

Ett trygghetssystem för alla

Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst

*Betänkande av Utredningen om Ett trygghetssystem för alla –
översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:30

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslagsbild: Jennifer Nystedt

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0635-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0636-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 att en särskild utredare ska se över regelverket för sjukpenninggrundande inkomst (SGI), det vill säga inkomstunderlaget för bland annat sjukpenning och föräldrapenning (dir. 2021:90). Uppdraget skulle redovisas till regeringen senast den 20 april 2023.

Verkställande direktör Calle Nathanson förordnades den 20 oktober som särskild utredare. Utredningen antog namnet *Ett trygghets-system för alla, översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst*.

Den 21 april 2022 beslutade regeringen (dir. 2022:30) att en parlamentarisk sammansatt referensgrupp skulle inrättas till stöd för utredarens arbete.

Den 23 mars 2023 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden och att uppdraget i sin helhet att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 20 juni 2023 (dir. 2023:41).

Utöver den parlamentariska referensgruppen har en grupp av sakkunniga och en grupp av experter bistått utredningen. Därutöver har utredningen tagit hjälp av en referensgrupp bestående av intresseorganisationer för konst- och kulturarbetare.

Personer från Riksdagens samtliga partier har förordnats som ledamöter i den parlamentariska referensgruppen. Som ledamöter förordnades från och med den 22 juni 2022 riksdagsledamoten Mattias Vepsä (S), riksdagsledamoten Ann-Sofie Alm (M), före detta riksdagsledamoten Mats Berglund (MP), riksdagsledamoten Catarina Deremar (C), riksdagsledamoten Hans Eklind (KD), riksdagsledamoten Bengt Eliasson (L), riksdagsledamoten Ida Gabrielsson (V) och riksdagsledamoten Julia Kronlid (SD). Julia Kronlid (SD) entledigades med verkan från den 12 december 2022. Riksdagsledamoten Carla Aranda (SD) förordnades från och med den 12 december 2022. Mattias Vepsä (S) och Hans Eklind (KD) entledigades med verkan från och

med den 9 mars 2023. Riksdagsledamöterna Ingemar Kihlström (KD) och Åsa Eriksson (S) förordnades från och med 9 mars 2023.

Som sakkunniga förordnades från och med den 10 december 2021 kanslirådet Esbjörn Åkesson, ämnesrådet Maria Lidström, kanslirådet Sofi Knutas, kanslirådet Kristian Löfgren, kanslirådet Anton Färnström och ämnesrådet Mikael Lindman. Mikael Lindman entledigades med verkan från och med den 28 april 2023.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 10 december 2021 socialförsäkringsexperten Erik Ageberg, näringspolitiska ansvarige Mattias Andersson, utredare Stefan Ahlenius, välfärdsökonom Renée Andersson, rättsliga experten Pia Blank Thörnroos, försäkringsexpert Catharina Bäck, utredare Mikael Dubois, verksamhetsledare Ulrica Källén, verksamhetsutvecklare Eva Nilsson, välfärdsökonom Thomas Andrén och från och med den 21 mars 2022 utredare Sonja Nikolovska.

Mattias Andersson entledigades med verkan från och med den 22 augusti 2022. Vice ordföranden Caroline Szyber förordnades från och med den 22 augusti 2022. Erik Ageberg entledigades med verkan från och med den 21 december 2022. Näringspolitiska experten Lise-Lotte Argulander förordnades från och med den 21 december 2022.

Referensgruppen av intresseorganisationerna har bestått av personer ansvariga för socialförsäkringsfrågor inom olika medlemsorganisationer som ingår i Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd.

Från och med den 8 november 2021 förordnades ämnesrådet Marcus Gry som huvudsekreterare i utredningen och från och med den 22 november 2021 förordnades verksamhetsutvecklaren Erik Irewo och den rättslige experten Serdar Gürbüz till utredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Ett trygghets-system för alla – nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst* (SOU 2023:30). Utredarens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2023

Calle Nathanson

/Marcus Gry
Erik Irewo
Serdar Gürbüz

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980).....	25
1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	26
1.4 Förslag till förordning om beräkning av skyddad inkomst.....	52
1.5 Förslag till förordning om beräkning av historisk inkomst.....	55
1.6 Förslag förordning om beräkning av historisk inkomst för enskilda som har både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet.....	56
2 Uppdraget och dess genomförande	59
3 Bakgrund	67
3.1 Socialt skydd.....	67
3.1.1 Det sociala skyddets komponenter	68
3.1.2 Begreppet SGI och historien	69
3.1.3 Vad är egentligen SGI?.....	70
3.1.4 Hur historiskt är SGI?	71
3.2 Utvecklingen av AGI.....	72

4	Reformbehov	77
4.1	Dagens regelverk om SGI	77
4.2	Behov av förändring	87
4.3	Sammanfattning.....	111
4.4	Ett nytt regelverk för SGI måste införas	111
5	Våra förslag och vissa principiella överväganden i korthet	115
5.1	Förslag och allmänna överväganden.....	116
5.1.1	Utgångspunkten att använda historiska inkomster.....	116
5.1.2	Aktuella inkomster	119
5.1.3	Hur historiska och aktuella inkomster ska hänga ihop	120
5.1.4	Vilka inkomster ingår i en SGI?	121
5.1.5	Kvalifikationskrav	122
5.1.6	Hur ansökningsprocessen går till.....	122
5.1.7	Förmånsstorlekar	123
5.1.8	När inkomster varierar av vissa skäl.....	124
5.1.9	Vissa specifika skyddsvärda situationer.....	126
5.1.10	Överväganden för egenföretagare.....	126
5.1.11	SGI i förhållande till andra situationer	127
5.1.12	Automatisering.....	128
6	Begreppet sjukpenninggrundande inkomst	129
6.1	Reformering av begreppet sjukpenninggrundande inkomst	129
6.1.1	Inledning.....	129
6.1.2	SGI ska vara en årsinkomst	130
6.1.3	SGI ska vara inkomster som kommer från anställning eller näringsverksamhet	131
6.2	Sjukpenninggrundande inkomst kan vara historiska förvärvsinkomster.....	132
6.2.1	SGI som en framtida inkomst medför problem för SGI-skydden	132

6.2.2	SGI som en framtida inkomst med viss varaktighet tenderar exkludera vissa anställningstyper.....	133
6.2.3	SGI kan vara inkomster som en enskild har haft	135
6.3	Sjukpenninggrundande inkomst kan vara aktuella förvärvsinkomster	138
6.3.1	Närmare om aktuell inkomst.....	138
6.4	Till vilket belopp ska sjukpenninggrundande inkomst fastställas?	142
6.4.1	Närmare om vilket belopp som SIG ska fastställas till	142
6.5	Inkomster som är sjukpenninggrundande.....	144
6.5.1	Det finns med dagens regelverk en osäkerhet om vilka inkomster som kan ligga till grund för SGI.....	144
6.5.2	Inkomster i pengar som är underlag för arbetsgivaravgifter och egenavgifter ska vara SGI-grundande	147
6.5.3	Statlig ersättning för arbete i etableringsjobb ska räknas som SGI	151
6.5.4	Skyddad inkomst ska räknas som SGI	152
6.6	Inkomster som inte är sjukpenninggrundande	152
6.6.1	Försäkrade som före juli månad 2008 beviljats icke tidsbegränsad sjukersättning	153
6.6.2	Vissa inkomster innan aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta eller tjänstepension i form av ålderspension	154
6.7	Ersättning från vinstandelsstiftelse med mera	154
6.7.1	Dagens regelverk	155
6.7.2	Bestämmelserna i 25 kap. SFB om ersättning från vinstandelsstiftelse ska upphöra att gälla.....	156
6.7.3	Konsekvenser av vårt förslag	156

7	Hur sjukpenninggrundande inkomst ska fastställas.....	159
7.1	När ska sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ska beslutas med mera	159
7.1.1	När ska SGI beslutas?	160
7.1.2	SGI ska fortsättningsvis kunna beslutas på begäran av enskilda.....	160
7.1.3	Vad ett SGI-beslut ska innehålla.....	161
7.2	Fastställande av sjukpenninggrundande inkomst.....	162
7.3	Högsta och lägsta belopp för sjukpenninggrundande inkomst	163
7.3.1	Avrundningsregel.....	164
7.3.2	Högsta belopp för SGI	164
7.3.3	Lägsta belopp för SGI.....	164
7.4	Historisk inkomst av anställning.....	165
7.4.1	Kvalifikationskrav	165
7.4.2	Ramtider för beräkning av inkomster.....	166
7.4.3	Ramtidens längd.....	167
7.4.4	Antal mätpunkter.....	169
7.4.5	Hur beräkningen sker rent praktiskt	169
7.4.6	AGI på individnivå.....	171
7.4.7	Rättelse av AGI.....	172
7.4.8	AGI och SGI i dag	173
7.4.9	AGI till grund för beräkning av historisk inkomst av anställning	173
7.4.10	Risker med att använda uppgifter om betalningsmottagare i AGI som beräkningsgrund.....	174
7.4.11	AGI och årsarbetstid	175
7.4.12	Periodisering av vissa inkomster	176
7.5	Historisk inkomst av näringsverksamhet	177
7.5.1	Dagens regelverk.....	177
7.5.2	Våra förslag i relation till förslag från SOU 2021:98	178
7.5.3	Kort om olika fonderingar och underskott	180
7.5.4	Överväganden.....	182
7.5.5	Beslut om debiterad preliminär skatt.....	183

