förhandlingar kan lösa även de problem som de av utredningen lagda förslagen kan komma att medföra. Som framgår på annan plats i betänkandet föreslår utredningen att de ändringar som föreslås skall träda i kraft den 1 januari år 2001. Detta torde ge parterna gott om tid att efter ett riksdagsbeslut om införande av ut-

redningens förslag omförhandla gällande avtal så att dessa blir anpassade till de nya reglerna.

22 Internationella konsekvenser

22.1 EG-rätten

Sverige är sedan den 1 januari 1995 medlem i Europeiska unionen och är därigenom också bundet av bl.a. vissa EG-rättsliga regler om social trygghet. I Romfördragets artikel 48 är angivet att den fria rörligheten för arbetstagare skall säkerställas och att denna fria rörlighet skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas. I artikel 51 i fördraget har Rådet givits mandat att enhälligt besluta om åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek samt att förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier. Med stöd av denna bestämmelse har Rådet antagit framförallt förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Till denna förordning finns knutet en tillämpningsförordning (nr 574/72). Ändringar som beslutats före den 27 juni 1996 finns i de konsoliderade versionerna av förordningarna i Rådets förordning nr 118/97. Därefter har den 27 juni 1996 i förordning nr 1290/97 beslutats om ytterligare ändringar.

De nämnda förordningarna blev tillämpliga i Sverige redan den 1 januari 1994 då EES-avtalet trädde i kraft. EES-avtalet gäller fortfarande i förhållande till Island, Norge och Liechtenstein. Vid tillämpningen av de angivna förordningarna gäller således samma regler gentemot dessa tre stater som gentemot medlemsstaterna i Europeiska unionen.

Förordning 1408/71 är tillämplig i fråga om anställda och egenföretagare, som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsländer och som är medborgare i ett medlemsland. Förord-

ningen omfattar också statslösa eller flyktingar som är bosatta inom en medlemsstats territorium. Den gäller vidare för familjemedlemmar och efterlevande till sådana anställda, egenföretagare, statslösa och flyktingar.

Förordning 1408/71 innehåller regler som syftar till att genom samordning av medlemsstaternas lagstiftning säkerställa den sociala tryggheten för personer som flyttar inom gemenskapen. Avsikten är, i enlighet med vad som föreskrivits i artikel 51 i Romfördraget, att underlätta den fria rörligheten och att de personer som omfattas av förordningen inte skall få en försämring i den sociala tryggheten därför att de väljer att utnyttja den fria rörligheten. Reglerna är däremot inte avsedda att inverka på medlemsländernas möjligheter att själva besluta om vilka försäkringssystem som skall finnas i landet och om villkoren för rätt till olika socialförsäkringsförmåner, så länge som reglerna inte ges diskriminerande verkan t.ex. med avseende på medborgarskap.

Förordningen omfattar i huvudsak socialförsäkringsförmåner och s.k. familjeförmåner och vilar på fem huvudprinciper; principen om en tillämplig lagstiftning, likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen, exportabilitetsprincipen och proratatemporis-principen.

Principen om en tillämplig lagstiftning innebär att en person endast skall omfattas av lagstiftningen i ett medlemsland och som huvudregel det land där arbete vid en viss tidpunkt utförs.

Likabehandlingsprincipen innebär att medborgare 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 anställda eller egenföretagare 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 perioder för rätt till förmåner.

Exportabilitetsprincipen innebär att kontantförmåner som utgår vid bl.a. invaliditet eller ålderdom eller till efterlevande inte får minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annan medlemsland än det land som utger förmånen. *Proratatemporis-principen* 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.

I förordningen görs en åtskillnad mellan å ena sidan ersättning vid sjukdom och å andra sidan ersättning vid invaliditet. Reglerna innebär att ersättning vid sjukdom endast utges från Sverige så länge som

Sverige är den behöriga staten. Ersättning vid invaliditet däremot är i princip exportabel i alla situationer.

När det gäller invaliditetsförmåner delas dessa in i tre modeller beroende på hur de är konstruerade. En förmån enligt den s.k. sjukförsäkringsmodellen (A) är en förmån vars storlek inte är beroende av försäkringstidens längd utan avgörande för rätt till förmånen är att personen i fråga är aktuellt försäkrad vid pensionsfallet. En förmån enligt modellen för tillbakaräkning (B) är en förmån vars storlek är beroende av tillgodoräknad försäkringstid. Slutligen är en förmån enligt modellen med framräkning (C) en förmån vars storlek bestäms på grundval även av framtida försäkringsperioder.

Reglerna för invalidförmåner återfinns i kapitel 2 i förordningen, artiklarna 37–43.

För en anställd eller egenföretagare som endast har omfattats av lagstiftning enligt sjukförsäkringsmodellen (modell A) skall rätten till invalidförmånen avgöras av lagstiftningen i den stat som var tillämplig när arbetsoförmågan uppstod. Om villkoren för rätt till förmån är uppfyllda enligt denna lagstiftning skall förmån utges enbart från den staten.

För en anställd eller egenföretagare som har omfattats av flera länders lagstiftning varav minst en är av annan modell än sjukförsäkringsmodellen skall enligt artikel 40 förmånen bestämmas enligt bestämmelserna i kapitel 3 om pensioner. Detta innebär att de regler som där finns om proratаberäkning och om hur det skall förfaras vid sammanträffande av förmåner blir tillämpliga även på invalidpensioner.

Reglerna för beräkning av förmåner i kapitel 3 innebär som huvudregel att såväl en nationell beräkning som en prorata beräkning skall göras och att de sålunda framräknade beloppen skall jämföras varvid den enskilde har rätt till det högsta av dessa belopp. Nationell beräkning innebär att förmånen beräknas enbart utifrån nationella regler utan beaktande av gemenskapsrätten. Proratаberäkningen innebär att först ett s.k. teoretiskt belopp beräknas som utgör den förmån som den förmånsberättigade skulle varit berättigad till om all försäkrings- och/eller bosättningstid hade fullgjorts i det aktuella landet. Utifrån detta teoretiska belopp skall sedan ett faktiskt förmånsbelopp beräknas såsom en andel av det teoretiska beloppet motsvarande den andel av den totala försäkringstiden som den förmånsberättigade kan tillgodoräkna sig i den aktuella medlemsstaten.

I artikel 46 a-c i kapitel 3 finns vidare regler om sammanträffande av förmåner. I artikel 46 b återfinns särskilda regler som gäller vid sammanträffande av förmåner av samma slag. Med förmåner av samma slag avses i princip förmåner som har tjänats in av en och samma person t.ex. två ålderspensioner men inte en ålderspension och en

efterlevandepension. Enligt bestämmelserna i artikel 46 b kan i vissa fall en förmån minskas med hänsyn till att det samtidigt utgår en förmån av samma slag från ett annat medlemsland. En första förutsättning är att den förmån som skall minskas inte har proratаberäknats. I övrigt innebär avräkningsreglerna i artikel 46 b att förmåner enligt modell A (sjukförsäkringsmodellen) kan minskas om de sammanträffar med andra förmåner och att förmåner enligt modell C (modell med framräkning) kan minskas om de sammanträffar med förmåner enligt modell A eller C.

Förutom dessa regler finns artikel 50 i kapitel 3 en bestämmelse om tillägg i de fall det i den nationella lagstiftningen finns regler om en viss minimförmån. Om det i den nationella lagstiftningen finns en sådan regel och pensionstagarens sammanlagda pension från samtliga länder understiger denna miniminivå skall mellanskillnaden utges som ett tillägg och utbetalas av bosättningslandet. Regeln avser endast de som är bosatta i det aktuella landet.

22.2 EG-rätten i förhållande till utredningens förslag

Den inkomstrelaterade förtidspensionen

Reglerna om sjukpenning omfattas inte av utredningens uppdrag och förändras med utredningens förslag inte på annat sätt än att den tid under vilken sådan ersättning kan pågå begränsas. Enligt utredningens förslag skall sjukpenningen efter 365 dagars sjukdom, eller efter det att den försäkrade under en period om 450 dagar har haft sjukperioder om sammanlagt 365 dagar, automatiskt övergå till långtidssjukpenning. Liksom idag torde sjukpenningen även framledes hänföras till begreppet förmån vid sjukdom enligt förordningen. För långtidssjukpenningen skall i stort gälla samma krav som för sjukpenningen även om ersättningen skiljer sig åt. Långtidssjukpenningen präglas av krav på aktivitet. Liksom sjukpenningen är också långtidssjukpenningen en del av sjukförsäkringen och utgår som en dag-för-dag-ersättning. Målet är att personen i fråga skall återgå till arbete. Det är därför utredningens bedömning att förmånen i ett EG-rättsligt hänseende bör hänföras till begreppet förmån vid sjukdom.

För långtidssjukpenningen kommer därför att gälla samma regler i internationellt hänseende som idag gäller för sjukpenningen.

Kriterierna för förtidspension enligt utredningens förslag är desamma som enligt dagens regler för förtidspension och utgår från invaliditetsbegreppet. Förtidspension enligt utredningens förslag måste

därför liksom dagens förtidspension i EG-rättsligt hänseende hänföras till begreppet förmån vid invaliditet.

Som beskrivits ovan delas invaliditetsförmånerna in i tre olika modeller. Den svenska förtidspensionen enligt dagens regler hänförs till modellen med framräkning (C) som en förmån vars storlek bestäms på grundval även av framtida försäkringsperioder. Huvudprincipen för den av utredningen föreslagna modellen för inkomstrelaterad förtidspension är att denna skall försäkra för den inkomstförlust som uppstår för den pensionsberättigande på grund av att arbetsförmågan reduceras. Förtidspensionen skall således ersätta den inkomst som personen skulle ha fått och han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt förvärvsarbeta i motsvarande omfattning som tidigare. Ett antagande om dessa framtida inkomster måste rimligen grunda sig på den information som finns tillgänglig om personens tidigare faktiska intjänade förvärvsinkomster. Utredningen har hävdat att det endast är förhållandevis nyligen intjänade inkomster som har tillräckligt högt prognosvärde för att på detta sätt kunna ligga till grund för ett kvalificerat antagande om framtida inkomster. Till skillnad från dagens regler för beräkning av inkomstrelaterad förtidspension, där underlaget för beräkningen i princip utgörs av hela livsinkomsten, föreslår utredningen därför att underlaget för beräkningen i stället skall utgöras av inkomsterna under åren närmast före pensionsfallet. Avgörande för frågan till vilken modell för invalidpension som den av utredningen föreslagna inkomstrelaterade förtidspensionen skall hänföras är om förmånens storlek är beroende av försäkringstiden längd eller inte.

Till skillnad från dagens ATP-baserade förtidspension kommer den av utredningen föreslagna inkomstrelaterade förtidspensionen i princip inte att beräknas med utgångspunkt från tillgodoräknad försäkringstid. 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. 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 för-

tidspension bör således enligt utredningens uppfattning bedömas som en förmån enligt modell A, dvs. enligt den s.k. sjukförsäkringsmodellen.

Den som är aktuellt försäkrad i Sverige vid tidpunkten för pensionsfallet kommer i sådant fall att, enligt nationella regler, erhålla oavkortad inkomstrelaterad förtidspension. En person som dessförinnan även har varit förvärvsaktiv i ett eller flera länder som utger förtidspension enligt modellerna B eller C kommer dessutom att kunna ha rätt till pension från detta eller dessa länder. För att undvika en överkompensation krävs då avräkningsregler i den svenska lagstiftningen av innebörd att den svenska inkomstrelaterade förtidspensionen skall minskas med de pensionsbelopp som den pensionsberättigade är berättigad till från andra länder. En sådan minskningsregel är, enligt vad som redovisats ovan, tillåten för det fall den svenska förtidspensionen är att hänföra till invalidpension enligt modell A och inte har prorataberäknats, dvs. för den nationellt beräknade pensionen. Även en prorataberäkning skall dock enligt huvudregeln göras och den pensionsberättigade skall erhålla det högsta beloppet av den nationellt beräknade och den prorataberäknade pensionen. Vid prorataberäkning av en förmån vars storlek inte är beroende av försäkringstid utgör förmånen som sådan det teoretiska beloppet. Den faktiska förmånen beräknas sedan med utgångspunkt från den svenska försäkringstiden i förhållande till sammanlagd försäkringstid inom EU/EES-området. För den som är försäkrad i något annat land vid pensionsfallet kommer på motsvarande sätt en prorataberäknad förtidspension att få betalas ut från Sverige.

Grundskyddet

Dagens grundskydd för förtidspensionärer och sjukbidragstagare består liksom för ålderspensionärer av folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag. Därtill kommer det inkomstprövade bostadstillägget för pensionärer. Folkpensionen och pensionstillskottet är kvotdelsberäknat på så sätt att det för rätt till oavkortad förmån krävs antingen tillgodoräknande av 30 år med ATP-poäng eller 40 bosättningsår. För förtidspensionärer och sjukbidragstagare sker en antagandeberäkning av såväl ATP-år som bosättningsår för att även den som blir förtidspensionär eller sjukbidragstagare tidigt i livet skall kunna erhålla oavkortad förmån. Som angetts ovan under avsnitt 4.4 exporteras idag, till följd av reglerna i EG-förordningen 1408/71 och i den nordiska konventionen, såväl 30-delsberäknad som 40-delsberäknad folkpension och pensionstillskott inom EU/EES. Till följd av konventionsförpliktelser sker dessutom export till en del andra länder. Pensionstillskottet,

vars storlek som huvudregel är beroende av såväl ATP-pension som pension enligt utländsk lagstiftning, avräknas i dag inte mot pensioner från EU/EES-länder. Reglerna i förordning 1408/71 har ansetts lägga hinder i vägen för detta. Det kan dock ifrågasättas om denna tolkning av förordningens regler är riktig och en liknande frågeställning är för närvarande föremål för prövning i EG-domstolen (mål nr C-143/97).

Utredningens utgångspunkt vid utformningen av ett grundskydd för förtidspensionärer har varit att förtidspensionärer som bor i Sverige skall vara garanterade en viss minsta inkomst för sin försörjning. Med utgångspunkt från detta har valts en modell där ersättningen är oberoende av försäkringstid (modell A) vilket innebär att den som omfattas av den svenska lagstiftningen vid försäkringsfallet och som inte har omfattats av någon lagstiftning med annan förtidspensionsmodell än modell A skall ha rätt till oavkortad förmån från Sverige. För den som har omfattats även av lagstiftning med andra modeller för förtidspensionen och för vilken reglerna i kapitel 3 i förordningen därför skall gälla torde förslaget innebära att förmånen är att anse som en minimiförmån enligt förordningens artikel 50. Förmånen kommer då att utgå som ett tillägg till förtidspensionärer vilkas inkomstrelaterade pensioner, svenska och utländska inte når upp till garantinivån. Avräkningen sker krona för krona mot den inkomstrelaterade pensionen. Garantibeloppet är inte beroende av försäkringstid och kommer således att utges oavkortat till den som är bosatt i Sverige men kommer inte att till någon del utges till den som lämnar landet. Detta innebär att en förtidspensionär som flyttar till ett annat land och som inte har rätt till någon eller endast mycket låg inkomstrelaterad pension kan komma att stå utan försörjning om det nya landets lagstiftning inte ger rätt till något grundskydd. Utredningen har övervägt huruvida det skulle vara möjligt att införa en rätt att i särskilt ömmande fall utbetala garantibelopp även utanför Sverige. Bedömningen har emellertid gjorts att det då inte längre skulle kunna hävdas att garantibeloppet är en sådan förmån som avses i artikel 50. Resultatet skulle därmed kunna bli att förmånen fick betalas ut oavkortad även utanför Sverige om den inte till sin storlek görs beroende av försäkringstid samt att det i vart fall skulle kunna ifrågasättas om förmånens storlek kan göras beroende av utgående förtidspensioner från EU/EES-land. Mot bakgrund av detta och då syftet med garantibeloppet, enligt utredningens synsett, är att tillgodose att förtidspensionärer som bor i Sverige erhåller en viss minsta inkomststandard, har därför här inte föreslagits någon särregel för utbetalning av garantibeloppet utanför Sverige.

22.3 Nordiska konventionen

Den 1 januari 1994 – samtidigt som EES-avtalet – trädde en ny nordisk konvention om social trygghet i kraft. Den ersatte då en tidigare konvention från år 1981. Konventionens tillämpningsområde är numera begränsat eftersom EG-förordningen (EEG) 1408/71 i stor utsträckning reglerar situationer där den tidigare nordiska konventionen var tillämplig. Personkretsen som omfattas av konventionen är emellertid vidare än den personkrets som omfattas av förordningen. Således omfattar konventionen nordiska medborgare som inte omfattas av förordningen på grund av att de inte har varit förvärvsverksamma i någon medlemstat. Beträffande grundpension, som i konventionen definieras som allmän pension som inte beräknas på grundval av fullgjorda sysselsättningsperioder, tidigare förvärvsinkomst eller erlagda avgifter, anges att en medborgare i ett nordiskt land, så länge han är bosatt i EES-land, är berättigad till sådan pension som han har förvärvat rätt till i ett nordiskt land.

Beträffande såväl grundpension som tilläggspension finns bestämmelser i konventionen om proportionering, för det fall att förmåner som antagandeberäknats utgår från flera nordiska länder samtidigt. Reglerna innebär i korthet att den framtida antagna tiden i sådant fall, vid pensionsberäkning, skall fördelas proportionellt i förhållande till andelen försäkringsår av det totala antalet försäkringsår före pensionsfallet.

22.4 Nordiska konventionen och utredningens förslag

Samordningsreglerna i den nordiska konventionen, såvitt avser antagandeberäknade förmåner, kommer att sakna betydelse för den framtida förtidspensionen, utformad enligt utredningens förslag. Någon motsvarande samordningsbestämmelse kommer inte heller att behövas.

Däremot måste det klargöras att det grundskydd som utredningen föreslår för förtidspensionen, i form av ett garantibelopp, inte utgör en sådan grundpension som avses i den nordiska konventionen. I annat fall kommer garantibeloppet att få exporteras fullt ut inom Norden och, till följd av antidiskrimineringsreglerna i EG-rätten, även inom EU/EES.

23 Författningskommentar

23.1 Förslag till ändring av lagen (1962:381) om allmän försäkring

1 kap. Försäkringens omfattning m.m.

1 § Den allmänna försäkringen består av ohälsoförsäkringen, föräldrapenningförmåner samt folkpensionering och försäkring för tilläggspension.

Till ohälsoförsäkringen hör frågor om rehabilitering.

Till den allmänna försäkringen är anslutna frivillig sjukpenningförsäkring och frivillig pensionsförsäkring.

Den föreslagna ändringen avser att markera åtskillnaden mellan å ena sidan systemet med ersättning vid nedsättning av arbetsförmåga till följd av sjukdom och därmed jämställda tillstånd och å andra sidan pensionssystemet. I konsekvens härmed bör föräldrapenning, som i dag anses omfattas av sjukförsäkringen, nämnas särskilt i första stycket. Som redovisas i kapitel 19 förordar utredningen en gemensam finansiering av ohälsoförsäkringens olika delar.

3 § Försäkrade enligt denna lag är dels svenska medborgare, dels personer som utan att vara svenska medborgare är bosatta i riket. En försäkrad som lämnar Sverige skall fortfarande anses vara bosatt i riket, om utlandsvistelsen är avsedd att vara ett år.

Utländsk sjöman på svenskt handelsfartyg är försäkrad för tilläggspension även om han ej är bosatt i riket. Såvitt avser försäkringen för tilläggspension är den som enligt 11 kap. 6 § tillgodoräknats pensionspoäng försäkrad, även om han ej längre uppfyller förutsättningarna enligt första eller andra stycket. Försäkrad för inkomstrelaterad förtidspension eller långtidssjukpenning är den som arbetar eller har arbetat i Sverige.

Om regeringen inte föreskriver annat, skall den som av en statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning anses bosatt i riket under hela utsändningstiden även om denna är avsedd att vara längre än ett år. Detta gäller även medföljande make samt barn som inte fyllt 18 år. Med make likställs

den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denna, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.

Genom tillägget i andra stycket i denna paragraf klargörs att de inkomstrelaterade formerna av förtidspension och långtidssjukpenning är arbetsbaserade förmåner. Utredningen ansluter sig i princip till de förslag som lämnats av Utredningen om socialförsäkringens personkrets (SOU 1997:72) om att förvärvsarbete i vissa fall skall anses som arbete i Sverige och således grunda rätt till inkomstrelaterad ersättning även om det faktiskt utförs utanför landets gränser.

3 kap. Om sjukpenning och långtidssjukpenning

1 § Hos allmän försäkringskassa inskriven försäkrad har enligt vad nedan sägs rätt till sjukpenning, om hans sjukpenninggrundande inkomst uppgår till minst 24 procent av basbeloppet.

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

Rätt till sjukpenning enligt detta kapitel föreligger inte på grundval av anställningsförmåner för tid som ingår i en sjuklöneperiod, under vilken den försäkrades arbetsgivare har att svara för sjuklön enligt lagen (1991:1947) om sjuklön. Inte heller föreligger rätt till sjukpenning för tid då långtidssjukpenning skall utges enligt 4 c eller 4 f §§.

Tillägget i tredje stycket innebär att en försäkrad som är berättigad till långtidssjukpenning enligt reglerna i 4 c § eller 4 f § inte är berättigad till sjukpenning så länge han eller hon har rätt till långtidssjukpenning.

1 a § Till försäkrad som är inskriven hos allmän försäkringskassa och som fyllt 19 år skall, om inte rätt till förtidspension enligt 7 kap. föreligger, utges långtidssjukpenning enligt vad som anges nedan.

Denna paragraf innebär att man först vid uppnådda 19 års ålder är berättigad till långtidssjukpenning. Till följd härav kan den som inte uppnått denna ålder ha rätt till sjukpenning för längre tid än som annars är fallet. I paragrafen avses också att betona att en försäkrad som har en varaktig arbetsförmågenedsättning på grund av sjukdom eller med sjukdom jämställt tillstånd inte skall uppbära långtidssjukpenning. En sådan individ skall i stället beviljas förtidspension.

4 § För dagar i en sjukperiod gäller, om inte annat följer av 4 c §, 4 f § eller 10–10 b §§,

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

Som sjukperiod avses tid, under vilken en försäkrad i oavbruten följd lider av sjukdom som avses i 7 § eller har rätt till sjukpenning enligt 7 b § eller långtidssjukpenning enligt 4 c eller 4 f §§. Uppkommer för den försäkrade rätt till sjukpenning enligt kapitlet i omedelbar anslutning till en sjuklöneperiod enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, skall sjukperioden enligt denna lag anses omfatta också sjuklöneperioden.

Om en sjukperiod börjar inom fem dagar från det en tidigare sjukperiod avslutats skall bestämmelserna i första stycket samt 4 a och 10 a §§ tillämpas som om den senare sjukperioden utgör en fortsättning på den tidigare sjukperioden.

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

Tilläggen i denna paragraf syftar till att klargöra att även tid med långtidssjukpenning räknas in i en sjukperiod och att reglerna om långtidsjukpenning skall tillämpas under sådan tid.

4 c § När en sjukperiod varat 365 dagar eller den försäkrades sjukperioder under de senaste 450 dagarna uppgått till sammanlagt 365 dagar skall sjukpenning ersättas av långtidssjukpenning.

I denna paragraf anges det ena av de två fall då långtidsjukpenning kan utgå. I detta fall är det frågan om den automatiska övergång från sjukpenning till långtidssjukpenning som skall inträffa efter viss tid med sjukpenning. Övergången skall inte föranleda någon särskild bedömning av sjukfallets varaktighet. Som framgått i kommentaren till 3 kap. 1a § skall dock den som har en varaktig nedsättning av arbetsförmågan inte ha långtidssjukpenning utan förtidspension. Om försäkringskassan vid sin kontinuerliga bedömning av varaktigheten av en sjukskriven persons arbetsoförmåga finner att nedsättningen av arbetsförmågan är varaktig är försäkringskassan skyldig att pröva rätten till förtidspension. Beslutet om övergång till långtidssjukpenning innebär endast att ersättning därefter skall beräknas med tillämpning av reglerna om långtidssjukpenning, dvs. nivåerna på ersättningen kan variera från en dag till en annan, men ersättningen i dess helhet skall utgå i form av långtidssjukpenning.

4 d § Långtidssjukpenning utges i form av inkomstrelaterad långtidssjukpenning eller garantibelopp.

Långtidssjukpenning kan, som anges i denna paragraf, utgå i form av inkomstrelaterad långtidssjukpenning som är en arbetsbaserad förmån eller garantibelopp som är en bosättningsbaserad förmån. Garantibeloppet är avsett att utgöra ett grundskydd för dem som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning eller endast är berättigade till en låg sådan.

4 e § Till grund för beräkning av inkomstrelaterad långtidssjukpenning skall läggas den försäkrades pensionsunderlag enligt 4 kap. 2 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension för de tre år som närmast föregått året för beslutet om övergång till långtidssjukpenning. Pensionsunderlagen skall räknas om med hänsyn till förändringar av basbeloppet enligt 1 kap. 6 §. Vid fastställande av underlaget för långtidssjukpenning skall bortses från pensionsgrundande belopp för barnår enligt 3 kap. 15 § nämnda lag.

Om den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst enligt 3 kap. 2 och 2 a §§ vid beslutstillfället överstiger det pensionsunderlag som, på sätt som framgått av första stycket, beräknats för året närmast före beslutsåret skall i stället denna inkomst användas vid beräkningen.

Underlaget för beräkning av långtidssjukpenning utgörs av genomsnittet av de två i inkomsthänseende bästa av de tre år som enligt första och andra styckena skall användas vid beräkningen.

Utgående inkomstrelaterad långtidssjukpenning skall inför varje nytt kalenderår justeras med hänsyn till förändring i det allmänna prisläget enligt följande. Den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen multipliceras med kvoten mellan det allmänna prisläget i juni månad året före det år justeringen avser och det allmänna prisläget i juni månad året dessförinnan.

För dagar i en period då hel inkomstrelaterad långtidssjukpenning utges skall ersättningen per dag beräknas till 80 procent av det enligt tredje stycket fastställda underlaget delat med 365. Långtidssjukpenningen avrundas till närmaste krontal.

Storleken på den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen skall beräknas på grundval av ett till viss del historiskt underlag. Underlaget för beräkningen av ersättningen skall vara medelvärdet av de tre senaste årens pensionsunderlag, dock med undantag för pensionsgrundande belopp för barnår. Pensionsunderlagen skall vid beräkningen av ersättningen omräknas med hänsyn till utvecklingen i det allmänna prisläget. Om det är gynnsammare för den försäkrade skall det sista årets pensionsunderlag bytas ut mot den sjukpenninggrundande inkomst som gäller vid beslutet om övergång. Den inkomstrelaterade långtidssjukpenning skall utgöra 80 procent av det på detta sätt framräknade långtidssjukpenningunderlaget. Långtidssjukpenningen skall utges som en

dag-för-dag ersättning. Den utgående inkomstrelaterade långtidssjukpenningen skall vidare följa prisutvecklingen på så sätt att den räknas om med hänsyn härtill vid varje nytt kalenderårs inträde.

4 f § Den som har beviljats långtidssjukpenning och är bosatt i Sverige har rätt till ett garantibelopp om hans eller hennes inkomstrelaterade långtidssjukpenning inte uppgår till minst tillämplig garantinivå för långtidssjukpenningtagare enligt andra stycket. Om rätt till inkomstrelaterad långtidssjukpenning saknas uppgår garantibeloppet till den tillämpliga garantinivån. I annat fall uppgår garantibeloppet till mellanskillnaden mellan den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen och garantinivån.

För ogift långtidssjukpenningtagare uppgår garantinivån vid 19 års ålder till ett belopp motsvarande 196 procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § första stycket för år 2001. Om en ogift långtidssjukpenningtagare fyllt 20 år uppgår garantinivån till det sammanlagda beloppet av ett belopp motsvarande garantinivån i föregående mening och det eller de åldersrelaterade tilläggsbelopp som enligt tredje stycket skall tillgodoräknas en långtidssjukpenningtagare vid fastställande av garantinivå. Garantinivåerna skall justeras med hänsyn till det allmänna prisläget och förändringar i realinkomstläget på samma sätt som anges i 7 kap. 9 § för garantinivå för förtidspensionärer.

För varje år, dock högst till ett antal av 10, med vilket en ogift långtidssjukpenningtagares ålder överstiger 19 år, skall vid fastställande av garantinivå för henne eller honom ett åldersrelaterat tilläggsbelopp motsvarande 2,5 procent av den garantinivå som anges i andra stycket första meningen tillgodoräknas henne eller honom från och med den månad som han eller hon fyller år.

I fråga om långtidssjukpenningtagare som är gift gäller att garantinivån uppgår till 89 procent av vad den skulle ha uppgått till om han eller hon varit ogift.

För dagar i period då garantibelopp enligt första stycket utges skall detta per dag beräknas till det på årsbasis fastställda garantibeloppet delat med 365. Garantibeloppet avrundas till hela krontal.

Som komplement till den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen finns ett grundskydd för den som under de år som närmast föregått det år då långtidssjukpenning börjar utgå endast haft låga förvärvsinkomster eller helt saknat sådana. Grundskyddet i utredningens förslag är, liksom beträffande förtidspensionen, tekniskt utformat som en ren utfyllnadsersättning i förhållande till eventuell inkomstrelaterad långtidssjukpenning upp till en garantinivå som varierar utifrån den försäkrades ålder. Saknas rätt till nämnda slag av långtidssjukpenning föreligger alltså rätt till en ersättning med samma belopp som garantinivån uppgår till. Garantinivån stiger successivt med långtidssjukpenningtagarens ålder från en nivå vid 19 års ålder som vid ikraftträdandet av de nya reglerna för den som är ogift mot-

svarar två reducerade basbelopp enligt 1 kap. 6 § AFL till nivån för dem som är 29 år eller äldre vilken likaledes vid ikraftträdandet motsvarar två och ett halvt reducerat basbelopp för ogift försäkrad. Från 19 till 29 års ålder sker alltså en ökning av garantinivån med 25 procent. För samtliga ogifta individer i en årskull gäller alltså samma garantinivå under ett visst år. Det belopp som betalas ut till långtidssjukpenningtagaren benämns garantibelopp. Garantinivån för gift långtidssjukpenningtagare uppgår till 89 procent av garantinivån för ogift långtidssjukpenningtagare med i övrigt identiska förhållanden.

4 g § Försäkrad, som uppfyller förutsättningarna i 3 kap. 1 a §, kan, utan att förutsättningarna i 3 kap. 4 c § är uppfyllda, efter ansökan beviljas långtidssjukpenning i form av ett garantibelopp motsvarande garantinivån i 4 f § om 80 procent av hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst är lägre än långtidssjukpenningens garantinivå. En sådan ansökan skall beviljas om den försäkrade uppfyller kraven på arbetsförmågenedsättning i 3 kap. 7 § och arbetsförmågenedsättningen inte anses varaktig men kan bedömas bli bestående minst ett år.

Under tid med långtidssjukpenning enligt första stycket kan ersättning inte utgå i form av inkomstrelaterad långtidssjukpenning.

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

I denna paragraf regleras möjligheten att efter ansökan beviljas långtidssjukpenning. Den som uppfyller kriterierna för rätt till sjukpenning enligt 3 kap. 7 § och vars sjukpenning uppgår till ett lägre belopp än långtidssjukpenningens garantinivå har möjlighet att ansöka om ett garantibelopp uppgående till garantinivån. En ytterligare förutsättning för att en sådan ansökan skall kunna beviljas är att den försäkrades arbetsförmågenedsättning kan bedömas bli bestående under minst ett år men däremot inte kan betraktas som varaktig. Någon rätt till inkomstrelaterad långtidssjukpenning finns inte i dessa fall. Eftersom det här inte är fråga om automatisk övergång, utan det måste göra en varaktighetsbedömning, skall beslut om övergång till långtidssjukpenning enligt denna paragraf fattas av socialförsäkringsnämnd. Beslutet om övergång till långtidssjukpenning innebär endast att ersättning därefter skall beräknas med tillämpning av reglerna om långtidssjukpenning, dvs. nivåerna på ersättningen kan variera från en dag till en annan, men ersättningen i dess helhet skall utgå i form av långtidssjukpenning.

4 h § Är den försäkrade föremål för sådan rehabiliteringsåtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. skall arbetsförmågan under den tid åtgärden pågår vid bedömningen av rätt till långtidssjukpenning anses nedsatt i den mån den försäkrade på grund av åtgärden är förhindrad att utföra förvärvsarbete.

Innehållet i paragrafen motsvarar dels nuvarande bestämmelser i 3 kap. 7 b § andra stycket om rätt till sjukpenning vid medicinsk rehabilitering, dels nuvarande regel i 22 kap. 9 § andra stycket. Paragrafen är en följd av borttagandet av rehabiliteringspenningen.

4 i § Långtidssjukpenning kan utges i nivåerna hel, tre fjärdedels, halv respektive en fjärdedels långtidssjukpenning. Nivån på långtidssjukpenningen bestäms i förhållande till nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga; nedsättning med minst sju åttondelar berättigar till hel långtidssjukpenning, nedsättning med minst tre fjärdedelar berättigar till tre fjärdedels långtidssjukpenning, nedsättning med minst hälften berättigar till halv långtidssjukpenning och nedsättning i mindre grad men med minst en fjärdedel berättigar till en fjärdedels långtidssjukpenning.

Fastställandet av ersättningsnivåerna inom långtidssjukpenningen skall ske efter omfattningen av nedsättning av arbetsförmåga på motsvarande sätt som vid sjukpenning eller förtidspension.

6 § En försäkrad skall, när han gör anspråk på sjukpenning eller långtidssjukpenning, till den allmänna försäkringskassan anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden eller andra omständigheter, som påverkar rätten till sjukpenning eller långtidssjukpenning eller sådan ersättnings storlek.

Allmän försäkringskassa skall i den utsträckning det skäligen påkallas genom förfrågningar hos de försäkrade eller på annat lämpligt sätt inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter som har betydelse för ohälsoförsäkringen.

Paragrafen motsvarar nuvarande lydelse av 3 kap. 6 §, dock med den förändringen att den enligt förslaget även omfattar långtidssjukpenning. Dessutom har gjorts en ändring med hänsyn till sammanslagningen av sjukpenningförsäkring och förtidspensionering till en ohälsoförsäkring.

7 § Sjukpenning utges till försäkrad om hans eller hennes fysiska eller psykiska prestationsförmåga till följd av sjukdom eller med sjukdom jämställda tillstånd är begränsad i sådan utsträckning att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete (arbetsförmågan) kan bedömas som nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till ett heltidsarbete. Med sjukdom jämställs ett tillstånd av nedsatt arbets-

förmåga, som orsakats av sjukdom för vilken sjukpenning utgetts och som fortfarande kvarstår när sjukdomen upphört. Vid bedömningen av om sjukdom eller med sjukdom jämställt tillstånd föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Nivån på den försäkrades sjukpenning bestäms i förhållande till nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga; nedsättning med minst sju åttondelar berättigar till hel sjukpenning, nedsättning med minst tre fjärdedelar berättigar till tre fjärdedels sjukpenning, nedsättning med minst hälften berättigar till halv sjukpenning och nedsättning i mindre grad men med minst en fjärdedel berättigar till en fjärdedels sjukpenning.

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt med minst sju åttondelar 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 arbete 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 motsvarande mån den dagen.

Bedömningen av i vad mån en försäkrads arbetsförmåga är nedsatt skall, med beaktande av möjligheterna till sådana rehabiliteringsåtgärder som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap., utgå från hans eller hennes egna förutsättningar att försörja sig genom

– i första hand – sitt vanliga arbete eller annat arbete hos arbetsgivaren,

– i andra hand – sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller

– annat lämpligt arbete som är tillgängligt för henne eller honom.

Efter det att arbetsförmågan bedömts enligt andra stycket får vid bedömningen av rätten till sjukpenning bortses från möjligheter till rehabilitering eller annan omställning om särskilda skäl föreligger. Därvid får beaktas den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden eller andra liknande omständigheter. En förutsättning för tillämpning av första meningen i detta stycke är att arbetsförmågan, utan beaktande av möjligheter till rehabilitering eller annan omställning, kan anses nedsatt till följd av sjukdom med minst en fjärdedel.

Vid prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning för tid under vilken han eller hon 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 ske med bortseende från den nedsättning av förmågan eller möjligheten att bereda sig inkomst genom arbete som ligger till grund för utgående pension.

I denna paragraf anges de kriterier för bedömning av arbetsförmågans nedsättning som föreslås gälla vid prövning av rätt till sjukpenning och som således även skall tillämpas för långtidssjukpenning. Dessa kriterier överensstämmer, med undantag för de bestämmelser som specifikt följer av sjukpenningens karaktär av ersättning för korta sjukfall, med de av utredningen förslagna förändringarna av kriterier för rätt till förtidspension. Den föreslagna lydelsen syftar till att ge ökad ledning för hur bedömningen av arbetsförmåga skall gå till. Någon egentlig förändring av de villkor som i dag gäller för rätt till sjukpenning är inte avsedd. Den föreslagna sänkningen av kravet på arbetsförmågenedsättning till sju åttondelar vid hel ersättning utgör enligt utredningens mening mer än formell ändring än en reell ändring av gällande rätt. Däremot föreslås en ändring av systematiken i bedömningen. I kapitel 7 avsnitt 4–5 har utförligt redovisats den närmare innebörden av bestämmelsen i förevarande paragraf.

7 c § Sjukpenning utges i enlighet med reglerna i detta kapitel även när den försäkrade är föremål för sådan rehabiliteringsåtgärd som avses i 22 kap.

Arbetsförmågan skall under den tid åtgärden pågår anses nedsatt i den mån den försäkrade på grund av rehabiliteringsåtgärden är förhindrad att utföra förvärvsarbete.

Paragrafen motsvarar i princip nuvarande regel i 22 kap. 9 §. Bestämmelsen har överflyttats till 3 kap. i anledning av att utredningen föreslår att rehabiliteringspenningen skall avskaffas som särskild ersättningsform, dvs. sjukpenning, långtidssjukpenning eller förtidspension skall utgå under rehabilitering.

15 § Sjukpenning eller långtidssjukpenning utgår ej för tid då den försäkrade

a) fullgör annan tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt än grundutbildning som är längre än 60 dagar;

b) är intagen i sådant hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga med stöd av 3 § sagda lag;

c) är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt;

d) i annat fall än under b) eller c) sagts av annan orsak än sjukdom tagits om hand på det allmännas bekostnad;

e) vistas utomlands i annat fall än då den försäkrade insjuknar medan han utför arbete som ett led i en här i riket bedriven verksamhet eller som sjöman anställd på svenskt handelsfartyg eller under sjukdom eller i fall som avses i 7 b § reser till utlandet med försäkringskassans medgivande.

För varje dag då en försäkrad bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende eller familjehem enligt socialtjänstlagen (1980:620) som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol

eller narkotika, skall sjukpenningen eller långtidssjukpenningen på begäran av den som svarar för vårdkostnaderna minskas med 80 kronor, dock med högst en tredjedel av sjukpenningens eller långtidssjukpenningens belopp. Därvid skall det belopp varmed minskning sker avrundas till närmast lägre hela krontal. Det belopp som sjukpenningen eller långtidssjukpenningen minskas med skall betalas ut till den på vars begäran minskningen har gjorts.

Utan hinder av första stycket utgår sjukpenning eller långtidssjukpenning till försäkrad som avses under c) vid sjukdom som inträffar under tid då han får vistas utom anstalt och därvid bereds tillfälle att förvärvsarbeta.

17 § Sjukpenning eller långtidssjukpenning får om omständigheterna motiverar det, dras in eller sättas ned om en försäkrad

a) underlåter att meddela försäkringskassan sin vistelseadress när han under sjukdomsfall vistas annat än tillfälligt på annan adress än den som angetts till kassan

b) underlåter att enligt 6 § första stycket anmäla sådan ändring, som är av betydelse för rätten till sjukpenning eller långtidssjukpenning eller för sådan ersättnings storlek.

Angående nedsättning eller indragning i andra fall av ersättning som här avses stadgas i 20 kap. 3 §.

De tillägg som föreslås i 15 och 17 §§ innebär endast att nu gällande regler för sjukpenning i nämnda paragrafer omfattar även långtidssjukpenning.

7 kap. Om förtidspension

1 § Rätt till förtidspension har försäkrad, som fyllt 19 år men inte 65 år, om hans eller hennes fysiska eller psykiska prestationsförmåga till följd av sjukdom eller med sjukdom jämställda tillstånd är begränsad i sådan utsträckning att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete (arbetsförmågan) kan bedömas som varaktigt nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till ett heltidsarbete. Vid bedömningen av om sjukdom eller med sjukdom jämställt tillstånd föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.

Bedömningen av i vad mån en försäkrads arbetsförmåga är nedsatt skall, med beaktande av möjligheterna till sådana rehabiliteringsåtgärder som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap., utgå från hans eller hennes egna förutsättningar att försörja sig genom

– i första hand – sitt vanliga arbete eller annat arbete hos arbetsgivaren,

– i andra hand – sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller

– annat lämpligt arbete som är tillgängligt för henne eller honom.

Efter det att arbetsförmågan bedömts enligt första stycket får vid bedömningen av rätten till förtidspension bortses från möjligheter till rehabilitering eller annan omställning om särskilda skäl föreligger. Därvid får beaktas den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden eller andra liknande omständigheter. En förutsättning för tillämpning av första meningen i detta stycke är att arbetsförmågan, utan beaktande av möjligheter till rehabilitering eller annan omställning, kan anses nedsatt till följd av sjukdom med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig.

Är den försäkrade föremål för sådan rehabiliteringsåtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. skall arbetsförmågan under den tid åtgärden pågår anses nedsatt i den mån den försäkrade på grund av åtgärden är förhindrad att utföra förvärvsarbete.

Paragrafen anger de av utredningen föreslagna åldersgränserna för rätt till förtidspension och är dessutom avsedd att ersätta nuvarande bestämmelser om kriterier för bedömning av arbetsförmågans nedsättning vid prövning av rätt till förtidspension i 7 kap. 1 och 3 §§ samt 13 kap. 1 §. Den nya lydelsen av bestämmelserna innebär i princip inte någon ändring i sak när det gäller de materiella förutsättningarna för rätt till förtidspension. Paragrafen har utformats bl.a. med avsikten att tydligare klargöra hur den försäkrades egna individuella förutsättningar att försörja sig genom arbete skall beaktas vid prövningen av rätt till förtidspension. Vidare föreslås en ny systematik vid tillämpningen av bestämmelsen om eftergivande av krav på omställningsåtgärder vid när särskilda skäl föreligger. De närmare övervägandena bakom lydelserna i paragrafen och innebörden av dessa har utförligt redovisats i kapitel 7 avsnitt 4–5.

2 § Förtidspension kan utges i nivåerna hel, tre fjärdedels, halv respektive en fjärdedels förtidspension. Nivån på förtidspensionen bestäms i förhållande till nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga; nedsättning med minst sju åttondelar berättigar till hel förtidspension, nedsättning med minst tre fjärdedelar berättigar till tre fjärdedels förtidspension, nedsättning med minst hälften berättigar till halv förtidspension och nedsättning i mindre grad men med minst en fjärdedel berättigar till en fjärdedels förtidspension.

Denna paragraf motsvarar i princip 7 kap. 2 § i dagens lydelse av AFL med undantag för att det i dagens regler angivna kravet på hel nedsättning av arbetsförmågan för rätt till hel förtidspension har sänkts till sju åttondels nedsättning. Vad beträffar betydelsen av denna ändring hänvisas till 7 kap. avsnitt 4.

3 § Rätt till förtidspension föreligger inte om en försäkrad uppbär hel ålderspension enligt lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (000) om införande av lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension. Om en försäkrad uppbär tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ålderspension enligt nämnda lagar, har han inte

rätt till högre förtidspension än en fjärdedel, halv respektive tre fjärdedelar av sådan pension.

I denna paragraf regleras förhållandet mellan förtidspension och ålderspension enligt nämnda föreslagna lagar. Innehållet motsvarar i princip vad som i dag enligt 7 kap. 3 a § och 13 kap. 1 § gäller beträffande förtidspension i form av folkpension och tilläggspension. Förslaget förutsätter upphävande av dagens regler om ålderspension och ikraftträdande av de i paragrafen nämnda lagarna om ålderspension samtidigt som ikraftträdandet av regler om reformerad förtidspension. I annat fall måste ändring ske.

4 § Försäkringskassan skall, när det vid prövning av en ansökan om förtidspension kan anses nödvändigt för bedömningen av om rätt till förtidspension föreligger,

1. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter,
2. infordra utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig,
3. besöka den försäkrade,
4. föreskriva att den försäkrade skall under högst 30 dagar vara intagen på visst sjukhus, genomgå undersökning av viss läkare eller genomgå annan utredning såsom arbetsprövning eller arbetsträning, för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmågan samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering samt
5. undersöka om den försäkrade efter sådan åtgärd som avses i 7 kap. 3 b § eller 22 kap. helt eller delvis kan försörja sig själv genom arbete.

Försäkringskassan skall om det finns anledning att anta att fall som avses i 13 § föreligger påbörja utredning av saken. Därvid får försäkringskassan vidta åtgärder enligt första stycket 1–3.

Om det föreligger sannolika skäl för att fall som avses i 13 § första stycket 1–4 eller tredje stycket i samma paragraf föreligger samt för att förtidspensionen skall dras in eller minskas enligt andra eller tredje stycket i nämnda paragraf får försäkringskassan besluta att hålla inne pensionen eller utge densamma med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas. Under samma förutsättningar får försäkringskassan ålägga den förtidspensionerade att genomgå sådana undersökningar eller utredningar som anges i 4–5 i första stycket i denna paragraf. Om den förtidspensionerade vägrar att utan giltig orsak genomgå undersökning av läkare, att följa läkares föreskrift eller att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 7 kap. 3 b § eller 22 kap. får försäkringskassan, under förutsättning att den förtidspensionerade erinrats om denna påföljd, besluta att pensionen tills vidare skall dras in eller sättas ned.

Innan beslut om medicinsk utredning enligt första stycket fattas 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 regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket föreskriver. För kostnader som uppstår med anledning av en sådan föreskrift som avses i första stycket 4 skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen förordnar.

I denna paragraf anges samlat bestämmelserna om den utredning och andra åtgärder som försäkringskassan har möjlighet att förordna om och om den försäkrades skyldighet att medverka vid sådan utredning och sådana åtgärder dels inför ett ställningtagande till ett nybeviljande av förtidspension, dels vid förnyad prövning av rätten till förtidspension enligt 7 kap. 10 §. Vidare regleras vissa ersättningsfrågor. I huvudsak motsvarar paragrafen innehållet i 7 kap. 3 b §, 16 kap. 2 § och 20 kap. 3 § andra stycket. Dock har genomförts en viss formalisering av förutsättningarna för att vidta sådana åtgärder som avses i paragrafen. De överväganden som legat till grund härför och den närmare innebörden av reglerna har utförligt redovisats i kapitel 14 avsnitt 4.

5 § Förtidspension utgår i form av inkomstrelaterad förtidspension eller garantibelopp till förtidspensionärer.

I paragrafen presenteras de två olika former som förtidspension kan utgå i; dels inkomstrelaterad förtidspension som är en arbetsbaserad ersättning, dels garantibelopp till förtidspensionärer som är en grundskyddförmån i form av en utfyllnadsersättning som grundas på bosättning.

6 § Inkomstrelaterad förtidspension grundas, om inte annat följer av vad som sägs i andra meningen, på den pensionsberättigades pensionsunderlag enligt 4 kap. 2 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension för de sex år som närmast föregått det år då pensionsfallet inträffat eller, i fall som avses i fjärde stycket, dessa pensionsunderlag jämte de pensionsunderlag som enligt nämnda stycke dessutom får läggas till grund för beräkningen av förtidspension. Vid beräkning av inkomstrelaterad förtidspension skall bortses från pensionsgrundande belopp för barnår enligt 3 kap. 15 § nämnda lag.

Vid beräkning av inkomstrelaterad förtidspension skall pensionsunderlag räknas om med hänsyn till förändringar av basbeloppet enligt 1 kap. 6 §. Därvid skall pensionsunderlaget multipliceras med kvoten mellan basbeloppet för det år beräkningen sker och basbeloppet för det år pensionsunderlaget avser.

Hel inkomstrelaterad förtidspension motsvarar sextiofem procent av genomsnittet av de fyra högsta pensionsunderlagen av de pensionsunderlag som avses i första stycket. Vid bestämmande av vilka

pensionsunderlag som utgör de fyra högsta av de pensionsunderlag som skall ligga till grund för beräkningen av förtidspension skall hänsyn tas till omräkning enligt andra stycket.

Inkomstrelaterad förtidspension som fastställts enligt denna paragraf skall justeras med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget och förändringar i realinkomstläget i enlighet med vad som anges i 8 §.

Om en pensionsberättigad under vart och ett av minst tre av de sex år som närmast föregått det år då pensionsfallet inträffat, i sådan utsträckning att det motsvarar minst ett halvt år med hel ersättning, uppburit hel eller partiell förmån i form av

1. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
2. kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
3. ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning,
4. dagpenning enligt förordningen 1996:1100 om aktivitetsstöd,
5. särskilt utbildningsbidrag enligt lagen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag,
6. sjukpenning eller ersättning enligt 6 kap. 4 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller sjukpenning enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd,
7. sjuklön eller ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,
8. långtidssjukpenning,
9. föräldrapenningförmåner,
10. havandeskapspenning,
11. smittbärarpenning enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare eller
12. närståendepenning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,
13. vårdbidrag, utom såvitt avser ersättning för merkostnader,
14. folkpension i form av förtidspension enligt 7 kap. 1 § i dess lydelse före den 1 januari 1999 eller tilläggspension i form av förtidspension enligt 13 kap. 1 § i dess lydelse före nämnda dag,
15. förtidspension

får även pensionsunderlag för år som föregått nämnda sex år läggas till grund för beräkningen av förtidspension i enlighet med vad som anges i sjätte stycket.

Jämte pensionsunderlagen för de sex år som närmast föregått pensionsfallet får efter ansökan om detta från den pensionsberättigade pensionsunderlag för i förhållande till nämnda sex år det eller de närmast föregående åren läggas till grund för beräkning av för-

tidspension i motsvarande antal som antalet år med förmån enligt fjärde stycket 1–15 överstiger två, dock högst till ett antal av fyra.

Vid tillämpning av fjärde stycket skall, i de fall en förmån reducerats helt eller delvis till följd av bestämmelser om samordning i de i nämnda stycke uppräknade författningarna, bortses från reduceringen.

Beräkningen av storleken av den inkomstrelaterade förtidspensionen regleras i princip helt i denna paragraf. Rätt till inkomstrelaterad förtidspension förutsätter att den försäkrade tillgodoräknats pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp enligt lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension. Med undantag av pensionsgrundande belopp för barnår är det summan av pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp vilka tillsammans utgör det s.k. pensionsunderlaget som den inkomstrelaterade förtidspensionen grundas på. I syfte att uppnå ett stabilt beräkningsunderlag som bland annat motverkar s.k. toppårseffekter har utredningen valt att förorda en konstruktion i vilken den inkomstrelaterade förtidspensionen enligt huvudregeln skall grundas på de i inkomsthänseende fyra bästa åren av de sex år som närmast föregått pensionsfallet. Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall således beräknas på genomsnittsinkomsten under dessa fyra år. Denna genomsnittsinkomst kan sägas utgöra ett mått på den inkomst den försäkrade skulle ha uppburit under återstående tid fram till ålderspensionen om han eller hon inte hade insjuknat eller skadats och till följd därav förlorat sin arbetsförmåga, dvs. en s.k. antagandeinkomst. Begreppet pensionsfall motsvarar det likalydande begreppet i nuvarande lydelse av 13 kap. 2 § i lagen om allmän försäkring. För att motverka den negativa effekt som perioder av sjukfall, arbetslöshet och andra liknande situationer i regel har vad beträffar den pensionsgrundande inkomstens storlek och som enligt utredningens mening inte bör få ett allför stort genomslag på en förtidspension eftersom det i regel kan förutsättas att den pensionsberättigade framdeles skulle ha uppnått högre inkomster än vad som uppnåtts under sådana perioder föreslås dessutom en alternativregel som innebär att den försäkrade efter ansökan kan få sin inkomstrelaterade förtidspension grundad på inkomster upp till tio år tillbaka i tiden. Alternativregeln förutsätter dock att den försäkrade under vart och ett av minst tre av de sex år som närmast föregått pensionsfallet uppburit någon sådan inkomstbortfallsersättning som typiskt sett utgår i sådana situationer. Vidare förutsätts att hel eller partiell sådan ersättning utgått till den försäkrade under vart och ett av dessa år i minst sådan omfattning att det motsvarar ett halvt år med hel ersättning. När partiell ersättning uppburits skall alltså göras en sammanräkning av dagarna med sådan ersättning till hela dagar på så

sätt att exempelvis två dagar med halv ersättning räknas som en dag med hel ersättning. Vid beräkningen av antagandeinkomsten skall inkomsterna från olika år räknas om med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget såsom det kommer till uttryck i basbeloppet i 1 kap. 6 §. Detta gäller såväl vid bestämmande av vilka årsinkomster som utgör de fyra högsta som vid den därefter kommande beräkningen av genomsnittsinkomsten.

7 § Till den som har rätt till förtidspension enligt 1 § och är bosatt i Sverige skall utges ett garantibelopp om hans eller hennes inkomstrelaterade förtidspension jämte pension enligt utländsk lagstiftning inte uppgår till minst tillämplig garantinivå för förtidspensionärer enligt tredje stycket.

Om rätt till inkomstrelaterad förtidspension eller utländsk pension saknas uppgår garantibeloppet till den tillämpliga garantinivån. I annat fall uppgår garantibeloppet till mellanskillnaden mellan den inkomstrelaterade förtidspensionen jämte eventuell utländsk pension och garantinivån.

För ogift förtidspensionär uppgår garantinivån vid 19 års ålder till ett belopp motsvarande 196 procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § första stycket för år 2001. Om en ogift förtidspensionär fyllt 20 år uppgår garantinivån till det sammanlagda beloppet av ett belopp motsvarande garantinivån i föregående mening och det eller de åldersrelaterade tilläggsbelopp som enligt fjärde stycket skall tillgodoräknas en förtidspensionär vid fastställande av garantinivå. Garantinivåerna skall justeras med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget och förändringar i realinkomstläget i enlighet med vad som anges i 9 §.

För varje år, dock högst till ett antal av 10, med vilket en ogift förtidspensionärs ålder överstiger 19 år, skall vid fastställande av garantinivå för henne eller honom ett åldersrelaterat tilläggsbelopp motsvarande 2,5 procent av den garantinivå som avses i tredje stycket första meningen tillgodoräknas henne eller honom från och med den månad som han eller hon fyller år.

I fråga om förtidspensionär som är gift gäller att garantinivån uppgår till 89 procent av vad den skulle uppgått till om han eller hon varit ogift.

Som komplement till den inkomstrelaterade förtidspensionen finns ett grundskydd för den som under de år som föregått pensionsfalllet endast haft låga förvärvsinkomster eller helt saknat sådana. Grundskyddet i utredningens förslag är tekniskt utformat som en ren utfyllnadsersättning i förhållande till eventuell inkomstrelaterad relaterad förtidspension eller utländsk pension upp till en garantinivå som varierar utifrån den pensionsberättigades ålder. Saknas rätt till nämnda slag av pensioner föreligger alltså rätt till en ersättning med samma belopp som garantinivån uppgår till. Garantinivån stiger successivt med den pensionsberättigades ålder från

en nivå vid 19 års ålder som vid ikraftträdandet av de nya reglerna för den som är ogift motsvarar två reducerade basbelop enligt 1 kap. 6 § AFL till nivån för dem som är 29 år eller äldre vilken likaledes vid ikraftträdandet motsvarar två och ett halvt reducerat basbelopp för ogift pensionsberättigad. Från 19 till 29 års ålder sker alltså en ökning av garantinivån med 25 procent av dess ursprungliga nivå. Utformningen innebär således att alla ogifta individer i en viss årskull har samma garantinivå. Det belopp som betalas ut till den pensionsberättigade benämns garantibelopp. Som framgått ovan reduceras garantibeloppet krona för krona med den inkomstrelaterade förtidspension eller utländska pension som den försäkrade är berättigad till. I likhet med vad som gäller i dagens grundskydd i form av folkpensionens huvudförmån, pensionstillskott och särskilt grundavdrag uppgår garantinivån för gift pensionsberättigad till 89 procent av garantinivån för ogift pensionsberättigad med i övrigt identiska förhållanden.

8 § Justering av utgående inkomstrelaterad förtidspension skall inför varje nytt kalenderår göras med hänsyn till förändring i det allmänna prisläget enligt följande. Den inkomstrelaterade förtidspensionen multipliceras med kvoten mellan det allmänna prisläget i juni månad året före det år justeringen avser och det allmänna prisläget i juni månad året dessförinnan.

Justering av utgående inkomstrelaterad förtidspension skall dessutom inför varje nytt kalenderår, om inte annat följer av tredje stycket, göras med hänsyn till förändring i realinkomstläge enligt följande. Den inkomstrelaterade förtidspensionen multipliceras med ett jämförelsetal som minskats med talet 1 och därefter multiplicerats med 0,5, varefter ett tillägg gjorts med talet 1. Jämförelsetalet motsvarar förändringen i inkomstläge mellan de två år som närmast föregått det år justeringen avser reducerad med hänsyn till förändringen av det allmänna prisläget mellan samma två år. Förändringen i inkomstläge bestäms som kvoten mellan de indextal som fastställs enligt 1 kap. 6 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension för nämnda två år. Förändringen i det allmänna prisläget motsvarar den kvot som anges i första stycket andra meningen. Jämförelsetalet beräknas således som kvoten mellan den kvot som anges i fjärde meningen och den kvot som anges i femte meningen.

Inkomstrelaterad förtidspension som utgår till den som uppnått 60 års ålder skall justeras enligt andra stycket endast då jämförelsetalet understiger talet 1.

Utgående inkomstrelaterad förtidspension skall enligt bestämmelserna i denna paragraf omräknas med hänsyn till dels utvecklingen i det allmänna prisläget, dels utvecklingen av reallönerna i samhället. Omräkningen i förhållande till prisutvecklingen sker med tillämpning av konsumentprisindex. Omräkningen med hänsyn till förändringen av reallönerna sker med tillämpning av de indextal som fastställs enligt 1 kap.

6 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension, dock beaktas förändringen i reallöneläget endast till hälften. I fråga om den som fyllt 60 år gäller att den inkomstrelaterade förtidspensionen justeras med hänsyn till reallöneutvecklingen endast då densamma är negativ.

9 § Justering av garantinivåer skall inför varje nytt kalenderår göras med hänsyn till förändring i det allmänna prisläget och förändring i realinkomstläge på motsvarande sätt som enligt 8 § gäller för utgående inkomstrelaterad förtidspension, dock med undantag för vad som föreskrivs i tredje stycket nämnda paragraf och andra stycket i denna paragraf.

Justeringar av garantinivåer för förändring i realinkomstläge skall inte göras de år jämförelsetalet som anges i 8 § andra stycket understiger talet 1. Efter ett sådant år skall justering inför nytt kalenderår ske först när produktsumman av alla jämförelsetal för år från och med året efter det år då justering för förändring i realinkomstläge senast gjordes överstiger talet 1. Justeringen skall därvid göras med den produktsumma som avses i föregående mening.

Utgående garantibelopp skall enligt bestämmelserna i denna paragraf omräknas med hänsyn till dels utvecklingen i det allmänna prisläget, dels utvecklingen av reallönerna i samhället på i huvudsak samma sätt som gäller för inkomstrelaterad förtidspension. Omräkningen i förhållande till prisutvecklingen sker med tillämpning av konsumentprisindex. Omräkningen med hänsyn till förändring av reallönerna sker med tillämpning av de indextal som fastställs enligt 1 kap. 6 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension, dock beaktas förändring i reallöneläget endast till hälften och endast då förändringen är positiv. För det fall reallönerna vid något tillfälle sjunker ligger garantinivån fast på samma nivå till dess reallönerna åter nått samma nivå som före sänkningen.

10 § Om den som beviljats hel förtidspension uppbär inkomst av tjänst enligt 32 § 1 mom. a) kommunalskattelagen (1928:370) skall förtidspensionen för det år som inkomsten är hänförlig till minskas med 80 procent av motsvarande belopp som denna inkomst taxeras till efter avdrag för kostnader för fullgörande av tjänsten enligt 33 § 1–2 mom. nämnda lag. Förtidspensionen skall på motsvarande sätt minskas även med tjänsteinkomster som inte är skattepliktiga i Sverige. Inkomst från en och samma arbetsgivare som understiger 1 000 kr skall dock inte föranleda någon minskning av förtidspensionen. Inkomster enligt första och andra meningen hänförliga till annan tid än tid med förtidspension skall inte föranleda minskning av pension.

För den som beviljats partiell förtidspension och uppbär sådan inkomst av tjänst som avses i första stycket skall pensionen minskas i enlighet med vad som föreskrivs i nämnda stycke, dock endast

med den del av inkomsten som överstiger det inkomstfribelopp som anges i tredje stycket. I den mån den försäkrade kan visa att överstigande del av inkomsten helt eller delvis tjänats in med användande av arbetsförmåga som förutsatts föreligga vid beviljandet av pension skall dock minskning inte ske.

När partiell pension beviljas skall fastställas ett inkomstfribelopp, som beräknas i förhållande till den aktuella pensionsnivån samt de inkomster som ligger till grund för den inkomstbaserade förtidspensionen och utgående garantibelopp. Om tre fjärdedels, halv respektive en fjärdedels förtidspension beviljats uppgår inkomstfribeloppet till summan av en fjärdedel, halva respektive tre fjärdedelar av genomsnittet av de fyra högsta pensionsunderlagen av de pensionsunderlag som avses i 6 § första stycket och hela det utgående garantibeloppet multiplicerat med faktorn 1,54.

Inkomstfribeloppet skall räknas om för det fall att inkomstindex enligt 1 kap. 6 § lagen (000) om inkomstgrundad ålderspension för det år då minskning skall göras är högre eller lägre än inkomstindex för det år då pensionen beviljades. Därvid skall inkomstfribeloppet multipliceras med kvoten mellan inkomstindex för det förstnämnda året och inkomstindex för det sistnämnda året.

Minskning av pension skall i första hand göras på garantibeloppet.

Slutligt beslut om minskning av förtidspension enligt första eller andra stycket skall meddelas av skattemyndigheten i det län den försäkrade taxerats till statlig inkomstskatt eller skulle ha taxerats till sådan skatt, om han varit bosatt i riket eller inte haft att erlägga sjömansskatt. Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län skall meddela slutligt beslut om minskning av förtidspension i fråga pensionsberättigad som är sjöman och inte bosatt i riket. För annan pensionsberättigad än som i första eller andra meningen sägs, skall slutligt beslut om minskning av förtidspension meddelas av Skattemyndigheten i Stockholms län.

Om en förtidspensionärs taxering ändras efter det att slutligt beslut om minskning av förtidspension meddelats och ändringen innebär att minskningen skulle ha varit mindre eller större, skall beslutet om minskning ändras av skattemyndigheten i enlighet härmed. Ändring skall dock endast ske om den försäkrade begär det inom ett år från det att beslutet om taxeringsändring meddelades eller om försäkringskassan tar upp frågan inom samma tid. En fråga om nytt beslut om minskning av förtidspension får inte tas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då det första slutliga beslutet om minskning meddelades, om inte taxeringsändringen motsvarar en väsentlig höjning eller sänkning av minskningen. En ändring av taxering i anledning av att försäkringskassan eftergett ett krav på återbetalning av förtidspension skall dock inte föranleda något nytt beslut om minskning av förtidspension.

I fråga om skattemyndighetens handläggning och beslut enligt sjätte eller sjunde stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

11 § En förtidspensionär som påbörjar en anställning som kan förväntas leda till sådan inkomst som enligt 10 § skall minska förtidspensionen är skyldig att senast inom en månad från det att anställningen påbörjats anmäla detta till försäkringskassan och därvid redovisa vilken inkomst han eller hon bedömer att anställningen kommer att leda till. Vidare är en förtidspensionär skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla sådan ändring av inkomstförhållandena eller andra omständigheter, som bör föranleda ändring av ett sådant beslut om preliminär minskning av pension som avses i tredje stycket.

Försäkringskassan skall, i den utsträckning det skäligen påkallas, genom förfrågningar hos den förtidspensionerade eller på annat lämpligt sätt inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden och andra omständigheter som har betydelse för ett beslut om preliminär minskning enligt tredje stycket.

Om det i fall som avses i första eller andra stycket framkommer att en förtidspensionär uppbär inkomst som enligt 10 § skall minska pensionen skall försäkringskassan, med tillämpning av reglerna i nämnda paragraf, besluta om preliminär minskning av förtidspensionen med hänsyn till ifrågavarande inkomst, så att den utgående förtidspensionen kan förväntas uppgå till samma pensionsbelopp som bestäms av skattemyndigheten i slutligt beslut om minskning av förtidspension.

För att utreda om ett beslut om preliminär minskning av pension skall meddelas eller med vilket belopp minskning skall ske får försäkringskassan förelägga den som uppbär förtidspension att lämna de uppgifter som har betydelse i detta avseende. Ett sådant föreläggande skall delges. Om föreläggandet inte följs får försäkringskassan dra in eller sätta ned förtidspensionen.

Ett preliminärt beslut om minskning av förtidspension skall ändras om det till följd av ändring av den förtidspensionerades inkomst eller av annan anledning framstår som troligt att beslutet kommer att innebära att utgående pension i mer än ringa mån kommer att avvika från pensionsbeloppet i skattemyndighetens slutliga beslut om minskning av pension.

I 10–11 §§ återges bestämmelserna i det system med reducering av förtidspension som skall tillämpas om en förtidspensionär uppbär inkomst av tjänst som förvärvats med arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om att bevilja förtidspension. I fråga om innehållet i paragraferna och hur dessa avses tillämpas hänvisas till den omfattande beskrivning som lämnas i kapitel 14.

12 § Förtidspensionär, som

1. bedriver eller avser att börja bedriva egen näringsverksamhet som enskild näringsidkare eller i en juridisk person eller
2. avser att börja arbeta i annans näringsverksamhet utan ersättning eller för en ersättning som i inte ringa mån understiger vad som kan anses utgöra en skälig ersättning för arbetet

har rätt att efter ansökan genom beslut av försäkringskassan få förtidspensionen helt eller delvis vilandeförklarad om hans eller hennes arbetsinsatser i ifrågavarande verksamhet förutsätter ianspråktagande av arbetsförmåga som av försäkringskassan bedömts inte föreligga vid beviljandet av förtidspension.

Vilandeförklaring skall motsvara vad graden av ianspråktagande av sådan arbetsförmåga skäligen kan uppskattas till.

Riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter den sökande skall lämna i en ansökan om vilandeförklaring.

Beslut om vilandeförklaring av förtidspension skall i fall som avses i första stycket 1. gälla för ett år. För ytterligare beslut om vilandeförklaring krävs förnyad ansökan.

Genom bestämmelserna om vilandeförklaring av förtidspensionen i denna paragraf ges möjlighet för förtidspensionärer att under tid med förtidspension bedriva näringsverksamhet med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet att bevilja förtidspension. En liknande möjlighet ges för förtidspensionärer som arbetar åt annan som bedriver näringsverksamhet utan att någon marknadsmässig lön utgår för arbetet. Angående den närmare innebörden av bestämmelserna härom hänvisas till redogörelsen i kapitel 14 avsnitt 4.2.

13 § Prövning av om förtidspension skall dras in eller minskas med hänsyn till förbättring av arbetsförmåga skall, utöver fall som avses i tredje eller fjärde stycket endast ske om det är sannolikt att den pensionsberättigades arbetsförmåga förbättrats och

1. han eller hon, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension, i inte ringa omfattning arbetat som uppdragstagare för eller som anställd av fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet och det är sannolikt att den förtidspensionerade till följd av arbetet haft inkomster som inte redovisats i självdeklarationen enligt lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter trots att skyldighet att göra detta förelegat enligt nämnda lag,
2. han eller hon, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension och inte heller beaktats i beslut om vilandeförklaring enligt 12 § första stycket 2., i inte ringa omfattning arbetat som uppdragstagare för eller som anställd av fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet och det är sannolikt att den pensionsberättigade inte fått någon ersättning för arbetet eller endast en ersättning som i inte ringa mån understiger vad som kan anses utgöra en skälig ersättning för arbetet, trots att det är fråga om ett arbete som normalt utförs av anställda som uppbär kollektivavtalsreglerad lön eller är uppdragstagare som debiterar ersättning för sitt arbete,
3. han eller hon, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension och inte heller beaktats i beslut om vilandeförklaring enligt 12 § första stycket 1., be-

drivit näringsverksamhet som enskild näringsidkare eller i en juridisk person eller

4. han eller hon som förtidspensionär under studietid enligt 19 § som överstiger 365 dagar och som inte omfattats av vilandeförklaring av förtidspension, bedrivit sådana studier som avses i första stycket nämnda paragraf och inte omfattas av tredje stycket nämnda paragraf, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om förtidspension.

Om det i fall som avses i första stycket 1–4 framkommer att den förtidspensionerade har arbetsförmåga i högre grad än vad som förutsatts vid beviljandet av förtidspension skall pensionen dras in eller minskas med hänsyn härtill.

Har en förtidspensionerads arbetsförmåga avsevärt förbättrats till följd av medicinsk behandling eller annan behandling av liknande slag skall förtidspensionen dras in eller minskas med hänsyn till förbättringen av arbetsförmågan.

Indragning eller minskning av pensionen får vidare ske efter ansökan från den pensionsberättigade. I sådant fall får ändring av pensionen inte ske utöver vad som anges i ansökan.

13 § reglerar de fall när förnyad prövning av rätt till en beviljad förtidspension skall kunna göras. I kapitel 14 avsnitt 4.2 lämnas en närmare beskrivning av innehållet i bestämmelserna i paragrafen.

14 § För utbetalning av förtidspension utom riket krävs att den förtidspensionerade senast den 2 maj varje år till försäkringskassan inkommit med en redovisning av i vilken utsträckning han eller hon uppburit inkomster av eget förvärvsarbete som anställd eller uppdragstagare eller bedrivit näringsverksamhet som enskild näringsidkare eller i en juridisk person.

Systemet med möjlighet att förvärvsarbeta under tid med förtidspension bygger i fråga om försäkrade som är bosatta i Sverige på en samordning med taxeringen för inkomstskatt. Med utgångspunkt i den allmänna självdeklarationen skall fastställas i vilken mån förtidspension skall reduceras med förvärvsinkomster. I fråga om personer som är bosatta utomlands och inte är deklarationsskyldiga kommer dock inte in några uppgifter om förvärvsinkomster vare sig till försäkringkassan eller skattemyndigheten. Vid ett införande av ett sådant system som utredningen föreslår bör därför som förutsättning för utbetalning av pensioner utbetalning gälla att den pensionsberättigade inkommer till försäkringskassan med en årlig redovisning av i vilken utsträckning han eller hon har tjänat in förvärvsinkomster eller bedrivit näringsverksamhet.

15 § Har förtidspension utbetalats med högre belopp än vad den förtidspensionerade är berättigad till enligt skattemyndighetens

slutliga beslut om minskning av förtidspension skall återbetalning ske av överstigande belopp om inte särskilda skäl föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten. Återbetalningsskyldighet föreligger dock inte om överstigande belopp uppgår till högst 100 kr.

Om återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första stycket, får försäkringskassan vid senare utbetalning till den förtidspensionerade innehålla skäligt belopp i avräkning på det belopp som ålagts henne eller honom att återbetala.

Har förtidspension utbetalats med lägre belopp än vad den förtidspensionerade är berättigad till enligt skattemyndighetens slutliga beslut om minskning av förtidspension skall det överstigande beloppet utbetalas till henne eller honom.

På belopp som skall återbetalas enligt första stycket eller som skall utbetalas enligt tredje stycket skall utgå ränta från dagen för skattemyndighetens slutliga beslut om minskning av förtidspension. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare bestämmelser om sådan ränta.

I paragrafen regleras frågan om återbetalningsskyldighet för den pensionsberättigade som uppburit för hög förtidspension i förhållande till de förvärvsinkomster han eller hon tjänat in samt det motsatta förhållandet då försäkringskassan innehållit förtidspension i högre utsträckning än vad bort ske med hänsyn till de förvärvsinkomster som tjänats in av den pensionsberättigade. Vidare ges vissa regler om ränta på belopp beträffande vilka återbetalningsskyldighet respektive utbetalningskyldighet föreligger.

16 § Om förtidspensionär sedan minst 30 dagar är intagen på kriminalvårdsanstalt eller är häktad, får garantibelopp inte utges med högre belopp än regeringen bestämmer. Såsom intagen skall räknas även den som olovligen avvikit från anstalt eller vistas utom anstalt i anledning av permission.

Försäkringskassan får medge nära anhörig, vilken för sitt uppehälle är beroende av den förtidspensionerade, rätt att helt eller delvis uppbära sådan del av garantibeloppet, som enligt vad som sägs i första stycket annars inte skall utges.

Bestämmelsen motsvarar i princip nuvarande bestämmelse i 10 kap 2 §. Angående de närmare överväganden som lagts till grund för bestämmelsens utformning hänvisas till kapitel 18 avsnitt 1.3.

17 § För en förtidspensionär som har rätt till livränta på grund av obligatorisk försäkring enligt lagen (1916:235) om försäkring för olycksfall i arbete, lagen (1929:131) om försäkring för vissa yrkessjukdomar eller lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller som enligt annan lag eller särskild författning eller enligt regeringens förordnande har rätt till livränta, som bestäms av eller utbetalas

av Riksförsäkringsverket, skall garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension minskas enligt vad som sägs i andra stycket. Motsvarande skall gälla i fall då livränta utges enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Minskning av förtidspension enligt denna paragraf skall däremot inte ske på grund av livränta enligt 4 eller 5 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller annan livränta som bestäms med tillämpning av nämnda lag. 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 bytts ut mot ett engångsbelopp, skall vid beräkning enligt andra stycket anses som om livränta utges eller som om den utgivna livräntan är förhöjd med ett belopp som enligt de vid utbytet tillämpade försäkringstekniska grunderna svarar mot engångsbeloppet.

Garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension skall minskas med tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels basbelopp enligt 1 kap. 6 § och som den pensionsberättigade uppbär som skadad. Minskning skall därvid i första hand göras på garantibeloppet.

Minskning enligt denna paragraf får dock aldrig göras i sådan utsträckning att det sammanlagda beloppet av garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension för en månad till följd därav kommer att understiga 0,059 gånger basbeloppet för den som är ogift och 0,05 gånger basbeloppet för den som är gift.

Bestämmelsen motsvarar i princip nuvarande bestämmelse i 17 kap 2 §. Angående de närmare överväganden som lagts till grund för bestämmelsens utformning hänvisas till kapitel 18 avsnitt 2.3.

18 § För det fall en förtidspensionär är berättigad till inkomstrelaterad förtidspension enligt vad som anges 6 § och samtidigt uppbär motsvarande pension enligt utländsk lagstiftning skall den inkomstrelaterade förtidspensionen minskas med ett belopp motsvarande pensionen enligt utländsk lagstiftning.

Som berörts i avsnitt 22.2 förordar utredningen att den inkomstrelaterade förtidspensionen samordnas med motsvarande pension enligt utländsk lagstiftning.

19 § Den som uppbär förtidspension har rätt att enligt vad som nedan anges under studietid om sammanlagt högst 365 dagar bedriva studier vid de läroanstalter och utbildningar som upptas i den bilaga till studiestödsförordningen (1973:418) i vilken anges vilka utbildningar som berättigar till studiemedel. Med att bedriva studier avses därvid att delta i lärarledd undervisning eller att bedriva självstudier. Som studietid räknas såväl tid under vilken studier faktiskt bedrivs som tid under vilken studieuppehåll som är kortare än 90 dagar görs.

Vid hel förtidspension räknas som studietid all tid under vilken studier enligt första meningen bedrivs, oavsett i vilken takt studierna avses att bedrivas. Vid tre fjärdedels förtidspension räknas som studietid all tid under vilken studier avses att bedrivas med mer än 25 procents studietakt. Vid halv förtidspension räknas som studietid all tid under vilken studier avses att bedrivas med mer än 50 procents studietakt. Vid en fjärdedels förtidspension räknas som studietid all tid under vilken studier avses att bedrivas med mer än 75 procents studietakt.

Oavsett vad som anges i första stycket har en förtidspensionär alltid rätt att utan begränsning i tiden bedriva studier som syftar till att tentera i kurser sammanlagt motsvarande högst 40 poäng som påbörjats under de första 365 dagarna under studietiden, däri inräknat de poäng som tagits under sagda dagar.

I paragrafen anges den inledande bestämmelsen om rätt att studera på gymnasie- eller högskolenivå under tid med förtidspension.

En förtidspensionär medges rätt att bedriva sådana studier i upp till 365 dagars studietid. Studietiden löper från det att studierna påbörjats till dess de avslutats eller när uppehåll i studierna görs en sammanhängande tid av minst 90 dagar. Vid hel förtidspension räknas i princip all tid under vilken studier bedrivs i någon omfattning som studietid. I fråga om partiell förtidspension gäller att tid då studier bedrivs som enligt kursplan etc. avses att bedrivas i en studietakt som ligger under den nivå med vilken förtidspension beviljats inte räknas som studietid. En förtidspensionär har dock alltid rätt att efter utgången av de 365 dagarna bedriva sådana studier som syftar till att klara av tentamina som resterar från det första årets studier. En gräns för detta gäller dock i så motto att denna eftersläpande rätt att fullfölja kurser begränsas till högst 40 poäng inräknat de poäng som tagits under de första 365 dagarna.

20 § Den förtidspensionär som avser att påbörja eller har påbörjat sådana studier som avses i 19 § första stycket är skyldig att anmäla detta till försäkringskassan så snart det kan ske och senast inom två veckor från det att studierna påbörjats och därvid redovisa under vilken tid han eller hon avser att bedriva studier. Försäkringskassan skall på grundval av en sådan anmälan meddela ett beslut i vilket det fastställs under vilken tid som den pensionsberättigade har rätt att studera med bibehållen förtidspension. Denna tid skall bestämmas med utgångspunkt från den tidpunkt då studierna påbörjats.

21 § Om förtidspensionär avser bedriva eller har bedrivit sådana studier som avses i 19 § första stycket i sådan omfattning att den sammanlagda studietiden kommer att uppgå till mer än 365 dagar är han eller hon skyldig att anmäla detta till försäkringskassan och därvid uppge under hur lång tid studierna avses pågå. Försäkrings-

kassan skall på grundval därav fastställa att förtidspensionen helt eller delvis tills vidare skall vara vilande från viss dag motsvarande den dag då den sammanlagda studietiden uppgått till 365 dagar till dess studierna kan förväntas vara avslutade.

22 § Om en förtidspensionär avser att bedriva sådana studier som avses i 19 § första stycket även efter utgången av den tid under vilken förtidspensionen enligt 21 § eller denna paragraf har förklarats vilande är han eller hon skyldig att anmäla detta till försäkringskassan så snart det kan ske och senast inom två veckor från utgången av nämnda tid och därvid uppge under hur lång tid studierna avses pågå. Försäkringskassan skall på grundval därav fastställa att förtidspensionen helt eller delvis tills vidare skall vara vilande från viss dag motsvarande den sista dag som omfattades av föregående vilandeförklaring till dess studierna kan förväntas vara avslutade.

23 § Beslut om vilandeförklaring av förtidspensionen skall fattas av försäkringskassan även utan anmälan om det på annat sätt framgår att en förtidspensionär har bedrivit sådana studier som avses i 19 § första stycket i sådan omfattning att den sammanlagda studietiden uppgått till mer än 365 dagar. Vilandeförklaringen skall i sådant fall gälla för tiden från den tidpunkt då den sammanlagda studietiden uppgick till 365 dagar fram till dess studierna upphört.

24 § Försäkringskassan skall bestämma omfattningen av vilandeförklaring enligt 21–23 §§ i förhållande till den takt studierna avses bedrivas i enligt följande. Vid hel förtidspension skall pensionen förklaras vilande till en fjärdedel, till hälften, till tre fjärdedelar eller i dess helhet alltefter om studierna avses bedrivas i upp till och med 25 procents studietakt, studietakt däröver upp till och med 50 procents studietakt, studietakt däröver upp till och med 75 procents studietakt respektive studietakt däröver upp till heltidsstudier. Vid tre fjärdedels förtidspension skall pensionen förklaras vilande till en tredjedel, till två tredjedelar eller i dess helhet alltefter om studierna avses bedrivas i mer än 25 procents studietakt upp till och med 50 procents studietakt, studietakt däröver upp till och med 75 procents studietakt respektive studietakt däröver upp till heltidsstudier. Vid halv förtidspension skall pensionen förklaras vilande till hälften eller i dess helhet alltefter om studierna avses bedrivas i mer än 50 procents studietakt upp till och med 75 procents studietakt respektive studietakt däröver upp till heltidsstudier. Vid en fjärdedels förtidspension skall pensionen förklaras vilande i dess helhet om studier avses att bedrivas med mer än 75 procents studietakt.

25 § Vilandeförklaring enligt 21–23 eller 27 §§ innebär att förtidspensionen för viss tid reduceras i den omfattning som förtidspensionen under motsvarande tid har förklarats vilande, dock skall den pensionsberättigade inte åläggas någon återbetalningsskyldighet i fråga om förtidspension som utbetalats innan beslut om vilandeförklaring meddelats.

26 § Om en förtidspensionär tillfälligt avbryter studier som avses i 19 § första stycket eller 21–22 §§ för längre tid än 90 dagar eller upphör med sådana studier tidigare än vad som förutsatts i beslut enligt fjärde eller femte stycket är han eller hon skyldig att anmäla detta till försäkringskassan.

I 20–26 §§ ges bestämmelser om bl.a. vilandeförklaring av förtidspension och anmälningsskyldighet vid studier som sträcker sig utöver 365 dagar.

27 § Den som i enlighet med en sådan rehabiliteringsplan som avses i 22 kap. 6 § under minst ett år bedrivit studier, varunder sjukpenning eller långtidssjukpenning enligt föreskrift i rehabiliteringsplanen utgetts under endast det första årets studier, men därefter avbrutit studierna innan planen fullföljts, är inte berättigad att under tid med förtidspension återuppta dessa studier om inte förtidspensionen dessförinnan har förklarats vilande. Sådan vilandeförklaring skall meddelas av försäkringskassan efter anmälan av den pensionsberättigade.

Underlåter den försäkrade att i fall som avses i första stycket anmäla till försäkringskassan att han eller hon återupptagit studier skall försäkringkassan ändock meddela beslut om vilandeförklaring av pensionen. Vid tillämpning av denna paragraf skall bestämmelserna i 24–25 §§ tillämpas i fråga om omfattningen av vilandeförklaring och den tid under vilken densamma skall gälla.

27 § reglerar det fall då en försäkrad medgetts att inom ramen för en rehabiliteringsplan som sträcker sig över flera år bedriva studier med bibehållen ersättning från ohälsoförsäkringen under högst ett år, men avbrutit studierna i förtid efter utgången av det första året. Om den försäkrade därefter beviljats förtidspension har han inte rätt att med bibehållen pension fullfölja de studier som tidigare påbörjats. Däremot har han eller hon möjlighet att göra detta under tid då förtidspensionen vilandeförklarats.

28 § Vid sjukfall som förhindrar en förtidspensionär från att arbeta i en anställning som påbörjats efter det att han eller hon beviljats pensionen kan, efter anmälan från den förtidspensionerade, förtidspension utbetalas med beaktande av sjukfrånvaron. Därvid får per sjukfallsdag som den förtidspensionerade helt avhållit sig från arbete utbetalas ett belopp motsvarande en tjugondel av det belopp förtidspensionen för innevarande månad skulle ha uppgått till om inte beslut om minskning enligt 11 § tredje stycket meddelats.

Vid beslut om utbetalning enligt första stycket skall beaktas om den förtidspensionerade kan antas bli återbetalningsskyldig enligt 15 § första stycket, dock skall utbetalning alltid ske med belopp som motsvarar skälig levnadsstandard.

I 28 § finns vissa bestämmelser om att en förtidspensionär kan få uppbära förtidspensionen som en dag-för-dag ersättning under tid då han eller hon till följd av sjukdom tvingats avhålla sig från arbete i en anställning som påbörjats efter det att förtidspensionen beviljats. En viss restriktivitet i fråga om sådan utbetalning bör dock iakttas för det fall att den pensionsberättigade tidigare under året tjänat in arbetsinkomster i sådan omfattning att förtidspension enligt 10 § skall minskas ned till 0 kr. Den pensionsberättigade skall dock i en sådan situation alltid vara berättigad att erhålla utbetalning med sådant belopp att han kan upprätthålla en skälig levnadsstandard. Det är dock av stor vikt att försäkringskassan i ett sådant fall klargör för den pensionsberättigade att han sannolikt kommer att bli återbetalningsskyldig för de belopp han uppbär.

16 kap. Om utgivande av pension m.m.

2 § Som villkor för rätt till handikappersättning får föreskrivas att den försäkrade skall under högst 30 dagar vara intagen på ett visst sjukhus eller underkasta sig undersökning av viss läkare. Motsvarande gäller i fråga om rätt till vårdbidrag och, såvitt gäller efterlevande, särskild efterlevandepension. För kostnader som uppstår med anledning av en sådan föreskrift skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen förordnar.

Ändring av paragrafen har skett till följd av att en motsvarande bestämmelse med avseende på förtidspensionärer har förts in i 7 kap.

8 § Om förhållandena ändras, så att rätten till efterlevandepension eller förmån enligt 9 kap. påverkas är den som uppbär sådan förmån skyldig att utan oskäligt dröjsmål göra anmälan om det hos allmän försäkringskassa. 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 eller förmånen dras in för viss tid eller tills vidare.

Paragrafen har ändrats till följd av att utredningen föreslår att en förtidspensionärs nu gällande skyldighet att anmäla en väsentlig förbättring av arbetsförmågan till försäkringskassan avskaffas. Skälen härför har redovisats i kapitel 14.

18 kap. Om allmänna försäkringskassor

21 § En socialförsäkringsnämnd avgör frågor om rätt till

1. förtidspension,
2. särskild efterlevandepension,
3. handikappersättning,
4. vårdbidrag,

dock inte såvitt avser förutsättningarna för rätt till pension enligt 5 kap.

Socialförsäkringsnämnd skall även avgöra frågor om rätt till långtidssjukpenning enligt 3 kap. 4 g §.

Socialförsäkringsnämnden avgör även frågor om rätt till förmåner enligt vad som föreskrivs i andra författningar.

Om en fråga som avgjorts av 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.

Socialförsäkringsnämnden är beslutför då minst fyra ledamöter är närvarande.

I övrigt skall vad i 8–10 §§ föreskrivs med avseende på styrelse ha motsvarande tillämpning med avseende på socialförsäkringsnämnden. Har föredraganden från beslutet avvikande mening skall denna antecknas till protokollet.

Paragrafen har ändrats som konsekvens av förslagen om införande av långtidssjukpenning.

20 kap. Övriga bestämmelser

3 § 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.

Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 3 kap. 7 b och 8 a §§, eller 22 kap. får sjukpenning eller långtidssjukpenning 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 §.

Paragrafens andra stycke har ändrats som konsekvens av förslagen om införande av långtidssjukpenning och att motsvarande bestämmelse med avseende på förtidspension har förts in i 7 kap.

10 § Beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §. Omprövningen skall göras av socialförsäkringsnämnden om beslutet gäller fråga som avses i 2 kap. 12 a eller 12 b §§, 3 kap. 4 c, 4 e–f, 7–9 eller 17 §§, 7 kap. 4, 11, 20–23 eller 27 §§, 20 kap. 3 § eller 22 kap. 7 eller 10 §§. Omprövningen skall också göras av socialförsäkringsnämnden om beslutet gäller återbetalningsskyldighet enligt 7 kap. 15 § eller 20 kap. 4 § och det belopp som har utbetalats för mycket överstiger 10 procent av basbeloppet.

Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Om omprövning begärs av ett beslut och riksförsäkringsverket överklagar samma beslut, skall försäkringskassan inte ompröva beslutet. Begäran om omprövning skall anses som ett överklagande.

Paragrafen har ändrats till följd av förslagen om införande av långtidssjukpenning och införande av vissa ovan redovisade bestämmelser i 7 kap.

22 kap. Om rehabilitering och rehabiliteringsbidrag

1 § Med rehabilitering i detta kapitel avses åtgärder som syftar till att återge den som drabbats av sjukdom sin arbetsförmåga och förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete. Här åsyftas sådana åtgärder som den försäkrade, utöver rent medicinsk behandling och rehabilitering, behöver för att återfå eller behålla sin arbetsförmåga (arbetslivsinriktad rehabilitering).

Denna paragraf avser att förtydliga att det är arbetslivsinriktad rehabilitering som bestämmelserna i 22 kap. tar sikte på och inte rent medicinska åtgärder.

2 § En försäkrad som är inskriven hos allmän försäkringskassa eller har rätt till sjukpenning enligt 3 kap. 1 § andra stycket, långtidssjukpenning enligt 3 kap 4 c och 4 g §§ eller förtidspension enligt 7 kap. har möjligheter till rehabilitering och rätt till rehabiliteringsbidrag enligt vad som anges i detta kapitel. Sjukpenning, långtidssjukpenning eller förtidspension under tid som rehabilitering pågår utgår enligt vad som anges i 3 och 7 kap.

Rehabiliteringsåtgärder skall planeras i samråd med den försäkrade och utgå från dennes individuella förutsättningar och behov.

Denna paragraf motsvarar 1 § och 2 § andra stycket i nu gällande lydelse av 22 kap. De tillägg som gjorts syftar dels till att klargöra att även den som har långtidssjukpenning eller förtidspension kan ha möjlighet till rehabiliteringsåtgärder samt är dels ändringar till följd av att rehabiliteringspenningen enligt utredningens förslag skall avskaffas.

6 § Om det finns behov av att klarlägga den försäkrades behov av rehabiliteringsåtgärder skall försäkringskassan upprätta en rehabiliteringsplan. Planen skall såvitt möjligt upprättas i samråd med den försäkrade.

Rehabiliteringsplanen skall ange de rehabiliteringsåtgärder som skall komma i fråga och vem som har ansvaret för dem, en tidsplan för rehabiliteringen samt uppgifter i övrigt som behövs för att genomföra rehabiliteringen. Planen skall även innehålla uppgift om den beräknade kostnaden för ersättning under rehabiliteringstiden.

Försäkringskassan skall se till att rehabiliteringsplanen följs och fortlöpande följa upp resultatet av denna. Försäkringskassan skall se till att planen regelbundet omprövas och se till att det vid behov görs nödvändiga ändringar i den. Ingen rehabiliteringsbedömning får bli äldre än sex månader utan att den omprövas.

Paragrafen motsvarar till stora delar 6 § i nuvarande lydelse av 22 kap. De tillägg som gjorts är för att ytterligare betona vikten av planering och uppföljning av rehabiliteringsåtgärderna. Rehabiliteringsplan skall, till skillnad från dagens regler, upprättas i samtliga fall när det uppkommer behov av att klarlägga den försäkrades behov av rehabiliteringsåtgärder. Planen skall sedan följas upp fortlöpande så att ingen rehabiliteringsbedömning tillåts bli äldre än sex månader utan att den omprövas.

7 § Ersättning utöver vad som gäller enligt 3 och 7 kap. kan utgå till den försäkrade under rehabiliteringstiden i form av ett rehabiliteringsbidrag. Rehabiliteringsbidraget utges för kostnader som uppstår för den försäkrade i samband med rehabiliteringen.

Rehabiliteringsbidrag utbetalas efter ansökan av den försäkrade.

Rehabiliteringsbidrag utges längst till och med månaden före den då den försäkrade fyller 65 år.

Ytterligare föreskrifter om rehabiliteringsbidrag får meddelas av regeringen.

Denna paragraf motsvarar i princip 7 och 10 §§ i nuvarande lydelse av 22 kap såvitt avser rätt till bidrag för merkostnader under rehabilitering. Som framgått ovan föreslår utredningen att det som tidigare kallades särskilt bidrag skall byta benämning till rehabiliteringsbidrag samt att den särskilda ersättningsformen rehabiliteringspenning skall utmönstras. Ersättning under tid med rehabilitering skall i stället utgå i

form av sjukpenning, långtidssjukpenning eller förtidspension enligt 3 eller 7 kap.

8 § Den försäkrade skall så snart det kan ske och senast inom två veckor till försäkringskassan anmäla sådan ändring av sina förhållanden som är av betydelse för rätten till rehabiliteringsbidrag eller rehabiliteringsbidragets storlek.

Paragrafen motsvarar 11 § i nuvarande lydelse utom såvitt avser att rehabiliteringspenningen lyfts bort.

9 § Rehabiliteringsbidrag enligt detta kapitel får, om omständigheterna motiverar det, dras in eller sättas ned om den försäkrade underlåter att till försäkringskassan anmäla en sådan ändring av förhållande, som är av betydelse för rätten till rehabiliteringsbidrag eller för dess storlek.

Om nedsättning eller indragning i andra fall av ersättning som här avses föreskrivs i 20 kap. 3 §.

Paragrafen motsvarar nuvarande lydelse av 16 § med den ändring som föranleds av att rehabiliteringspenningen föreslås avskaffas.

10 § Försäkrad som beviljats förtidspension kan hos försäkringskassan ansöka om att få ta del av rehabiliteringsåtgärder. För bifall till en sådan begäran krävs att hans eller hennes förhållanden ändrats sedan beslutet om förtidspension.

En ansökan om att få ta del av rehabiliteringsåtgärder skall kunna bli föremål för prövning först sex månader efter beslutet om förtidspension. Därefter kan nya ansökningar bli föremål för prövning först sex månader efter det att frågan om rehabiliteringsåtgärder senast prövats.

I denna paragraf regleras möjligheterna för den som har förtidspension att ta del av rehabiliteringsåtgärder. En förtidspensionär föreslås ges möjlighet att ansöka om att det görs en rehabiliteringsbedömning. En förutsättning för att rehabiliteringsåtgärder skall sättas in är dock att en förbättring av förtidspensionärens förhållanden i sådana avseenden som här är av betydelse skett sedan beslutet om förtidspension fattades. En ny ansökan efter ett avslag på en sådan begäran skall tas upp till prövning först sex månader efter det förra beslutet.

11 § Den försäkrade har rätt att på begäran få ett skriftligt beslut från försäkringskassan i frågor rörande inledande eller avslutande av rehabiliteringsåtgärder samt innehållet i dessa. Den försäkrade skall underrättas om att han kan begära ett sådant beslut.

Denna paragraf ger den försäkrade möjlighet att få ett formellt beslut i frågor som rör rehabiliteringsåtgärder enligt detta kapitel. Försäkringskassan har skyldighet att upplysa den försäkrade om att han har denna rätt.

12 § Beslut som försäkringskassan fattat i anledning av bestämmelserna i 10 och 11 §§ kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol i den ordning som anges i 20 kap.

Denna paragraf reglerar hur de beslut som fattats i rehabiliteringsfrågor med stöd av 10 och 11 §§ skall överklagas. Sådana beslut skall inte bli föremål för omprövning av socialförsäkringsnämnd utan skall omprövas av annan tjänsteman vid försäkringskassan än den som fattade det ursprungliga beslutet.

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

Innehållet i denna paragraf motsvarar helt innehållet i nuvarande lydelse av 22 kap. 17 §.

23.2 Förslag till Lag (000) om inkomstgrundad ålderspension

2 kap.

4 § Som pensionsgrundande inkomst av anställning räknas även

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgivits enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen 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 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 9 kap. 4 § lagen om allmän försäkring, i den utsträckning bidraget inte är ersättning för merkostnader,
8. dagpenning från arbetslöshetskassa,
9. kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
10. statsbidrag till arbetslösa som tillskott till deras försörjning när de startar egen näringsverksamhet,
11. utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering i form av dagpenning,
12. utbildningsbidrag för doktorander,
13. korttidsstudiestöd och vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349),
14. timersättning vid vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och vid svenskundervisning för invandrare (sfi),
15. dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och andra som erhåller dagpenning enligt de för totalförsvarspliktiga gällande grunderna,
16. förtidspension enligt 7 kap. 5 § lagen om allmän försäkring i form av inkomstrelaterad förtidspension och garantibelopp till förtidspensionärer, till det belopp förtidspensionen uppgår till efter tillämpning av reglerna om minskning av förtidspension i 7 kap. 10 § lagen om allmän försäkring, samt
17. långtidssjukpenning enligt 3 kap. lagen om allmän försäkring.

Såväl inkomstrelaterad förtidspension som garantibelopp till förtidspensionär skall utgöra pensionsgrundande inkomst. I de fall en förtidspensionär tjänat in inkomst av tjänst som enligt reglerna om minskning av förtidspension i 7 kap. 10 § skall minska förtidspensionen är det dock endast vad som eventuellt återstår av förtidspensionen efter avdrag för tjänsteinkomster som utgör pensionsgrundande inkomst. Liksom sjukpenning och sjuklön skall långtidssjukpenning utgöra pensionsgrundande inkomst.

16 a § Har förtidspension enligt 7 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess helhet samordnats med pensionsgrundande livränta med tillämpning av 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring utgör förtidspensionen pensionsgrundande inkomst endast till den del den överstiger livräntan. Om sådan förtidspension delvis samordnats med livränta är den del av förtidspensionen som samordnats med livräntan pensionsgrundande inkomst endast till den del den överstiger livräntan

Paragrafen ansluter till 3 kap. 6 § i förslaget till lag om inkomstgrundad ålderspension i Ds 1995:41

3 kap.

4 § En försäkrad som inte uppnått 60 års ålder och som för någon del av ett år eller för ett helt år uppburit förtidspension i form av inkomstrelaterad förtidspension enligt 7 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring skall, om inte annat följer av vad som sägs i andra stycket, tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året motsvarande den inkomstrelaterade förtidspensionen multiplicerad med det tal som uppnås om kvoten mellan talet 1 och 0,65 minskas med talet 1.

Har en förtidspensionär uppburit inkomst som enligt 7 kap. 10 § samma lag första eller andra stycket skall ligga till grund för minskning av förtidspension skall pensionsgrundande belopp enligt första stycket i denna paragraf minskas till den del inkomsten överstiger det belopp varmed förtidspensionen faktiskt har minskats.

Genom bestämmelsen i denna paragraf tillgodoräknas en förtidspensionär pensionsrätt för även den del av den s.k. antagandeinkomsten som överstiger den utgående pensionen. I andra stycket anges en bestämmelse som innebär att den förtidspensionär som uppburit tjänsteinkomst som reducerat förtidspensionen enligt 7 kap. 10 § inte tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för antagandeinkomsten till den del som den faktiska inkomsten överstiger det belopp varmed förtidspensionen har minskats enligt nämnda paragraf.

5 § Har förtidspension enligt 7 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring med tillämpning av bestämmelserna i 17 § samma kapitel minskats med sådan livränta som där avses skall den pensionsberättigade tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det år minskning skett motsvarande det belopp med vilket förtidspensionen minskats.

Enligt denna paragraf skall en förtidspensionär som fått sin pension minskad med s.k. yrkesskadelivränta enligt reglerna i 7 kap. 17 § tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp motsvarande minskningen. Anledningen härtill är att yrkesskadelivräntorna inte är pensionsgrundande inkomst.

Förslag till lag om ändring av lagen (1982:80) om anställningsskydd

5 § Avtal om tidbegränsad anställning får träffas i följande fall:

.....

5. Avtal för viss tid som avser anställning efter pensionering, om arbetstagaren uppnått den ålder som medför skyldighet att avgå från anställningen med ålderspension eller, om någon sådan avgångsskyldighet inte finns, när arbetstagaren fyllt 67 år samt för det fall

arbetstagaren ingår anställningsavtal avseende tid för vilken denne har beviljats förtidspension.

I denna paragraf har gjorts ett tillägg för att på samma sätt som för ålderspensionärer möjliggöra avtal om tidsbegränsad anställning för förtidspensionärer som utnyttjar den möjlighet att arbeta under tid med förtidspension som föreslås i 7 kap. 10 § lagen om allmän försäkring.

33 § En arbetsgivare, som vill att en arbetstagare skall lämna sin anställning när arbetstagaren uppnår den ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension eller, om någon sådan avgångsskyldighet inte finns, vid fyllda 67 år, skall skriftligen ge arbetstagaren besked om detta minst en månad i förväg.

Om en arbetsgivare vill att en arbetstagare skall lämna sin anställning i samband med att arbetstagaren får rätt till hel förtidspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, skall arbetsgivaren skriftligen ge arbetstagaren besked om detta så snart arbetsgivaren har fått kännedom om pensionsbeslutet.

En arbetstagare som fyllt 65 år eller uppnått den lägre ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension eller arbetstagare vars anställning avser tid för vilken denne har beviljats förtidspension har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22, 23, 25 och 25 a §§.

De tillägg som gjorts i tredje stycket till denna paragraf innebär att den förtidspensionär som utnyttjar den ovannämnda möjligheten i 7 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring att arbeta under tid med förtidspension skall, för den del av arbetstiden som omfattas av förtidspensionsbeslutet, i anställningsskyddshänseende behandlas enligt samma regler som en ålderspensionär.

Särskilt ytttrande av Karin Frank och Stefan Oscarson

I kapitel 14 – Stimulans till ett aktivt liv under tid med förtidspension – föreslås förändringar i syfte att tillvarata arbetsförmåga och stimulera till ett aktivt liv. Där föreslås att en försäkrad under vissa förutsättningar skall kunna arbeta i obegränsad omfattning och under obegränsad tid utan att detta leder till indragning av förtidspensionen – dock skall förtidspensionen minskas med 80 % av arbetsinkomsten.

Vi delar utredningens huvudsakliga princip i avsnittet att det är viktigt att i större utsträckning ta tillvara arbetsförmåga genom att stimulera förtidspensionärer att förvärvsarbeta. Däri ligger att det bör finnas goda möjligheter att pröva på arbete under längre tid utan överhängande hot om att pensionen skall dras in. Vi ansluter oss också till det av utredningen föreslagna avräkningssystemet där pensionen reduceras mot 80 % av arbetsinkomsten.

Utredningens förslag innebär dock att när väl en förtidspension har beviljats kan denna i princip inte dras in – oavsett om pensionären återfår arbetsförmåga och oavsett hur mycket och hur länge denne arbetar. Förtidspensionen beviljas när arbetsförmågan är nedsatt men bibehålles således även om arbetsförmågan permanent återfås. Principen att arbetsförmågan skall vara nedsatt för rätt till förtidspension gäller inte längre.

Även om systemet stimulerar till arbete måste detta vägas mot det faktum att förtidspension kommer att kunna betalas ut till personer som uppenbarligen har arbetsförmåga. Detta strider mot tanken med förtidspension som en ersättning vid långvarig ohälsa. Helt legitimt kan man långvarigt uppbära förtidspension trots en dokumenterad arbetsförmåga. Detta hotar på sikt allvarligt systemets legitimitet. Vi kan därför inte ställa oss bakom ett sådant förslag med "evig" rätt till förtidspension. Ur legitimitetssynpunkt måste förtidspension vara förbehållet personer som faktiskt har nedsatt arbetsförmåga.

Visserligen begränsas problemet i de fall pensionären har en stadig arbetsinkomst på en någorlunda hög nivå eftersom förtidspensionen då oftast helt reduceras bort. Legitimitetsproblemet består emellertid främst av den "eviga" inkomstgarantin som gör att en förtidspensionär

som återfår arbetsförmåga alltid har sin förtidspension i botten och själv kan bestämma om han eller hon skall arbeta eller inte. Till skillnad mot övriga i förvärvsaktiv ålder finns därmed en permanent försörjningsgaranti – t.ex. vid arbetslöshet. Även om det naturligen inte rör sig om många personer så kan även enstaka fall uppfattas som stötande och undergräva förtroendet för systemet.

Givetvis kan en tidsgräns för rätt att arbeta vara hämmande för att en förtidspensionär skall våga ta ett förvärvsarbete. Gränsen får därför inte sättas för snävt. Det måste ges rimlig tid innan arbetsförmågan permanent bedöms ha återfåtts. Det är emellertid enligt vår mening grundläggande att pensionen långvarigt inte skall kunna utges till personer som faktiskt har återfått arbetsförmåga.

Särskilda åtgärder för att uppnå utgiftsminskningar för åren 1999 och 2000

Tilläggsdirektiven

Enligt regeringens direktiv den 16 januari 1997 (dir. 1997:9) får utformningen av det nya systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga inte leda till ökade utgifter för detta system eller för det reformerade ålderspensionssystemet jämfört med gällande förhållanden.

Enligt tilläggsdirektiven den 9 oktober 1997 (dir. 1997:123) skall utredningens förslag till nytt system för förtidspension och sjukbidrag rymmas inom ramen för den utgiftsnivå för folkpension och allmän tilläggspension (ATP) i form av förtidspension som regeringen föreslagit riksdagen i 1998 års budgetproposition (prop. 1997/98:1). I denna utgiftsram ingår utgiftsminskningar jämfört med dagens regler motsvarande 200 miljoner kronor brutto år 1999 och 317 miljoner kronor brutto år 2000. Utgiftsminskningarna skall därefter ligga på en nivå som leder till en successiv utgiftsminskning i enlighet med Riksförsäkringsverkets rapport den 3 februari 1997 (RFV ANSER 1997:1)

I första hand skall dessa utgiftsminskningar genomföras genom ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst i samband med beslut om förtidspension. Vid utformningen av nya regler skall enligt tilläggsdirektiven särskilt beaktas de negativa effekter som finns i dagens system vid beräkning av antagandepoäng. Utredningen är oförhindrad att analysera och föreslå andra förändringar av reglerna som tillsammans med ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst ger motsvarande utgiftsminskning.

Bakgrund till tilläggsuppdraget

I den ekonomiska vårpropositionen 1995/96:150 med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken aviserade regeringen besparingsåtgärder inom ATP i form av bl.a. förändrad beräkning av s.k. antagandeinkomst för förtidspensionärer. De förändrade reglerna avsågs träda i kraft den 1 juli 1997.

Regeringen uppdrog den 12 september 1996 åt Riksförsäkringsverket att lämna förslag till utformning av ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst i samband med beslut om förtidspension. Förslagen skulle innebära besparingar motsvarande 400 miljoner kronor netto vid full effekt år 1999. För åren 1997 och 1998 skulle förslagen innebära besparingar på 50 miljoner kronor respektive 200 miljoner kronor netto.

I direktiven till verket konstaterades att bakgrunden till nuvarande regler för antagandepoäng är att förtidspensionen från ATP-systemet skall vara likvärdig med den motsvarande ålderspension som personen hade tjänat in om förtidspensionsfallet inte hade inträffat. Den tänkta inkomst som blir resultatet av beräkningen av antagandepoäng skall således motsvara utvecklingen av de framtida pensionsgrundande inkomster som personen förlorat på grund av sjukdom. I praktiken är vanligen individens inkomstutveckling inte jämn eller obruten. Detta medför ibland att en beräknad antagandepoäng inte är en helt tillfredsställande uppskattning av de inkomster som den försäkrade hade haft om förtidspensionsfallet inte hade inträffat. Antagandeinkomsten kan t.ex. avspegla en tillfällig ökning eller minskning av arbetsinsatsen. En tillfällig ökning av arbetsinsatsen kan leda till att ålderspensionen och därmed förtidspensionen blir högre än vad det hade varit möjligt att långsiktigt uppnå genom en normal arbetsinsats.

I direktiven till Riksförsäkringsverket konstateras vidare att den största andelen förtidspensionerade finns i åldrarna från 50 år och uppåt. Under denna period av yrkeslivet är det vanligt att lönen är som högst. Vid en förtidspension blir antagandeinkomsten beräknad utifrån denna högre inkomst. Det är inte ovanligt att förvärvsarbetande i åldrarna efter 60 år därefter har en stagnerande eller t.o.m. fallande reallöneutveckling. I dessa fall gynnas de som förtidspensioneras i ålderspensionshänseende i förhållande till andra personer inom samma yrkesområde som fortsätter att förvärvsarbeta.

En likalydande beskrivning av reglerna för beräkning av antagandeinkomst finns i tilläggsdirektiven 1997:123. Besparingsmålen för Riksförsäkringsverket nämns dock här omräknade till bruttoeffekten, vilket innebär 75 miljoner kronor år 1997, 300 miljoner kronor år 1998 och 600 miljoner kronor år 1999.

Riksförsäkringsverkets rapport

I Riksförsäkringsverkets rapport den 3 februari 1997 (RFV ANSER 1997:1) redovisar verket besparingseffekten av olika alternativa ändringar av reglerna för beräkning av förtidspension. Effekten på en genomsnittlig nybeviljad pension visas samt fördelning av besparingseffekten mellan män och kvinnor och efter ålder vid pensioneringen.

I rapporten konstateras att besparingsmålen i uppdraget inte kunde uppnås i något av beräkningsalternativen enbart genom en förändring av reglerna för beräkningen av antagandepoäng. Trots stora pensionsminskningar för berörda individer blev den samlade besparingen lägre än besparingsmålet för de första åren. För att uppnå besparingsmålen behövdes en kombination av regelförändringar för antagandepoängberäkning och en sänkning av faktorn 0,6 vid uträkning av ATP. De önskade besparingarna kunde även uppnås genom att enbart ändra denna faktor i ATP-formeln. Sistnämnda regelförändring var enligt verket att föredra ur administrativ synpunkt och den enda ändring som var möjlig att genomföra i sådan tid att besparingskraven kunde tillgodoses.

I rapporten pekas på de långsiktiga effekterna av ändringar i beräkningsreglerna. De sammanlagda besparingseffekterna växer kraftigt år för år med antalet nybeviljade pensioner. Vid ett antagande att 40 000 pensioner nybeviljas per år skulle det genomsnittliga antalet personer som berörs av nya regler under år 2001 vara dubbelt så stort som under år 1999, tre gånger så stort år 2004 och fyra gånger så stort år 2009. Besparingseffekten beräknas i sin storleksordning vara proportionell mot antalet berörda personer. Det skulle innebära att en besparing på 400 miljoner kronor år 1999 växer till i storleksordningen 800 miljoner kronor år 2001 och 1 200 miljoner kronor år 2004 i 1996 års penningvärde.

Riksförsäkringsverkets rapport har remissbehandlats. En stor majoritet av remissinstanserna är kritiska. Främst riktas kritik mot att genomföra förändringar i förtidspensionsreglerna samtidigt som det pågår en utredning om utformningen av ett nytt förtidspensionssystem. Vikten av långsiktighet och konsekvens vid regelförändringar framhålls. Några remissinstanser menar dock att det finns skäl att förändra vissa effekter som följer av nuvarande regler för beräkning av antagandepoäng.