7.5.6	Motiv till förslag om hur SGI ska beräknas på historiska inkomster av näringsverksamhet....	184
7.5.7	Uppgifter för att fastställa historisk SIG för egenföretagare.....	186
7.6	Åldersgräns för beräkning av historisk inkomst.....	186
7.7	Aktuell inkomst av anställning.....	187
7.7.1	Närmare om aktuell inkomst.....	188
7.7.2	Den enskilde ska kunna antas arbeta i minst en månad	189
7.7.3	Undantag för behovsanställda	193
7.7.4	Andra grupper av anställda där inkomsten svårigen kan uppskattas.....	195
7.7.5	Inkomster som ska ingå i beräkningen av SGI på aktuell inkomst	195
7.7.6	Aktuell inkomst kan inte omfattas av SGI-skydd	198
7.7.7	Aktuell inkomst vid föräldrapenning	199
7.7.8	Närmare om omräkningsfaktorn 0,97.....	201
7.8	Aktuell inkomst av näringsverksamhet	203
7.9	När en aktuell inkomst får läggas till grund för ersättning.....	206
7.10	Beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för kombinatörer.....	208
7.10.1	Kort om dagens regelverk	209
7.10.2	Kombinatörer	210
7.10.3	Konsekvenser av dagens regelverk	212
7.10.4	Avsaknad av tydlig reglering orsakar problem för kombinatörer	212
7.10.5	Konsekvenserna av att inte alla inkomster räknas med i SGI	213
7.10.6	Bedömningen medför inte alltid korrekt ersättning även om årsinkomsten blir rätt	215
7.10.7	Överväganden	216
7.10.8	Vårt förslag	223
7.11	Uppgifter som ska användas vid beräkningen.....	233

7.12	Undantag från kommunikation.....	235
7.12.1	Allmänt om kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen.....	235
7.12.2	Undantagen från kommunikationsskyldighet i 25 § FL är inte tillämpliga vid beslut om SGI....	236
7.12.3	Kan kommunikationsskyldigheten vid SGI-beslut undantas på annan grund?	237
8	Försäkringstid.....	239
8.1	Efterskyddstid vid beräkning av historisk sjukpenninggrundande inkomst	239
8.1.1	Inledning.....	239
8.1.2	6 kap. 10 § SFB behöver revideras	241
9	Särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i vissa situationer ...	243
9.1	Statliga konstnärspolitiska stipendier får räknas som sjukpenninggrundande inkomst	243
9.2	Uppbyggnadsskede, temporär SGI baserad på näringsverksamhet	252
9.3	Nytilträde.....	254
9.4	Avtalat korttidsarbete	261
9.4.1	Allmänt om avtalat korttidsarbete	261
9.4.2	I relation till våra förslag.....	264
10	Särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i samband med vissa förmåner och situationer	267
10.1	När aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta tjänstepension i form av ålderspension beviljas.....	267
10.1.1	Kort om dagens regelverk.....	267
10.1.2	Det ska finnas regler som beskriver hur SGI ska justeras.....	269
10.1.3	Justeringsinkomst	269
10.1.4	Justering vid aktivitetsersättning eller sjukersättning.....	272

10.1.5	Justering vid livränta.....	274
10.1.6	Justering vid tjänstepension i form av ålderspension.....	277
10.2	Återställande av SGI efter vissa förvärvsavbrott.....	279
10.2.1	Återställningsinkomst.....	279
10.2.2	När aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta upphör	280
10.2.3	Efter utlandsvistelse	285
11	Skyddsregler	287
11.1	Skyddad inkomst.....	287
11.1.1	Överväganden	290
11.1.2	Hur ska inkomster skyddas vid historisk beräkning av SGI?.....	299
11.1.3	Vad menas med att inkomsterna har minskat?	302
11.1.4	När har inkomstminskningen samband med en skyddsvärd situation?	305
11.1.5	Omfattningen av den skyddsvärda situationen ...	312
11.1.6	Vad är omfattningen av den skyddsvärda situationen värd?.....	314
11.1.7	Skyddad inkomst för egenföretagare	321
11.1.8	Skyddad inkomst för kombinatörer	325
11.1.9	Den skyddade inkomsten ska räknas upp årligen.....	334
11.1.10	Den närmare utformningen av skyddad inkomst ska regleras i förordning och föreskrift	343
11.2	Situationer där inkomsten ska vara skyddad	347
11.2.1	Vid egen eller annans sjukdom samt smitta med mera.....	351
11.2.2	Skydd vid arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program med mera.....	354
11.2.3	Skydd vid plikttjänstgöring och militär utbildning med mera	358
11.2.4	Skydd vid studier	359
11.2.5	Skydd vid graviditet.....	364
11.2.6	Skydd vid föräldraledighet med mera.....	367

12	Anpassning av förmånsbestämmelser	371
12.1	Arbetstidsberäknad ersättning.....	371
12.1.1	Arbetstidsberäkning av förmåner för anställda...	379
12.1.2	Arbetstidsberäknade förmåner till egenföretagare.....	393
12.1.3	Arbetstidsberäknad ersättning till arbetslösa	396
12.1.4	Arbetstidsberäknad ersättning till studerande med flera	401
12.2	Rätten till förmåner	406
12.2.1	Bedömning av rätt till sjukpenning för helt och delvis arbetslösa.....	415
12.2.2	Beräkning av ersättning till delvis arbetslösa.....	433
12.3	240-dagarsvillkoret i föräldrapenningen	440
12.3.1	Dagens regelverk	441
12.3.2	Dagens regelverk i relation till våra förslag	441
12.3.3	Förslag på ny 240-dagarsregel	442
13	Övergångsregler och ikraftträdande	447
13.1	Ikraftträdande	447
13.2	Övergångsbestämmelser	448
13.2.1	SGI	448
13.2.2	Förmånsbestämmelser	449
14	Ekonomiska konsekvenser.....	451
14.1	Utgångspunkter för analysen	451
14.2	Ekonomiska konsekvenser – styckekostnader	456
14.2.1	Effekter av historisk och framåtsyftande beräkningsgrund.....	456
14.2.2	Effekter av systemets tröghet.....	459
14.2.3	Effekter av skyddad inkomst.....	459
14.2.4	Effekter av uppräknigar av skyddad inkomst....	460
14.2.5	Effekter för arbetslösa	461
14.2.6	Effekter av skyddsregel för avtalat korttidsarbete	462
14.2.7	Effekter av uppbyggnadsskede för företagare.....	463

14.2.8	Förväntad inkomst och föräldrapenning (13-månadersregeln).....	463
14.3	Ekonomiska konsekvenser – volymeffekter	464
14.3.1	Effekter av ändrade regler för kvalificering och nytillträde.....	464
14.3.2	Effekter av förslagen kring stipendier	465
14.3.3	Effekter av förslag kring medföljande.....	466
14.3.4	Effekter av förslag kring familjehemsföräldrar....	467
14.3.5	Effekter av 240-dagarsvillkoret i föräldraförsäkringen.....	468
14.3.6	Effekter på grund av beteendeförändringar för vissa företagare.....	468
14.4	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	469
14.5	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner ...	470
14.6	Ekonomiska konsekvenser för företag	471
14.7	Konsekvenser för myndigheter.....	472
14.7.1	Konsekvenser för Försäkringskassan	472
14.7.2	Konsekvenser för Skatteverket.....	473
14.8	Vinnare och förlorare.....	473
14.9	Finansiering för staten.....	475
15	Författningskommentar	477
15.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.....	477
15.2	Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980).....	479
15.3	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:980).....	480
16	Vidare arbete med SGI	527
	Referenser	533

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:90.....	537
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:30.....	545
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:41.....	547
Bilaga 4	Typfallsexempel.....	549
Bilaga 5	Resultat av enkätundersökning – kommunala och regionala stipendier	571

Sammanfattning

Utredningen *Ett trygghetssystem för alla – översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst* lämnar i detta betänkande förslag på hur sjukpenninggrundande inkomst (SGI) kan fastställas. Våra förslag innebär relativt genomgripande förändringar angående hur SGI kan fastställas och får bedömas som en stor strukturereform om förslagen genomförs.

Uppdraget

Utgångspunkterna i arbetet har, i enlighet med våra direktiv, varit att tillgodose ett bättre skydd än i dag för vissa grupper samt att beakta möjligheterna att övergå till att fastställa SGI utifrån historiska inkomster och att ge förslag på ett system som ger bättre trygghet och förutsebarhet för de försäkrade. Utredningen ska även ge förslag som leder till stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen och minska risken för felaktiga utbetalningar.

I vårt arbete har vi beaktat flera tidigare utredningar och underlag, men särskilt beaktat utredningarna *Mer trygghet och bättre försäkring* SOU 2015:21 från år 2015 och *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart* SOU 2021:98.

Generellt om våra förslag

Principiellt leder vår utredning fram till att vi lägger förslag om att SGI ska bestämmas utifrån historiska inkomster i de flesta situationer, men att det fortsättningsvis även ska finnas möjligheter för enskilda att få en SGI fastställd på sina aktuella inkomster. Möjligheterna att helt övergå till ett system där SGI endast skulle beslutas på historisk grund anser vi skapar ett sämre skydd för redan svaga

grupper vilket i så fall skulle förutsätta ett flertal olika kompletterande särregleringar för att uppfylla direktivets ambitioner. Till exempel för nytillträdda och för arbetstidsbaserade förmåner. Vi har haft som ambition att minimera särregler i största möjligaste mån och därför föreslår vi inte att SGI uteslutande ska bestämmas på historiska inkomstuppgifter. Dock kan inte vissa särskilda regler helt undvikas i vissa situationer.

Utredningens förslag och bedömningar

Vi föreslår att dagens definition av SGI ändras till att även kunna fastställas från historiska inkomster. Vi föreslår också att SGI kan fastställas utifrån aktuella inkomster vilka beräknas som en årlig inkomst. Det blir således inte som i dag att inkomsten ska förväntas finnas under de kommande 6 månader, utan inkomsten ska antingen ha funnits eller finnas. Dock finns det vissa undantag till att inkomsterna ska finnas men det bygger inte på samma antagande som är fallet med dagens regelverk. Vi minskar kvalifikationstiden till en månads arbete.