Regeringen fann att rapportens alternativ att uppnå besparingsmålet genom en sänkning av faktorn 0,6 i ATP-formeln inte skulle rätta till de negativa effekter som finns i dagens system utan enbart innebära en generell sänkning av ersättningsnivån. Regeringen föreslog mot bakgrund av detta i 1997 års ekonomiska vårproposition en sänkning av

besparingskravet så att besparingen skulle kunna uppnås genom att enbart förändra beräkningsreglerna för antagandepoäng. Den aviserade besparingen motsvarar 67 miljoner kronor brutto år 1998, 200 miljoner kronor brutto år 1999 och 317 miljoner kronor brutto år 2000.

I tilläggsdirektiven till utredningen konstaterar regeringen att Riksdagen har ställt sig bakom besparingar genom ändring av beräkningsreglerna för antagandepoäng som en del av regeringens konsolideringsprogram för att stärka den svenska ekonomin. För att kunna fullfölja saneringen av statens finanser är det viktigt att konsolideringsprogrammet genomförs som beslutat. Regeringen anser emellertid att det samtidigt är viktigt att reglerna i förtidspensionssystemet är stabila och långsiktiga och att det därför är lämpligt att besparingar i systemet beaktas i samband med att nya regler utformas.

Utredningens överväganden

Inom ramen för den tid som har stått till utredningens förfogande har det inte varit möjligt att i huvudförslagen beakta den krympta finansiella ram som tilläggsdirektiven innebär. De avvägningar som har gjorts och de förslag som presenteras i del II *Överväganden och förslag* skall därför ses i ljuset av de finansiella förutsättningar som de ursprungliga direktiven gav.

Att göra så kraftiga besparingar på nybeviljade förtidspensioner, som förutsätts i tilläggsdirektivet, skulle innebära att besparingen skulle uppgå till cirka 10 000 kronor per nybeviljad förtidspensionär år 1999. Utredningen bedömer att detta inte är möjligt att genomföra bland annat av den anledningen att inkomstskyddet skulle bli alltför lågt för dessa personer. Vid en så kraftig nedskärning av ersättningen till nybeviljade förtidspensionärer under åren 1999 och 2000 kan det inte anses att försäkringen ger ett tillräckligt bra försäkringsskydd för långvarigt sjuka och funktionshindrade. Dessutom skulle det undergräva tilltron till det verkningsfulla pensionsskydd som ligger i utredningens förslag och som föreslås genomföras år 2001.

Utredningen gör därför den bedömningen att den enda möjligheten att uppnå besparingskravet på kort sikt är att besparingen istället genomförs på hela gruppen förtidspensionärer. Utredningen bedömer att det i så fall finns tre alternativ:

Justerad basbeloppsuppräkning

En justering av basbeloppsuppräkningen innebär att förtidspensionerna inte räknas upp fullt ut i takt med prisutvecklingen. För att uppnå en besparing på 200 miljoner kronor krävs att basbeloppsuppräkningen minskar med 0,5 procent och för att uppnå en besparing på 317 miljoner kronor krävs en minskning av basbeloppsuppräkningen med 0,9 procent. Detta alternativ innebär att alla förtidspensionärer får en procentuellt lika stor minskning av förtidspensionen.

Minskad folkpension – ökat pensionstillskott

Detta alternativ tillämpades vid genomförandet av besparingar på förtidspensionerna år 1996. Då minskade folkpensionen med sex procent och samtidigt höjdes pensionstillskottet med sex procent. Konsekvensen av detta alternativ är att de lägsta pensionerna inte drabbas av en minskning. Samtidigt innebär det att alla som har en förtidspension som överstiger grundnivån får en i kronor räknat lika stor besparing.

Minskad ATP-faktor

Den nuvarande ATP-faktorn 0,60 kan sänkas till en lägre nivå. Detta alternativ innebär att besparingen inte drabbar de lägsta pensionerna. För dem som har ATP blir besparingen procentuellt lika stor för alla. För att uppnå sparkravet krävs att faktorn sänks till 0,55 eller 0,54.

De alternativ som ovan redovisats för genomförande av besparingen, skall inte ses som konkreta förslag från utredningens sida utan endast som en redovisning av vilka möjligheter som utredningen anser står till buds om besparingar måste genomföras på kort sikt i enlighet med tilläggsdirektiven. Utredningen gör också den bedömningen att det är tveksamt att genomföra besparingar på hela gruppen förtidspensionärer så snart efter det att de förra besparingarna genomfördes.

Utredningen anser därför att besparingar på förtidspensionsområdet inte bör genomföras på kort sikt. De förändringar som har ansetts önskvärda vad gäller antagandeberäkning för att komma tillrätta med toppårseffekter och överkompensation för dem som pensioneras sent i livet, och som ligger till grund för besparingskravet, tillgodoses genom utredningens förslag till förändrad förmånsberäkning av förtidspension. Dessa förslag ger emellertid besparing först på längre sikt och förslaget är enligt utredningens uppfattning inte möjligt att genomföra förrän efter år 2000.

Som framgår i kapitel 19 uppskattar utredningen att besparingen cirka ett och ett halvt år efter ikraftträdandet kommer att uppgå till cirka 200 miljoner kronor netto. Beloppet kommer därefter att öka med omkring 50 miljoner kronor om året. Mot detta står en utgiftsökning till följd av den halva inkomstindexeringen av yngre förtidspensionärers antagandeinkomster om tillväxten är positiv. Vid positiv tillväxt blir dock den samlade förtidspensionskostnaden satt i relation till avgiftsunderlaget lägre.

Kommittédirektiv

Ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

Dir. 1997:9

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 1997

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utforma förslag till ett system för ekonomisk ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Detta system skall ersätta dagens system med förtidspension och sjukbidrag. Utredaren skall bl.a.

- lämna förslag till principer för förmånsberäkning med utgångspunkten att ersättning skall baseras på den försäkrades tidigare inkomster,
- lämna förslag till grundnivå för dem som inte kvalificerat sig till en inkomstbaserad ersättning eller till endast en låg sådan,
- ta ställning till hur ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall ansluta till reglerna i det reformerade ålderspensionssystemet.

Bakgrund

Utvecklingstendenser

Förtidspensionering har till syfte att ge den som blir varaktigt arbetsoförmögen en långsiktig ekonomisk trygghet genom ersättning för inkomstbortfall. Förtidspensioneringen omfattar också tidsbegränsade sjukbidrag vilka utges till dem som får arbetsförmågan nedsatt för avsevärd tid men inte varaktigt.

Under de senaste decennierna har förtidspensioneringen ökat i omfattning. Antalet förtidspensionärer har ökat kontinuerligt sedan 1960-talet. År 1963 var ungefär 3 procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder förtidspensionerade. År 1993 hade andelen stigit till drygt 7 procent. Samtidigt har antalet sysselsatta per förtidspensionär sjunkit från 24,5 till 9,6 personer under samma period. Under åren 1992 och 1993 ökade antalet förtidspensionärer kraftigt. År 1993 nybeviljades drygt 62 000 förtidspensioner (30 000 män och 32 000 kvinnor), vilket är den högsta årssiffran hittills. Under åren 1994 och 1995 har volymutvecklingen stabiliserats. År 1995 nybeviljades 39 200 förtidspensioner (18 600 män och 20 600 kvinnor) och för första gången sedan 1960-talet minskade det totala antalet förtidspensionärer. Den demografiska utvecklingen och situationen på arbetsmarknaden kan emellertid förväntas innebära en fortsatt press på förtidspensioneringen i framtiden.

Under 1990-talet har regelförändringar genomförts som påverkar utvecklingen inom förtidspensioneringen. Den 1 juli 1993 infördes två nya nivåer inom förtidspensioneringen, en fjärdedels och tre fjärdedels förmån. Nivån två tredjedels förmån upphörde, men finns kvar övergångsvis. Sedan de nya nivåerna infördes har andelen partiella förmåner bland de nybeviljade förtidspensionerna ökat. Samtidigt har andelen pensionärer med hel förtidspension minskat. Den 1 oktober 1995 infördes nya regler med syfte att förbättra beslutsunderlagen vid beslut om förtidspension. Den 1 januari 1997 har nya kriterier för rätt till sjukpenning och förtidspension införts, vilka bl.a. innebär att arbetsförmågans nedsättning skall bedömas utifrån mer renodlat medicinska kriterier.

Det är ovanligt att personer som beviljats förtidspension eller sjukbidrag återgår i arbete. De tidsbegränsade sjukbidragen övergår förr eller senare i de allra flesta fall i en förtidspension. Följden blir att fler människor permanent utestängs från arbetsmarknaden på grund av ohälsa.

Antalet förtidspensionärer och försörjningsbördan för de förvärvsaktiva riskerar att bli ett hot mot förtidspensionssystemet och dess finansiering. Det är också viktigt för såväl samhället som individen, att när så är möjligt underlätta en återgång i arbete.

Reformerat ålderspensionssystem

Förtidspensioneringen är i dag en del av pensionssystemet och reglerna för förmånsberäkning är i huvudsak knutna till vad som gäller för ålderspensioneringen. Reformeringen av ålderspensionssystemet med-

för att ålderspension kommer att beräknas enligt nya principer och att ålderspensionssystemet såväl lagtekniskt som finansiellt kommer att utgöra ett från andra socialförsäkringsgrenar avskilt system. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att se över reglerna för inkomstberäkning för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga.

Sjuk- och arbetsskadekommitténs idéskiss om månadsersättning

Frågan om försäkringsskydd vid ohälsa har utretts av Sjuk- och arbetsskadekommittén (S 1993:07) (tidigare Sjuk- och arbetsskadeberedningen). Genom regeringsbeslut den 20 april 1995 fick kommittén nya direktiv (dir. 1995:54). I direktiven angavs att beredningen, mot bakgrund av reformeringen av ålderspensionsystemet, skulle överväga en ny ordning för inkomstersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Slutbetänkandet En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113) lämnades den 2 juli 1996. Betänkandet har remissbehandlats.

I slutbetänkandet föreslår kommittén i enlighet med direktiven att nuvarande förtidspension och sjukbidrag integreras i en allmän ohälsoförsäkring. Kommitténs arbetsnamn för den nya ersättningsformen är månadsersättning.

Kommittén föreslår att när en person under en period om 450 dagar haft sjukperioder som omfattat sammanlagt 365 dagar skall en övergång ske från sjukpenning till månadsersättning. Beslut om övergång och rätt till månadsersättning skall i princip inte innehålla någon bedömning av sjukfallets varaktighet som bygger på möjligheterna till rehabilitering. Av administrativa skäl anser dock kommittén att frågan om sjukfallets varaktighet ändå måste finnas med i bedömningen. Kommittén föreslår därför att försäkringskassan, när den tar fram beslutsunderlag för beräkning av månadsersättning, skall göra en bedömning av om den försäkrade kommer att uppbära sjukpenning i ytterligare minst 60 dagar efter perioden om 365 dagar.

Månadsersättning föreslås även kunna utges efter särskild ansökan. Arbetsförmågan måste då bedömas vara nedsatt för ytterligare minst ett år.

Månadsersättningen skall enligt förslaget vara en inkomstrelaterad förmån vars storlek beräknas på inkomstförhållanden under ett visst antal år innan sjukfallet inträffade. Enligt huvudregeln skall månadsersättning beräknas på medeltalet av förvärvsinkomsterna under fyra av de sex senaste åren. Det år med högst och det år med lägst inkomst skall inte beaktas. Kommittén föreslår också en alternativregel där medeltalet av inkomsterna under alla år fr.o.m. 16 års ålder beräknas

men där en femtedel av åren inte beaktas. Den delen avser år med ingen eller lägst inkomst. Alternativregeln förutsätter mer än sex års förvärvsarbete. Det alternativ som är förmånligast för den försäkrade skall utgöra grunden för beräkning av månadsersättning. Den pensionsgrundande inkomsten (PGI) skall användas som beräkningsunderlag men kunna kompletteras med mer aktuellt underlag från den försäkrade. Perioder med sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning liksom vård av barn som inte fyllt två år och värnpliktstjänstgöring skall enligt kommitténs förslag utelämnas vid beräkningen.

Kommittén föreslår vidare att kompensationsnivån i månadsersättningen skall vara 65 procent.

För dem som inte kvalificerat sig för en inkomstbaserad ersättning föreslår kommittén att det skall finnas en garantinivå motsvarande 2,1 basbelopp.

När det gäller den fortsatta rätten till månadsersättning föreslår kommittén att ett aktivt och målinriktat rehabiliteringsarbete skall vara grund för fortsatt rätt till månadsersättning och att beslutens varaktighet prövas utifrån varje individs situation. Det är försäkringsadministrationen som skall göra dessa bedömningar och kommittén påpekar att det måste ställas ökade krav på försäkringsadministrationen för detta. Den som återgått i arbete och sedan insjuknar igen skall enligt kommitténs förslag ha månadsersättning, om inte 30 dagar eller mer förflutit från det att en sjukperiod avslutats tills en ny sjukperiod börjar.

Beslut om övergång till månadsersättning och beslut med anledning av ansökan om månadsersättning skall, liksom beslut om fortsatt rätt till ersättning, enligt kommitténs förslag fattas av socialförsäkringsnämnden.

Den lägsta åldern för rätt till månadsersättning skall enligt kommitténs förslag höjas från 16 till 18 år. Detta gäller endast rätten att efter ansökan få rätt till månadsersättning. Ungdomar mellan 16 och 18 år som förvärvsarbetar skall även fortsättningsvis omfattas av försäkringen. Kommittén föreslår samtidigt att vårdbidrag skall kunna utges t.o.m. 17 år och handikappersättning fr.o.m. 18 år.

Kommittén föreslår vidare att en försäkrad som uppbär månadsersättning skall kunna pröva ett arbete i rehabiliterande syfte. Kommittén föreslår att nuvarande regler om vilande förtidspension anpassas och överförs till månadsersättningen. För försäkrade med månadsersättning som under vissa gynsamma förhållanden har möjlighet att arbeta i viss begränsad utsträckning föreslår kommittén regler som gör det möjligt för dessa att utnyttja denna arbetsförmåga. Månadsersättningen skall i dessa fall minskas med en viss del av inkomsten från sådana tidsbegränsade eller oregelbundet återkommande arbeten. Kommittén föreslår dock ett fribelopp som innebär att förvärvsinkomster upp till ett

halvt basbelopp skall godtas utan att månadsersättningen minskas. 65 procent av förvärvsinkomster som överstiger fribeloppet skall minska månadsersättningen.

Behov av ytterligare utredningsinsatser

Sjuk- och arbetsskadekommitténs förslag om månadsersättning är inte fullständigt och ytterligare utredning behövs därför. Det finns heller inget förslag till lagstiftning i någon del av kommitténs förslag.

Uppdraget

Utgångspunkter för ett nytt system

Utredaren skall lämna förslag till utformning av ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Ersättningen skall ersätta dagens system med förtidspension och sjukbidrag. Den princip om månadsersättning som Sjuk- och arbetsskadekommittén skisserat med aktiv rehabilitering som ger återkommande chanser till återgång i arbete och regler för övergång från sjukpenning bör utgöra utgångspunkten vid utformning av den nya ersättningen. Utredaren bör också överväga om någon mer permanent ersättning skall utformas för försäkrade med mycket allvarliga sjukdomar eller invalidiserande funktionsnedsättningar.

Principer för förmånsberäkning

Utredaren skall lämna förslag till principer för förmånsberäkning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Ersättningen skall, liksom i dag, vara en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning bör i dessa fall beräknas på andra grunder än vid en mer temporär nedsättning av arbetsförmågan. Utgångspunkten bör vara att ersättningen baseras på den försäkrades tidigare inkomster. Det bör vara ett inkomstbegrepp som avspeglar inkomstförhållanden under en längre tidsperiod som ligger till grund för beräkningen. Härvid bör samråd ske med Socialdepartementet med anledning av de aviserade förslagen i 1997 års budgetproposition (prop. 1996/97:1) om ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst i samband med beslut om förtidspension.

Eftersom ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga i många fall utges under en lång följd av år skall utredaren föreslå hur indexeringen av ersätningen skall utformas. Härvid bör behandlingen av indexeringsfrågan för det reformerade ålderspensionssystemet beaktas.

För dem som inte kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning eller till endast en låg sådan skall det finnas en grundnivå. Utredaren skall överväga vad som är lämplig garanterad nivå för dem som inte har kvalificerat sig för en inkomstbaserad ersättning satt i relation till den lägsta garanterade nivån i ålderspensionssystemet. Utredaren skall särskilt uppmärksamma situationen för funktionshindrade och andra grupper, t.ex. nytillträdande på arbetsmarknaden, som kan förväntas uppbära ersättning helt eller delvis under mycket lång tid.
Utgångspunkten skall vara att all ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara skattepliktig.

Bostadstillägg

Försäkrade som uppbär ersättning för långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara berättigade till bostadstillägg (BTP) på motsvarande sätt som gäller för pensionärer enligt dagens regler. Eftersom förtidspension ersätts av ett nytt system behöver även reglerna för BTP anpassas i detta avseende. Utredaren skall lämna förslag på vilka ändringar i reglerna för BTP som behöver göras. Utgångspunkten skall därvid vara att nuvarande regler för BTP så långt som möjligt skall gälla.

Aktiv rehabilitering och uppföljning

Regler för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall utformas så att de möjliggör en aktiv rehabilitering och uppmuntrar till aktivitet. Härvid skall utredaren särskilt beakta arbete som medel i rehabiliteringen. Utredaren skall även föreslå utformning av regler för återkommande uppföljning under tid då ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga utges. Utredaren skall i dessa sammanhang uppmärksamma den situation som uppstår när den försäkrade är bosatt utomlands när ersättning utges.

Frågor med koppling till det reformerade ålderspensionssystemet, m.m.

Utredaren skall ta ställning till hur ersättningen vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall ansluta till reglerna i det reformerade ålderspensionssystemet. Därvid skall övervägas hur och i vilken omfattning ålderspensionsrätt skall tillgodoräknas den som uppbär sådan ersättning. Konsekvenserna i form av ålderspensionens storlek för dem som perioden innan ålderspensioneringen uppbär ersättning för långvarigt

nedsatt arbetsförmåga skall analyseras. En utgångspunkt för ett nytt system bör vara att ersättningen inte resulterar i högre inkomstrelaterad ålderspension än vad fortsatt yrkesarbete hade inneburit. Utredaren skall dessutom bedöma vilken tidpunkt för övergång till ålderspension som är lämplig.

Vidare skall utredaren utforma förslag om regler för hur ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall samordnas med arbetsskadeförsäkringen och motsvarande äldre förmåner.

Utredaren skall också belysa hur förslagen kommer att förändra förutsättningarna för gällande arbetsrättsliga lagstiftning och praxis och föreslå anpassning av lagstiftningen till nya regler om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Utredaren skall även belysa förslagen i förhållande till kompletterande avtalsbaserade förmåner och privata försäkringar.

Internationella konsekvenser

Utredaren skall analysera de internationella konsekvenserna av det förslag till utformning av ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga som lämnas. Utredaren skall särskilt beakta dels reglerna i den nordiska konventionen den 15 juni 1972 om social trygghet, dels reglerna om export och samordning i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen och därvid även analysera förordningens tillämpning på det lämnade förslaget.

Åldersgränsen och ersättning till funktionshindrade studerande

Vad beträffar ungdomar är det angeläget att i största möjliga utsträckning undvika att dessa hamnar utanför arbetsmarknaden. Utredaren skall därför ta ställning till om den nedre åldersgränsen för rätt till ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall höjas och därvid analysera konsekvenserna av ett sådant förslag, dels för funktionshindrade ungdomar, dels för ungdomar som börjar förvärvsarbeta vid 16 års ålder. Utredaren skall i detta sammanhang föreslå nödvändiga anpassningar av de övriga ersättningsformer som utgår till funktionshindrade.

Utredaren skall i detta sammanhang även se över situationen för funktionshindrade studerande. Funktionshindrade ungdomar är i vissa fall äldre än andra gymnasiestuderande när de börjar gymnasiet och deras studier tar på grund av deras funktionshinder ofta längre tid.

Vissa ungdomar med funktionshinder, t.ex. de som studerar vid de s.k. riksgymnasierna, kan därför ha uppnått 23 års ålder innan de slutfört sina gymnasiestudier. Gymnasie-elever med funktionshinder uppbär i vissa fall såväl förtidspension/sjukbidrag som handikappersättning under den tid de genomför sina gymnasiestudier. Därutöver är de berättigade till studiebidrag på samma villkor som andra gymnasieelever. Utredaren skall ta ställning till vilka regler som i framtiden skall gälla för rätt till ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga för funktionshindrade studerande samt göra en analys av konsekvenserna av sina förslag. Utgångspunkten för förslagen bör vara att eleverna skall ha ersättning för de merkostnader som uppstår på grund av funktionshindret, men i övrigt ha samma ekonomiska villkor som andra elever.

Regeringen gav i maj 1995 Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden i uppdrag att gemensamt kartlägga den ekonomiska situationen för elever vid riksgymnasierna för döva, hörselskadade samt svårt rörelsehindrade ungdomar. Myndigheterna lämnade i december 1995 en redovisning av uppdraget. Redovisningen skall utgöra ett underlag för utredaren.

I de delar som förslagen avser ungdomar skall utredaren senast den 1 april 1998 lämna en särskild redovisning till regeringen.

Finansiering

Ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör finansieras på likartat sätt som vid övrig försäkring på grund av sjukdom. Den inkomstrelaterade delen bör vara avgiftsfinansierad medan grundskyddet bör finansieras med skatter över statsbudgeten.

Utformningen av det nya systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga får inte leda till ökade utgifter för detta system eller för det reformerade ålderspensionssystemet jämfört med nuvarande förhållanden.

Övergångsregler

Utredaren skall lämna förslag till utformning av övergångsregler för den nya ersättningsformen samt för delar av denna, både vad gäller personer som uppbär förtidspension/sjukbidrag när den nya ersättningsformen införs och nytillkomna, och därvid analysera effekten av olika lösningar för såväl den enskilde individen som samhällsekonomin.

Arbetets uppläggning

Underlag för utredarens arbete bör vara den idéskiss till månadsersättning som Sjuk- och arbetsskadekommittén redovisade i sitt betänkande En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113) samt det förslag till reformerat förtidspensionssystem som Pensionsarbetsgruppen redovisade i sitt betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20).

Utredaren skall bedriva sitt arbete i samråd med arbetsgruppen inom Socialdepartementet för genomförandet av ålderspensionsreformen, Utredningen om socialförsäkringens personkrets (S 1995:08), Utredningen om översyn av systemet för efterlevandepension (S 1996:04) samt Utredningen om översyn av inkomstbegreppen inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (S 1996:06).

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredarens förslag skall redovisas den 31 oktober 1997. I de delar som förslagen avser ungdomar skall utredaren senast den 1 april 1998 lämna en särskild redovisning till regeringen.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen (S 1997:03) om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

Dir. 1997:123

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 1997.

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredarens förslag till nytt system för förtidspension och sjukbidrag skall rymmas inom ramen för den utgiftsnivå för folkpension och allmän tilläggspension (ATP) i form av förtidspension som regeringen föreslagit riksdagen i 1998 års budgetproposition. I utgiftsramen för förtidspension ingår utgiftsminskningar jämfört med dagens regler motsvarande 200 miljoner kronor brutto år 1999 och 317 miljoner kronor brutto år 2000.

Utredningens nuvarande uppdrag

Den 16 januari 1997 beslutade regeringen direktiv (dir. 1997:9) som gav en särskild utredare i uppdrag att utforma förslag till ett system för ekonomisk ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Systemet skall ersätta dagens system med förtidspension och sjukbidrag. Utredaren skall enligt dessa direktiv bl.a. lämna förslag till principer för förmånsberäkning med utgångspunkten att ersättning skall baseras på den försäkrades tidigare inkomster, lämna förslag till grundnivå för dem som inte kvalificerat sig till en inkomstbaserad ersättning eller till endast en låg sådan samt ta ställning till hur ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall ansluta till reglerna i det reformerade ålderspensionssystemet.

Bakgrund till tilläggsuppdraget

I 1995/96 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst i samband med beslut om förtidspension. Syftet var att komma till rätta med vissa negativa effekter som finns i dagens system.

Bakgrunden till reglerna för antagandepoäng är att förtidspensionen från ATP-systemet skall vara likvärdig med den ålderspension som personen skulle ha tjänat in om förtidspensionsfallet inte hade inträffat. Den tänkta inkomst som blir resultatet av beräkningen av antagandepoäng skall således motsvara utvecklingen av personens på grund av sjukdom förlorade framtida pensionsgrundande inkomster.

I praktiken är vanligen individens inkomstutveckling varken jämn eller obruten. Detta medför att en beräknad antagandepoäng inte alltid utgör en god uppskattning av de inkomster personen skulle ha haft om förtidspensionsfallet inte hade inträffat. Exempelvis kan antagandeinkomsten avspegla en tillfällig ökning eller minskning av arbetsinsatsen. En tillfällig ökning av arbetsinsatsen kan därmed leda till att den tänkta ålderspensionen och därmed förtidspensionen blir högre än vad det hade varit möjligt att långsiktigt uppnå genom en normal arbetsinsats eftersom det är de bästa åren som beaktas vid beräkning av antagandepoäng.

Den största andelen förtidspensionerade finns i åldrarna från 50 år och uppåt. Under denna period av yrkeslivet är det vanligt att lönen är som högst. Vid en förtidspension blir antagandeinkomsten beräknad utifrån denna högre inkomst. Det är inte ovanligt att förvärvsarbetande i åldrarna efter 60 år därefter har en stagnerande eller t.o.m. fallande reallöneutveckling. De som förtidspensioneras innan reallöneutvecklingen stagnerar gynnas därmed i ålderspensionshänseende i förhållande till andra personer inom samma yrkesområde som fortsätter att förvärvsarbeta.

Riksförsäkringsverket fick mot denna bakgrund i uppdrag att lämna förslag till utformning av ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst i samband med beslut om förtidspension. Enligt uppdraget skulle det därvid göras en besparing motsvarande 75 miljoner kronor brutto år 1997, 300 miljoner kronor brutto år 1998 och 600 miljoner kronor brutto år 1999. Riksförsäkringsverket har i en rapport (RFV ANSER 1997:1) redovisat beräkningar av besparingseffekten för ett flertal möjliga förändringar av beräkningsreglerna för antagandepoäng enligt regeringsuppdraget. Utgångspunkten för beräkningarna var de besparingskrav som presenterades i 1995/96 års ekonomiska vårproposition. Dessa besparingsmål kunde enligt Riksförsäkringsverkets beräkningar inte uppnås genom en renodlad förändring av reglerna för beräkning av antagandepoäng. För att uppnå besparingskravet krävdes att faktorn 0,6 i formeln för uträkning av ATP skulle sänkas. En sådan förändring skulle emellertid inte rätta till de

negativa effekter som finns i dagens system utan enbart innebära en generell sänkning av ersättningsnivån. Regeringen föreslog mot bakgrund av detta i 1997 års ekonomiska vårproposition en sänkning av besparingskravet så att besparingen skulle kunna uppnås genom att enbart förändra beräkningsreglerna för antagandepoäng. Den aviserade besparingen motsvarar 67 miljoner kronor brutto år 1998, 200 miljoner kronor brutto år 1999 och 317 miljoner kronor brutto år 2000.

Riksförsäkringsverkets rapport har remissbehandlats. Majoriteten av remissinstanserna framför kritik mot att genomföra förändringar i förtidspensioneringen samtidigt som det pågår en utredning om utformningen av ett nytt förtidspensionssystem. Flera remissinstanser framhåller emellertid att en förändring av beräkningen av antagandepoäng bör ske för att komma till rätta med de negativa effekterna som finns i utformningen av nuvarande regler. Riksdagen har ställt sig bakom besparingar genom ändring av beräkningsreglerna för antagandepoäng som en del av regeringens konsolideringsprogram för att stärka den svenska ekonomin. För att kunna fullfölja saneringen av statens finanser är det viktigt att konsolideringsprogrammet genomförs som beslutat. Regeringen anser emellertid att det samtidigt är viktigt att reglerna i förtidspensionssytemet är stabila och långsiktiga och att det därför är lämpligt att besparingar i systemet beaktas i samband med att nya regler utformas.

Tilläggsuppdraget

Utredaren skall föreslå ett nytt system för förtidspension och sjukbidrag inom ramen för den utgiftsnivå för folkpension och allmän tilläggspension (ATP) i form av förtidspension som regeringen föreslagit riksdagen i 1998 års budgetproposition (prop. 1997/98:1). I utgiftsramen för förtidspension ingår utgiftsminskningar jämfört med dagens regler motsvarande 200 miljoner kronor brutto år 1999 och 317 miljoner kronor brutto år 2000. Utgiftsminskningarna skall därefter ligga på en nivå som leder till en successiv utgiftsminskning i enlighet med Riksförsäkringsverkets förslag den 3 februari 1997 (RFV ANSER 1997:1). I första hand skall dessa utgiftsminskningar genomföras genom ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst i samband med beslut om förtidspension. Vid utformningen av nya regler skall utredaren särskilt beakta de negativa effekter som finns i dagens system vid beräkning av antagandepoäng. Utredaren är oförhindrad att analysera och föreslå andra förändringar av reglerna som tillsammans med ändrade regler för beräkning av antagandeinkomst ger motsvarande utgiftsminskning.

(Socialdepartementet)

1.1 Om reducering av förtidspension med inkomster av näringsverksamhet

av Tomas Forenius och Lars Emanuelsson Korsell

1.1.1 Inledning

Förtidspensionsutredningen föreslår att en förtidspensionär inom vissa ramar skall kunna förvärvsarbeta i en anställning e.d. utan att detta i sig leder till att förtidspensionen omprövas. En förtidspensionär skall således kunna arbeta med bibehållen förtidspension.

I sådant fall skall förtidspensionen reduceras med inkomsterna från arbetet. Således skall ett belopp motsvarande 80 procent av inkomsten från förvärvsarbetet reducera förtidspensionen.

Genom ett preliminärt beslut av försäkringskassan reduceras årets löpande utbetalningar av förtidspension med vad den försäkrade räknar med att uppbära som inkomst av tjänst. Efter årets slut, när självdeklaration upprättats, sker en slutlig avstämning mellan årets pensionsbelopp och vad som faktiskt uppburits som inkomst av tjänst.

Men hänsyn till svårigheten att hitta ett adekvat inkomstbegrepp för näringsidkare föreslår utredningen att reduceringsregeln inte skall tillämpas på inkomst av näringsverksamhet. En förtidspensionerad företagare som, med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beviljandet av förtidspension, vill arbeta i sitt företag måste i stället låta vilandeförklara förtidspensionen. En sådan ordning får, i förhållande till vad som avses gälla för löntagare, anses vara mindre fördelaktig för den som önskar bedriva näringsverksamhet, eftersom ett avräkningssystem innebär att förtidspensionen endast minskas med en del av förvärvsinkomsten medan ett system med vilandeförklaring innebär ett beslut om att ingen pension kommer att utges under en viss tid oavsett om verksamheten i fråga genererar någon nettoinkomst eller ej. Utredningens ställningstagande innebär emellertid inte att möjligheten att införa ett reduceringssystem för inkomster av näringsverksamhet kategoriskt avfärdas utan endast att man inom givna ramar inte anser sig ha kunnat lösa denna fråga på ett tillfredsställande sätt.

I denna pm avser vi att belysa svårigheterna med att konstruera ett inkomstbegrepp för ett system med reducering av förtidspension med inkomst av näringsverksamhet.

1.1.2 Problemställning

Förtidspensionsutredningen har formulerat ett antal kriterier för ett inkomstbegrepp i ett system med reduktion av förtidspension med inkomster av näringsverksamhet. En grundförutsättning är att reducering av förtidspensionen skall ske endast med sådana inkomster som tjänats in med utnyttjande av sådan arbetsförmåga som förutsatts vid beslutet om att bevilja förtidspension. Vidare bör inkomsten som tjänats in genom arbete under ett visst år reducera förtidspensionen som är hänförlig till samma år. Det är även önskvärt att reglerna om reduktion av förtidspension fungerar på ett i huvudsak likvärdigt sätt för såväl anställda, enskilda näringsidkare, ägare av fåmansbolag och dem som i olika former kombinerar anställning med att vara egen företagare.

Vad beträffar de två första kriterierna är det utredningens uppfattning att de utan större problem kan uppfyllas i fråga om löntagare som uppbär inkomst av tjänst.

Om reglerna om inkomstbeskattning skall utgöra utgångspunkt för en reduceringsregel avseende inkomst av näringsverksamhet uppkommer en rad tekniska svårigheter att lösa om de redovisade kriterierna skall kunna uppfyllas. En företagare har enligt beskattningsreglerna, oavsett om verksamheten bedrivs genom en juridisk person eller inte, stora möjligheter att dels styra inkomsten mellan olika år (resultatreglering), dels låta inkomster stanna kvar i företaget. Dessutom kan han tillgodogöra sig egentliga arbetsinkomster som utdelning eller på annat sätt som innebär att inkomsten beskattas i inkomstslaget kapital. Det innebär att den inkomst som företagaren redovisar som inkomst av näringsverksamhet eller som lön från sitt aktiebolag inte alltid ger en rättvisande bild över vad företagarens arbete under året faktiskt genererat.

Den inkomst som redovisas kan därför inte utan vidare användas som underlag för reducering av förtidspensionen eftersom den försäkrade, genom förslaget om reducering av förtidspensionsbeloppet, har ett incitament att redovisa så låg inkomst från företaget som möjligt. Det är därför nödvändigt att finna ett inkomstbegrepp som ger en rättvisare bild över den försäkrades arbete i företaget än den redovisade inkomsten.

En komplikation i sammanhanget är att inkomster från ett företag i större eller mindre omfattning är ett resultat av det kapital som lagts

ned i företaget. Sådan inkomst kan inte anses vara ett resultat av förvärvsarbete, låt vara att kapitalavkastningen i regel förutsätter att arbete faktiskt utförs i företaget av företagaren själv och/eller av anställda. Skattereglerna ger således som ovan berörts på olika sätt möjlighet för den skattskyldige att redovisa en viss del av inkomsten som kapitalinkomst.

1.1.3 Resultatreglering m.m. i näringsverksamhet

Förtidspensionsutredningen har kommit till slutsatsen att det enda realistiska alternativet när det gäller att uppskatta och bedöma inkomster av näringverksamhet för nu aktuellt ändamål är att använda skattesystemets regelverk som utgångspunkt. I anledning härav följer nedan en beskrivning av detsamma med en relativt detaljerad beskrivning av de olika former under vilka näringsverksamhet kan bedrivas.

1.1.3.1 Olika former av näringsverksamhet

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

1.1.3.2 Redovisning m.m.

Inkomst av näringsverksamhet beräknas enligt bokföringsmässiga grunder. Den civilrättsliga regleringen av redovisningen är utgångspunkt för den skatterättsliga inkomstberäkningen. Särskilda skatterättsliga regler finns emellertid för inkomstberäkning, bl.a. för värdering av

varulager, avskrivning av inventarier, avsättning avseende garantirisker och värdering av fordringar och skulder i utländsk valuta.

1.1.3.3 Inkomstslaget näringsverksamhet

Det skatterättsliga inkomstslaget näringsverksamhet har olika omfattning och beräknas på olika sätt beroende på om den skattskyldig är fysisk person, dödsbo eller juridisk person. För en fysisk person och ett dödsbo omfattar inkomstslaget näringsverksamhet i princip sådan inkomst som före 1992 års taxering beskattades som inkomst av rörelse, jordbruksfastighet och konventionellt beskattad fastighet. Ett handelsbolags eller en EEIG:s (europeisk ekonomisk intressegruppering) inkomster beskattas hos delägarna. För delägare som är fysisk person eller dödsbo hänförs i stort sett all inkomst från handelsbolaget eller grupperingen utom vinst vid försäljning av fastighet och bostadsrätt till inkomstslaget näringsverksamhet. För delägare som är juridisk person hänförs all inkomst från handelsbolaget eller grupperingen till inkomstslaget näringsverksamhet. För juridiska personer utom dödsbon och handelsbolag hänförs all inkomst till inkomstslaget näringsverksamhet.

1.1.3.4 Anställning i aktiebolag

Många företagare som driver sin verksamhet i aktiebolagsform uppbär lön för sitt arbete på samma sätt som en anställd. De har i förhållande till vanliga löntagare betydligt större möjligheter att styra sin inkomster från ett inkomstslag till ett annat (inkomst av tjänst och kapital). I regel omfattas dock dessa personer av reglerna om s.k. fåmansföretag, vilket innebär begränsningar för sådana förfoganden.

1.1.3.5 Aktiv och passiv näringsverksamhet

Av viss betydelse när det gäller möjligheterna att skilja ut inkomster genererade av arbete från kapitalavkastning är reglerna i skattelagstiftningen om indelning i aktiv respektive passiv näringsverksamhet. Denna indelning ligger till grund för huruvida förvärvsinkomster i vissa fall skall bli föremål för uttag av socialavgifter, antingen i form av arbetsgivaravgifter eller egenavgifter, eller beläggas med en särskild löneskatt.

En huvudprincip inom socialförsäkringslagstiftningen är att alla skattepliktiga förvärvsinkomster som är förmånsgrundande, dvs. utgör

underlag för beräkning av bl.a. pensionsrätt och sjukpenning, också skall bli föremål för uttag av socialavgifter, antingen i form av arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. Förvärvsinkomster som inte ger rätt till socialförsäkringsförmåner beläggs i stället för socialavgifter med en särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster. Den särskilda löneskatten motsvarar den del av socialavgifterna som anses utgöra skatt, dvs. avgifter som ger förmåner. I fråga om näringsidkare gäller att sådan skatt skall betalas på inkomst av passiv näringsverksamhet.

För fysiska personer (inklusive delägare i handelsbolag eller EEIG) och dödsbon delas således inkomst av näringsverksamhet in i antingen aktiv eller passiv näringsverksamhet. En verksamhet utgör aktiv näringsverksamhet om den försäkrade själv har arbetat i verksamheten i icke oväsentlig omfattning. Kravet på aktivitet innebär i normalfallet att den skattskyldige skall ha ägnat sysslorna i verksamheten minst en tredjedel av den tid som åtgår för en vanlig anställning, vilket i och för sig alltså är betydligt mer än vad som i nuvarande regler accepteras vid hel eller tre fjärdedels förtidspension. Detta krav får dock i vissa fall jämkas med hänsyn till omständigheterna. En person som vid sidan av en anställning driver näringsverksamhet som i huvudsak baseras på hans egen arbetskraft får således regelmässigt anses uppfylla aktivitetskravet. Detta gäller däremot inte beträffande verksamhet med en betydande balansomslutning. I fråga om t.ex. förvaltning av egna fastigheter bör arbetsinsatsen motsvara minst en tredjedel av arbetstiden i en heltidsanställning för att verksamheten skall vara att hänföra till aktiv näringsverksamhet (jfr prop. 1989/90:110 s. 646). Det centrala är alltså att vid en vägning mot balansomslutningen kunna konstatera att det egna arbetet haft en betydenhet av viss omfattning i förhållande till det egna kapitalet när det gäller genererandet av inkomster. Det väsentliga kriteriet för att avgöra om kravet på aktivitet är uppfyllt är att arbetsinsatsen skall vara så omfattande som kan anses fordras för att bedriva den aktuella verksamheten.

Bedömningen av om en förvärvskälla skall anses som aktiv eller passiv görs i fråga om enskild näringsverksamhet med utgångspunkt i den totala näringsverksamheten som bedrivs av näringsidkaren.

Vid bedömning av om en verksamhet i ett handelsbolag är aktiv eller passiv utgår man från delägaren, dvs. i vilken omfattning han lagt ned arbete i verksamheten. Det innebär att inkomst från ett och samma handelsbolag kan hänföras till aktiv näringsverksamhet för en delägare och till passiv näringsverksamhet hos en annan delägare.

Om kraven på aktiv näringsverksamhet inte är uppfyllda är verksamheten passiv näringsverksamhet. Exempel på passiv näringsverksamhet är arrende, värde av varuuttag, inkomst för upplåtande av nyttjanderätt, avverkningsrätt och servitutsrätt.

1.1.3.6 Avskrivningsreglerna

Vad beträffar näringsidkares möjligheter att förfoga över vilka inkomster av näringsverksamhet som tas upp till taxering är reglerna om avskrivning av inventarier av viss betydelse.

Avskrivning för kostnaden för anskaffning av inventarier görs i regel genom värdeminskningsavdrag. Avdrag får alltså inte göras direkt för anskaffningskostnaden, utan denna fördelas under flera år genom värdeminskningsavdrag. Omedelbart avdrag får dock göras för inventarier av mindre värde eller för inventarier med en ekonomisk livslängd av högst tre år.

Det finns två metoder för beräkning av värdeminskningsavdrag. Den vanligaste metoden är den räkenskapsenliga avskrivningen. Avdrag får enligt denna metod göras med högst 30 procent för år räknat av summan av bokfört värde på inventarierna enligt balansräkningen för närmast föregående räkenskapsår och anskaffningsvärdet på under beskattningsåret anskaffade inventarier. Det betyder att avskrivningen sker kollektivt på samtliga inventarier och någon individuell avskrivning sker inte.

Vidare spelar det inte någon roll för värdeminskningsavdragets storlek när under beskattningsåret ett inventarium är anskaffat. Avskrivning får alltså göras med 30 procent även för ett inventarium som levererats strax före räkenskapsårets utgång.

Eftersom avskrivning får göras på summan av det skattemässiga restvärdet och anskaffningsvärdet för under året anskaffade invantarier, blir dessa teoretiskt sett aldrig avskrivna. Avskrivning får därför göras med belopp som erfordras för att det bokförda värdet inte skall överstiga anskaffningsvärdet av samtliga inventarier, sedan från detta värde har avräknats en årlig avskrivning av 20 procent. Genom denna till den räkenskapsenliga avskrivningen knutna kompletteringsregeln kan alltså inventarier bli helt avskrivna efter fem år.

Värdeminskning av inventarier innebär en s.k. skatteavvikelse om skattelagstiftningen medger en snabbare avskrivning än vad som är fallet med en avskrivning som grundas på ekonomisk livslängd. Eftersom beskattningsreglerna medger en avskrivningstid om fem år eller kortare uppkommer en sådan skatteavvvikelse om den ekonomiska livslängden är längre än så, vilket inte bör vara så ovanligt. För budgetåret 1995/96 (18 månader) beräknades den skattefria krediten genom överavskrivningar till 2,0 miljarder brutto respektive 1,4 miljarder netto för hela näringslivet. (prop. 1995/96:150, bil. 3, s. 15).

Skatteavvikelsen är en räntefri skattekredit men densamma innebär dessutom, i ett system med reduktion av förtidspension av taxerad in-

komst, att arbetsinkomster hänförliga till ett visst år inte alltid föranleder reduktion av pension som avser samma år.

Rätten till avskrivning för värdeminskning på inventarier omfattar långt fler slag av tillgångar än "maskiner och andra för stadigvarande bruk avsedda inventarier" (punkt 12 av anvisningarna till 23 § KL). Även koncessioner, patent, licenser, varumärken, hyresrätten, goodwill och liknande rättigheter behandlas skattemässigt som inventarier.

När det gäller investeringar i byggnader och markanläggningar får anskaffningskostnaden också dras av genom värdeminskningsavdrag, men avskrivningstiden bestäms efter byggnadens ekonomiska livslängd, vilket innebär att avskrivningstiden är lång och de årliga värdeminskningsavdragen relativt låga.

1.1.3.7 Underskottsavdrag

Avdragsrätten för underskott i näringsverksamhet är ytterligare en faktor som bör beaktas vid fastställande av vilken inkomst som bör reducera en förtidspension vid förvärvsarbete. Ett underskott av en förvärvskälla i inkomstslaget näringsverksamhet får enligt huvudregeln inte kvittas mot överskott av annan sådan förvärvskälla. Kvittning får nomalt inte heller göras mot inkomst av tjänst eller kapital. Huvudregeln innebär således att ett underskott från ett tidigare år i stället får dras av i samma förvärvskälla. Det får då kvittas mot överskott det året. Om förvärvskällan efter avdraget åter visar underskott, får detta "rullas", dvs. utnyttjas senare år. Någon tidsbegränsning för sådan rullning finns inte.

Undantag för den skattemässiga huvudregeln gäller för den som har underskott av nystartad aktiv verksamhet. Vid sådant förhållande kan underskottet dras av samma år det uppkommit från inkomst av näringsverksmahet i annan förvärvskälla eller från inkomst av tjänst i stället för att rulla det till nästa år. Avdraget görs då som ett allmänt avdrag. Avdrag får ske under de första fem åren med högst 100 000 kr per år. Överskjutande måste rullas och får bara kvittas mot framtida överskott i verksamheten.

Ytterligare undantag från huvudregeln gäller beträffande underskott i litterär och konstnärlig verksamhet, i vilken man under vissa förutsättningar kan få göra direktavdrag även om verksamheten inte är nystartad.

1.1.3.8 Avdrag för pensionspremier m.m.

Enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag medges avdrag för premier för egen pensionsförsäkring eller för inbetalning på eget pensionssparkonto i det individuella pensionssparandet (IPSI) i förvärvskällan, dvs. i inkomstslaget näringsverksamhet. Denna avdragsrätt får ses i perspektivet att arbetsmarknadens parter har träffat överenskommelser om pensionsförmåner för anställda genom allmänna pensionsplaner. Sådana avtalspensioner kan även ges till anställda i fåmansaktiebolag. För egenföretagare får i stället avsättning i förvärvskälla göras för pensionsförsäkring eller pensionssparkonto. Avdragsrätten i näringsverksamhet är normalt knuten till inkomst av aktiv näringsverksamhet. I vissa fall kan avdrag även medges i inkomstslaget kapital.

Avdraget får inte överstiga det avdragsberättigande inkomstunderlaget, dvs. summan av

1. det avdragsberättigade underlaget i näringsverksamheten, dvs. inkomsten av aktiv näringsverksamhet före avdrag för egen pensionsförsäkringspremie och inbetalning på pensionssparkonto, avdrag för särskild löneskatt på pensionskostnader avseende näringsidkare och avdrag för avsättning för årets egenavgifter
2. inkomst av tjänst med undantag för de intäkter som beskattas i tjänst enligt de särskilda reglerna för fåmansföretag och fåmansägt handelsbolag (se nedan)
3. inkomst ombord samt skattepliktig dagpenning enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt (Denna lag är genom lagen 1996:1330 upphävd men skall enligt övergångsbestämmelserna tillämpas i fråga om inkomster som hänför sig till tid före 1997).

När man bedömer avdragsrätten utgår man i sin helhet antingen från inkomsterna under beskattningsåret eller, om det är förmånligare, från inkomsterna under föregående beskattningsår.

Den som har inkomst av aktiv näringsverksamhet i flera förvärvskällor, t.ex. från handelsbolag och enskild firma samt EEIG, får inte dra av högre belopp än om inkomsterna varit hänförliga till samma förvärvskälla. Avdraget får fördelas mellan förvärvskällorna på valfritt sätt.

Om inte dispens medgetts av skattemyndigheten får avdraget enligt den s.k. basbeloppsregeln uppgå till högst ett halvt basbelopp, dvs. vid 1997 års taxering 18 100 kr. Utöver avdrag enligt basbeloppsregeln får enligt kompletterande regler avdrag göras i inkomstslaget näringsverksamhet (aktiv näringsverksamhet) med 25 procent av det avdragsberättigade inkomstunderlaget i förvärvskällan till den del underlaget inte överstiger 20 gånger basbeloppet samt 20 procent av samma underlag

till den del det överstiger 20 men inte 40 basbelopp. Högsta möjliga avdrag är alltså 343 900 kr.

Näringsidkares kostnad för anställdas pension är skattemässigt avdragsgill vid utbetalning eller när reservering sker för framtida utbetalning.

1.1.3.9 Specifika regler för olika former av näringsverksamhet

1.1.3.9.1 Enskilda näringsidkare

När en fysisk person driver näringsverksamhet utan att någon juridisk person finns med i bilden uppkommer en *enskild firma.* Överskottet av näringsverksamheten beskattas då som inkomst av näringsverksamhet hos den fysiska personen. Någon beskattning under inkomst av kapital för "utdelning" på egen kapitalinsats i verksamheten eller under inkomst av tjänst för värdet av den egna arbetsinsatsen sker i princip inte. Den enskilda firmans inkomster beskattas i huvudsak efter de skattesatser som gäller fysiska personer.

Genom 1990 års skattereform uppkom en skillnad i skattebelastningen mellan inkomst av kapital, där skattesatsen är 30 procent och inkomst av näringsverksamhet, där skatten är progressiv och kan vara väsentligt högre. Dessutom utgår egenavgifter eller särskild löneskatt på näringsinkomster. För enskilda näringsidkare beskattas avkastningen av i näringsverksamheten satsat kapital som arbetsinkomst. För att i någon utsträckning neutralisera skillnaderna mellan enskilda näringsidkare och ägare till fåmansaktiebolag finns regler om positiv räntefördelning.

Enskilda näringsidkare och svenska dödsbon som driver näringsverksamhet har rätt att göra positiv räntefördelning när kapitalet i verksamheten vid årets ingång överstiger 50 000 kr. Fördelningen görs genom att en schablonmässigt beräknad avkastning på kapitalet flyttas från inkomst av näringsverksamhet till inkomst av kapital. När kapitalet i verksamheten är negativ med mer än 50 000 kr måste en negativ räntefördelning ske, genom att en schablonmässigt bestämd utgiftsränta på det negativa kapitalet, dvs. ett avdrag, flyttas från inkomst av näringsverksamhet till inkomst av kapital.

En enskild näringsidkare har vidare möjlighet att få i verksamheten kvarstående vinstmedel, expansionsmedel, beskattade efter samma skattesats som gäller för aktiebolag (28 procent) genom avsättning till expansionsmedel. En sådan avsättning är avdragsgill från inkomsten av näringsverksamhet. I stället betalar man en skatt, expansionsmedelsskatt, motsvarande bolagsskatten på beloppet. När avsättningen sedan återförs till beskattning i näringsverksamheten återfår man expan-

sionsmedelsskatten. Expansionsmedel kan också användas till förlustutjämning bakåt i tiden genom att man ett förlustår återför tidigare avsatta expansionsmedel till beskattning. på så sätt kan man uppnå ett 0-resultat. Det finns en begränsning för hur stor avsättning av expansionsmedel man får göra. Begränsningen är satt i förhållande till storleken av kapitalet i verksamheten. Högst ett belopp som motsvarar inkomsten i näringsverksamheten före sjukpenning och egenavgifter men efter återföring av skatteutjämningsreserver enligt äldre lagstiftning och efter räntefördelning och avsättning till periodiseringsfond får avsättas till expansionsmedel.

Vidare finns för både enskilda näringsidkare och juridiska personer en möjlighet till resultatutjämning mellan olika beskattningsår genom lagen (1993:1538) om periodiseringsfonder. Den som redovisar inkomst av näringsverksamhet får göra avdrag för avsättning till periodiseringsfond med högst 20 procent av ett positivt resultat av inkomsten av näringsverksamheten. En fondavsättning disponeras och återförs normalt till beskattning efter den skattskyldiges eget bestämmande, dock senast femte beskattningsåret efter det beskattningsår för vilket avdrag medgetts.

Ytterligare en möjlighet till uppskov med beskattningen för vissa enskilda näringsidkare finns genom lagen (1979:611) om upphovsmannakonto. Reglerna i lagen innebär att man kan få uppskov vid beskattningen för upphovsmannaintäkter, dvs. intäkter som tillkommit någon som upphovsman enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (ej fotografiska verk). Det krävs dock att de aktuella upphovmannaintäkterna med minst 50 procent överstiger upphovsmannaintäkterna under något av de två närmast föregående beskattningsåren. Syftet är att uppskov enbart skall gälla för "onormalt" höga upphovsmannaintäkter. Ytterligare en förutsättning är att medel sätts in på ett särskilt konto i bank. Återföring till beskattning måste ske senast efter fem år.

En liknande möjlighet till uppskov med beskattningen för en enskild näringsidkare är reglerna om skogskonto. Fysiska personer och dödsbon har rätt till uppskov under upp till tio år med beskattningen av s.k. skogsinkomster för belopp som satts in på särskilt konto i bank, skogskonto. Vid 1997 års taxering gäller bl.a. att uppskov får ske med högst 60 procent av ersättning för såld avverkningsrätt och med högst 40 procent av ersättning för sålda skogsprodukter. När medel under senare beskattningsår tas ut från skogskontot skall ett belopp motsvarande uttaget tas upp som intäkt av näringsverksamhet.

Näringsidkare påförs socialavgifter i form av egenavgifter eller, vid passiv näringsverksamhet eller när näringsidkaren fyllt 65 år före årets ingång, i form av särskild löneskatt. Egenavgifterna eller den särskilda

löneskatten är avdragsgilla i näringsverksamheten och minskar därmed inkomsten och inkomstskatten.

Näringsidkare som bedrivit näringsverksamhet i form av enskild firma medges inte avdrag för lön till hemmavarande barn under 16 år eller till make. Särskilda regler gäller för näringsidkare i fråga om inkomstuppdelningen mellan makar och beträffande avdrag för egenavgifter eller särskild löneskatt.

Vid avyttring av fastighet, bostadsrätt och aktier som utgör anläggningstillgångar i den enskilda näringsverksamheten beskattas vinsten under inkomstslaget kapital. Försäljning av andra anläggningstillgångar beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet.

Under vissa förutsättningar kan reglerna i lagen (1951:763) om statlig inkomstskatt på ackumulerad inkomst få tillämpas. Fysisk person och dödsbo kan enligt dessa regler vid den statliga inkomstbeskattningen för inkomst av tjänst och näringsverksamhet få särskild skatteberäkning för ackumulerad inkomst, dvs. inkomst som hänför sig till minst två år. Ett exempel är intäkt i form av engångsersättning vid avyttring av patenträtt i samband med överlåtelse, upplåtelse eller nedläggning av näringsverksamhet. Den särskilda skatteberäkningen innebär att inkomsten antas ha åtnjutits med lika belopp under de år, dock högst tio, till vilka den hänför sig, varvid skatten på ettvart av dessa belopp utgörs av den skatt som skulle ha utgått för beloppet om det lagts till den genomsnittliga beskattningsbara förvärvsinkomsten för taxeringsåret och så många av de närmast föregående taxeringsåren som är i fråga, dock med vissa justeringar utifrån antalet år.

1.1.3.9.2 Enkla bolag

Som ovan nämnts föreligger ett enkelt bolag när två eller flera har avtalat att utöva verksamhet i bolag utan att handelsbolag föreligger.

Bolagsmännen men inte det enkla bolaget har rätt att föras in i handelregistret, om näringsverksamhet utövas i bolaget.

Om delägarna inte bestämt annat, skall bolagets vinst eller förlust delas lika.

Det enkla bolaget taxeras inte för sin inkomst. Inkomsten beskattas i stället hos delägarna i förhållande till var och ens andel av inkomsten. Tillgångarna i ett enkelt bolag ägs inte av bolaget. Varje delägare äger i stället del i bolagets olika tillgångar i förhållande till storleken av hans insats i bolaget. Om förutsättningar för t.ex. värdeminskningsavdrag, underskottsavdrag, räntefördelning samt avsättning till expansionsmedel eller periodiseringsfond föreligger, görs dessa dispositioner hos delägaren och inte hos bolaget. Om delägare uppburit inkomst i form

av lön från bolaget, beskattas detta som inkomst i inkomstslaget näringsverksamhet. Överlåter delägare andel i bolag med näringstillgångar, t.ex. varulager och inventarier, beskattas han eller hon för vederlaget som för inkomst av näringsverksamhet. Vid avyttring av t.ex. fastighet som utgjort anläggningstillgång i näringsverksamheten beskattas vederlaget enligt realisationsvinstreglerna, och vinst eller förlust tas upp hos delägare som är fysisk person under inkomstslaget kapital.

1.1.3.9.3 Handelsbolag m.m.

Ett handelsbolag föreligger när två eller fler har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i bolag och detta bolag har registrerats i handelbolagsregistret. Något hinder för juridiska personer att gå in som delägare föreligger inte. Ett handelsbolag är en juridisk person och har därmed egen rättskapacitet, dvs. bolaget kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Mot handelsbolag uppkomna förpliktelser kan därför göras gällande direkt mot bolaget och dess egendom, till skillnad från vad som gäller vid enkelt bolag. Det är handelsbolaget som självt förvärvar äganderätten till tillgångarna i bolaget. Delägares äganderätt i bolaget gäller inte viss andel i de enskilda tillgångarna i bolaget utan viss andel i bolaget som sådant. Det finns inte något krav på att delägarna skall tillskjuta medel till handelsbolag. De är i stället personligen ansvariga för bolagets förpliktelser.

I fråga om fördelning av överskott i ett handelsbolag gäller följande. Varje bolagsman skall för varje räkenskapsår tillgodoföras ett belopp som motsvara dels arvoden för förvaltningen av bolaget, dels ränta på hans i bolaget vid räkenskapsårets början innestående kapital, såvida annat inte har avtalats mellan bolagsmännen. Den vinst eller förlust som uppkommer därefter fördelas lika mellan bolagsmännen. Detta innebär att en delägare kan redovisa förlust även om bolaget som sådant gått med vinst.

Inkomsterna i ett handelsbolag beskattas efter de skattesatser som gäller för fysiska personer.

Handelsbolag är bokföringsskyldiga enligt reglerna i 1 § bokföringslagen. Om en fysisk person eller ett dödsbo skall beskattas för bolagets inkomst skall enligt 12 § 1 st bokföringslagen kalenderår vara räkenskapsår för bolaget. Detta gäller också om ingen fysisk person är delägare, men däremot ett annat handelsbolag som i sin tur har en fysisk person som delägare.

Såväl juridiska som fysiska personer kan vara delägare i handelsbolag.

Kommanditbolag är en särskild form av handelsbolag där en eller flera av delägarna har begränsad ansvarighet för bolagets skulder. Minst en delägare i bolaget (komplementären) måste ansvara för bolagets förbindelser med hela sin förmögenhet.

I skattehänseende behandlas kommanditbolag och övriga handelsbolag i stort sett lika. Undantag gäller beträffande bl.a. avdrag för underskott.

Ett handelsbolag är inte ett skattesubjekt utan inkomster och förmögenhet beskattas hos delägarna. För handelsbolag gäller samma regler för vad som är skattepliktigt som för fysiska personer. Den enda skillnaden är att vissa inkomster beskattas i näringsverksamhet i stället för i kapital.

Handelsbolagets intäkter och kostnader för de verksamheter handelsbolaget bedriver sammanställs för inkomst av kapital för sig och för den normalt enda förvärvskällan i näringsverksamhet för sig. Avskrivningar för värdeminskningar på fastigheter, inventarier o.d. samt lagervärdering sker i handelsbolaget. Sedan fördelas nettointäkten på de olika delägarna. Avdrag för egenavgifter, allmänna egenavgifter och särskild löneskatt görs individuellt för delägare som är fysisk person. Detsamma gäller avsättning till expansionsmedel och periodiseringsfond och återföring av sådana avsättningar. Likaså görs ränteförde lning för varje delägare som är fysisk person för sig.

Delägare i handelsbolag har inte rätt till avdrag för avsättning till skogskonto eller till upphovsmannakonto.

Vad som från ett näringsdrivande handelsbolags resultat tillgodoförs en delägare beskattas som inkomst av näringsverksamhet oavsett om tillgodoräknandet benämns lön, utdelning eller sker i form av varuuttag. Inkomstslaget tjänst kan i princip bara komma i fråga vid tillämpning av de nedan redovisade reglerna för fåmansägda handelsbolag i punkt 14 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen.

Flera intäkter som för enskilda näringsidkare normalt hänförs till kapital skall i fråga om handelsbolag hänföras till näringsverksamhet. Det gäller bl.a. all ränta och utdelning samt lotterivinst som inte är frikallad från beskattning, vinster vid försäljning av aktier, konvertibla skuldebrev, optionsrätter, och teckningsrätter avseende aktier o.d., vinstandelsbevis, andelar i ekonomiska föreningar, och handelsbolag, skuldebrev och andra fordringar, utländsk valuta, utländska värdepapper samt övrig lös egendom. Till inkomst av kapital hänförs exempelvis reavinster på fastigheter och bostadsrätter som inte är anläggningstillgångar.

För delägare som är fysisk person hänförs realisationsvinster vid avyttring av fastigheter eller bostadsrätter till inkomstslaget kapital, medan i stort sett all annan inkomst hänförs till näringsverksamhet.

Beträffande inkomst av kapital görs ingen uppdelning i förvärvskällor, utan inkomstberäkningen sker gemensamt för hela inkomstslaget. Det innebär att en reavinst på en fastighet som härrör från handelsbolaget får användas för kvittning av delägarens privata kostnader från inkomstslaget kapital.

Inkomst av näringsverksamhet utgör normalt en förvärvskälla.

Underskott i förvärvskällan får i allmänhet inte dras av direkt utan sparas till nästa år. Vid 1997 års taxering har dock delägare i handelsbolag ånyo en möjlighet att göra avdrag för underskott av nystartad aktiv näringsverksamhet som allmänt avdrag från annan förvärvsinkomst samma år underskottet uppkom. För kommanditdelägare och andra delägare i handelsbolag som gentemot de andra delägarna förbehållit sig ett begränsat ansvar för bolagets förbindelser gäller dock att de inte får direkt avdrag med större belopp än som motsvarar det belopp de ansvarar för i bolaget. Resten rullas.

Reglerna om räntefördelning och expansionsmedel är tillämpliga för delägare som är fysisk person. Vad beträffar räntefördelning beräknas i fråga om handelsbolag ränta på det justerade ingångsvärdet på andelen i bolaget i stället för på kapitalet. Dessa regler omfattar däremot inte en EEIG.

Avsättning till periodiseringsfond görs hos delägarna oavsett om de är fysiska eller juridiska personer.

Vissa särregler gäller för s.k. fåmansägda handelsbolag. Eftersom vinster hos handelsbolag enkelbeskattas och ägarens kontantuttag inte föranleder några beskattningskonsekvenser under löpande beskattningsår, har det ansetts olämpligt att låta den allmänna definitionen av fåmansföretag, som tillämpas med avseende på aktiebolag och ekonomiska föreningar, omfatta handelsbolagen.Begreppet fåmansägt handelsbolag avser enligt huvudregeln det fallet att en fysisk person eller ett fåtal personer har ett bestämmande inflytande över företaget. Med ett fåtal personer avses högst tio personer, varvid hela närståendekretsen räknas som ett individuellt ägande.

I fåmansägt handelbolag anses den som har ett väsentligt ägarintresse och som är verksam i företaget som företagsledare. Ägarintresset bedöms därvid efter såväl eget som närståendes andelsinnehav.

Begreppet närstående är av stor betydelse för att förstå skattereglerna kring fåmansägda handelsbolag. Med närstående avses enligt kommunalskattelagen föräldrar, far- och morföräldrar, make, avkomling eller avkomlings make/maka, syskon eller syskons make/maka eller avkomling samt dödsbo, vari den skattskyldige eller någon av dessa nämnda personer är delägare.

I fråga om fåmansägt handelsbolag gäller särskilda regler för lön till företagsledarens make och därmed jämställda. Maken beskattas själv

för den ersättning som han eller hon uppburit från företaget under förutsättning att ersättningen är att anse som marknadsmässig. För överskjutande del skall enligt andra stycket punkt 13 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen i stället företagsledaren beskattas. Med ersättning avses samtliga förmåner från företaget, antingen dessa lämnats som kontant lön eller i annan form. Detta gäller dock endast under förutsättning att endast den ene av makarna är företagsledare i bolaget. Om i stället båda makarna är att anse som företagsledare i fåmanshandelsbolaget godtas normalt den av makarna gjorda inkomstuppdelningen.

Ersättning för utfört arbete från ett fåmansägt handelsbolag till företagsledares eller dennes makes barn, som inte uppnått 16 års ålder, beskattas hos den av makarna som har den högsta inkomsten från företaget eller om makarna har lika stor inkomst, hos den äldste maken. Detta gäller också ersättning till barn, som har fyllt 16 år, till den del ersättningen överstiger marknadsmässigt vederlag för arbetet. Är någon av företagsledarens make eller barn till företagsledaren eller dennes make delägare i ett fåmnsägt handelsbolag beskattas delägaren själv för inkomst som är att anse som skälig ersättning för i bolaget gjord kapitalinsats men eventuell överskjutande del beskattas hos företagsledaren. Har båda makarna inkomst från bolaget gäller beträffande den överskjutande delen att den beskattas hos den av makarna som har den högsta inkomsten från företaget, eller, om makarna har lika stor inkomst, hos den äldste maken.

Delägare som för privat bruk utnyttar handelsbolagets bil skall som intäkt av näringsverksamhet påföras bilförmån som beräknas enligt samma regler som för löntagare. Om företagsledare, delägare eller närstående använt egen bil helt eller delvis i det fåmansägda handelsbolagets verksamhet gäller de allmänna reglerna för bilavdrag vid tjänsteresa.

Avdrag för avsättning till personalstiftelse medges endast fåmansägt handelsbolag om företaget sysselsätter minst 30 årsarbetskrafter eller särskilda skäl föreligger.

Delägare i fåmansägt handelsbolag eller delägaren närstående kan beskattas i inkomstslaget tjänst vid förvärv av egendom från det fåmansägda handelsbolaget. Beskattning skall enligt fjärde stycket punkt 14 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen således ske om egendomen utgör sådant hus eller avser sådan lägenhet som i och med förvärvet blir eller kan antas komma bli privatbostad eller tomtmark som avses bli bebyggd med sådan byggnad. Beskattning skall ske i inkomstslaget tjänst med det belopp som utköpspriset understiger egendomens marknadsvärde.

Näringsverksamhet anses vidare enligt punkt 2 av anvisningarna till 21 § kommunalskattelagen föreligga om delägare i fåmansägt handelsbolag eller närstående till sådan delägare avyttrar hyresrätt, patenträtt eller liknande rättighet, under förutsättning att ersättningen skulle ha utgjort intäkt av näringsverksamhet om verksamheten i företaget hade drivits av den som avyttrat rättigheten.

För fåmansägda handelsbolag och deras delägare gäller särskilda regler beträffande lokalhyra. Bestämmelserna beträffande delägarnas beskattning finns i femte stycket punkt 14 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen. Uppburen hyra eller annan ersättning från företaget för lokal till företagsledare eller honom närstående utgör i sin helhet skattepliktig inkomst för mottagaren i något av inkomstslagen näringsverksamhet eller tjänst.

Vid uthyrning av lokal i privatbostad eller privatbostadsfastighet är beskattningskonsekvenserna beroende av ägarkategori och om överhyra förekommer. För företagsledare eller honom närstående person beskattas hela hyresersättningen, dvs. även överhyra, som inkomst av tjänst i en särskild intäktspost som inte berättigar till schablon- eller grundavdrag. Ytterligare en skillnad jämfört med vanliga förvärvsinkomster är att det varken utgår sociala avgifter eller särskild löneskatt samt att inkomsten i den särskilda intäktsposten inte är förmånsgrundande. För andra delägare än företagsledare och närstående saknas särskilda regler. Om företaget är ett handelsbolag betraktas överhyra inte som en driftkostnad, utan ökar i stället inkomsten av näringsverksamheten från handelsbolaget.

Om företaget betalat reparations- eller byggkostnader för hyrda lokaler i delägarens eller denne närståendes privatbostad och fastighetens eller bostadsrättens värde härigenom ökar föranleder värdeökningen beskattning hos uthyraren.

Ett fåmansägt handelsbolag har alltid rätt till avdrag för kostnader för hyra av lokal i den mån kostnaden är marknadsmässig. Eftersom överhyra till delägare i ett fåmansägt handelsbolag inte kan anses utgöra driftkostnad medges handelsbolaget inte avdrag för denna kostnad.

Överlåtelse av en verksamhet bedriven i handelsbolag kan ske på två sätt. Antingen kan delägarna överlåta sin andelar i bolaget eller också kan bolaget överlåta sitt inkråm, dvs. inventarier, lager, fordringar m.m. Försäljning av andelarna i handelsbolaget innebär inte i sig att handelsbolagets verksamhet upphör utan att bolaget överförs till andra ägare. Bolagets redovisning förändras inte heller. Avyttring av andelarna i ett handelsbolag kan jämställas med avyttring av aktier i ett aktiebolag. Skulle köparna ha betalat högre pris för andelarna i handelsbolaget än som svarar mot de skattemässiga värdena på bo-

lagets tillgångar, medges de inte avdrag för det överskjutande anskaffningsvärdet förrän vid den reavinstberäkning som sker när de i sin tur överlåter andelarna. Om bolaget säljer inkråmet framkommer eventuell vinst i bolagets räkenskaper. Vinsten beskattas hos delägarna i vanlig ordning, dvs. normalt som inkomst av näringsverksamhet. Avyttringen betraktas nämligen som ett led i bolagets verksamhet. Visserligen blir handelsbolaget som sådant kvar i delägarens hand även efter en sådan avyttring, men sedan tillgångarna väl sålts, kan bolaget likvideras. Delägaren skall då reavinstbeskattas. Den som köper inkråmet i ett handelsbolag får, till skillnad från den som köper andelarna i ett bolag, vid inkomstberäkningen av rörelsen utgå från det pris som betalats för inventarier, goodwill, lager m.m. Priset för inventarier etc. blir således anskaffningsvärde och därmed avskrivningsunderlag för respektive tillgång. Priset för varulagret blir det anskaffningsvärde som läggs till grund för lagervärderingen. Försäljningsavtalet är därför av stor betydelse eftersom de skattemässiga skillnaderna mella att överlåta andelarna och att överlåta inkråmet är relativt stora. För säljaren är det i allmänhet fördelaktigast att avyttra andelen, eftersom beskattning då för fysiska personer oftast sker i kapital. Ingångsvärdet för beräkning av reavinst på andelar i handelsbolag fastsställs på sätt att man utgår från anskaffningskostnaden, vilken dessutom korrigeras årligen i deklarationen med tillskott, uttag, skattepliktiga inkomster samt avdragsgilla underskott. Köparen däremot torde föredra att köpa inkråmet i handelsbolaget eftersom detta normalt innebär att han får ett större avskrivningsunderlag.

Om en fysisk person eller ett dödsbo avyttrar en andel i ett handelsbolag som är anläggningstillgång sker beskattningen normalt i inkomstslaget kapital. Undantag gäller dels om då lagen (1992:1643) om särskilda regler för beskattning av inkomst från handelsbolag i vissa fall är tillämplig och dels om handelsbolaget äger aktie i fåmansföretag. Beskattning sker i näringsverksamhet om andelen är en omsättningstillgång, om handelsbolag eller annan juridisk person överlåter andel samt i vissa fall om försäljningen innebär en omvandling av inkomst av näringsverksamhet till reavinst. Vinsten kan beskattas i inkomstslaget tjänst om handelsbolaget äger aktie i fåmansföretag.

För att begränsa möjligheterna att genom överlåtelse genom köp, byte eller på därmed jämförligt sätt av andelar i handelsbolag vinna fördelen att få en arbetsinkomst som genererats genom arbete i ett handelsbolag beskattad i kapital i stället för i näringsverksamhet har vissa bestämmelser införts i lagen (1992:1643) om särskilda regler för beskattning av inkomst från handelsbolag i vissa fall. Tillämpningsområdet för bestämmelserna är överlåtelse från fysisk person eller dödsbo som beskattas i Sverige till annan än fysisk person bosatt i

Sverige eller till svenskt dödsbo samt vid inlösen av andel i handelsbolag från fysisk person eller dödsbo som beskattas i Sverige om någon av de kvarvarande delägarna i handelsbolaget inte är fysisk person bosatt i Sverige eller svenskt dödsbo. Reglerna skall tillämpas endast om verksamheten i handelsbolaget för överlåtaren avsett aktiv näringsverksamhet i handelsbolaget under det räkenskapsår då överlåtelsen skedde eller om i stället någon närstående till överlåtaren varit delägare i handelsbolaget och dessutom verksam i aktiv näringsverksamhet i bolaget eller varit anställd i bolaget. Lagen är inte tillämplig vid likvidation av handelsbolag eller när överlåtelsen skett genom arv, testamente, gåva eller bodelning. Bestämmelserna går ut på att vid överlåtelser av detta slag finns två alternativa beskattningsmöjligheter. Den ena möjligheten innebär att säljaren tar upp reavinsten vid överlåtelsen av andelen som inkomst av aktiv näringsverksamhet från handelsbolaget. Den andra möjligheten innebär att säljaren och köparen delar upp årets resultat i bolaget mellan sig genom ett bokslut per överlåtelsedagen eller per tillträdesdagen. Säljaren måste då lämna bolaget i och med överlåtelsen respektive tillträdet. Uppdelningen mellan överlåtaren och förvärvaren är inte fri utan det är den inkomst som med tillämpning av god redovisningssed kan anses hänförlig till tiden fram till överlåtelsedagen/tillträdesdagen som skall hänföras till överlåtare. Hela reavinsten skall hänföras till inkomst av näringsverksamhet även om verksamheten i handelsbolaget avsett såväl aktiv som passiv näringsverksamhet. När man beräknar storleken av det belopp som skall beskattas i näringsverksamhet skall ingångsvärdet på andelen inte ökas med reavinsten. Överlåtaren skall samtidigt beskattas för reavinsten i inkomstslaget kapital enligt reglerna i lagen om statlig inkomstskatt. Det belopp som beskattas i näringsverksamhet skall därvid läggas till överlåtarens ingångsvärde för andelen. Det innebär att beloppet inte beskattas ytterligare en gång i kapital.

Som framgår av den nedan lämnade redogörelsen för beskattningsreglerna rörande aktiebolag finns det vid försäljningar av vissa kvalificerade aktier i fåmansföretag vissa begränsningar när det gäller möjligheterna att ta upp reavinster som inkomst av kapital. Tanken bakom dessa regler är att egentliga arbetsinkomster skall beskattas som inkomst av tjänst. Det har förekommit att skattskyldiga för att kringgå dessa bestämmelser ägt aktier i fåmansföretag genom handelsbolag. När andel i handelsbolaget avyttrades beskattades reavinsten i sin helhet i inkomstslaget kapital. För att förhindra sådant kringgående har i 24 § 7 mom. lagen om statlig inkomstskatt införts en regel som under vissa förutsättningar är tillämplig om en fysiskt person eller ett dödsbo överlåter andel i handelsbolag som – direkt eller genom förmedling av annan juridisk person – äger en aktie som, om den ägts direkt av den

fysiska personen eller dödsboet, hade utgjort en kvalificerad aktie. I sådant fall skall den del av vinsten som svarar mot aktiens marknadsvärde i förhållande till vederlaget för andelen i handelsbolaget tas upp som intäkt av tjänst.