Motivet till att ha både bakåtblickande (historiska) inkomster och aktuella inkomster ska kunna beaktas är att vissa grupper annars skulle få ett för svagt skydd. Det gäller framför allt nytillträdda på arbetsmarknaden, de som är behovsanställda och personer som av andra skäl inte har haft möjligheten att arbeta upp sina historiska inkomster.

Vidare finns det, för att undvika risk för felaktiga utbetalningar, skäl till att bibehålla aktuella inkomster och det gäller bland annat när enskilda ska få rätt nivå på arbetstidsbaserade ersättningar samt när olika grader av arbetsförmåga måste fastställas. Om inte aktuella inkomster och aktuell omfattning av arbete skulle användas i dessa situationer skulle det vara stor risk för att enskilda skulle bli över- eller underkompenserade av socialförsäkringarna.

Ramtider och kvalificering

Vi föreslår två kvalificeringsvillkor. Det första villkoret är tillämpligt såväl när en SGI ska fastställas på historiska inkomster som för aktuella inkomster. Villkoret är att det måste finnas en minsta inkomst på 42,5 procent av prisbasbeloppet.

Det andra villkoret gäller endast om SGI ska fastställas på aktuella inkomster, och villkoret är att den enskilde ska vara anställd i minst en månad. Det är en lättning från dagens regler där den enskilde ska antas ha inkomster under 6 månader eller att inkomsterna är årligen återkommande.

Vi föreslår två olika ramtider för historiska inkomster, en för anställda och en för egenföretagare. Den historiska inkomsten ska fastställas baserad på arbetsgivardeklarationer som sträcker sig över en period på tolv månader tillbaka för anställda, och beslut om slutlig skatt och beslut om debitering av preliminär skatt för egenföretagare över en period om tre år.

Inkomster som räknas

De inkomster som ligger till grund för SGI varierar något mellan huruvida SGI fastställs på historiska inkomster eller aktuella inkomster. För historiska inkomster är det alla inkomster där socialavgifter eller egenavgifter har inbetalats till Skatteverket som ska beaktas. Det gäller såväl som bonusar, övertidsersättningar, avgångsvederlag etcetera. I vissa fall kan vissa inkomster periodiseras.

För SGI som fastställs på aktuella inkomster ska det vara inkomster som utgör en ordinarie månadslön. Där ingår inte extratimmar som inte är återkommande eller andra typer av rörliga ersättningar som inte kan förutses. Det är alltså färre olika typer av inkomster som används vid fastställandet av aktuell inkomst.

Skydd

I vårt direktiv framgick att dagens SGI-skydd i de särskilda situationer som omfattas av skydd i dag i all väsentligt ska kvarstå. I vårt arbete har vi därför utgått från de situationer som omfattas i dag. Vi ger dock förslag på en annan konstruktion av skyddet som passar ihop med övriga delar av våra förslag och för fler grupper som i dag inte omfattas av ett tillräckligt skydd i vissa situationer. Vi kallar konstruktionen *skyddad inkomst* och det går i princip ut på att kompensatoriska fiktiva inkomster läggs till månader som har inkomstbortfall i de situationer där enskilda har fått vissa ersättningar från socialförsäkringen eller från arbetslöshetsförsäkringen eller viss ersätt-

ning för pliktjänstgöring, tid då den enskilde bedrivit vissa studier och viss tid då den enskilde har varit gravid.

Dessa fiktiva inkomster borgar för att SGI inte minskar över tid med månader som inneburit inkomstbortfall på grund av skyddsvärda situationer.

Utöver skyddad inkomst kommer vårt föreslagna regelverk med att fastställa SGI utifrån historiska inkomster baserat på olika ramtider tillgodose att en enskild inte kan förlora hela sin SGI från en dag till en annan, vilket i vissa fall kan inträffa med dagens regelverk. Med vårt förslag sker en utfasning av månader inom ramtiden för anställda respektive egenföretagare. Om inkomsten över tid minskar så läggs månader till, som saknar inkomst och som inte berättigar till skyddad inkomst, och SGI kommer då minska över tid.

Sammantaget med denna konstruktion för successivt minskande SGI samt konstruktionen med skyddad inkomst bedömer vi att skydden i socialförsäkringarna blir avsevärt bättre än i dag.

Andra särskilda situationer

Trots den skyddade inkomsten och principen med en ramtid finns det vissa situationer som ändå inte når en tillräcklig nivå av skydd. Det är bland annat personer som helt eller delvis finansierar sin yrkesverksamhet med konstnärspolitiska stipendier som inte är skattepliktiga, det är personer som är nytillträdda på arbetsmarknaden som har svårt att bygga upp en historisk inkomst som är tillräcklig, egenföretagare som startar nytt företag och enskilda som har avtalat korttidsarbete. I samtliga dessa situationer har vi förslag på en särregel som tillgodoser de specifika situationerna och ger ett bättre skydd än vad som är fallet i dagens regelverk.

Därtill kommer situationen för medföljande till anställda som sänds ut av sin arbetsgivare samt situationen för familjehemsföräldrar att med våra förslag få ett förbättrat skydd jämfört med i dag.

När andra förmåner finns samtidigt

För personer som uppbär andra ersättningar av mer permanent slag som sjuk- eller aktivitetsersättning eller livränta lägger vi förslag på att SGI ska justeras i enlighet med omfattningen i den förmånen.

Om exempelvis en person har sjukersättning på halvtid kommer SGI att baseras på 50 procent av de historiska inkomster som föregår perioden med sjukersättningen. Över tid kan sedan antingen historiska inkomster eller aktuella inkomster ligga till grund för den SGI som avser den halva omfattningen som den enskilde arbetar.

Förmånsbestämmelser – arbetstidsbaserade ersättningar

Olika förmåner i socialförsäkringssystemet kalenderdagsberäknas eller arbetstidsberäknas när ersättningsnivån ska fastställas. Till exempel är sjukpenning efter sjuklöneperioden kalenderdagsberäknad medan tillfällig föräldrapenning är arbetstidsberäknad. De arbetstidsberäknade ersättningarna förutsätter att det finns en arbetstid att utgå ifrån när ersättningen ska fastställas. I ett system med enbart historiska inkomster finns inga sådana uppgifter.

Vi lämnar förslag som innebär att för historiska inkomster ska en omfattning om heltid användas för att beräkna ett belopp per timme. För aktuella inkomster ska den aktuella omfattningen av arbete användas för att räkna ut ett belopp per timme. Om den aktuella inkomsten per timme är högre ska den historiska inkomsten räknas om via en arbetstidsfaktor så att ersättningsbeloppet blir korrekt. Det behövs för att vissa situationer inte ska över- eller underkompenseras.

Förmånsbestämmelser – arbetsförmåga

Vidare kommer den aktuella inkomsten och den aktuella arbetstiden att användas för att kunna fastställa arbetsförmågans nedsättning vid sjukdom. Då förhållandena mellan de historiska inkomsterna och den aktuella situationen kan skilja sig åt (omfattning av arbete kan ha förändrats etcetera) så lägger vi förslag på ett nytt regelverk för att avgöra arbetsförmågans nedsättning i relation till de historiska inkomsterna och omfattningen av det aktuella arbetet.

Kombinatörer

Enligt utredningens direktiv ska SGI för kombinatörer, det vill säga personer som har inkomst av både näringsverksamhet och anställning beaktas i arbetet. Vi lägger förslag på hur inkomster ska läggas samman vid fastställande av SGI för kombinatörer. Dessa förslag är utarbetade så att de även fungerar för våra övriga förslag på förmånsbestämmelser vad gäller arbetstidsbaserade ersättningar och arbetsförmågans nedsättning, samt för skyddad inkomst. I princip innebär våra förslag att inkomsterna för kombinatörer läggs ihop när SGI ska fastställas, men med vissa justeringar så att inte kombinatörerna blir under- eller överkompenserade då deras inkomstperioder från anställning och eget företagande kan ligga omlott, eller sekventiellt då uppgifterna om kombinatörers inkomster avser olika perioder och har olika frekvens (årlig och månadsvis).

Konsekvenser

De förslag vi lägger för den strukturella reformen avseende ett nytt regelverk för SGI innebär en utgiftsökning för staten på cirka två miljarder, där 200 miljoner är uppskattade kostnader för Försäkringskassan. Då våra förslag till viss del kan innebära beteendeförändringar hos de försäkrade har skattningarna ett visst mått av osäkerhet.

Förslagen innebär en finansiell transferering från stat till enskilda och indirekt till Sveriges kommuner. Utgiftsökningen beror primärt på att dagens system inte beaktar rörliga ersättningar i samma utsträckning som det förslag vi lägger, det vill säga att dagens system inte fullt ut beaktar människors faktiska inkomster samt inbetalda socialavgifter och egenavgifter. Utgiftsökningen för staten är till viss del också en effekt av att människor med våra förslag till nytt regelverk inte kan bli utkastade ur systemet från en dag till en annan, samt att fler människor kommer att få tillgång till systemen.

Införande

Vår bedömning är att våra förslag kan införas relativt snabbt. Det förutsätter vanligt beredningsarbete, men förslagen är utformade så att inte mycket ytterligare arbete behöver göras förutom för vissa

myndigheter. Försäkringskassan behöver en viss tid på sig att implementera regelverket på processnivå och behöver enligt deras egen bedömning bygga om sina IT-system till viss del, vilket tar en del tid och resurser i anspråk.