1.1.3.9.4 EEIG

En företagsform inom den europeiska unionen som i skatte- och annat hänseende i stort sett är likställt med handelsbolag är vidare europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG), dock med den skillnaden att bolaget verkar över medlemsstatsgränserna. Företagsformen regleras av EG-förordningen nr 2137/85 och lagen (1994:1927) om europeiska ekonomiska intressegrupperingar. Medlemmarna i en EEIG skall bestå av minst två fysiska eller juridiska personer och komma från olika stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Beskattningen regleras bl.a. i lag (1994:1854) om beskattning av europeiska ekonomiska intressegemenskaper. En medlem i en EEIG behandlas i skattehänseende på samma sätt som en delägare i handelsbolag med undantag för reglerna om räntefördelning och expansionsmedel..

1.1.3.9.5 Aktiebolag

Aktiebolag är civilrättsligt en juridisk person och utgör ett självständigt skattesubjekt. Ett aktiebolag är således deklarationsskyldigt och skattskyldigt för sina inkomster men betalar endast statlig inkomstskatt, vilken är proportionell och uppgår till 28 procent av den beskattningsbara inkomsten. Av vinsten kan emellertid 20 procent undantas från beskattning genom att avsättas till en periodiseringsfond. Det avsatta beloppet skall senast det femte beskattningsåret efter det beskattningsår då avsättningen gjordes återföras till beskattning.

All beskattning av aktiebolagets inkomster sker i inkomstslaget näringsverksamhet.

Vid avyttring av aktier beskattas ägarna enligt realisationsvinstreglerna. Avser försäljningen tillgångar i bolaget beskattas eventuell vinst som inkomst av näringsverksamhet.

För icke-börsnoterat aktiebolag i vilket en fysisk person eller ett fåtal personer (högst 10 enligt RSV:s rekommendationer, se dock även nedan angående närstående i fåmansföretag) äger så många aktier att dessa personer tillsammans har mer än hälften av rösterna för aktierna gäller dessutom *reglerna om fåmansföretag*. Dessa regler omfattar även aktiebolag vars verksamhet är uppdelad på verksamhetsgrenar

som är oberoende av varandra, såvida en person genom aktieinnehav, avtal eller därmed jämförligt sätt har den reella bestämmanderätten över sådan verksamhetsgren och självständigt kan förfoga över dess resultat. Utmärkande för här åsyftade företagskonstruktioner är främst att företaget har delats upp på flera och samtidigt reellt sett av varandra oberoende verksamhetsgrenar. Det är framförallt gruppen fria yrkesutövare som kan beröras av denna bestämmelse. Här kan som exempel nämnas läkare och advokater. Även bland arkitekter och konsulter m.fl. torde här avsedda företagskonstruktioner kunna förekomma.

I den mån det förekommer eller kommer att förekomma att förtidspensionärer driver näringsverksamhet i aktiebolagform torde det så gott som alltid vara fråga om ett fåmansföretag.

Särregler för fåmansföretag infördes år 1976. Lagstiftningens övergripande syfte var att skapa neutralitet mellan olika företagsformer.

Genom att företaget och dess delägare formellt behandlas som två av varandra oberoende personer fanns tidigare stora möjligheter till transaktioner mellan bolaget och ägaren för att åstadkomma skatteförmåner. Detta tog sig särskilt uttryck i de många avtalen om överlåtelse av egendom. För att hindra sådana transaktioner fick lagstiftningen i mångt och mycket karaktären av stoppregler.

Vid avtal på annat än marknadsmässiga villkor kan stränga beskattningseffekter utlösas. Härutöver reglerades också inkomstuppdelningen mellan närstående i fåmansföretag, lån i strid med aktiebolagslagens låneförbud, lån till lägre ränta än marknadsränta samt nedskrivning av företagsledarens lån i företagets räkenskaper. Rätten till avdrag för avsättning i bolag för tantiem till företagsledaren begränsades också.

Efter hand har reglerna om fåmansföretag ändrats. Fysiska personers inkomster som skall beskattas enligt fåmansföretagsreglerna skall numera behandlas som en särskild intäktspost i inkomstslaget tjänst i stället för i inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet.

I 24 § 6 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt finns regler om realisationsvinstberäkning vid delägares försäljning av egendom. Vidare finns i 3 § 12 mom. och 12 a-e mom. samma lag bestämmelser i syfte att motverka att arbetsinkomster tas ut som lägre beskattad utdelning eller som realisationsvinst vid försäljning av aktier.

Begreppet närstående är av betydelse även för skattereglerna kring fåmansföretag. Med närstående avses enligt kommunalskattelagen, som ovan nämnts, föräldrar, far- och morföräldrar, make, avkomling eller avkomlings make/maka, syskon eller syskons make/maka eller avkomling samt dödsbo, vari den skattskyldige eller någon av dessa nämnda personer är delägare. Vid bedömningen av huruvida ägandet av ett aktiebolag är fördelat så att detsamma är att anse som ett fåmansföretag

skall hela närståendekretsens innehav räknas som ett enda indivudellt ägande.

Överskottet i aktiebolag beskattas i princip dubbelt, dvs. först som vinst hos aktiebolaget och därefter som utdelning hos ägarna. Dubbelbeskattningen av aktiebolag har medfört att bolag, som domineras av ett fåtal personer, genom olika konstruktioner sökt undvika denna. Det tidigare vanligaste sättet var att delägaren tog ut lön motsvarande bolagets överskott.

Fr.o.m. 1992 år taxering beskattas utdelning enligt en proportionell skattesats med 30 procent hos ägaren, medan lön beskattas proggressivt med en maximal skatt på ca 55 procent. Med hänsyn härtill kan det numera finnas intresse för en delägare att omvandla tjänsteinkomster till utdelning eller annan kapitalinkomst och det har ansetts nödvändigt med regler som särskiljer kapitalinkomster från förvärvsinkomster.

Beträffande utdelningar och reavinster avseende företag med ett fåtal delägare har det ansetts särskilt viktigt att dela upp inkomsterna. Anledningen är att delägare i ett sådant bolag ofta kan välja att ta ut inkomster från företaget i form av lön, utdelning eller reavinst. Utan särskilda regler kan ägaren undvika den progressiva skatten för förvärvsinkomster genom att ta ut förvärvsinkomster i form av utdelning eller reavinst i stället för i form av lön.

En begränsning har därför införts i 3 § 12 mom. lagen om statlig inkomstskatt när det gäller hur stor utdelning från bolaget till en i bolaget verksam delägare som får kapitalbeskattas hos denne. Utgångspunkt för bestämmelserna har varit att en person som äger och arbetar i ett fåmansföretag i princip skall få lika hög skatt på sina arbetsinkomster som en löntagare utan ägarintresse. Reglerna är dock endast tillämpliga beträffande ägare av s.k. kvalificerade aktier. En aktie anses kvalificerad om

1. aktieägaren eller någon denne närstående är eller i betydande omfattning har varit verksam i ett fåmansföretag under beskattningsåret eller något av de tio närmast föregående beskattningsåren, eller under någon del av denna tidsperiod varit verksam i betydande omfattning i ett annat fåmansföretag som bedriver samma eller likartad verksamhet eller
2. företaget direkt eller genom förmedling av juridisk person äger aktier i ett annat fåmansföretag i vilket aktieägaren eller någon denne närstående varit verksam under beskattningsåret eller något av de tio närmast föregående beskattningsåren i betydande omfattning.

Utdelning och reavinst på kvalificerade aktier i ett fåmansföretag skall således beskattas i inkomstslaget kapital enligt den proportionella skattesatsen på 30 procent i den mån inkomsten faktiskt utgör kapital-

avkastning medan eventuell överskjutande utdelning som överstiger normal kapitalavkastning i stället beskattas i inkomstslaget tjänst. Om utdelningen inte uppgår till den beräknade normalavkastningen, gränsbeloppet, får utrymmet sparas för att användas vid beskattningen av senare erhållna kapitalinkomster. Med normal kapitalavkastning avses utdelning upp till ett gränsbelopp, vilket beräknas som underlaget (främst anskaffningskostnaden för aktien) multiplicerat med statslåneräntan vid november månads utgång året före beskattningsåret med tillägg av fem procentenheter.

Även med beaktande av dessa regler är det dock fullt möjligt att en näringsidkare som driver sin verksamhet i aktiebolagsform kan tillgodogöra sig betydande inkomster som genererats av hans eget arbete utan att de beskattas i inkomstslaget tjänst.////Är detta en riktig slutsats?/

Vid försäljning av aktier i fåmansföretag skall hälften av den del av realisationsvinsten som överstiger kvarstående sparad utdelning deklareras i inkomstslaget tjänst.

Den inkomst som på grund av den aktuella regeln skall beskattas som inkomst av tjänst skall redovisas i en särskild intäktspost som inte berättigar till schablon- eller grundavdrag. Ytterligare en skillnad jämfört med vanliga förvärvsinkomster är att det varken utgår sociala avgifter eller särskild löneskatt samt att inkomsten i den särskilda intäktsposten inte är förmånsgrundande.Bestämmelserna är även tillämpliga vid beskattning av s.k. förtäckt utdelning, t.ex. när delägaren förvärvar egendom till underpris från företaget eller avyttrar egendom till överpris till företaget.

För att förhindra att de kapitalinkomster som redovisas som inkomst av tjänst fördelas inom familjen, och därmed undgår den progressiva beskattningen, har särskilda bestämmelser för beräkningen av skatten införts. I 3 § 12 b mom. 5 st. lagen om statlig inkomstskatt stadgas att om den skattskyldiges make eller, såvitt gäller skattskyldig under 18 år, förälder, är eller under någon del av den senaste tioårsperioden varit verksam i företaget i betydande omfattning skall skatt på utdelning eller reavinst beräknas som om beskattningen skett hos den inom familjekretsen som har den högsta beskattningsbara förvärvsinkomsten och som är eller har varit verksam i företaget.

Vissa undantag från de ovan beskrivna reglerna gäller dels om utomstående i betydande omfattning äger del i företaget och har rätt till utdelning, dels om den skattskyldige och honom närstående under de senaste tio åren redovisat reavinster motsvarande 100 basbelopp som inkomst av tjänst.

I 32 § anv. p. 13 kommunalskattelagen finns vidare regler för lön till företagsledarens make eller därmed jämställd samt egna eller företags-

ledarens makes barn. Maken och barn äldre än 16 år beskattas själva för den ersättning som de uppburit från företaget under förutsättning att ersättningen är att anse som marknadsmässig. För överskjutande del skall i stället företagsledaren beskattas. Vad beträffar barn upp till 16 års ålder beskattas dock företagsledaren för hela lönen. Med ersättning avses samtliga förmåner från företaget. Denna regel om inkomstuppdelning gäller dock endast i de fall en av makarna är företagsledare medan den andra inte är företagsledare i företaget. Om i stället båda makarna är företagsledare i fåmansföretaget godtas normalt den av makarna gjorda inkomstuppdelningen. I princip gäller detta också i de fall ingen av makarna anses som företagsledare.

Fåmansföretagslagstiftningen innehåller inte några särregler när det gäller beskattning av förmåner. I lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter finns dock vissa regler om utökad uppgiftsskyldighet avseende företagsledaren, honom närstående eller delägare. I regel torde dock företagsledaren beskattas för värdet av bilförmån om bilen utnyttjas för privat bruk av någon företagsledaren närstående som inte själv är närstående eller delägare i företaget (jfr. prop. 1989/90:110 s. 598).

2 § 13 mom. 3 st. lagen om statlig inkomstskatt innehåller regler om ett aktiebolags avdragsrätt för tantiem. Med tantiem avses i regel sådan ersättning som fastställts med utgångspunkt i verksamhetens resultat men även andra ersättningsformer som ger i sak samma resultatreglerande effekt. Avdrag för tantiem från företaget till företagsledaren eller honom närstående personer medges först under det år då utbetalning skett eller beloppet varit tillgängligt för lyftning. Syftet med denna regel är att förhindra att beskattningen av vinsten i ett fåmansföretag skjuts upp med hjälp av reserveringar som avser intjänad men inte förfallen ersättning till företagsledaren.

Avdrag för avsättning till personalstiftelse är begränsad för fåmansföretag. Endast om särskilda skäl föreligger medges sådant avdrag om företaget stadigvarande sysselsätter mindre än 30 årsarbetskrafter.

Beskattningsreglerna för fåmansföretag syftar till att förhindra inte avsedda skatteförmåner genom sådana transaktioner mellan företaget och dess ägare som inte kan sägas vara motiverade i företagets verksamhet. Här åsyftas transaktioner av mera tillfällig art som i första hand genomförs för att ge ägaren särskilda förmåner eller sådana transaktioner som genomförs med ägarens personliga egendom utan att detta i realiteten inverkar på hans möjligheter att disponera över egendomen. Kommunalskattelagen reglerar bl.a. anskaffning av näringsfrämmande egendom samt felaktig prissättning vid köp och försäljning av egendom mellan ägare och fåmansföretag. I tillämpliga fall innebär dessa regler att företaget inte får avdrag för kostnaden och att aktuella ersättningar

m.m. skall tas upp som inkomst av tjänst i en särskild intäktspost hos företagsledare, delägare eller närstående. Inkomsten medför inte uttag av socialavgifter och löneskatt, men ger å andra sidan inte heller rätt till schablonavdrag och grundavdrag.

För fåmansföretag gäller i vissa avseende särskilda regler beträffande lokalhyra. Lagstiftningen tar sikte på de skatteförmåner som kan förekomma vid uthyrning av lokal i privatbostadsfastighet och privatbostad. För företagsledare eller honom närstående person beskattas hela hyresersättningen, dvs. även överhyra, som inkomst av tjänst i den i föregående stycke nämnda särskilda intäktsposten. Något 4 000-kronorsavdrag medges inte och inte heller schablonavdrag med 20 procent av hyresintäkterna. I stället medges skäligt avdrag för kostnader som den skattskyldige haft p.g.a. upplåtelsen. För andra delägare än företagsledare och närstående saknas särskilda regler. Följaktligen skall dessa delägares hyresinkomster från företaget bedömas enligt vanliga bestämmelser. Till den del en hyra är marknadsmässig beskattas den därvid i inkomstslaget kapital. Överhyra som betalas till en aktiv delägare betraktas nomalt som en vanlig löneinkomst och beskattas därför i inkomstslaget tjänst. Den nyss nämnda begränsningen av avdragsrätten gäller dock även delägare som är verksamma i företaget. Om överhyran uppbärs av en delägare som inte är verksam i företaget utgör inkomsten utdelning som hänförs till inkomstslaget kapital. Beträffande överhyra för näringsfastighet gäller att den i vissa speciella fall kan beskattas hos en aktiv delägare som förtäckt lön.

I 12 kap. 7 § aktiebolagslagen finns bestämmelser om penninglån från aktiebolag till bl.a. delägare och närstående till delägare. Enligt huvudregeln råder förbud mot sådana lån. Har penninglån skett i strid med låneförbudet skall lånebeloppet enligt punkt 15 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen beskattas som inkomst av tjänst, om inte synnerliga skäl föreligger mot detta. Har fåmansföretag i annat fall lämnat lån till företagsledare eller företagsledare närstående person och har lånet skrivits ned i företagets räkenskaper, skall enligt sjunde stycket punkt 14 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen det nedskrivna beloppet beskattas hos låntagaren som intäkt av tjänst. Företaget har inte rätt till avdrag för nedskrivning av lånefordran i den mån motsvarande belopp skall beskattas som intäkt av tjänst.

Har fåmansföretag lämnat företagsledare eller denne närstående person räntefritt lån, eller lån där räntan understiger marknadsräntan skall låntagaren enligt 32 § anv. p. 14 st. 6 kommunalskattelagen ta upp förmånen av lånet som intäkt av tjänst. Till skillnad mot vad som allmänt gäller för anställd får företagsledare inte avdrag för ränteförmånen som för räntekostnad. Av 2 § 13 mom. 2 st. lagen om statlig inkomstskatt framgår att bolaget skall uttagsbeskattas med samma belopp som den

ränteförmån som utgått till företagsledaren eller honom närstående under beskattningsåret.

Ränta som delägare erhåller från fåmansföretag för medel han lånat till företaget beskattas enligt huvudregeln i inkomstslaget kapital. Överstiger räntan vad som kan anses vara marknadsmässig ränta bör enligt RSV den överstigande delen beskattas om förtäckt utdelning.

Om underskott uppkommer vid beräkningen av ett aktiebolags inkomst medges enligt lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet avdrag för underskottet i bolagets enda förvärvskälla närmast följande beskattningsår. Kan underskottet inte utnyttjas då, får det föras vidare till närmast följande beskattningsår och så vidare till dess det blir möjligt att utnyttja underskottet. Vid sådana ägarförändringar i företaget som innebär att en ny ägare eller en ny grupp av ägare får det bestämmande inflytandet kan dock rätten till avdrag för gamla underskott inskränkas eller falla bort. Fåmansföretagsreglerna innebär vissa särskilda begränsningar av rätten till avdrag för underskott i näringsverksamhet. Bland annat krävs enligt 2 § 4 mom. 8 st. lagen om statlig inkomstskatt vid fusion där något av bolagen var ett fåmansföretag, att moderbolaget ägde mer än nio tiondelar av aktierna i dotterbolaget vid ingången av det närmast föregående beskattningsåret för att det övertagande företaget skall ha samma rätt till avdrag som det överlåtande företaget. En annan begränsning gäller beträffande möjligheten att kvitta förluster vid avyttring av tillgång som inte utgör ett näringsbetingat innehav, mot andra inkomster i verksamheten.

1.1.3.9.6 Ekonomiska föreningar

De civilrättsliga reglerna om ekonomiska föreningar finns i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Lagen avser endast föreningar som har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom en sådan ekonomisk, dvs. affärsmässigt bedriven, verksamhet i vilken medlemmarna deltar som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer, med egen arbetsinsats, genom att begagna föreningens tjänster eller på liknande sätt. De civilrättsliga reglerna för ekonomiska föreningar överensstämmer i stora drag med bestämmelserna i aktiebolagslagen, men är i regel inte lika detaljerade. Ekonomiska föreningar är således juridiska personer som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. För föreningarnas förbindelser svarar inte medlemmarna personligen utan endast föreningen med dess tillgångar, inklusive förfallna men ej betalda insatser och avgifter.

Ekonomiska föreningar utgör särskilda skattesubjekt, för vilka gäller i princip samma beskattningsregler som för aktiebolag. Uppkommen vinst beskattas hos föreningen. Den del av vinsten som delas ut beskattas sedan hos medlemmarna. Om en ekonomisk förening är kooperativ gäller i vissa fall särskilda bestämmelser i beskattningshänseende. För detta krävs att föreningen är öppen för alla och tillämpar lika rösträtt.

En ekonomisk förening har rätt att sätta av 20 procent av vinsten till en periodiseringsfond.

Vid utskiftning från svensk ekonomisk förening i samband med föreningens upplösning sker beskattning av vad som utskiftats utöver betald insats i inkomstslaget kapital hos medlemmarna.

Avyttring av andel i ekonomisk förening beskattas enligt samma regler som gäller för aktier.

1.1.4 Överväganden

Aktiv och passiv näringsverksamhet

Indelningen av aktiv och passiv näringsverksamhet är enligt vår bedömning alltför grov för att kunna användas som instrument för utskiljande av arbets- respektive kapitalinkomst i detta sammanhang. Skälet är att indelningen ger utrymme för att en verksamhet bedöms som passiv trots att en ägare arbetar i verksamheten i mer än obetydlig omfattning. Dessutom säger indelningen av aktiv eller passiv näringsverksamhet ingenting om det belopp (inkomst) som i föreliggande fall skall reducera förtidspensionen, eftersom det ändå kan komma att krävas att inkomsten justeras med hänsyn till resultatregleringar e.d.

Företagsförmögenhet

Ett alternativ vi övervägt när det gäller att korrigera en inkomst av näringsverksamhet med hänsyn till resultatreglerande åtgärder och den möjlighet till bl.a. skatterabatt som avskrivningsreglerna innebär är att beakta företagsförmögenhet.

Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (IBIS) arbetade med att ta fram ett enhetligt inkomstbegrepp. Utredningsarbetet tog mest sikte på bostadsbidrag och bostadstillskott till pensionärer (SOU 1997:85). När det gäller bidrag till boende är hushållets *behov* av avgörande betydelse för beräkning av stödet. För en företagare är behovet svårt att beräkna eftersom

företagaren kan minska den redovisade inkomsten genom resultatregleringar o.d. Ju lägre inkomst från företaget desto högre bidrag. Därför infördes för några år sedan för bostadsbidragens del regler som justerar inkomsten av näringsverksamhet med hänsyn till resultatregleringar. Syftet var att olika åtgärder i näringsverksamheten inte skulle minska den bostadsbidragsgrundande inkomsten.

En fråga som IBIS stod inför var att den bidragsgrundande inkomsten kanske inte enbart skulle reduceras genom avsättningar till periodiseringsfond, expansionsmedel och egen pension utan även genom investeringar som leder till kostnadsavdrag genom bl.a. värdeminskningsavdrag. Här kunde man tänka sig att kombinationen av företagsekonomiskt onödiga eller delvis onödiga investeringar och gynnsamma avskrivningsregler kunde reducera inkomsten i syfte att maximera bostadsbidraget.

Ett annat problem var att de befintliga omräkningsreglerna enbart tar sikte på enskild näringsverksamhet och delägare i handelsbolag och inte på företagare som driver verksamheten genom ett aktiebolag. Även ett aktiebolag kan göra avsättningar till periodiseringsfond m.m. och reglerna för bostadsbidrag är i detta hänseende inte neutrala till vilken företagsform bostadsbidragstagaren driver sin verksamhet i.

I fråga om ett aktiebolag är det mer komplicerat att räkna om den bidragsgrundande inkomsten än för en enskild näringsidkare. Ett aktiebolag kan bestå av flera delägare, vilket gör det svårt att räkna om aktiebolagets inkomst i förhållande till bidragstagaren. Dessutom innebär det för ett omräkningsförfarande komplikationer att både företagaren (bidragstagaren m.fl. ägare) och företaget (aktiebolaget) är skilda skattesubjekt. IBIS stannade därför för att i allt väsentligt utgå från de inkomster av näringsverksamhet eller inkomster från aktiebolag (lön/utdelning) som bidragstagaren redovisade. I stället skulle hänsyn tas till företagsförmögenheten. En vissa andel av företagsförmögeneheten skulle således anses minska behovet av bidrag genom att höja den bidragsgrundande inkomsten. IBIS betänkande har remissbehandlats och bereds inom Socialdepartementet (oktober 1997).

Som framgått finns det likheter mellan IBIS önskemål att åstadkomma ett inkomstbegrepp som bättre angav behovet av bidrag än nuvarande ordning och Förtidspensionsutredningens krav på att det överskott som arbetet i en näringsverksamhet genererar redovisas i syfte att kunna reducera förtidspensionen.

Frågan är om företagsförmögenheten skulle kunna användas som ett instrument för att få fram ett belopp som skulle reducera förtidspensionen. Syftet med reduceringsregeln är att den försäkrades inkomst från förvärvsarbete skall minska förtidspenionen. Behovet av pension minskar när den försäkrade har inkomster från förvärvsarbete. Emeller-

tid säger inte företagsförmögenheten något om hur stora inkomsterna är från eget arbete. Det är inte behovet av förtidspension som styr reduceringsregeln utan inkomsten av förvärvsarbete som skall minska förtidspensionen.

Ett exempel illusterar: Antag att den försäkrade äger en hyresfastighet med ett skattemässigt tillgångsvärde på 1 milj. kr. Några skulder belastar inte fastigheten. Fastigheten ger efter kostnadsavdrag en inkomst på 50 000 kr. Förmögenheten säger ingenting om hur mycket den försäkrade är verksam i fastighetsförvaltningen och hur stor inkomsten borde vara. Förmögenheten i sig är därför ett dåligt mått på vilka inkomster den försäkrade i realiteten har genom sitt förvärvsarbete i ett företag.

Däremot kan förändringar av företagsförmögenheten säga något om hur mycket av inkomsterna som stannar kvar i företaget, t.ex. genom investeringar. Det är emellertid svårt att säga hur stor del av ökningen av förmögenheten i företaget som är företagsekonomiskt motiverat och hur mycket som är betingat av reduceringsregeln för förtidspension. Sammanfattningsvis är företagsförmögenhet inte av så stort intresse för reduceringsregeln vid förtidspension.

Periodiseringsfonder m.m.

För en enskild näringsidkare eller en delägare i ett handelsbolag kan inkomsten av näringsverksamhet renodlas i syfte att få fram ett korrektare underlag för reducering av förtidspension. Avsättningar till periodiseringsfond, expansionsmedel, upphovsmannakonto och skogskonto bör därför återföras som inkomst. Å andra sidan bör tidigare avsättningar, som tas upp som inkomst det aktuella året, inte påverka förtidspensionen utan avräknas från inkomsten. Tidigare års underskott bör inte heller påverka inkomsten utan ett sådant avdrag bör återföras.

Avskrivningar och driftkostnader

Utöver periodiseringsfonder m.m. kan den försäkrade konsolidera företaget genom stora investeringar. Inkomsten minskas genom värdeminskningsavdrag eller omedelbara kostnadsavdrag. Avskrivningsreglerna för inventarier får anses skattemässigt gynnsamma genom kort avskrivningstid. Eftersom inkomsten reducerar förtidspensionen kan det vara fördelaktigare för den försäkrade att investera mer eller att dra på sig mer kostnader än vad som är företagsekonomiskt motiverat i syfte att åstadkomma höga värdeminsknings- och kostnadsavdrag. Re-

duceringsreglerna för förtidspension ökar trycket på att skapa kostnader under den försäkrades tid som förtidspensionär och skjuta fram inkomsterna när den försäkrade är ålderspensionär. Någon möjlighet att pröva rimligheten av investeringar och kostnader finns knappast. Att införa särskilda avskrivningsregler för förtidspensionen förefaller alltför komplicerat.

Generalklausul

Genom en generalklausul kanske uppenbara fall av missbruk skulle kunna stävjas. Det gäller investeringar som inte står i rimlig proportion till inkomsterna. En annan fråga är om de försäkrade i allmänhet har resurser att ägna sig åt den beskrivna formen av bidragsplanering. Kanske skulle det kunna räcka med en generalklausul för att komma åt de fall av uppenbart missbruk som kan komma i fråga. Samtidigt torde det i vissa fall kunna bli mycket resurs- och kompetenskrävande att införskaffa tillräckligt beslutsunderlag och att bedöma detta.

Aktiebolag

När det gäller aktiebolag skulle man på liknande sätt som för enskilda näringsidkare kunna återföra avsättningar till periodiseringsfond samt outdelade bolagsvinster. Frågan är bara till hur stor del dessa återföringar i förtidspensionshänseende skall påverka företagarens inkomst av kapital (utdelning), som knappast kan reducera förtidspension, och inkomst av tjänst, som bör påverka förtidspensionen. En annan fråga är hur ett senare år återförda periodiseringsfonder och minskning av balanserade vinstmedel skall påverka den försäkrades inkomst det aktuella året. Om periodiseringsfonder och vinster på visst sätt reducerat förtidspensionen, borde återföring av persiodiseringsfond och minskning av balanserade vinstmedel leda till att inkomsten från företaget reduceras och förtidspensionen bli motsvarande högre. Även här uppkommer frågan vilken inkomst som skall reduceras (inkomst av kapital, utdelning, eller tjänst, lön). Det föreligger således betydande svårigheter att rent tekniskt åstadkomma ett system som reducerar förtidspensionen för en försäkrad på grund av en juridisk persons dispositioner.

Sammanfattning

Det finns inte något enkelt sätt att beräkna en relevant inkomst från ett företag när det gäller en reduceringsregel för förtidspension. Ett sätt

kan vara att på liknande sätt som beträffande bostadsbidrag återföra avsättningar till periodiseringsfond m.m. Därutöver bör skogskonto- och upphovsmannakontoavsättningar återföras. När det gäller aktiebolag är ett sådant system väsentligt svårare. Om man inte kan hitta ett lämpligt system för inkomster från aktiebolag bör en justering inte införas enbart för enskilda näringsidkare. Starka neutralietsskäl talar mot detta.

En väg att gå kunde vara att reducera inkomsten med ett belopp som motsvarar en skälig lön för det arbete som utförts i näringsverksamheten. Ett liknande system finns vid beräkning av den sjukpenninggrundnande inkomsten i 3 kap, 2 § AFL. Enligt denna regel får inkomst av arbete för egen räkning inte beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Syftet är här att näringsidkare inte skall få en högre sjukpenninggrundande inkomst än en löntagre med motsvarande arbete. I ett system med reducering av förtidspension skulle den jämförbara lönen aldrig få vara lägre än den redovisade inkomsten. Om näringsverksamheten inte kunnat lämna ett överskott som motsvarar en skälig lön får inkomsten som reducerar förtidpsensionen bestämmas till en rimlig inkomst med hänsyn till en jämförelselön. Alternativt kan den försäkrade få möjlighet att visa varför inkomsten inte nått upp till en rimlig nivå och därigenom slippa att förtidspensionen reduceras med jämförelseinkomsten. Nackdelen med en sådan ordning är att man öppnar dörren för ett visst mått av godtycke eftersom regeln ger möjlighet till olika bedömningar. Å andra sidan slipper företagare att vilandeförklara sina företag och stimuleras att driva näringsverksamhet trots förtidspension.

Klasskillnader i ohälsa och dödlighet kräver robust finansiering av förtidspensionerna

av
Joakim Palme, Olle Lundberg,
Institutet för social forskning
och
Denny Vågerö och Örjan Hemström
Sociologiska institutionen
Stockholms universitet
106 91 STOCKHOLM

1 Inledning*

I början av 1994 presenterade den parlamentariskt sammansatta s.k. pensionsarbetsgruppen (PAG) sitt förslag om ett reformerat ålderspensionssystem (SOU 1994:20). I juni samma år fattade riksdagen ett principbeslut att fullfölja en reformering av pensionssystemet enligt de riktlinjer som utarbetats i förslaget. Den fortsatta reformeringen har gått trögare. Det finns flera skäl till att reformen stött på svårigheter. En viktig orsak har varit den osäkerhet som har rått kring det framtida systemet för förtidspensioner efter den skilsmässa från ålderspensionerna som följer av reformen. Frågan om förtidspensionerna skulle ursprungligen lösas inom den s.k. Sjuk och arbetsskadeberedningen (SAB), sedemera Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK). Sedan SAK lade fram sitt förslag under sommaren 1996 beslutade emellertid regeringen att, som bekant, utreda förtidspensionerna och deras koppling till ålderspensionssystemet i särskild ordning.

Mot bakgrund av osäkerheten kring förtidspensionerna finns det skäl att diskutera förhållandet mellan dem och ålderspensionerna. Vi menar att separeringen av förtids- och ålderspensionerna väcker fördelningspolitiska spörsmål. Uppfattningen grundas på de observationer vi gjort av klasskillnader i ohälsa och dödlighet bland dem i befolkningen som befinner sig nära eller över den lagstadgade pensionsåldern. Syftet med den här uppsatsen är förbättra underlaget för en diskussion av förtidspensionerna genom att, för det första, beskriva skillnader i ohälsa och förväntad livslängd mellan olika grupper i samhället, och att, för det andra, analysera konsekvenserna av dessa skillnader för den fortsatta reformeringen av socialförsäkringarna.

Framställningen i denna uppsats är disponerad enligt följande. Först redogörs för bakgrunden till och huvuddragen i den planerade ålderspensionsreformen. Därefter redovisas beräkningar av skillnader i förväntad livslängd mellan olika befolkningsgrupper. Sedan följer en redovisning av hälsoskillnader mellan olika befolkningsgrupper. De klasskillnader som vi här skall uppmärksamma gäller de åldersgrupper som befinner sig nära den lagstadgade pensionsåldern. Avslutningsvis diskuteras implikationerna av resultaten.

2 Ålderspensionsreformen

Det nuvarande svenska ålderspensionssystemet har två centrala beståndsdelar. Den ena är folkpensionen som syftar till allmän grundtrygghet. Den andra är den allmänna tilläggspensionen som syftar till att ge inkomstbortfallsskydd. Dessa förmåner har, tillsammans med

olika supplerande bidrag som särskilt pensionstillskott och det som numera heter bostadstillägg till pensionärer, varit framgångsrika när det gäller att uppfylla de socialpolitiska målsättningarna att ge såväl grundtrygghet som inkomstbortfallsskydd för de äldre. I ett internationellt perspektiv har det svenska systemet varit mycket framgångsrikt när det gäller att minska fattigdom och ojämlikhet bland de äldre, såväl över som under den lagstadgade pensionsåldern (Palme 1993a, 1993b). Utöver de lagstadgade förmånerna finns avtalsförsäkringar som för de allra flesta ger tillägg till såväl ålders- som förtidspension (Edebalk, Ståhlberg och Wadensjö 1996; Kangas och Palme 1996).

Ett annat centralt socialpolitiskt mål är att uppnå omfördelning. Man brukar här skilja mellan horisontell och vertikal omfördelning. Den förra avser sådana överföringar som sker mellan olika skeden i livscykeln. Den senare avser överföringar mellan hög- och låginkomsttagare. Det kan ske såväl avsedda, från "rik till fattig", som oavsedda omfördelningar, t ex från "fattig till rik". När resurser går från den fattige och till den rike brukar man i litteraturen tala om "pervers" omfördelning. Ålderspensionssystemet innebär självklart en horisontell omfördelning. Därtill omfördelar folkpensionen och pensionstillskottet i det nuvarande systemet vertikalt till förmån för de lägsta inkomsttagarna. De avgifter över intjänandetaket på 7,5 basbelopp som infördes 1982 har inneburit en omfördelning från de högsta inkomsttagarna till de övriga. Intjänandereglerna för ATP har givit en del önskade (även om de inte varit avsedda från början) omfördelningar till förmån för dem som t ex har vårdat barn under en period av sina förvärvsaktiva år. Dessa intjänanderegler medför också vissa oönskade omfördelningar från fattig till rik, t ex till förmån för dem som haft förhållandevis korta yrkeskarriärer med brant löneutveckling, men till förfång för dem som arbetat länge med måttlig lön och en jämn löneutveckling (Ståhlberg 1990).

För socialförsäkringssystemet är riskomfördelning helt central. I pensionsförsäkringen finns två "riskomfördelande" element. Det ena elementet är att man vid pensioneringen är garanterad pension inte i ett visst antal år utan så länge man är i livet. Det innebär att det sker en omfördelning från personer med kort livslängd till personer som lever länge. Det andra elementet är att finansieringen av ålderspensionerna är kopplade till förtidspensionerna. Givet att förtidspensionerna fungerar som en ohälsoförsäkring innebär detta att det sker en omfördelning mellan personer med bra och dålig hälsa eftersom den senare gruppen pensioneras tidigare. Dessutom tenderar de som har svag hälsa, och förmodat kortare livslängd, att ha lägre inkomster vilket även ger riskomfördelningen en vertikal dimension.

En typ av omfördelning som inte kan behandlas inom ramen för den föreliggande uppsatsen sker genom s.k. arvsvinster som innebär att avgifter som inbetalats av dem som avlider innan de pensioneras tillfaller systemet. Kring en femtedel av alla män och en åttondedel av alla kvinnor avlider före 65 års ålder (Vågerö och Lundberg 1995). Det förefaller rimligt att anta att de som har svag hälsa innan normal pensionsålder också är de som i genomsnitt dör tidigare. Även här kan man förvänta sig en socioekonomiskt skev effekt eftersom vi har tydliga skillnader i dödlighet också i de förvärvsaktiva åldrarna. Detta kan dock kompenseras av efterlevandeskydd, eller möjligen av en rimlig fördelning av arvsvinsterna inom kollektivet.

Motiven att ändra det nuvarande ålderspensionssystemet har varit flera. Det har bl a gällt de oavsedda fördelningseffekterna av intjänandereglerna. Därvidlag har också incitamentsproblemen uppmärksammats. Vidare har bristen på följsamhet till den samhällsekonomiska utvecklingen framhållits, dels som en instabilitetsskapande faktor, dels därför att hög reallönetillväxt i kombination med ett prisindexerat intjänandetak skulle leda till sämre måluppfyllelse avseende inkomsttrygghet. Systemet skulle helt enkelt på sikt utvecklas till ett grundtrygghetssystem. Listan kan göras, och har i olika sammanhang gjorts, längre (SOU 1990:76; SOU 1994:20).

De riktlinjer som Riksdagen antagit om reformeringen av ålderspensionssystem innebär att man bibehåller de grundläggande mål som gäller i det nuvarande systemet. Ålderspensionen skall ge inkomsbortfallsskydd. Garantipensionen skall ge grundtrygghet. Omfördelning sker genom (i) garantipension (ii) särskild pensionsrätt för barnafödande, arbetslöshet, sjukdom, studier etc. Det faktum att endast halv avgift tas ut ovanför taket för förmånsgrundande inkomster innebär en vertikal omfördelning, om än minskad eftersom man – som tidigare nämnts – sedan 1982 tagit ut full avgift över tak.

Reformen innebär att man går från ett förmånsbestämt till ett avgiftsbestämt system. I framtiden skall alla pensionsgrundande inkomster (upp till 7,5 basbelopp) ge mer pension. Enligt de nuvarande reglerna räcker det med 30 intjänandeår för att få full ATP och storleken på pensionen grundas därutöver på de 15 bästa intjänandeåren. I det reformerade systemet är storleken på den inkomstrelaterade pensionen helt bestämd av avgifterna. Erlagda avgifter ackumuleras på ett fiktivt pensionskonto och räknas varje år upp (ned) med tillväxten i ekonomin. I princip grundar sig pensionen på den fiktiva förmögenhet som alla avgifter summerar till. För att bestämma den årliga pensionen delas den "individuella förmögenheten" vid pensionstillfället med den förväntade återstående medellivslängden för hela befolkningen – män och kvinnor

sammantagna. Detta "delningstal" beräknas på dödlighetstabeller från de närmast föregående åren.

Det nya systemet har en *flexibel* pensionsålder. Man får från 61 års ålder själv välja när man skall gå i pension. Beroende på när man går i pension delas alltså den fiktiva pensionsförmögenheten med det delningstal som gäller för den aktuella åldern. Till dess att man fyller 67 år skall det finnas stöd i lagen för fortsatt anställning, men i princip skall man kunna fortsätta att tjäna in pensionsrätt i princip hur länge som helst. Det skall därutöver finnas en möjlighet att ta ut delar av ålderspensionen och fortsätta arbeta helt eller delvis. I nuvarande system finns en fastställd "normal" pensionsålder på 65 år. Det finns dock rätt till både förtida och uppskjutet uttag av ålderspension. Dessa möjligheter utnyttjas emellertid endast i begränsad omfattning.

I den utredning som låg till grund för de riktlinjer som Riksdagen har antagit för pensionssystemets refomering underströks den ökade försäkringsmässigheten som förslaget innebar (SOU 1994:20). Det är emellertid en något problematisk beteckning eftersom de systematiska skillnader i dödlighet som finns mellan olika sociala klasser i princip är försäkringsmässigt urskiljbara, men de beaktas inte vid beräkningen av delningstalet. Ett annat problem är att i den mån hälsotillståndet påverkar valet av pensionstillfälle så kommer variationerna i ohälsa mellan befolkningsgrupper att få ökad betydelse för pensionernas fördelning. Dessutom finns det skäl att anta att skillnader i ohälsa samvarierar med de skillnader i dödlighet som finns mellan olika sociala klasser. Därför är beslutet att man även efter pensionsreformen skall kunna uppbära pension fram till 65 års ålder av central fördelningspolitisk betydelse.

Det förhållande att man i det nya systemet inför en flexibel pensionsålder med vad man kallar försäkringsmässiga principer bakom såväl tidiga som uppskjutna uttag riskerar att leda till oavsedda fördelningseffekter om man inte samtidigt beaktar förtidspensionsfrågan. Denna risk är egentligen inte teknisk utan handlar mer om klassisk politisk ekonomi. Om man löser ålderspensionsfrågan men inte förtidspensionsfrågan riskerar man att organisera starka intressen kring ålderspensionerna och deras finansiering som kan tränga ut förtidspensionerna. Dessa har en snävare intressebas i väljarkåren men ett tydligare, och därmed mer angeläget, fördelningspolitiskt innehåll (Ackerby 1997).

I det underlag som pensionreformen grundat sig på saknas såväl data som analys av de skillnader i ohälsa och dödlighet som finns mellan olika sociala klasser. Detta är olyckligt eftersom de förändringar som planeras får konsekvenser för hur skillnaderna inverkar på pen-

sionsutfallet. Det är alltså på sin plats att granska dessa skillnader i ohälsa och dödlighet.

3 Skillnader i återstående livslängd

Det är väl känt att kvinnor lever längre än män, men det går också att belägga skillnader mellan sociala klasser. I många länder finns numera studier som visar att en individs dödsrisk är beroende av social position så att personer i högre social position har lägre dödsrisker. I Sverige är dödligheten socialt differentierad över hela livscykeln. Den reducering av dödsrisker som har ägt rum under de senaste decennierna har också skilt sig efter sociala förhållanden. Framförallt bland män är det de grupper som redan tidigare hade låga dödsrisker som ytterligare reducerat dessa. Bakgrunden till den senare utvecklingen är komplicerad och finns mer utförligt diskuterad på annan plats (Vågerö och Lundberg 1994). Här räcker det med att konstatera att skillnaderna i dödsrisker innebär att sannolikheten att uppnå en viss ålder, t ex 60 år, skiljer sig mellan samhällsklasserna. Men har man väl blivit 60 år skiljer sig också det sannolika antalet år man har kvar att leva mellan olika grupper. Ambitionen i det följande är att göra en uppskattning i år och månader av dessa senare skillnader efter kön och social klass. Hur många år har man kvar i livet om man lyckats bli 60 år? Hur stora är skillnaderna mellan olika sociala grupper?

3.1. Data och metod

Studien är genomförd utifrån information om samtliga dödsfall i Sverige under perioden 1981–1986, med hjälp av Statistiska centralbyråns s.k. dödsfallsregister. Den version av dödsfallsregistret som används här utgår från den del av befolkningen, som återfinns i folkräkningarna 1960, 1970 och 1980. Män och kvinnor födda 1897–1926 har ingått i studien. Dessa män och kvinnor har klassificerats efter socio-ekonomisk grupp 1960, som arbetare, tjänstemän, arbetsledare, företagare eller "övriga", dvs främst ej förvärvsarbetande (vi känner dock inte skälen till varför man ej förvärvsarbetar). Gruppernas storlek och antalet dödsfall i varje grupp framgår av tabell 1.

Tabell 1 Personår och dödsfall under perioden 1981-86 för 60-85-åringar i olika socioekonomiska grupper.
Personår i tusental.

Socio-ekonomisk grupp	Män				Kvinnor			
	Personår		Dödsfall		Personår		Dödsfall	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Arbetare	2 333	48,2	108 155	50,1	2 394	40,9	68 481	39,8
Tjänstemän	1 142	23,6	38 774	18,0	1 815	31,0	37 175	21,6
Arbetsledare	208	4,3	8 270	3,8	171	2,9	3 864	2,2
Företagare/ lantbrukare	1 017	21,0	47 917	22,2	971	16,6	28 194	16,4
Ej förvärs-arbetande	136	2,8	12 666	5,9	501	8,6	34 139	19,9
Totalt	4 836	99,9	215 782	100	5 853	100	171 853	99,9

Källa: Dödsfallssregistret, SCB.

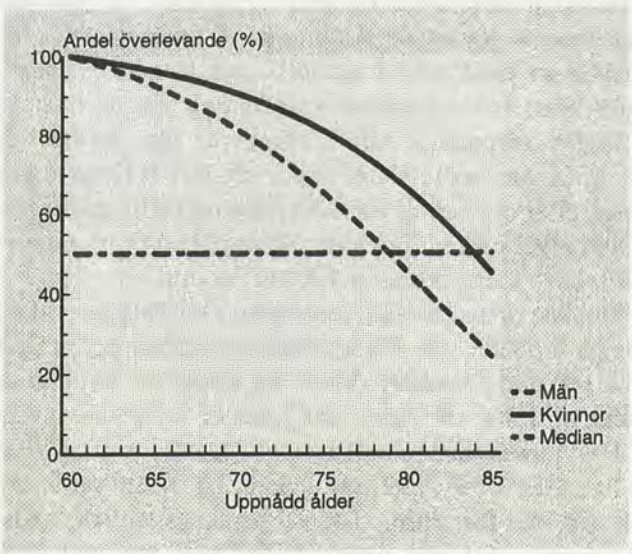
Klassificeringen i socio-ekonomisk grupp är relativt grov. Arbetare har inte kunnat delas upp i facklärda och övriga. Tjänstemän har inte kunnat delas upp efter ställning i arbetsorganisation, t ex i lägre och högre tjänstemän. Skälet till detta är tekniskt. Vid indelningen har vi varit bundna av den socio-ekonomiska grupp man tillhörde vid 1960 års folkräkning, dvs vid en ålder (34–63) då man fortfarande var yrkesaktiv. Den grova indelningen gör att de skattningar vi presenterar nedan inte visar hela vidden av skillnader i sannolik återstående livslängd. Med en mer finfördelad socio-ekonomisk indelning skulle man se större skillnader mellan grupperna. Alla beräkningar görs separat för män och kvinnor. Kvinnans socio-ekonomiska grupp i folkräkningen baseras på eget yrke, eller om hon ej förvärvsarbetade på hushållsföreståndarens yrke (som regel maken, om kvinnan är gift). För en relativt stor grupp kvinnor saknas socio-ekonomisk klassificering.

Vi har valt att beräkna den sannolika återstående livslängden vid 60 års ålder. Det görs på följande sätt. Först beräknar vi dödligheten (dvs antalet dödsfall per 100.000 personer) vid 60 års ålder. För kvinnor är denna 0,6% respektive 1,3% för män. Det innebär att överlevnadsannolikheten är 100 minus denna siffra, dvs 99,4% resp 98,7%. Sannolikheten att överleva till 61, om man uppnått 60, är alltså 99, 4% för kvinnor, och 98,7% för män. Därpå beräknas överlevnadssannolikheten på samma sätt för varje ett-årsklass, upp till 85:e levnadsåret. Överlevnadssannolikheterna för varje år multipliceras, vilket ger s.k. kumulativa sannolikheter. Kvinnors (ackumulerade)

levnadsåret. Överlevnadssannolikheterna för varje år multipliceras, vilket ger s.k. kumulativa sannolikheter. Kvinnors (ackumulerade) sannolikhet att överleva från 60 år till 84 år kan således beräknas till cirka 50 %. Åldern 84 år (83,9 för att vara exakt) utgör därför den beräknade medianlivslängden för de kvinnor som blivit 60. Demograferna använder uttrycket den sannolika återstående livslängden, den ålder till vilken hälften överlever. (Detta är inte identiskt med förväntad medellivslängd, som är ett medeltal, inte en median; men medianen är lättare att beräkna och lika relevant i sammanhanget).

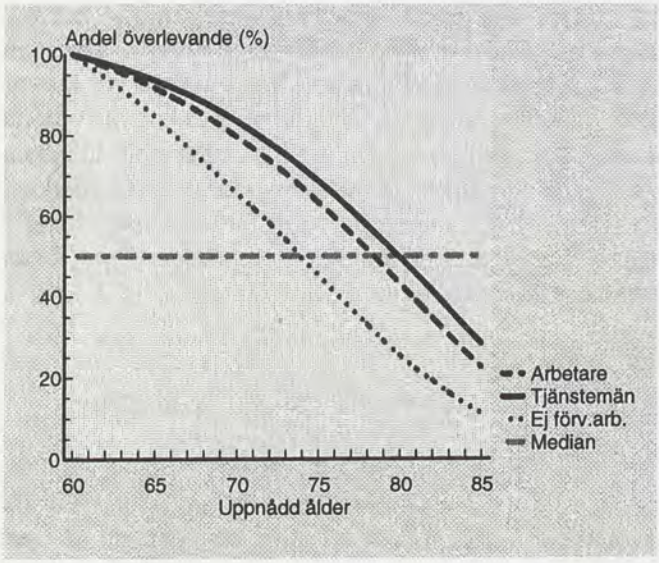
Överlevnadssannolikheter beräknades för grupperna arbetare, tjänstemän, arbetsledare, företagare och "övriga", separat för kvinnor och män. Beräkningarna gjordes för åldrarna 60 till och med 84 år. Det hade i princip varit möjligt att fortsätta även för åldrarna 85 och uppåt, men för att beräkna medianen av återstående livslängd är det inte nödvändigt att gå längre än vi gjort. I figur 1 presenteras de kumulativa överlevnadssannolikheterna för män respektive kvinnor, och figur 2 (män) och 3 (kvinnor) redovisar samma sak för arbetare, tjänstemän och ej förvärvsarbetande. Den ålder till vilken hälften överlever, motsvarar återstående medianlivslängd för den som uppnått 60 års ålder. Medianerna framgår också direkt av tabell 2.

Figur 1 Överlevnadskurva för män och kvinnor som uppnått 60 års ålder



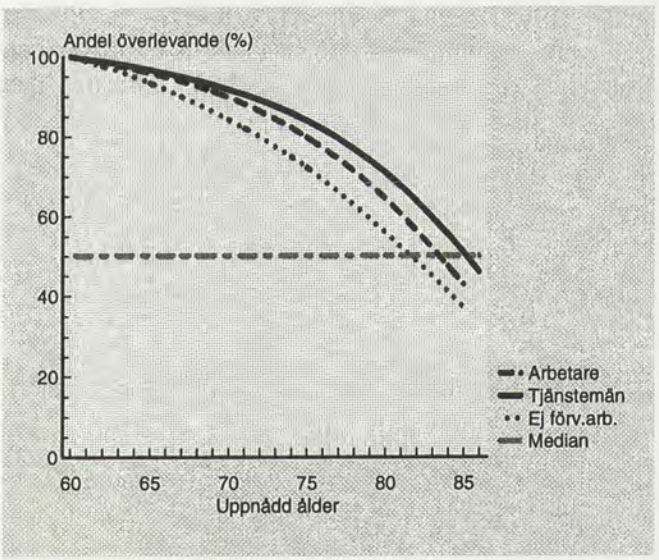
Källa: Dödsfallsregistret 1981-1986, SCB/Sth Universitet.

Figur 2 Överlevnadskurva för män som uppnått 60 års ålder, efter socioekonomisk grupptillhörighet



Källa: Dödsfallsregistret 1981-1986, SCB/Sth Universitet.

Figur 3 Överlevnadskurva för kvinnor som uppnått 60 års ålder, efter socioekonomisk grupptillhörighet (efter maken om kvinnan var gift och inte själv förvärvsarbetade)



Källa: Dödsfallsregistret 1981-1986, SCB/Sth Universitet.

Ur figur 2 och 3 kan man indirekt härleda det livstida pensionsuttaget bland t ex arbetare och tjänstemän. Under antagandet att alla grupper har lika pension och pensioneras vid samma ålder kommer det genomsnittliga livstida uttaget att exakt motsvara ytan under kurvan. Tjänstemannagruppernas överlevnadskurva ligger på högst nivå och deras livstida pensionsuttag blir därför högst. Ytan mellan två kurvor motsvarar skillnaden i pensionsuttag för två grupper. Vi kan med blotta ögat se att det är lägre för arbetare än den för tjänstemännen. Gruppen övriga, d v s framförallt de som ej förvärvsarbetade, har en markant sämre överlevnad. Deras livstida pensionsuttag (ålderspension) blir i genomsnitt lägre. Det har mer eller mindre "kompenserats" av deras högre uttag av förtidspension.

3.2 Resultat: Skillnader i förväntad livslängd vid 60 år

De sociala skillnaderna i återstående (median-) livslängd vid 60 års ålder är tydliga. Manliga och kvinnliga arbetare som uppnått 60 kan förvänta sig 1,5 till 2 års kortare liv än motsvarande män och kvinnor med tjänstemannabakgrund. Mer precist är skillnaden 18 månader för män och närmare 22 månader för kvinnor. Det finns alltså en något tydligare sociala skillnad bland kvinnor än bland män. Den grupp som klarar sig sämst i sammanhanget är emellertid gruppen "övriga", dvs de icke-förvärvsarbetande. Deras återstående livstid är flera år kortare än de andra gruppernas. Till en del är denna grupp troligen redan från början (här=1960) sjukare. Grupperna företagare/lantbrukare och arbetsledare intar här en mellanställning mellan arbetare och tjänstemän med avseende på överlevnad (tabell 2).

Tabell 2 Beräknad median-livslängd för de som uppnått 60 års ålder, efter socioekonomisk grupp (vid FoB 60). Beräkningarna baserade på dödligheten åren 1981-86.

	Beräknad median-ålder för dödsfall, samt skillnad i månader[a]			
	Män		Kvinnor	
	Ålder	Skillnad[a] (månader)	Ålder	Skillnad[a] (månader)
Arbetare	78,42	-17,8	83,41	-21,2
Tjänstemän	79,90	–	85,18	–
Arbetsledare	79,53	–4,4	84,60	–7,0
Företagare/lantbrukare	79,50	–4,8	84,10	–13,0
Ej förvärvs-arbetande	73,89	-72,1	81,61	-42,8
Totalt	78,85			83,90

Källa: Dödsfallssregistret, SCB.
Anm. a. Tjänstemän=referensgrupp

Slutsaten av de resultat som presenterats i den här sektionen är att det existerar betydande skillnader i återstående livslängd mellan olika sociala klasser. Dessa skillnader är större för kvinnor än för män. Det måste dock understrykas att de skillnader som finns mellan män och kvinnor är avsevärt större än de observerade skillnaderna mellan sociala klasser.

4 Skillnader i ohälsa

I Sverige föreligger betydande klasskillnader i hälsa. Tjänstemän är friskare än arbetare, och högre tjänstemän är friskare än lägre. Skillnaderna har varit relativt stabila sedan 1960-talet (Lundberg 1990; Fritzell och Lundberg 1994). Klasskillnadernas huvudorsak kan vidare spåras till arbetslivet. Framför allt skillnader i fysisk arbetsmiljö skapar skillnader i hälsa mellan människor i olika samhällsklasser (Lundberg 1990; Lundberg 1992). Könsskillnader i hälsa föreligger också men har varit svårare för forskningen att förklara.

4.1 Data och metod

Hälsodata för personer i åldrarna 55–69 år har hämtats från 1991 års Levnadsnivåundersökning (Fritzell och Lundberg 1994), vilken baseras på ett urval om 1/1000 av befolkningen i åldrarna 18–75 år. Den undersökta populationen har indelats i tre grupper efter ålder, nämligen 55–59, 60–64 och 65–69. Uppgift om social klass bygger på individens yrke, alternativt tidigare yrke för dem som inte hade ett arbete vid intervjutillfället. Yrkena är sammanförda i socialklasser enligt den socio-ekonomiska indelningen (SEI) (Anderson, Erikson & Wärneryd 1981), och därefter sammanslagna till fyra bredare grupper. Dessa är 1) tjänstemän på hög och mellannivå, 2) lägre tjänstemän, 3) yrkeskvalificerade arbetare, samt 4) ej yrkeskvalificerade arbetare.

Flera olika hälsomått har använts. Dessa baseras i huvudsak på en fråga rörande 50 olika besvär, symptom och sjukdomar under de senaste 12 månaderna. Den information som därvid erhålls är i princip av samma slag som den en läkare får vid ett första samtal med en patient. Hälsomått av detta slag är också giltiga i den meningen att de har ett starkt samband med ökad dödlighet (Lundberg 1990). Fyra mått på olika typer av hälsoproblem har sammanställts i enlighet med vad som gjorts i tidigare studier (se bl.a. Lundberg 1990; 1992). Dessa mått är psykisk besvär, cirkulationsbesvär, värk samt fysiska besvär totalt sett (inkludernade cirkulationsbesvär och värk).

I samtliga fall har måtten konstruerats så att svaret 'Nej' givits 0 poäng, 'Lätta besvär' 1 poäng och 'Svåra besvär' 3 poäng. Därefter har en summa bildats av de ingående delfrågorna, och personer med 3 poäng eller mer har kodats som sjuka. Lätta besvär av hjärtinfarkt respektive psykisk sjukdom är dock tillräckligt för att en person skall hamna i den sjuka kategorin på cirkulationsbesvär respektive psykiska besvär.

Centralt för diskussionen här är om det föreligger klasskillnader i hälsa av sådant slag som påtagligt påverkar arbetsförmågan, eftersom det främst är sådana hälsoproblem som kan förväntas leda till förtidspension, eller eventuellt förtida uttag av pension. Någon direkt fråga om detta finns inte i 1991 års Levnadsnivåundersökning, men ställdes i 1981 års undersökning. På basis av en faktoranalys har vi därför undersökt vilka av ovanstående hälsoproblem som sammanhänger mest med nedsatt arbetsförmåga. Dessa har därefter fått bilda ett särskilt hälsomått av uttalat arbetsförmågerelaterad sjuklighet. I detta mått ingår värk i axlar, ledvärk, bröstvärk, yrsel, andnöd, allmän trötthet, sömnbesvär, nervösa besvär och depression. På samma sätt som med övriga mått har en poängsumma bildats, vilken dikotomiserats så att de med 3 poäng eller mer förts till den sjuka gruppen. Även de som svarat att de inte klarade någon av tre olika typer av fysisk rörelseförmåga (gå

i trappor, gå 100 meter, springa 100 meter) har förts till den sjuka gruppen.

Analyserna av sjuklighet har utförts med s.k. logit-regressioner, där risken att vara sjuk i olika klasser relateras till en genomsnittligt sjuklighetrisk (riskerna uttrycks som oddskvoter). Med denna analysteknik kan även s.k. interaktionseffekter testas, dvs. om t ex klasskillnadernas storlek skiljer sig mellan olika åldersgrupper och/eller mellan könen.

4. 2 Resultat: Skillnader i ohälsa

Hur framträder då skillnader i ohälsa bland 55–69-åringar, dvs. den åldersgrupp där pensionering vanligast sker? Som framgår av tabell 3 föreligger påtagliga klasskillnader, och detta oavsett vilken form av ohälsa som studeras. Måttet på arbetsrelaterad sjuklighet som redovisas i tabellen är en sammanställning av värk i leder och axlar, olika cirkulationsrubbningar, psykiska problem som depression och nervösa besvär, samt rörelseförmåga. Det är konstruerat så att kopplingen till nedsatt arbetsförmåga är stark. Vi finner här att ej yrkeskvalificerade arbetare, dvs. arbetare i yrken där någon yrkesutbildning egentligen inte krävs, löper en mer än dubbelt så stor risk att ha denna typ av hälsobesvär som tjänstemän på hög- och mellannivå (1,36/0,65). Samma mönster framträder dock även för de andra måtten: Tjänstemän har generellt sätt bättre hälsa än arbetare, men också inom tjänstemannakollektivet finns dock en skillnad (vilken med all sannolikhet blivit ännu mer markerad om högre tjänstemän särskiljts från dem på mellannivå). Inom arbetargrupperna är de yrkeskvalificerade arbetarna mer utsatta för värk i leder axlar, rygg etc, vilket också slår igenom på fysisk sjuklighet generellt sett.

Tabell 3. Klasskillnader i hälsa bland 55-69-åringar, 1991 (huvud och interaktionseffekter) N=900.

Klass	Arbetsrelaterad sjuklighet	Fysisk sjuklighet	Cirkulationsbesvär	Värk	Psykiska besvär
Tjänstemän, hög och mellannivå	0,65	0,60	0,82	0,58	0,62
Lägre tjänstemän	0,90	0,88	0,79	0,85	1,06
Yrkeskvalificerade arbetare	1,25	1,53	1,02	1,63	1,00
Ej yrkeskvalificerade arbetare	1,36	1,24	1,50	1,25	1,52
p-värde	0,000	0,000	0,043	0,000	0,003
Ålder*Klass	0.032	ej signifikant	ej signifikant	0,025	ej signifikant

Källa: Levnadsnivåundersökningen 1991, Institutet för social forskning.

Det måste dock noteras att klasskillnaderna i två fall – arbetsrelaterad ohälsa och värk – varierar med ålder *inom* den studerade gruppen (tabell 4 och 5). Denna variation innebär att klasskillnaderna avtar efter 59 års ålder. En hypotes är att detta är en *effekt* av skillnader i faktisk pensionsålder. Utsattheten för värk, vilken är klart relaterad till förhållanden i arbetslivet, liksom för det speciella arbetsrelaterade ohälsomåttet borde rimligen minska då man lämnar arbetsmarknaden. Att klasskillnaderna i dessa två hälsobesvär också minskar från 60 års ålder tyder därför på att tidigare pensionsuttag bland arbetarkategorierna inverkar positivt på dessa gruppers hälsotillstånd i åtmintone dessa avseenden. Däremot är skillnaderna i fysisk sjuklighet, cirkulationsbesvär och psykiska besvär lika stora i alla de åldersgrupper som vi studerat.

Tabell 4. Klasskillnader i arbetsrelaterad ohälsa efter ålder bland 55-69-åringar 1991 (huvud och interaktionseffekter) N=900.

Klass	55-59	60-64	65-69
Tjänstemän, hög och mellannivå	0,45	0,71	0,86
Lägre tjänstemän	1,01	1,26	0,57
Yrkeskvalificerade arbetare	1,57	1,10	1,14
Ej yrkeskvalificerade arbetare	1,88	1,32	1,02

Källa: Levnadsnivåundersökningen 1991, Institutet för social forskning.

Tabell 5. Klasskillnader i värk i rygg, axlar, höfter och leder efter ålder bland 55-69-åringar 1991 (huvud och interaktionseffekter) N=900.

Klass	55-59	60-64	65-69
Tjänstemän, hög och mellannivå	0,44	0,57	0,78
Lägre tjänstemän	1,62	0,76	0,50
Yrkeskvalificerade arbetare	2,26	1,69	1,12
Ej yrkeskvalificerade arbetare	1,77	1,21	0,91

Källa: Levnadsnivåundersökningen 1991, Institutet för social forskning.

Med könsskillnaderna förhåller det sig något annorlunda. Vad gäller fysiska besvär i stort, liksom cirkulationsbesvär, finns ingen skillnad mellan män och kvinnor i denna åldersgrupp. För psykiska besvär framträder däremot en påtaglig skillnad till kvinnornas nackdel – de har drygt 70 procent större risk att få denna typ av hälsoproblem. Detta är konsistent med vad som gäller i andra åldersgrupper (Lundberg 1990).

För arbetsrelaterad sjuklighet och värk framträder – liksom vad gällde klasskillnaderna – att skillnaden mellan män och kvinnor varierar med ålder (tabell 6). Som framgår av tabell 6 ökar skillnaden i hälsa mellan män och kvinnor med ålder för de åldersgrupper som vi studerar. Denna ökning av könsskillnaden beror i första hand på att hälsoproblem av dessa slag minskar bland män från gruppen 55–59 år till gruppen 65–69 år. En hypotes är att hälsoproblem av arbetsrelaterat slag på detta sätt minskar bland män men inte bland kvinnor i samband med pensionering är en effekt, dels av mäns högre grad av arbetskraftsdeltagande i de generationer som 1991 befann sig i detta åldersintervall, dels av att kvinnors ansvar för hem och hushållsarbete faktiskt inte upphör i och med pensioneringen. Det har tidigare kunnat beläggas att skillnader i ansvaret för hushållet är en viktig förklaring till skillnaderna i hälsa mellan män och kvinnor (Lundberg 1990).

Tabell 6. Könskillnader i arbetsrelaterad sjuklighet, samt i värk i rygg, axlar, höfter och leder, efter ålder bland 55-69-åringar 1991 (huvud och interaktionseffekter) N=900.

	55-59	60-64	65-69
Arbetsrelaterad sjuklighet:			
Män	1,06	0,91	0,59
Kvinnor	1,10	1,24	1,27
Värk:			
Män	1,42	0,78	0,56
Kvinnor	1,17	1,21	1,12

Källa: Levnadsnivåundersökningen 1991, Institutet för social forskning.

Slutsatsen av ovanstående genomgång är att påtagliga skillnader i hälsa föreligger mellan personer ur olika samhällsklasser. Dessa skillnader minskar i anslutning till pensioneringen när det gäller "arbetsrelaterad sjuklighet" och värk. En hypotes är att åtminstone dessa aspekter av hälsan påverkas positivt av en pensionering. Skillnaderna mellan män och kvinnor är inte lika systematiska, men föreligger vad gäller arbetsrelaterad sjuklighet, värk och psykiska besvär. Här ökar dock skillnaden i samband med pensioneringen. En hypotes är att män, med ringa ansvar för hushållsarbetet, kan tillgodogöra sig de positiva effekterna på hälsan som pensioneringen kan medföra på ett bättre sätt än vad som är möjligt för många kvinnor.

5 Diskussion

I de åldersintervall som ligger nära den lagstadgade pensionsåldern finns det systematiska skillnader i ohälsa och förväntad livslängd. Vilka slutsatser för den fortsatta refomeringen av socialförsäkringen bör vi dra av detta? Svaret beror delvis på vilken grundläggande syn man har på socialförsäkringens roll. Vår uppfattning är att det finns klara fördelar med att hålla fast vid den allmänna obligatoriska socialförsäkringens enkla grundtanke att sprida kostnaderna för klart angivna risker så brett som möjligt i samhället. Att riskerna är fördelade på lite olika sätt, och ibland till "förmån" för dem med högre inkomster, får inte skymma detta primära mål. Poängen med den allmänna socialförsäkringen är att det totalt sett i riskomfördelningen finns en stark vertikal dimension: De som riskerar att behöva utnyttja försäkringen mest är också de som har de lägsta inkomsterna.

Till skillnad från de övriga socialförsäkringarna är det allmänna ålderspensionssystemet i första hand inte en riskförsäkring utan ett sätt att på kollektiv grund omfördela inkomster över livscykeln. Men det finns också försäkringsinslag. Ålderspensionerna syftar t ex till att sprida kostnaderna för "risken" att leva länge. Här kan vi konstatera att tjänstemän i genomsnitt lever längre än arbetare, och kvinnor i genomsnitt lever längre än män. Skillnaderna mellan kvinnor och män är dock väsentligt större än mellan de sociala klasserna. Man skulle i och för sig kunna tänka sig att anpassa pensionsåldern efter olika gruppers förväntade livslängd. En sådan ordning skulle emellertid strida mot socialförsäkringens grundläggande princip att sprida riskerna över hela befolkningen och behandla alla lika. Det förefaller också krångligt att administrera ett system med differentierad pensionsålder. Det torde dessutom uppfattas som orimligt att kvinnor skulle få vänta flera år längre än män med att kunna få gå i ålderspension. Vi kan också konstatera att kvinnor i större utsträckning än män har låga inkomster. Differentierad pensionsålder vore också problematiskt mot bakgrund av att den individuella variationen är betydande, såväl inom de olika sociala klasserna som bland män och kvinnor. Förhållandevis många manliga arbetare lever t ex mycket länge.

Förtidspensionerna syftar alltså till att sprida kostnaden för risken att i förvärvsaktiv ålder få en hälsomässigt orsakad nedsättning av arbetsförmågan som är varaktig. Den faktiska förtidspensioneringen speglar de kvarvarande socioekonomiska skillnaderna i ohälsa så till vida att arbetare förtidspensioneras betydligt oftare än tjänstemannagrupperna. Men alla kan drabbas av ohälsa och varaktig nedsättning av arbetsförmågan och har därför ett starkt intresse av att vara försäkrade.

Eftersom skillnaderna i ohälsa är stora torde det också innebära att det fria valet att fortsätta arbeta när man kommer upp i 60-årsåldern är starkt begränsat. Inom arbetargrupperna torde hälsoskäl väga tungt för en tidig pensionering, och i många fall rent av omöjliggöra arbete efter 60 år. I den mån som personer med sviktande hälsa skulle tvingas eller se sig tvingade att ålderspensionera sig tidigt kommer de att få en väsentligen lägre årlig pension än de som inte går i ålderspension. Vi kan alltså konstatera att en ålderspensionsreform utan goda förtidspensioner skulle kunna bli en dålig affär för arbetarna. De friskare tjänstemannagrupperna kommer att kunna kvittera ut ålderspension under längre tid än arbetarna, eftersom pensionstiden i det föreslagna systemet beräknas efter återstående livslängd för hela befolkningen.

Ur fördelningspolitisk synvinkel är det alltså angeläget att säkerställa rimliga inkomstförhållanden för dem som har hälsoproblem som påverkar arbetsförmågan. Detta ligger i linje med de direktiv som lämnats till föreliggande utredning om förtidspensionerna. När förtidspensionerna i nuvarande system är kopplade till ålderspensionerna får man automatiskt en "kompenserande" effekt för tjänstemännens högre ålderspensionsuttag eftersom arbetare i större utsträckning blir förtidspensionerade. Samma eftersträvade omfördelningseffekt kan åstadkommas också om förtidspensionerna i samband med den planerade ålderspensionsreformen och reformeringen av förtidspensionssystemet hamnar inom ramen för en allmän ohälsoförsäkring. Den osäkerhet som kvarstår handlar om den långsiktiga finansiering av förtidspensionerna och den övriga ohälsoförsäkringen, inte så att det saknas utrymme med nuvarande nivå på uttag av skatter och avgifter, utan därför att det politiska åtagandet när det gäller att klara förtidspensioner ännu inte fått någon klar motsvarighet i utformningen av den långsiktiga finansieringen av ohälsoförsäkringen. Ålderspensionerna får en tydlig finansiering enligt de principer som Riksdagen beslutat om.

Slutsatsen av de resonemang som förts i den föreliggande uppsatsen är att den viktigaste uppgiften är att finna en finansieringsform för förtidspensionerna och den övriga ohälsoförsäkringen som är likvärdig den för ålderspensionerna, dvs. så tydlig och autonom att finansieringen av ålderspensionerna inte heller på sikt tränger ut finansiering av förtidspensionerna. Fördelningsskäl talar mycket starkt för att kvalificeringskraven för förtidspension inte får göras så skarpa att människor av hälsoskäl skall se sig tvingade att göra förtida uttag av ålderspension.

Om de observerade skillnaderna i ohälsa och livslängd vore av övergående natur kunde saken möjligen kunna värderas annorlunda. Ingenting tyder dock på att klasskillnaderna i ohälsa minskar. Tvärtom har skillnaderna i dödlighet under de tre senaste årtiondena ökat något, och skillnaderna i de former av ohälsa som analyserats ovan har förblivit helt intakta sedan 1960-talet (Vågerö och Lundberg 1995). Det verkar därför inte troligt att ojämlikheten på de här områdena skulle minska inom den närmaste framtiden. Den enda ljuspunkten är den ökning av medellivslängden för män som nyligen har kunnat konstateras.

Det faktum att skillnaderna i ohälsa och dödlighet tenderar att öka snarare än minska, borde vara en väckarklocka. I själva verket torde hälsa vara den viktigaste välfärdsindikatorn och därför ett centralt mål för både den sociala och ekonomiska politiken. Om målet på den långa sikten alltså borde vara att minska skillnaderna i ohälsa får det inte skymma möjligheten att på kort och medellång sikt trygga förtidspensionerna och därmed lindra konsekvenserna av ohälsans ojämlikhet.

* Författarna vill tacka sina kollegor vid Institutet för social forskning, deltagarna vid seminariet "De äldre och arbetsmarknade" som hölls i Lund 24-25 oktober 1994 samt utredaren och utredningens sekretariat för synpunkter på tidigare utkast till denna bilaga.

Referenser

Ackerby, Stefan. 1997. "Framtidens välfärdspolitik." Underlagsrapport till *Kommunerna, tillväxten och välfärden.* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Andersson, L-G., R. Erikson & B. Wärneryd. 1981. "Att beskriva den sociala strukturen". *Statistisk tidskrift*, vol 19, sid 113–36.

Edebalk, Per Gunnar, Ann-Charlott Ståhlberg och Eskil Wadensjö. 1996. "Avtalsreglerade trygghetssystem vid sjukdom, arbetsskada och förtidspension." Ss. 127–96 i SOU 1996:113 del 2.

Fritzell, Johan och Olle Lundberg. 1994. "Välfärdsförändringar 1968–1991". I Johan Fritzell och Olle Lundberg (red) *Vardagens villkor.* Stockholm: Brombergs.

Lundberg, Olle. 1990. *Den ojämlika ohälsan. Om klass- och könsskillnader i sjuklighet.* Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Lundberg, Olle. 1992. "Health inequalities in Sweden: Levels and trends". *International Journal of Health Sciences*, vol 3, nr ¾, sid 167–74.

Palme, Joakim. 1990. Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930–1985. Stockholm: Institutet för social forskning.

Palme, Joakim. 1993a. "Rätten till en tryggad ålderdom: Folkpensionen i historisk och internationell belysning." I *De ekonomisk trygghetssystemen i ett historiskt och internationellt perspektiv.* FKF Debatt.

Palme, Joakim. 1993b. "Pensions and Income Inequality Among the Elderly: 'The Welfare State and Equality' Revisited." Paper presented at Åbo University 1993-03-01. Stencil: Institutet. för social forskning, Stockholm.

Palme, Joakim. 1994. "Early exit, Early Retirement and Income Inequality in a Comparative Perspective." Stencil. Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Ståhlberg, Ann-Charlott. 1990. "Lifecycle income redistribution of the public sector. Inter and intergenerational effect." I *Generating Inequality in the Welfare State* Inga Perssn (red.) Oslo: Norwegian University Press.

SOU 1990:76. Allmän pension.

SOU 1994:20. Reformerat pensionssystem.

Vågerö, Denny och Olle Lundberg. 1995. "Socio-economic mortality differentials among adults in Sweden: towards an explanation". I Lopez, A, G. Caselli & T. Valkonen (red) *Adult mortality in developed countries.* Oxford: Oxford University Press.