Apropå förutsebarhet och systemets komplexitet

En ständig balansgång i vårt arbete har varit att förslagen ska bidra till ett socialförsäkringssystem som är rättvist och som inte resulterar i över- eller underkompensationer för den enskilde i vissa situationer. Stundtals kan detta ingångsvärde kollidera med enkelhet i ett system. Vi har försökt att få reglerna så enkla som vi har förmått givet förbehållet att det ska bli rätt och riktigt för den enskilde och för systemet som helhet. Ibland kan våra förslag vara tekniskt utmanande, men vår bedömning är ändå att enskilda ska kunna förstå vad vissa tekniska lösningar resulterar i och hur de enskilda kan förhålla sig till de olika reglerna. Till exempel är våra förslag kring skyddad inkomst stundtals komplicerade till sin konstruktion, men genom att vårt föreslagna regelverk bygger på en genomgående automatisering så kommer den enskilde enkelt och snabbt att få veta att SGI inte minskar i skyddsvärda situationer. Vår bedömning är att våra förslag är i enlighet med direktivets uppdrag om ökade förutsebarhet. Man kan exemplifiera med delar av pensionssystemet och dagens socialförsäkringssystem, där pensionssystemet som uppvisar viss komplexitet, till exempel hur balanseringen i pensionssystemet fungerar och exakt hur det påverkar en enskilds pension, samt dagens komplexa regler i socialförsäkringen om SGI-skydd.

Balansen mellan att ha ett system som ger ”exakt rätt” och enkelhet och förutsebarhet är ingen vetenskap utan i vissa fall har sunt förnuft fått råda.

Avslutande kommentar

De samlade förslagen som vi lämnar i detta betänkande ger förutsättningar för en strukturell reform av socialförsäkringarna där:

- människors faktiska inkomster får en starkare betydelse än i dag,
- där fler personer som arbetar får tillgång till socialförsäkringssystemet,
- där skydd för inkomstbortfall i vissa situationer blir tydligare, mer proportionerligt och mindre styrande för människors beteenden,
- där personer med både inkomster av anställning och näringsverksamhet, så kallade kombinatörer, får ett tydligare och ett mer ändamålsenligt regelverk och
- där situationer som varit särskilt problematiska som situationen för konstnärer och kulturskapare, familjehemsföräldrar och medföljande till vissa utlandsarbetande får en ökad trygghet,
- där systemet i sin helhet blir mer effektivt tack vare en högre automatiseringsgrad och mindre andel felaktiga utbetalningar.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Särskild löneskatt ska för varje år betalas till staten med 24,26 procent på

1. ersättning som utfaller enligt kollektivavtalsgrundad avgångsbidragförsäkring som tecknas av arbetsgivare till förmån för arbetstagare,

2. avgångsersättning som på annan grund än kollektivavtalsgrundad avgångsbidragförsäkring utbetalas av staten, kommun eller kommunalförbund som arbetsgivare eller av Sveriges Kommuner och Lands-ting eller det för kommunerna och regionerna gemensamma organet för administration av personalpension, under förutsättning att arbets- givaren tillämpar kommunalt pensionsavtal eller av annan arbets- givare, under förutsättning att arbetsgivaren tillämpar kommu- nalt pensionsavtal och att borgen eller liknande garanti tecknats av kommun, kommunalförbund eller Sveriges Kommuner och Landsting,

3. avgångsersättning som omfattas av s.k. trygghetsavtal,

4. ersättning som utges enligt gruppsjukförsäkring som åtnjuts enligt grunder som fastställts i kollektivavtal mellan arbetsmark- nadens huvudorganisationer och den del ersättningen utgör komple- ment till sjukersättning eller till aktivitetsersättning,

5. ersättning som utges på grund av ansvarighetsförsäkring som åtnjuts enligt grunder som fastställts i kollektivavtal mellan arbets-

marknadens huvudorganisationer och den del ersättningen utges i form av engångsbelopp som inte utgör kompensation för förlorad inkomst,

6. bidrag som en arbetsgivare lämnar till

– en sådan vinstandelsstiftelse som avses i 25 kap. 21 § socialförsäkringsbalken om ersättningar från stiftelsen är avgiftsfria enligt 2 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980), eller

– en sådan vinstandelsstiftelse som avses i 59 kap. 26 § socialförsäkringsbalken om ersättningar från stiftelsen är avgiftsfria enligt 2 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980), eller

– en annan juridisk person med motsvarande ändamål med undantag för bidrag som lämnas till en pensions- eller personalstiftelse enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Skattskyldig är den som utgett sådan ersättning eller sådant bidrag som avses i första stycket.

Vid bestämmande av skatteunderlaget tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4–15 och 17–25 §§ socialavgiftslagen.

Vid bestämmande av skatteunderlaget enligt första stycket 5 ska bortses från ersättning för arbetsskada som inträffat före utgången av juni 1993 om ersättningen avser tid därefter samt från ersättning för arbetsskada som inträffat före utgången av år 1992 om skadan anmälts till allmän försäkringskassa eller Försäkringskassan efter utgången av juni 1993. Detta gäller dock endast ersättning som för en och samme arbetstagare beräknas på lönedelar som inte överstiger sju och en halv gånger prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre bestämmelser tillämpas för tid som avser tid före den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialavgiftslagen (2000:980) att 2 kap. 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 18 §

En sådan ersättning från en vinstandelsstiftelse eller från någon annan juridisk person med motsvarande ändamål, som enligt 25 kap. 21–23 §§ socialförsäkringsbalken inte ska beaktas vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst, är avgiftsfri.

En sådan ersättning från en vinstandelsstiftelse eller från någon annan juridisk person med motsvarande ändamål, som enligt 59 kap. 26–28 §§ socialförsäkringsbalken inte ska beaktas vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst, är avgiftsfri.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre bestämmelser tillämpas för tid som avser tid före den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 25 kap., 26 kap. och 28 kap. 16 § ska upphöra att gälla,

dels att 6 kap. 10 §, 27 kap. 10 §, 27 kap. 46 §, 28 kap. 3 §, 28 kap. 5 §, 28 kap. 6 §, 28 kap. 8 §, 28 kap. 9 §, 28 kap. 11 §, 28 kap. 12 §, 28 kap. 13 §, 28 kap. 14 §, 28 kap. 15 §, 28 kap. 17 § och 28 kap. 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 25 kap., och två nya paragrafer 35 a § i 12 kap. samt 11 a § i 28 kap. av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

10 §

Försäkringen enligt 6 § fortsätter att gälla efter efterskyddstiden enligt 8 § så länge *bestämmelserna i 26 kap. 11–16 §§ om sjukpenninggrundande inkomst vid förvärvsavbrott (SGI-skyddad tid) är tillämpliga på* personen.

Försäkringen enligt 6 § fortsätter gälla efter efterskyddstiden enligt 8 § så länge *det går att fastställa en sjukpenninggrundande inkomst för personen enligt bestämmelserna i 25 kap.*

12 §

För *biståndsarbetare m.fl. enligt 5 kap. 6 § som till följd av utlandsarbete inte omfattas av den arbetsbaserade försäkringen och som efter utlandstjänstgöringens slut återvänder till Sverige ska efterskyddstiden börja löpa först efter återkomsten, om utlandstjänstgöringen varat längst fem år.*

För *sådana biståndsarbetare m.fl. som avses i 5 kap. 6 § och för sådana medföljande familjemedlemmar som avses i 5 kap 8 §, som har ansetts bosatta i Sverige under vistelse utomlands, ska efterskyddstiden börja löpa först efter återkomsten till Sverige, om den sker inom eller direkt efter den tid då de enligt bestämmelserna i 5 kap. ansågs bosatta i Sverige under utlandsvistelsen.*

12 kap.**35 a §**

240-dagarsvillkoret i 35 § 1 ska anses uppfyllt även för en enskild som sammanlagt har fått inkomster på minst 85 000 kronor under de tolv kalendermånader som närmast föregår förlossningen eller den förväntade förlossningen, om den enskilde har fått minst en åttondel av detta belopp före den sjunde kalendermånaden innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske och minst ytterligare en åttondel av beloppet före var och en av de därpå följande månaderna innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske.

25 kap.**Allmänna bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst****Innehåll**

- 1 §** I detta kapitel finns grundläggande bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst i 2–5 §§. Vidare finns bestämmelser om
- hur den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas i 6–21 §§,
 - särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i vissa situationer i 22–26 §§,
 - sjukpenninggrundande inkomst under och efter förvärvsavbrott av skäl som anges i 27–38 §§,
 - återställande av förlorad sjukpenninggrundande inkomst i 39–40 §§, och
 - kommunikation i 41 §.

Grundläggande bestämmelser

2 § Sjukpenninggrundande inkomst är en årsinkomst i pengar från anställning eller näringsverksamhet som kan beräknas enligt reglerna i detta kapitel.

3 § Försäkringskassan ska besluta om sjukpenninggrundande inkomst

- om det behövs för att avgöra rätten till en förmån eller för att beräkna en förmån enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken eller i annan författning,
- om det i övrigt behövs för handläggningen av ett ärende, eller
- om en enskild särskilt begär det även om något ersättningsärende inte är aktuellt.

4 § Ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst gäller tills att den enskildes inkomstförhållanden eller andra omständigheter förändras på ett sätt som har betydelse för rätten till eller storleken på en förmån.

5 § Av ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst ska framgå hur stor den sjukpenninggrundande inkomsten är och i vilken utsträckning denna avser inkomst från anställning eller inkomst från näringsverksamhet.

Hur den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas

6 § Sjukpenninggrundande inkomst ska beräknas utifrån inkomster som den enskilde har haft (historisk inkomst) och utifrån inkomster som den enskilde kan antas komma att ha (aktuell inkomst) under de förutsättningar som beskrivs i 8–13 §§.