Inkomstutveckling för individer i olika inkomstlägen

I denna bilaga redovisas en särskild undersökning av inkomstmönster över tid för kvinnor och män födda 1930, 1935, 1940 och 1945 som gjorts inom ramen för utredningen. Uppgifterna bygger på ett urval ur befolkningen födda dessa år. De inkomster som redovisas är de som fastställts som pensionsgrundande inkomst (PGI) för respektive individ under åren 1960 till 1995. Inkomsterna redovisas som pensionspoäng uttryckt i hundradels basbelopp. Inkomster som understiger 1 basbelopp för en individ under ett år finns inte registrerade. Inkomster som överstiger förmånstaket på 7,5 basbelopp finns inte heller registrerade. Således kan en individs registrerade inkomst uppgå till mellan 0 och 650 hundradels basbelopp, där 0 innebär inkomst under ett basbelopp, t.ex. 35 innebär en inkomst motsvarande 1,35 (1+0,35) basbelopp och 650 innebär en inkomst på åtminstone 7,5 basbelopp. Att uppgifterna är uttryckta i termer av basbelopp innebär att inkomsterna är justerade för prisnivåförändringar (alla inkomster är uttryckta i samma prisnivå).

Syftet med undersökningen är att visa om inkomstmönstret skiljer sig mellan individer i olika inkomstlägen och mellan män och kvinnor. Utformningen av det regelsystem som anger på vilket sätt en ersättning vid inkomstbortfall på grund av långvarigt nedsatt arbetsförmåga förutsätter kunskap om olika individers inkomstmönster för att kunna göras adekvat i förhållande till försäkringens syften.

1.1 Definition av inkomstlägen

De individer som ingår i urvalet har delats in i fem inkomstklasser. Inkomstklasserna bygger på den sammanlagda inkomsten under perioden 1960 till 1995. Valet av undersökningsgrupp innebär att alla i undersökningen ingående individer har mellan 35 och 36 möjliga inkomstår (i åldern 16–64 år). I följande tabell redovisas hur många individer som ingår i urvalet i respektive inkomstklass och för respektive födelseårgång samt för män respektive kvinnor.

Tabell 1 Antal (och andel i procent) individer ingående i urvalet i respektive inkomstklass fördelat på födelseårgång och kön

Summa poäng 1960–1995 i basbelopp	Genomsnittlig årsinkomst (1997 års förhöjda basbelopp)①	Födda 1930 Kvinnor	Män	Födda 1935 Kvinnor	Män
Upp till 70 BB	Upp till 111000 kr	561 (66%)	159 (22%)	656 (61%)	237 (20%)
70 – 105 BB	111 000 – 148 000	149 (18%)	70 (9%)	251 (23%)	108 (9%)
105 – 140 BB	148 000 – 185 000	85 (10%)	183 (25%)	97 (9%)	279 (23%)
140 – 175 BB	185 000 – 222 000	30 (4%)	135 (18%)	54 (5%)	276 (23%)
Över 175 BB	Mer än 222000 kr	19 (2%)	192 (26%)	24 (2%)	294 (25%)
Alla	Alla	844 (100%)	739 (100%)	1082 (100%)	1194 (100%)
		Födda 1940 Kvinnor	Män	Födda 1945 Kvinnor	Män
Upp till 70 BB	Upp till 111000 kr	880 (60%)	379 (23%)	1350 (61%)	591 (23%)
70 – 105 BB	111 000 – 148 000	329 (23%)	148 (9%)	570 (26%)	419 (16%)
105 – 140 BB	148 000 – 185 000	166 (11%)	455 (27%)	223 (10%)	890 (35%)
140 – 175 BB	185 000 – 222 000	64 (4%)	401 (24%)	56 (3%)	598 (24%)
Över 175 BB	Mer än 222000 kr	17 (1%)	294 (18%)	1 (0%)	43 (2%)
Alla	Alla	1456 (100%)	1677 (100%)	2200 (100%)	2541 (100%)

① Genomsnitt beräknat på 35 inkomstår. Födelseårgångarna 1935 och 1940 hade 36 möjliga inkomstår under perioden.

I det följande kommer de fem inkomstintervallen att hänföras till fem olika inkomstklasser. Inkomstklass 1 utgör den som innehåller de med lägst inkomster och inkomstklass 5 således de med högst inkomster.

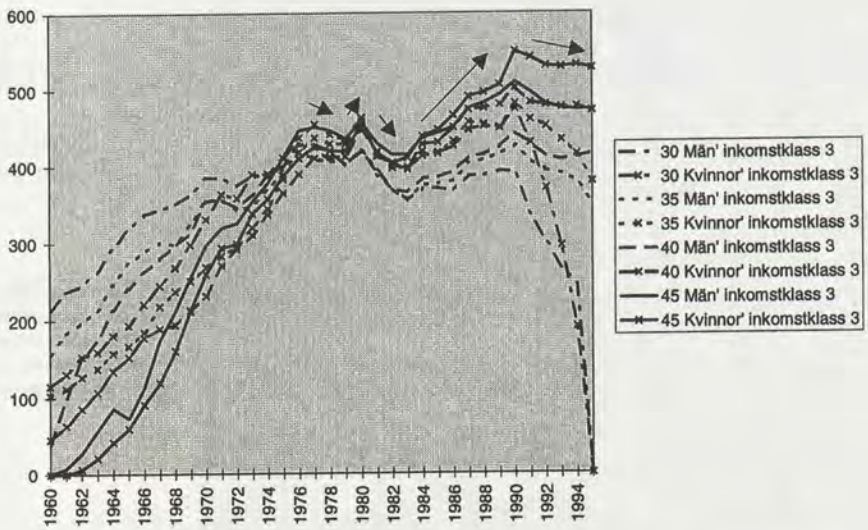
Tabellen ovan ska inte användas för jämförelse mellan de olika födelseårgångarnas inkomster eftersom de uppmätta åren 1960 till 1995 infaller under olika delar av deras respektive liv. De som föddes 1930 var 30 år i början av perioden och gick i ålderspension det sista året medan de som föddes 1945 endast var 15 år i början av perioden och hade nått 50 års ålder det sista. Däremot illustrerar den de stora skillnader i genomsnittsinkomster som finns mellan kvinnor och män i

samma födelseårgång. Sammantaget hade drygt 80 procent av alla kvinnor i alla årgångar inkomster under 148 000 kronor per år medan motsvarande andel för männen uppgick till runt 30 procent för de födda 1930–1940 och knappt 40 procent för de födda 1945.

1.2 Genomsnittlig inkomstprofil

Ett första led i undersökningen av inkomstmönster utgår från att studera genomsnittliga årsinkomster (uttryckta i pensionspoäng och i hundradels basbelopp) vid olika ålder. På gruppnivå kan förenklat uttryckt huvudsakligen tre faktorer sägas påverka inkomsten över tid. De två som i detta sammanhang är intressanta att undersöka är inkomstläget i olika åldrar och inkomständringen i olika inkomstlägen. I detta avseende är den tredje faktorn snarast en störande faktor, nämligen konjunkturläget eller snarare tillväxttakten. För att illustrera dess påverkan på inkomstutvecklingen över tid kan följande figur visas.

Figur 1 Inkomstförändring över tid för några olika födelseårgångar samt för kvinnor och män i inkomstklass 3

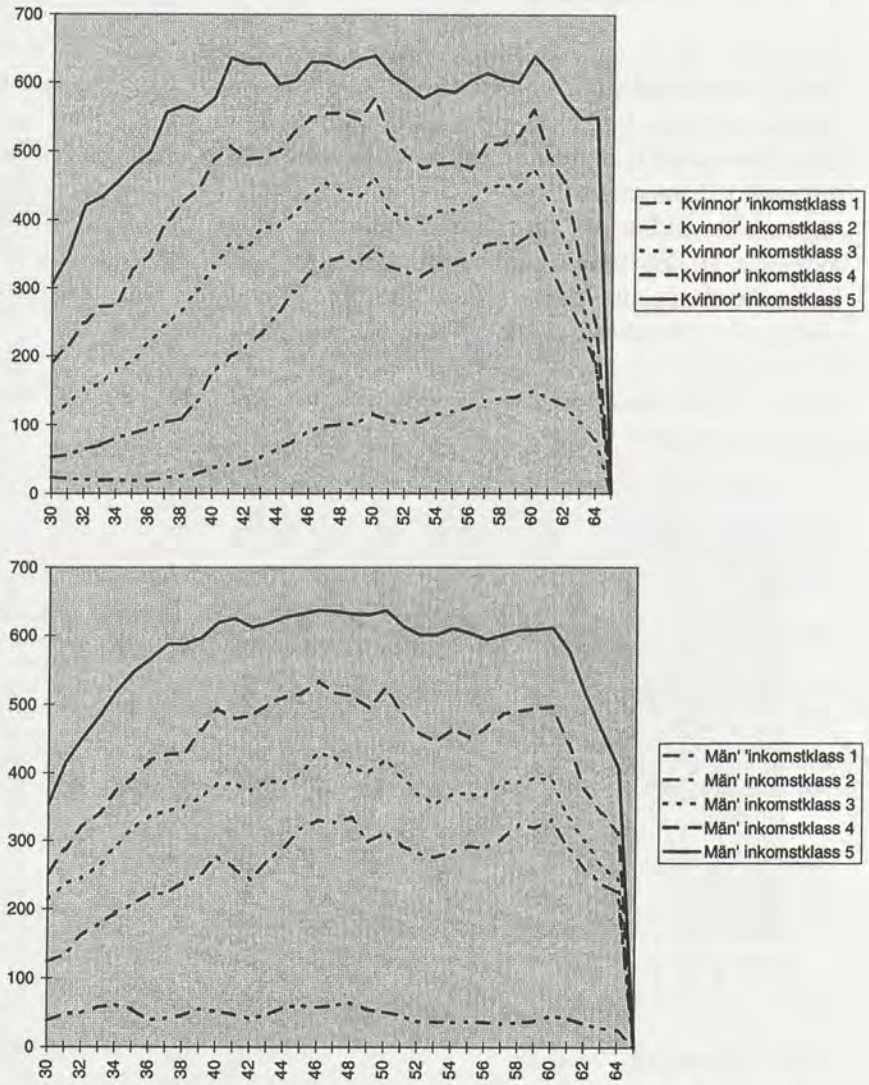


Trots att de olika födelseårgångarna vars genomsnittliga inkomster redovisas i figuren befinner sig i helt olika åldrar tycks inkomstuppgångar och inkomstnedgångar ske samma år (illustreras med de inlagda pilarna). Detta visar på den kraftiga påverkan på inkomstförändring som tillväxttakten har. Detta bör hållas i minnet när försök till analys av andra, för inkomstförändringar, påverkande faktorer görs.

1.2.1 Födda 1930

Följande två figurer redovisar kvinnors och mäns genomsnittliga inkomster uppdelat på olika inkomstklasser.

Figur 2 och 3 Inkomstutveckling bland kvinnor respektive män födda 1930 för olika inkomstklasser



Eftersom inkomsterna är uttryckta i prisjusterade värden innebär den utplaning av inkomsterna, som inträffar för de flesta inkomstklasser bland både män och kvinnor, att ingen realinkomstutveckling sker under stora delar av perioden. Om man för ett ögonblick bortser från

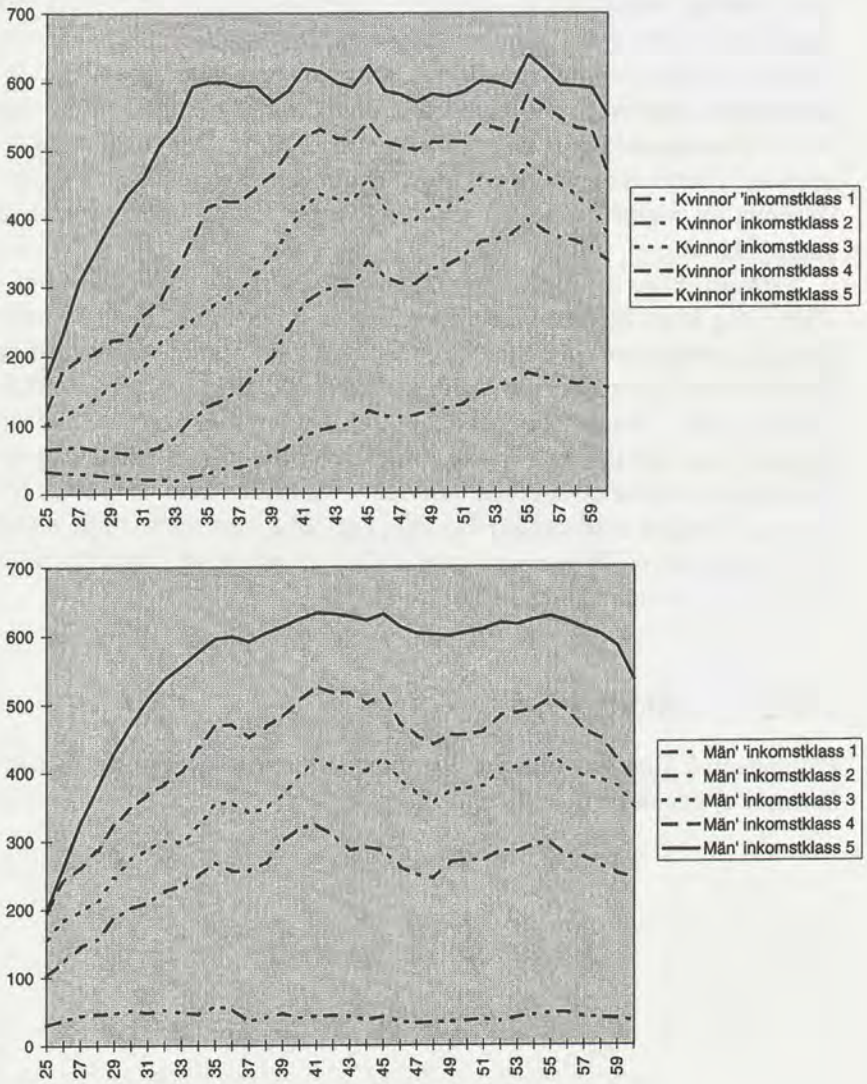
inkomstklass 1 kan ovanstående figurer sammanfattas med att oavsett om kvinnor eller män avses så stiger realinkomsterna fram till en viss ålder varefter realinkomsterna förblir i stort oförändrade fram till 60 års ålder där en kraftig sänkning av reainkomsterna inträder. Den ålder vid vilken realinkomsterna stabiliseras varierar beroende på vilken inkomstklass som avses. Ju lägre inkomster dess högre ålder. Från runt 40 år för dem med högst inkomst till närmare 50 för dem med lägre inkomster. I detta avseende är det ingen skillnad mellan män och kvinnor. Däremot är realinkomstökningen för kvinnor större inom respektive inkomstklass.

I inkomstklass 1 är inkomstmönstret ett annat. Denna inkomstklass skiljer sig klart mellan män och kvinnor. Kvinnornas realinkomster tycks öka ända fram till 60 års ålder för att därefter falla i likhet med de andra inkomstklasserna. För männen sker dock i stort ingen inkomstutveckling alls i denna inkomstklass. De andelar som redovisats ovan gällande hur stor del av kvinnor respektive män som tillhör denna inkomstklass antyder dock att de individer som ingår i inkomstklassen för män och kvinnor avsevärt avviker från varandra. Den relativt lilla andel av männen (drygt 20 procent) som ingår i denna grupp kan antas vara speciell. Detta understryks nedan i avsnitt 1.3.

1.2.2 Födda 1935

Följande två figurer redovisar kvinnors och mäns genomsnittliga inkomster uppdelat på olika inkomstklasser.

Figur 4 och 5 Inkomstutveckling bland kvinnor respektive män födda 1935 för olika inkomstklasser

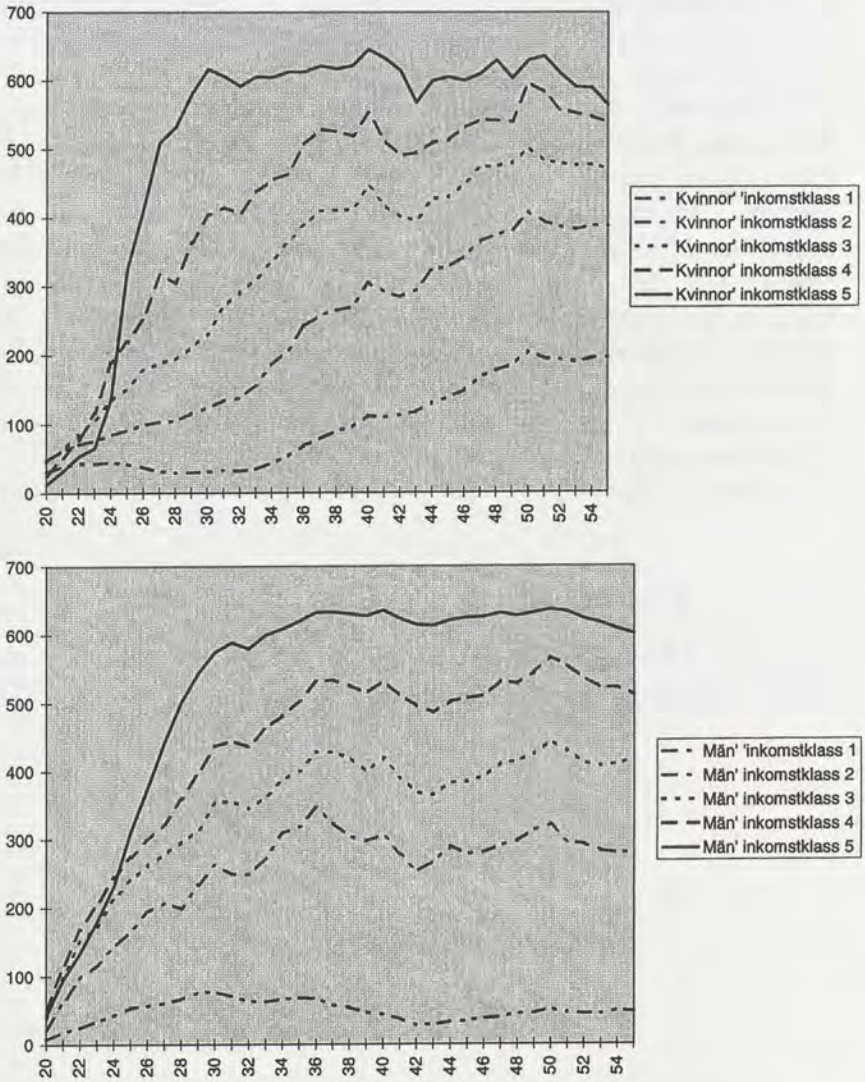


I förhållande till de figurer som redovisades ovan gällande dem födda 1930 ger ovanstående figurer i stort samma bild för dem födda 1935. För denna födelseårgång kan dock inte inkomstutvecklingen efter 60 års ålder observeras. Generellt sker dock en sänkning från 55 års ålder. Sannolikt visar detta att en del av den sänkning som observerades för dem födda 1930 från 60 års ålder och framåt och den sänkning som kan observeras för denna födelseårgång från 55 år och framåt är beroende av tillväxttakten under åren 1990 och framåt snarare än en åldersberoende sänkning. Den sänkning av realinkomsterna som kunde observeras bland dem födda 1930 var dock så stor att en stor del ändå måste tillskrivas åldern. Det är också tänkbart att även bland dem födda 1935 kombinationen av fallande konjunktur och relativt hög ålder medfört en förstärkt realinkomstförsämring även för dessa. En ytterligare skillnad mellan dem födda 1935 i förhållande till dem födda 1930 är att i inkomstklasserna 2 och 3 den ålder vid vilken realinkomsthöjningarna avtar är lägre än tidigare. För kvinnorna i dessa inkomstklasser, framförallt klass 2, fortsätter i stället en ganska påtaglig höjning ända upp till 55 års ålder.

1.2.3 Födda 1940

Följande två figurer redovisar kvinnors och mäns genomsnittliga inkomster uppdelat på olika inkomstklasser.

Figur 6 och 7 Inkomstutveckling bland kvinnor respektive män födda 1940 för olika inkomstklasser



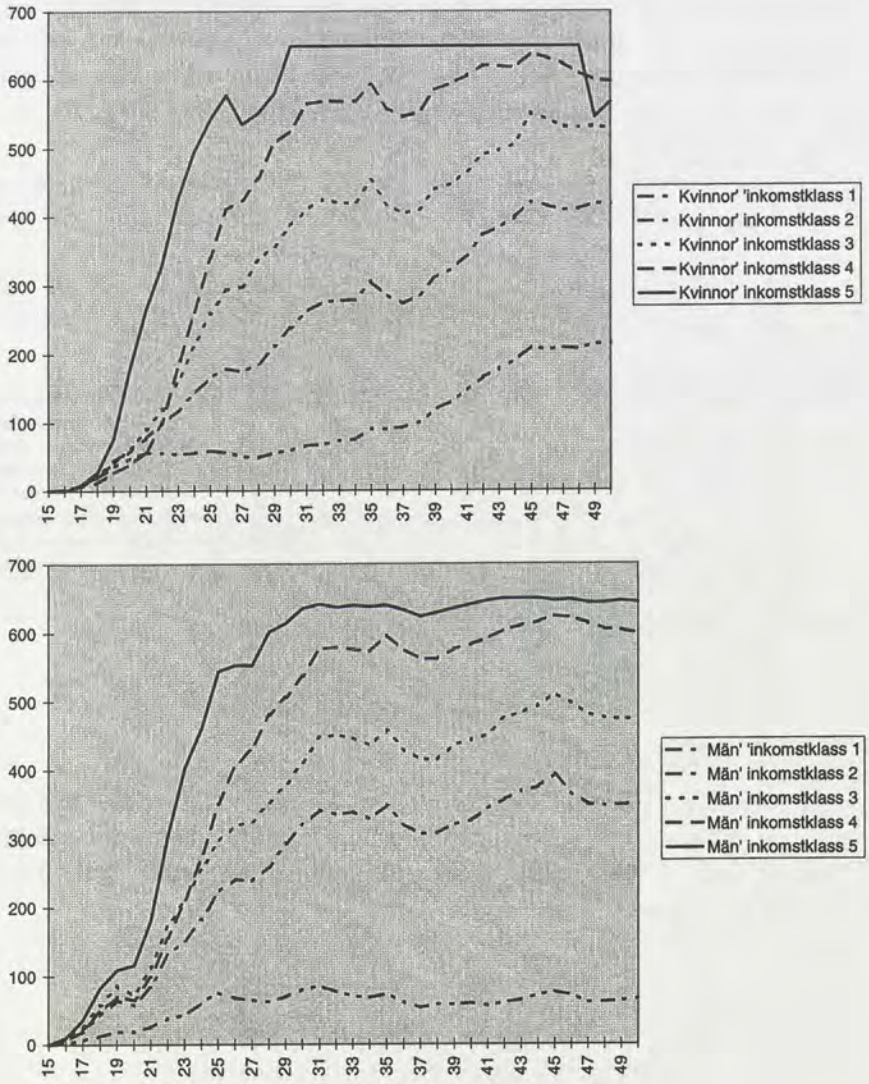
I förhållande till de figurer som redovisades ovan gällande dem födda 1930 och 1935 ger ovanstående figurer också relativt lika bilder. De tendenser avseende männens tidigare uppnående av oförändrat realinkomstläge och kvinnornas förlängda realinkomstökningar bekräftas. Den teori om att kombinationen av relativt hög ålder och konjunkturläge som anfördes gällande perioden 1990 och framåt (i dessa figurer från 50 år och uppåt) tycks bekräftas. För dem födda 1940 fick denna

periods konjunkturförändring inte lika stort negativt genomslag på realinkomsterna som för de lite äldre.

1.2.4 Födda 1945

Följande två figurer redovisar kvinnors och mäns genomsnittliga inkomster uppdelat på olika inkomstklasser.

Figur 8 och 9 Inkomstutveckling bland kvinnor respektive män födda 1945 för olika inkomstklasser

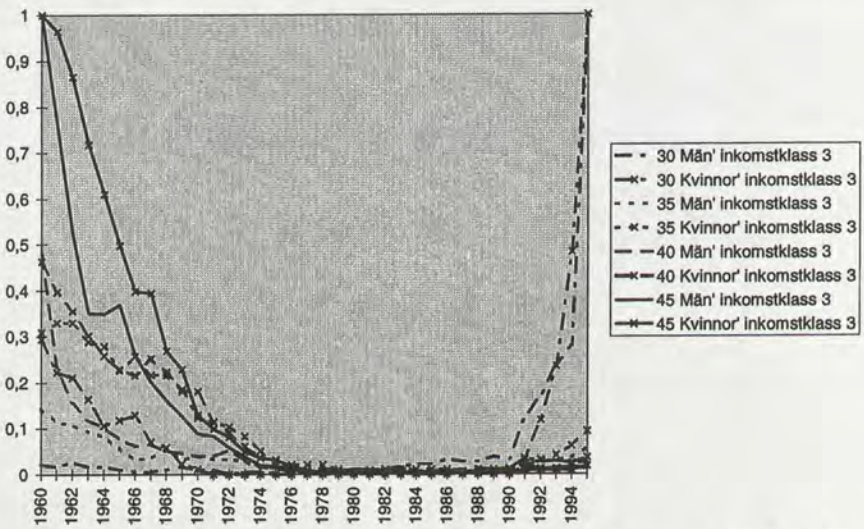


Figurerna avseende dem födda 1945 innebär inte några förändringar avseende vad som anförts tidigare utan bekräftar vad som sagts.

1.3 Förekomsten av år utan inkomst

I det ovanstående avsnittet redovisades hur mönstret för genomsnittliga inkomster i olika inkomstklasser såg ut för män och kvinnor. Genomsnitten avsåg alla individer födda ett visst år. En stor del av de i vissa fall låga genomsnittsinkomsterna kan hänföras till att en viss andel av dessa helt saknat inkomst (eller eftersom inkomstuppgifterna avser poäng, har inkomster under 1 basbelopp). Förekomsten av sådana år under olika delar av livet är dessutom kanske än mer väsentligt att studera, eftersom dessa kan få stort genomslag på storleken på ersättningen om en individ beviljas förtidspension eller annan ersättning.

Figur 10 Förekomsten av år utan inkomst över tid för några olika födelseårgångar samt för kvinnor och män i inkomstklass 3

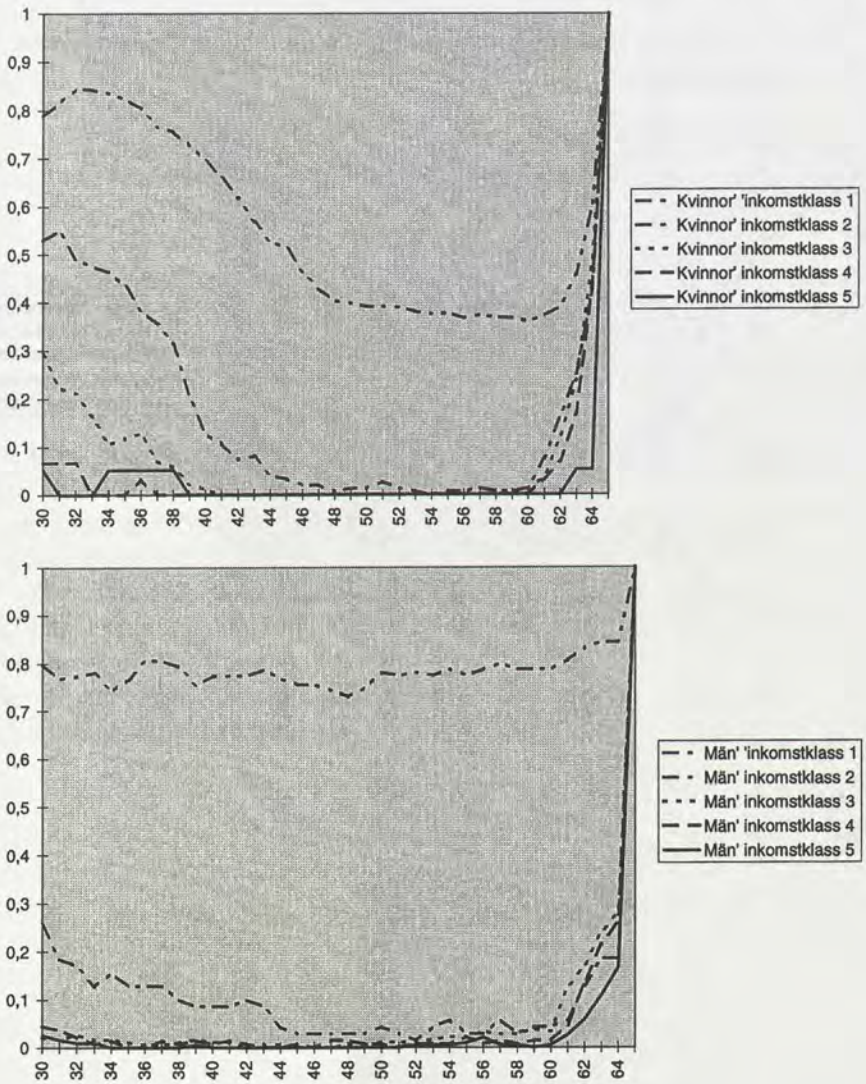


I figuren ovan visas att förekomsten av år utan inkomst inte alls på samma sätt som ovan visat sig gälla genomsnittliga inkomster beror på tillväxttakten. I stället visar figuren att det enda avgörande tycks vara individernas ålder.

1.3.1 Födda 1930 och 1945

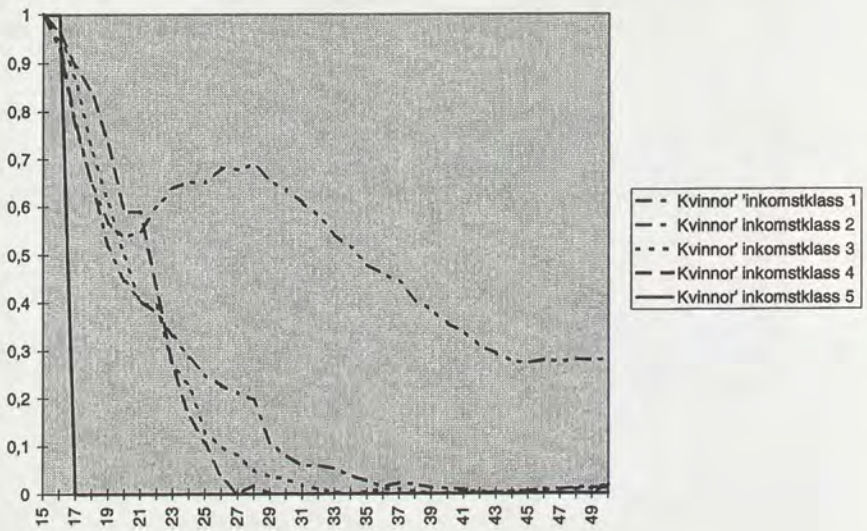
Till skillnad från ovanstående redovisning avseende genomsnittliga inkomster redovisas här endast uppgifter avseende födda 1930 och 1945. Den information som fås av att studera även de mellanliggande födelseårgångarna tillför inget ytterligare.

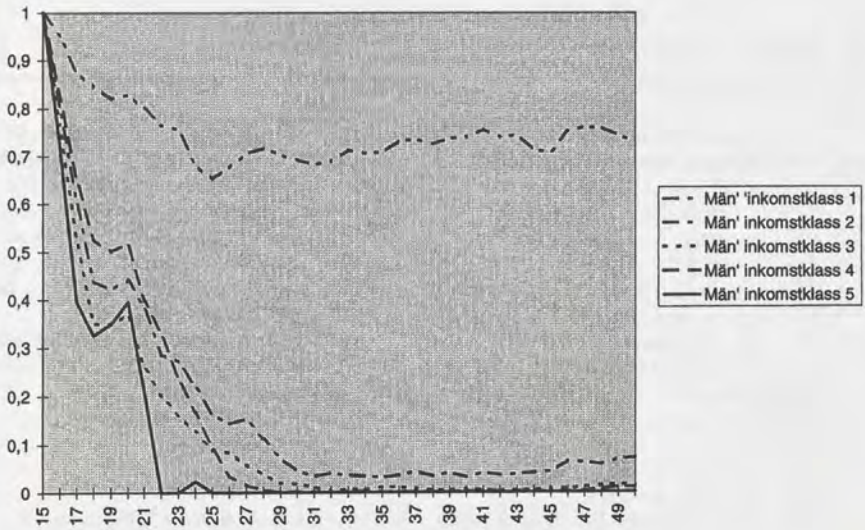
Figur 11 och 12 Förekomst av år utan inkomst bland kvinnor respektive män födda 1930 för olika inkomstklasser



De lägsta inkomstklasserna skiljer sig från de högsta för såväl män som kvinnor genom en generellt högre andel individer utan inkomster. För kvinnor i de lägre inkomstklasserna är andelen vidare klart beroende av ålder. För de två lägsta åldersklasserna minskar andelen utan inkomster fram till ungefär 45–50 års ålder. För närmast högre åldersklass är andelen endast förhöjd fram till ungefär 40 års ålder. Den avtagande realinkomst som uppvisades för dem födda 1930 efter 60 års ålder visar sig i dessa figurer ha ett tydligt samband med förekomsten av år utan inkomst i dessa åldrar.

Figur 13 och 14 Förekomst av år utan inkomst bland kvinnor respektive män födda 1945 för olika inkomstklasser





Sambandet mellan inkomstklass och förekomsten av år utan inkomster kvarstår även då de födda 1945 studeras. I denna åldersgrupp kan även år utan inkomst i början av den förvärvsaktiva tiden studeras. För såväl män som kvinnor sker en successiv minskning av andelen individer med år utan inkomst under åldern mellan 20 och 30 år. För kvinnorna i de lägre inkomstklasserna fortsätter denna nedgång även en tid efter 30 års ålder. För de kvinnor som tillhör den allra lägsta inkomstklassen kan också en ökning av andelen utläsas mellan 25 och 30. Därefter sker en successiv minskning som inte avslutas förrän i 45 års åldern.

Ovanstående fyra figurer visar tydligt den skillnad som föreligger mellan kvinnor och män som tillhör den lägsta inkomstklassen som tidigare berördes i avsnitt 2.1. De låga inkomsterna beror för männens del till betydligt större del på avsaknad av inkomster medan kvinnorna således i större utsträckning har vissa, men låga, inkomster.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomem och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
    En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst begrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125 Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
130. Effektivare statlig inköpssamordning. Fi.
131. Lag om premiepension. Fi.
132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
134. Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
135. Ledare, makt och kön. A.
136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
138. Familj, makt och jämställdhet. A.
139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
140. Fonogramersättning. Ku.
141. Boken i tiden. Ku.
142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
143. Större EU – säkrare Europa. UD.
144. Försvarets fastigheter. Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Fi.
145. Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. M.
146. Grunddata – i samhällets tjänst. Fi.
147. Barns bilder av åldrande – en fråga om bemötande av äldre. S.
148. Utbildningskanalen. U.
149. Miljön i ett utvidgat EU. M.
150. EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. Jo.
151. Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. Jo.
152. Uppehållstillstånd på grund av anknytning. UD.
153. Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. A.
154. Patienten har rätt. S.
155. Miljösamverkan i vattenvården. M.
156. Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter. Fi.
157. Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. U.
158. Vuxenpedagogik i teori och praktik. U.
159. Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Ju.
160. Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning. N.
161. Stöd i föräldraskapet. S.
162. Medborgarskap och identitet. In.
163. Översvämningskatastrofen i Polen – stöd från stat och näringsliv. N.
164. Medlingsinstitut och lönestatistik. + 5 st bilagor. A.
165. Läkemedel i priskonkurrens. S.
166. Ohälsoförsäkringen. Trygghet och aktivitet. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]
Ett utvidgat europeiskt område med frihet,
säkerhet och rättvisa. [159]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
Större EU – säkrare Europa. [143]
Uppehållstillstånd på grund av anknytning. [152]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation.[112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]
Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]
Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. [147]
Patienten har rätt. [154]
Stöd i föräldraskapet. [161]
Läkemedel i priskonkurrens. [165]
Ohälsoförsäkringen. Trygghet och aktivitet. [166]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]
Effektivare statlig inköpssamordning. [130]
Lag om premiepension. [131]
Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. [144]
Grunddata – i samhällets tjänst. [146]
Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter. [156]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]
Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]
Utbildningskanalen. [148]
Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. [157]
Vuxenpedagogik i teori och praktik. [158]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]
Antimicrobial Feed Additives. [132]
Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag) [133]
EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. [150]
Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. [151]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Ledare, makt och kön. [135]
Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]
Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. [137]
Familj, makt och jämställdhet. [138]
Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. [139]
Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. [153]
Medlingsinstitut och lönestatistik.
+ 5 st bilagor. [164]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]
Fonogramersättning. [140]
Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]
Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning. [160]
Översvämningskatastrofen i Polen –
stöd från stat och näringsliv. [163]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]
Medborgarskap och identitet. [162]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]
Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. [145]
Miljön i ett utvidgat EU. [149]
Miljösamverkan i vattenvården. [155]

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax: 08-690 91 91, Telefon: 08-690 91 90