7 § Om både historisk och aktuell inkomst beräknas för en enskild, ska den sjukpenninggrundande inkomsten beslutas till det belopp som följer av beräkningen av aktuell inkomst endast om den blir högre än det belopp som följer av beräkningen av historisk inkomst.

Beräkning av historisk inkomst

8 § Historisk inkomst beräknas endast för enskilda som inte har uppnått riktåldern för pension vid ingången av den månad som den sjukpenninggrundande inkomsten ska bestämmas för.

9 § Den historiska inkomsten är

1. summan av de inkomster av anställning som den enskilde har fått under tolv månader och

2. ett genomsnitt av de inkomster från näringsverksamheten som framgår av

– beslut om debitering av preliminär skatt för året som föregår det år som den sjukpenninggrundande inkomsten ska fastställas för, och

– inkomster från näringsverksamhet som framgår av beslut om slutlig skatt för första året (år 1) och andra året (år 2) som föregår året före det år som den sjukpenninggrundande inkomsten ska fastställas för.

Om den enskilde under en sådan månad som anges i första stycket 1 har fått inkomster av anställning som tjänats in under minst två månader, kan inkomsterna fördelas på de månader som inkomsterna hänförs till, om den enskilde särskilt begär det.

Om ramtiden enligt första stycket innehåller det första och det andra kalenderåret under vilket den enskilde hade rätt till beräkning av aktuell inkomst enligt 23 § första stycket, ska inkomsten under det året eller de åren fastställas till den aktuella inkomsten som följer av 23 § om den därigenom blir högre än om den beräknas enligt första och andra styckena.

Första stycket 2 gäller endast om den enskilde bedrivit näringsverksamhet under minst en av de senaste tolv månaderna som föregår den månad som den historiska inkomsten ska fastställas för.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela ytterligare föreskrifter om hur inkomsterna ska räknas.

Beräkning av aktuell inkomst

10 § Aktuell inkomst beräknas för en enskild som förvärvsarbetar, eller som skulle ha förvärvsarbetat om inte någon sådan skyddsvärd situation som avses i 33 §, 35 § andra stycket eller 37 § andra stycket hade förhindrat detta.

Första stycket gäller endast under förutsättning att arbetet har pågått minst en månad eller skulle ha kommit att pågå minst en månad om inte anledning som ger rätt till ersättning enligt 33 §, 35 § andra stycket eller 37 § andra stycket hade förhindrat detta.

11 § Den aktuella inkomsten får läggas till grund för ersättning tidigast från och med den första dagen i den ersättningsperiod som infaller i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om den enskildes inkomster.

12 § Den aktuella inkomsten är 97 procent av

1. den ordinarie lön eller motsvarande normal inkomst från anställning per månad som det kan förväntas att den enskilde kommer att få eller skulle ha kommit att få från ett sådant arbete som avses i 10 §, multiplicerat med tolv, respektive

2. den årsinkomst från näringsverksamhet som det kan förväntas att den enskilde kommer att få eller skulle ha kommit att få från ett sådant arbete som avses i 10 §.

13 § Vid tillämpningen av 10 § ska en sådan behovsanställd som avses i 27 kap. 16 a § första stycket anses ha ett sådant arbete som avses i 10 § under den tid som avses i 27 kap. 16 a § andra stycket.

14 § Sjukpenninggrundande inkomst som beräknas på aktuell inkomst för en enskild som är föräldraledig enligt föräldraledighetslagen (1995:584) från en anställning, ska beräknas utifrån hur den enskilde skulle ha arbetat i anställningen om han eller hon inte hade varit föräldraledig. Denna beräkning gäller som längst i tretton månader räknat från och med den månad då den enskilde först tillträdde anställningen, eller på nytt tillträdde anställningen i hel omfattning efter en tjänstledighet av annan anledning.

Inkomster som är sjukpenninggrundande

15 § Vid beräkningen enligt 9 och 12 §§ räknas som inkomst från anställning

1. kontant ersättning som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980), om inte annat följer av 18 §,
2. statlig ersättning för arbete i etableringsjobb, och
3. annat som ska anses vara inkomst av anställning enligt 27 §.

16 § Vid beräkning av inkomst av näringsverksamhet beaktas

1. inkomster som den enskilde är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980), om inte annat följer av 18 §, och
2. annat som ska anses vara inkomst från näringsverksamhet enligt 27 §.

Inkomster som inte är sjukpenninggrundande

17 § Följande inkomster är inte sjukpenninggrundande och ska bortses från vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst enligt 8–12 §§

1. inkomst av förvärvsarbete som den enskilde utför under tid för vilken han eller hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 §, och
2. inkomst som en enskild har haft innan han eller hon beviljades aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta utöver vad som följer av 26 §.

Uppgifter som ska användas vid beräkningen

18 § Beräkningen av den enskildes sjukpenninggrundade inkomst ska grundas på

1. uppgifter om tidigare inkomster som har deklarerats till Skatteverket av en arbetsgivare,
2. den uppskattning av den enskildes inkomster som gjorts vid beslut om slutlig eller preliminär skatt,

3. Den inkomst av näringsverksamhet som ligger till grund för egenavgifter enligt SAL, eller
4. annan uppgift som är relevant.

Regler om avrundning samt om högsta och lägsta belopp

19 § När sjukpenninggrundande inkomst beräknas ska aktuell respektive historisk inkomst av anställning och näringsverksamhet beräknas var för sig och avrundas till närmast lägre hundratal kronor.

20 § Den sjukpenninggrundande inkomsten får inte beslutas till ett belopp som överstiger 10,0 prisbasbelopp. Om inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet tillsammans överstiger 10,0 prisbasbelopp ska inkomst av näringsverksamhet i första hand uteslutas.

21 § Sjukpenninggrundande inkomst som understiger 42,5 procent av ett prisbasbelopp ska inte beslutas.

Särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i vissa situationer

Nyttillträde på arbetsmarknaden

22 § En enskild som har avslutat studier på en av treutbildningsnivåer och som inte avser att fortsätta studera ska anses som nyttillträdd på arbetsmarknaden om han eller hon påbörjar en anställning inom tolv månader från utgången av den månad som studiernas avslutades.

Det finns tre utbildningsnivåer;

1. grundskolenivå,
2. gymnasienivå, och
3. högskolenivå.

Med grundskolenivå enligt andra stycket 1 avses sådana studier som omfattas av 10–12 kap. och 20 kap. skollagen (2010:800).

Med gymnasienivå enligt andra stycket 2, avses Allmän kurs på folkhögskola och sådana studier som omfattas av 16–17 och 19–20 kap. skollagen.

Med högskolenivå enligt andra stycket 3 avses sådana som studier som omfattas av högskolelagen (1992:1434) eller lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.

Vid beräkning av aktuell inkomst ska den enskilde anses ha börjat arbeta i anställningen i första stycket från utgången av den månad då han eller hon avslutade studierna. Anställningen ska därefter anses pågå under en tid om tolv månader, även om anställningen varar kortare tid.

Vid beräkning av historisk inkomst ska den enskilde anses ha arbetat i anställningen i första stycket från utgången av den månad då han eller hon avslutade studierna och tolv månader framåt, även om anställningen har varat kortare tid.

En enskild kan inte vara nytillträdd mer än en gång per utbildningsnivå.

Start av näringsverksamhet

23 § För en enskild som bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform och är företagare i den mening som avses i 34–34 c §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, eller som bedriver näringsverksamhet i någon annan form, ska den aktuella inkomsten av näringsverksamhet enligt 10 § beräknas till ett belopp som minst motsvarar en aktuell inkomst som skulle ha beräknats för den enskilde om han eller hon hade fått skälig lön för motsvarande arbetsuppgifter som anställd.

Beräkningen av aktuell inkomst enligt första stycket gäller under en tid om 36 månader räknat från den månad då en anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har gjorts eller borde ha gjorts (uppbyggnadsskedet). I det fall den enskilde inte är skyldig att göra en anmälan för registrering, ska uppbyggnadsskedet räknas som om en sådan skyldighet hade funnits.

Om den enskilde efter det att anmälan om registrering enligt andra stycket gjordes, borde ha gjorts eller ska anses som gjord, börjar bedriva samma verksamhet i en annan sådan företagsform som avses i första stycket ska uppbyggnadsskedet räknas från det att den första näringsverksamheten påbörjades.

Avtalat korttidsarbete

24 § För en enskild som deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, ska inkomsten från det arbete som arbetstidsförkortningen avser räknas som om arbetstidsförkortningen inte hade förelegat.

Stipendier

25 § För en enskild som har fått ett statligt konstnärspolitiskt stipendium ska stipendiebeloppet räknas som inkomst av anställning vid beräkning av historisk inkomst. Beloppet ska därvid fördelas jämnt över den tid som stipendiet avser.

Under tid som en enskild mottar konstnärspolitiskt stipendium ska vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst bortses från inkomsten som grundas på det konstnärspolitiska stipendiet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka statliga konstnärspolitiska stipendier som får räknas som sjukpenninggrundande inkomst.

Enskilda som får vissa förmåner

26 § När historisk inkomst ska beräknas för en enskild som får aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta enligt bestämmelser i denna avdelning, ska en justeringsinkomst beräknas i stället för inkomster av anställning och näringsverksamhet, till den del ramtiden avser tid innan han eller hon fick förmånen.

Justeringsinkomsten är den sjukpenninggrundande inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen har beviljats för, minskad med

1. en andel som motsvarar omfattningen av aktivitetsersättningen eller sjukersättningen, eller

2. en andel som motsvarar mellanskillnaden mellan den inkomsten och den förväntade inkomst efter skadan som har uppskattats vid beslutet om livränta.

Regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i samband med vissa förvärvsavbrott

Skyddad inkomst

27 § Om den enskildes inkomster under ramtiden har minskat i samband med någon sådan skyddsvärd situation som avses i 33–38 §§, ska inkomsten enligt 9 § beräknas som om en sådan minskning inte hade skett (skyddad inkomst) enligt vad som följer av 28–32 §§.

Till den del den enskildes sjukpenninggrundande inkomst innehåller sådan skyddad inkomst som avses i första stycket som har beräknats för ett tidigare kalenderår än det år som den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas för, ska den räknas upp med ett belopp som motsvarar den procentuella skillnaden mellan det prisbasbelopp som gällde för det förstnämnda året och det prisbasbelopp som gäller för det år som den sjukpenninggrundade inkomsten ska beräknas för.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om hur omräkning enligt andra stycket ska göras.

Inkomstminskning

28 § Vid tillämpning av 27 § ska inkomsten anses ha minskat om den inkomst som kan beräknas för den enskilde enligt 9 § är lägre än den motsvarande inkomst som den enskilde hade närmast innan den skyddsvärda situationen förelåg eller den inkomst som var aktuell för den enskilde när den skyddsvärda situationen förelåg.

En minskning av inkomsten enligt första stycket ska anses ha samband med en skyddsvärd situation i den mån den enskilde

1. under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg eller månaden därpå (skyddstid) har fått en lägre inkomst av anställning än vad han eller hon hade under motsvarande månad ett år tidigare eller än den inkomst per månad som har eller kunde ha bestämts som aktuell inkomst enligt 10–14 §§ och 7 § (referensinkomst), och skillnaden däremellan motsvarar omfattningen av den skyddsvärda situationen,

2. under det år då den skyddsvärda situationen förelåg eller året därpå (skyddstid) har fått en lägre inkomst av näringsverksamhet än

vad han eller hon hade tre år tidigare eller än den årliga inkomst som har eller kunde ha bestämts enligt 10–14 §§ och 7 § (referensinkomst), och skillnaden däremellan motsvarar omfattningen av den skyddsvärda situationen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva om villkor för att en inkomstminskning som har skett under en senare månad än vad som avses i andra stycket 1 ska anses ha samband med den skyddsvärda situationen.

Den skyddsvärda situationens omfattning

29 § Vid beräkningen av den omfattning i vilken en skyddsvärd situation har förelegat ska varje hel dag då en sådan situation som avses i 33–38 §§ har förelegat anses utgöra en skyddsdag.

Som mest ska 28 sådana dagar som avses i första stycket beaktas per månad om skyddad inkomst ska beräknas för inkomst av anställning och 336 sådana dagar beaktas per år om skyddad inkomst ska beräknas för inkomst av näringsverksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att dagar med ersättning som avses i 33–38 §§ som inte utges för arbetsfria dagar eller som bara under vissa villkor utges för arbetsfria dagar, ska räknas som ett högre antal dagar än vad som följer av första stycket, samt att dagar då en sådan situation som avses i 33–38 §§ har förelegat för den som har inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet, ska räknas som ett högre antal dagar än vad som följer av första stycket.

Skyddsvärdet

30 § Vid uppskattningen av den omfattning i vilken en skyddsvärd situation har förelegat ska skydds dagar enligt 29 § tilldelas ett skyddsvärde. Skyddsvärdet beräknas för inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet var för sig enligt 31 och 32 §§. Skyddsvärdet beräknas för månader eller år som ingår i den skyddstid som avses i 28 § andra stycket, och som ingår i ramtiden vid beräkning av sjukpenningsgrundande inkomst enligt 9 §.

Vid beräkning av skyddsvärdet menas med genomsnittsinkomst den genomsnittliga inkomst per månad eller per år som den enskilde

hade närmast innan den skyddsvärda situationen förelåg, eller som var aktuell för den enskilde när den skyddsvärda situationen förelåg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får dock föreskriva att genomsnittsinkomsten ska beräknas utifrån en sjukpenninggrundande inkomst som har beslutats för den enskilde som tidigast för den månad då den skyddsvärda situationen förelåg.

31 § Vid beräkning av skyddad inkomst av anställning är skyddsvärdet för en månad lika med referensinkomsten sedan denna har minskats med differensen mellan 28 och antalet skydds dagar gånger genomsnittsinkomsten delad med 28. Skyddsvärdet får dock inte därigenom bli högre än tre gånger genomsnittsinkomsten delad med 28 och multiplicerad med antalet skydds dagar, om inte annat följer av andra stycket.

Om inte annat följer av tredje stycket, får skyddsvärdet inte räknas till ett lägre belopp än till

1. genomsnittsinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar, eller
2. referensinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar.

Skyddsvärdet för den andra månaden i skyddstiden ska utan hinder av andra stycket minskas med ett belopp som motsvarar den inkomstminskning som har skett under den första månaden i skyddstiden, i den mån denna inte överstiger det skyddsvärde som har beräknats för den månaden.

32 § Vid beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet beräknas skyddsvärdet enligt 31 § per år i stället för per månad. Talet 336 används därvid i stället för 28.

Vid egen eller annans sjukdom samt smitta

33 § En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått

1. sjukpenning,
2. rehabiliteringspenning,
3. smittbärappenning,
4. tillfällig föräldrapenning, eller
5. närståendepenning.

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått ersättning från arbetsskadeförsäkringen som motsvarar sjukpenning eller rehabiliteringspenning eller en därmed jämförbar förmån.

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då en enskild som ansökt om sjukpenning har väntat på slutligt beslut i ärendet samt under tid för vilken den enskilde inte har fått sjukpenning trots att hans eller hennes arbetsförmåga har varit nedsatt på ett sätt som berättigar till sjukpenning.

Tid som avses i tredje stycket ska dock inte anses vara skyddsvärd för de första fjorton dagarna i ett sjukdomsfall, och inte heller i övrigt om det finns skäl som talar emot det.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

34 § En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått

1. arbetslöshetsersättning som avses i lagen om arbetslöshetsförsäkring, eller

2. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått periodiskt ekonomiskt stöd enligt ett särskilt avtal mellan arbetsmarknadens parter i stället för någon av ovanstående ersättningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får bestämma ytterligare villkor för de situationer där detta ska gälla.

Vid plikttjänstgöring och militär utbildning

35 § En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde genomgått utbildning som rekryt inom Försvarsmakten eller annan militär utbildning.

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått sådan dagpenning som avses i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Studier

36 § En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde har bedrivit studier, för vilka han eller hon

1. har fått studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395), eller
2. utan att ha fått studiestöd har bedrivit studier på minst halvtid för vilka studiemedel fick lämnas enligt studiestödslagen under förutsättning att studierna bedrevs på eftergymnasial nivå eller bedrivs från och med det andra kalenderhalvåret det år den enskilde fyllde 20 år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka studier som medför att beräkning av skyddad inkomst ska göras.

Graviditet

37 § En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde varit gravid, för de sex månaderna som närmast föregår barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen.

En skyddsvärd situation ska utöver vad som anges i första stycket också anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått graviditetspenning.

Föräldraledighet

38 § En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde kan antas ha vårdat ett barn i någon omfattning, om den enskilde var förälder till barnet eller likställdes med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte hade fyllt ett år.

Det som föreskrivs i första stycket gäller även vid adoption av barn som inte fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år hade förflutit sedan den enskilde fick barnet i sin vård.

En skyddsvärd situation ska utöver vad som anges i första stycket också anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått föräldrapenning.

Återställande av förlorad sjukpenninggrundande inkomst

Efter en period med vissa förmåner eller viss utlandsvistelse

39 § När historisk inkomst ska beräknas för en enskild som tidigare har fått aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta enligt bestämmelser i denna balk, ska en återställningsinkomst beräknas till den del ramtiden avser tid under vilken han eller hon fick förmånen, om det är mer förmånligt för den enskilde.

Återställningsinkomsten är

1. den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad då förmånen upphörde, och

2. den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen först beviljades för sedan dessa inkomster har minskats med ett belopp som motsvarar den justeringsinkomst som avses i 26 § om en sådan har bestämts eller skulle kunna ha bestämts och räknats upp med den procentuella mellanskillnaden mellan prisbasbeloppet det år som förmånen först beviljades och det år då förmånen upphörde.

Återställningsinkomsten enligt andra stycket får inte överstiga den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen först beviljades för, sedan denna räknats upp med den procentuella mellanskillnaden mellan prisbasbeloppet det år som förmånen först beviljades och det år då rätten till förmånen upphörde.

40 § En återställningsinkomst ska beräknas för enskilda som har återvänt till Sverige efter en utlandsvistelse under vilka de har ansetts bosatta i Sverige enligt 5 kap. 6 eller 8 §§. Den månad då den enskilde reste från Sverige räknas då som den månad från vilken förmån har beviljats och den månad då den enskilde återvände till Sverige räknas som den månad då förmånen upphörde.

Kommunikation

41 § Beslut om sjukpenninggrundande inkomst får fattas utan föregående underrättelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***27 kap.**

10 §

För de första 14 dagarna i en sjukperiod lämnas sjukpenning som svarar mot sjukpenninggrundande inkomst av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

Med tid för förvärvsarbete enligt första stycket likställs tid som avses i 25 kap. 28 §.

För de första 14 dagarna i en sjukperiod lämnas sjukpenning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

46 §

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt ska det beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen inte kan utföra sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne.

Om den försäkrade på grund av sjukdomen behöver avstå från förvärvsarbete under minst en fjärdedel av sin normala arbetstid en viss dag, ska hans eller hennes arbetsförmåga anses nedsatt i minst motsvarande grad den dagen.

Vid bedömningen av i vilken omfattning arbetsförmågan är nedsatt enligt 45 § 2–4 gäller att arbetstiden varje dag ska minskas i motsvarande grad eller, om arbetstiden förläggs på ett annat sätt, att arbetstidens förläggning inte får försämra möjligheterna till återgång i arbete.

För den som är arbetslös ska den normala arbetstiden anses vara 40 timmar per vecka. Om han eller hon uppbär partiell aktivitetsersättning eller sjukersättning ska dock den normala arbetstiden anses vara 40 timmar minskat med en andel som motsvarar omfattningen av aktivitetsersättningen eller sjukersättningen.

Vid bedömningen av i vilken omfattning arbetsförmågan är nedsatt enligt 45 § 2–4 gäller att arbetstiden varje dag ska mins-

kas i motsvarande grad eller, om arbetstiden förläggs på ett annat sätt, att arbetstidens förläggning inte får försämra möjligheterna till återgång i arbete.

28 kap.

3 §

Kalenderdagsberäknad sjukpenning lämnas för alla dagar i veckan oavsett om den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete eller inte.

Arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas bara för timmar eller dagar när den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat.

Arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas bara för timmar eller dagar när den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat. *Med förvärvsarbete likställs dagar för vilken den försäkrade skulle ha fått dagpenning från arbetslöshetskassa och dagar som skulle ha räknats som karensdagar enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.*

5 §

Sjukpenning ska arbetstidsberäknas

1. under de första 14 dagarna i en sjukperiod enligt 27 kap. 10 och 11 §§, om inte annat följer av 6 § tredje stycket,
2. under studietid som avses i 27 kap. 12 §,
3. under tid med periodiskt ekonomiskt understöd som avses i 27 kap. 13 §,
4. under deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program som avses i 27 kap. 14 §,
5. under behandling eller rehabilitering som avses i 27 kap. 15 §, och
6. under pliktjänstgöring som avses i 27 kap. 16 §.

Det som föreskrivs i första stycket gäller endast till den del sjukpenningen motsvarar sjukpenninggrundande inkomst av anställning. Om den försäkrade har inkomst även av annat förvärvsarbete, ska

sjukpenningen kalenderdagsberäknas i den delen.

6 §

Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade

Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning

1. är helt eller delvis arbetslös, om inte annat följer av tredje stycket,

2. får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning, eller

3. är egenföretagare och har en sjukpenninggrundande inkomst som består av endast inkomst av annat förvärvsarbete.

Om sjukpenning till en familjehemsförälder ska beräknas på grundval av en sjukpenninggrundande inkomst som omfattar ersättning för vården, ska sjukpenning som motsvarar denna ersättning kalenderdagsberäknas.

Om sjukpenning till en familjehemsförälder ska beräknas på grundval av en sjukpenninggrundande inkomst som omfattar ersättning för vården, ska sjukpenning som motsvarar denna ersättning kalenderdagsberäknas.

För en försäkrad som avses i första stycket 1 lämnas kalenderdagsberäknad sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod endast om den försäkrade är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar

mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om det som nu föreskrivits skulle framstå som oskäligt, får kalenderdagsberäknad sjukpenning ändå lämnas under de första 14 dagarna i sjukperioden.

8 §

Om en arbetsgivare ska svara för sjuklön för samma dag som sjukpenning kommer i fråga, ska sjukpenningens storlek beräknas på grundval av en sjukpenninggrundande inkomst som inte omfattar anställningsförmåner från den arbetsgivaren. Den sjukpenninggrundande inkomsten ska inte heller omfatta statlig ersättning som lämnas för arbete i etableringsjobb hos den arbetsgivare som ska svara för sjuklön.

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

Den ordinarie arbetstiden eller den motsvarande normala arbetstiden beräknas i de fall som anges i första stycket på grundval av beräknat antal timmar i förvärvsarbete hos arbetsgivare som inte ska svara för sjuklön.

9 §

För en familjehemsförälder som får ersättning för vården för tid då sjukpenning kommer i fråga, ska sjukpenningens storlek och *årsarbetstiden* beräknas på en sjukpenninggrundande inkomst respektive ett beräknat antal timmar i förvärvsarbete som inte omfattar ersättningen.

För en familjehemsförälder som får ersättning för vården för tid då sjukpenning kommer i fråga, ska sjukpenningens storlek och *ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid* beräknas på en sjukpenninggrundande inkomst respektive ett beräknat antal timmar i förvärvsarbete som inte omfattar ersättningen.

11 §

Till den del den försäkrade är arbetslös lämnas hel sjukpenning med högst 543 kronor om dagen. Detta gäller dock inte sjukpenning som avses i 27 kap. 6 eller 16 a §.

Till den del den försäkrade är arbetslös enligt 11 a § ska sjukpenning räknas ned med en faktor som erhålls genom att mellanskillnaden mellan den enskildes historiska inkomst enligt 25 kap. 9 § och hans eller hennes aktuella inkomst enligt 25 kap 12 § delas med den del av den historiska inkomsten som motsvarar den del till vilken den enskilde anses vara arbetslös enligt 11 a §. Om det framräknade beloppet överstiger en motsvarande andel av 543 kronor, ska sjukpenningen till den del den avser arbetslöshet i stället beräknas till den motsvarande andelen av 543 kronor. Det gäller dock inte sjukpenning som avses i 27 kap. 6 § och inte heller sjukpenning som avses i 28 kap 6 §

Om den enskilde anses vara arbetslös till någon del enligt 11 a §, ska sjukpenningen till den del den avser förvävarsarbete, räknas upp med en faktor som erhålls genom att den del av den enskildes historiska inkomst som avses i 25 kap. 9 § som motsvarar förvävarsarbete enligt 11 a §, delas med den enskildes aktuella inkomst enligt 25 kap. 12 §.

11 a §

Om den enskilde förvävsarbetar, ska hans eller hennes arbetstid uppmätt i timmar per vecka delas med 34 och hans eller hennes

aktuella inkomst av förvärvsarbete delas med 87,5 procent av hans eller hennes SGI. Den högsta av dessa kvoter ska avrundas nedåt till närmsta fjärdedel av 1. Den enskilde ska anses vara arbetslös till resterande del.

Om den försäkrade bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 25 kap. 12 § 2. ska hans eller hennes inkomst av näringsverksamhet enligt 25 kap 9 § räknas som aktuell inkomst vid tillämpning av andra stycket om den är högre än den inkomst som avses i 25 kap. 12 §. Det gäller dock inte om den försäkrade har upphört med verksamheten på det sätt som avses i 35–36 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, av annat skäl än vad som avses i 25 kap. 33 §, 35 § andra stycket eller 37 § andra stycket.

12 §

När arbetstidsberäknad sjukpenning ska beräknas tillämpas

- 13 och 16 §§, om sjukpenning ska lämnas för endast en dag, och
- 14–16 §§, om sjukpenning ska lämnas för mer än en dag.

Hel arbetstidsberäknad sjukpenning motsvarar per dag beräkningsunderlaget enligt 7 § 1. eller 2. till den del det avser inkomst av anställning, delat med talet 2 080 gånger det antal timmar som den enskilde skulle ha haft som ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid för den dagen. Om antalet timmar eller det sammanlagda antalet timmar inte uppgår till ett helt timtal, ska avrundning göras till närmaste hela tim-

tal, varvid halv timme avrundas uppåt.

Sjukpenning som beräknas enligt första stycket ska multipliceras med en faktor som erhålls genom att kvoten av den enskildes aktuella inkomst enligt 25 kap. 12 § och det antal timmar per vecka som han eller hon har som ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid i sitt aktuella arbete, gånger 52, delas med det timbelopp som avses i första stycket och avrundas nedåt till två decimaler (arbetstidsfaktor). Om det tal som därigenom erhålls är lägre än 1 används talet 1.

Sjukpenning enligt första och andra stycket avrundas till närmaste hela kronantal, varvid 50 öre avrundas uppåt.

13 §

Om sjukpenning ska lämnas för endast en dag, ska hel sjukpenning beräknas enligt följande:

1. Först ska beräkningsunderlaget enligt 7 § 1 eller 2 divideras med årsarbetstiden, varefter kvoten avrundas till närmaste hela kronantal.

2. Därefter ska kvoten som fås i 1 multipliceras med antalet timmar av ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid.

Om sjukpenning ska arbets-tidsberäknas enligt 12 § för dagar då den enskilde också får rehabiliteringspenning, graviditetspenning eller föräldrapenning, ska sjukpenning inte lämnas i en högre omfattning än att den enskilde sammanlagt får hel förmån för en dag. Arbets-tidsberäknad sjukpenning enligt 12 § ska för dagar då den enskilde också får rehabiliteringspenning, graviditetspenning eller föräldrapenning lämnas för ett antal timmar som motsvarar det antal timmar som den enskilde skulle ha arbetat, delat med differensen mel

lan 1 och den omfattning i vilken rehabiliteringspenning, graviditetsspenning eller föräldrapenning lämnas för samma dag.

14 §

Om sjukpenning på samma förmånsnivå lämnas för mer än en dag, ska hel sjukpenning för dag beräknas för dessa dagar enligt följande:

1. Först ska kvoten enligt 13 § 1 beräknas.

2. Därefter ska kvoten enligt 1 multipliceras med det sammanlagda antalet timmar av ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid som avser dessa dagar.

3. Slutligen ska den produkt som fås i 2 divideras med antalet dagar med sjukpenning.

Om arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas på grundval av inkomst av näringsverksamhet, ska hel arbetstidsberäknad sjukpenning för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget enligt 7 § 1. eller 2. till den del det avser inkomst av näringsverksamhet, och 260. Beloppet avrundas till närmaste hela kronotal, varvid 50 öre avrundas uppåt.

Arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas under högst fem kalenderdagar per sjudagarsperiod. För det fall den försäkrade avstår från förvärsarbete under fler än fem kalenderdagar under en sjudagarsperiod, lämnas arbetstidsberäknad sjukpenning för de första fem dagarna i perioden. Sjudagarsperioden ska alltid beräknas med utgångspunkt i den dag för vilken ersättning begärs, varefter de närmast föregående sex dagarna räknas med i perioden.

Om den försäkrade har upphört med verksamheten på det sätt som avses i 35–36 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, av annat skäl än vad som avses i 25 kap. 33 §, 35 § andra stycket eller 37 § andra stycket, gäller att sjukpenning enligt första

stycket lämnas för dagar då den enskilde annars skulle ha fått arbetslöshetsersättning.

Sjukpenningen får därvid inte lämnas till ett högre belopp än 760 kronor per dag.

15 §

Om sjukpenning lämnas på olika förmånsnivåer för mer än en dag ska de timmar som avser samma nivå adderas var för sig. Sjukpenning ska beräknas för varje sådan period för sig.

Om arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas på grundval av inkomst av anställning till en försäkrad som är arbetslös och som annars skulle ha fått arbetslöshetsersättning, ska hel arbetstidsberäknad sjukpenning för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget enligt 7 § 1 eller 2 §, till den del det avser inkomst av anställning, och 260. Beloppet avrundas till närmaste hela kröntal, varvid 50 öre avrundas uppåt. Sjukpenningen får därvid inte lämnas till ett högre belopp än 760 kronor per dag.

16 §

Om antalet timmar eller det sammanlagda antalet timmar enligt 13–15 §§ inte uppgår till ett helt timtal, ska avrundning göras till närmaste hela timtal, varvid halv timme avrundas uppåt.

Sjukpenning avrundas till närmaste hela kröntal, varvid 50 öre avrundas uppåt.

(upphävs)

17 §

Om den försäkrades sjukpenning i de fall som avses i 5 § motsvarar sjukpenninggrundande inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete beräknas beloppet av hel sjukpenning för dag enligt följande:

1. Den del av sjukpenningen som motsvarar inkomst av anställning beräknas enligt 12–16 §§.

2. Den del av sjukpenningen som motsvarar inkomst av annat förvärvsarbete beräknas enligt 10 och 11 §§.

Om den försäkrades sjukpenning i de fall som avses i 5 § motsvarar sjukpenninggrundande inkomst av såväl anställning som näringsverksamhet beräknas beloppet av hel sjukpenning för dag enligt följande:

1. Den del av sjukpenningen som motsvarar inkomst av anställning beräknas enligt 12–13 §§ och 15 §.

2. Den del av sjukpenningen som motsvarar inkomst från näringsverksamhet beräknas enligt 14 §.

18 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om *schablon*-beräkning av ordinarie arbetstid och motsvarande normal arbetstid.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om beräkning av ordinarie arbetstid och motsvarande normal arbetstid, *samt om hur beräkning av sjukpenning enligt detta kapitel ska göras,*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas även på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet.
 3. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i fråga om förmåner som avser tid före den 1 januari 2026.
 4. Om en enskilds sjukpenninggrundande inkomst vid ikraftträdandet skulle ha omfattats av SGI-skydd enligt äldre bestämmelser ska, om det är mer förmånligt för den enskilde, den del av den sjukpenninggrundande inkomsten som beräknats på

- inkomst av anställning utgöra historisk inkomst med en tolfte-del av årsinkomsten per månad för perioden januari–december 2025 som inkomst från anställning, och
- inkomst av annat förvärvsarbete utgöra historisk inkomst för kalenderåren 2023–2025 som inkomst från näringsverksamhet.

1.4 Förslag till förordning om beräkning av skyddad inkomst

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om hur skyddad inkomst som avses i 25 kap. 27–28 §§ socialförsäkringsbalken ska beräknas.

2 § Årlig uppräknings enligt 25 kap. 28 § socialförsäkringsbalken ska göras genom att de inkomster från tidigare år som har betydelse för beräkningen av skyddad inkomst enligt 28–31 §§ multipliceras med den procentuella förändringen av prisbasbeloppet för det år som sjukpenninggrundande inkomst ska beräknas för jämfört med prisbasbeloppet för året närmast dessförinnan, om denna är positiv. Därefter beräknas sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 kap. som om den enskilde haft dessa inkomster.

Omräkning enligt första stycket ska göras om sjukpenninggrundande inkomst ska bestämmas från och med februari ett visst år beträffande sådana inkomster som den enskilde hade under det kalenderår som närmast föregår året före det år som sjukpenninggrundande inkomst ska beräknas för. Om sjukpenninggrundande inkomst ska bestämmas för januari ska omräkningen i stället avse de inkomster som den enskilde hade under det kalenderår som inföll tre år tidigare.

Det som sägs i första och andra stycket tillämpas på motsvarande sätt för tidigare år som ingår i en ramtid vid beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet.

3 § För den som kan visa att en inkomstminskning som skett senare än under den skyddstid som följer av 25 kap. 29 § socialförsäkringsbalken har samband med en skyddsvärd situation, får skyddad inkomst på begäran av den enskilde beräknas som om denna inkomstminskning skett under skyddstiden.

Försäkringskassan får föreskriva på vilket sätt en enskild ska framföra en begäran som avses i första stycket och vilken typ av underlag den enskilde måste kunna uppvisa för att det ska vara visat att ett sådant samband föreligger. Försäkringskassan får också föreskriva att en begäran inte behövs om det står klart att en inkomstminskning har samband med en skyddsvärd situation.

4 § Vid beräkning av antalet skydds dagar under en månad eller ett år enligt 25 kap. 30 § socialförsäkringsbalken ska följande tillämpas:

1. Varje timme för vilken den enskilde har fått sådan ersättning enligt 25 kap. 33 § socialförsäkringsbalken som har arbetstidsberäknats enligt 28 kap 12 § socialförsäkringsbalken räknas som en åttondel av en dag vid hel ersättning och motsvarande lägre andel av en dag om den enskilde har fått ersättning i lägre omfattning än hel. Antalet dagar per månad eller per år med sådan ersättning ska därefter multipliceras med talet 1,4 och därefter multipliceras med den arbetstidsfaktor som har använts vid beräkning av förmånsbeloppet enligt 28 kap 12 § socialförsäkringsbalken.

2. Varje dag för vilken den enskilde har fått sådan ersättning enligt 25 kap. 33 § socialförsäkringsbalken som har beräknats per dag enligt 28 kap. 15 eller 16 § socialförsäkringsbalken räknas som en dag vid hel ersättning och motsvarande lägre andel av en dag om den enskilde har fått ersättning i lägre omfattning än hel. Antalet dagar per månad eller år med sådan ersättning ska därefter multipliceras med talet 1,4.

3. Varje dag för vilken den enskilde har fått ersättning som avses i 25 kap. 33 §, 34 § andra stycket eller 36 § sista stycket socialförsäkringsbalken räknas som en dag vid hel ersättning och motsvarande lägre andel av en dag om den enskilde har fått ersättning i lägre omfattning än hel. Antalet dagar per månad eller år med sådan ersättning ska därefter multipliceras med talet 1,4.

Efter uppräknig av antalet skydds dagar per månad eller år enligt första stycket ska det som sägs i 25 kap. 30 s§ tillämpas.

5 § Antalet skydds dagar avseende anställning ska räknas upp om den sjukpenninggrundande inkomst som har bestämts eller som kunde ha bestämts för en enskild för en månad då en skyddsvärd situation har förelegat under färre än 28 dagar eller månaden som närmast följer på en sådan månad innehåller både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet.

Antalet skydds dagar ska då divideras med den procentuella andel av denna SGI som avsåg eller skulle kunna ha avsett inkomst av anställning. Om antalet skydds dagar under månaden därigenom skulle överstiga 28, ska 28 dagar räknas under den månaden.

6 § Antalet skydds dagar av näringsverksamhet för en enskild ska räknas upp om den enskilde under en månad då en skyddsvärd situation har förelegat under färre än 28 dagar och månaden som närmast följer på en sådan månad hade inkomst av anställning.

Antalet skydds dagar ska då ökas med det antal som erhålls genom att antalet skydds dagar multipliceras med kvoten av den inkomst av anställning som den enskilde hade under den av de två månader som avses i första stycket då inkomsten av anställning var lägst, och en tolfte del av den inkomst av näringsverksamhet som har beaktats i den SGI som har eller som skulle kunna ha beräknats för den månad då den skyddsvärda situationen förelåg. Om antalet skydds dagar under månaden därigenom skulle överstiga 28, ska 28 dagar räknas under den månaden.

Om månaden då en skyddsvärd situation har förelegat i den omfattning som avses i första stycket är december, ska den inkomst av anställning som den enskilde hade i december användas som inkomst av anställning för båda de månader som avses i första och andra styckena.

Verkställighetsföreskrifter

7 § Försäkringskassan får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.5 Förslag till förordning om beräkning av historisk inkomst

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om hur historisk inkomst som avses i 25 kap. 9 § första stycket socialförsäkringsbalken ska beräknas.

Ramtiden vid historisk inkomst av anställning

2 § Beräkning av historisk inkomst av anställning och inkomst av anställning ska göras utifrån olika ramtider.

Ramtiden vid historisk inkomst av anställning

3 § Ramtiden vid beräkning historisk inkomst av anställning utgörs av tolv månader som närmast föregått månaden innan den månad som den sjukpenninggrundande inkomsten ska beslutas.

4 § Ramtiden vid beräkning historisk inkomst av näringsverksamhet utgörs av ett genomsnitt av

- beslut om debitering av preliminär skatt för året som föregår det år som den sjukpenninggrundande inkomsten ska fastställas för, och
- inkomster från näringsverksamhet som framgår av beslut om slutlig skatt för första året och andra året som föregår året före det år som den sjukpenninggrundande inkomsten ska fastställas för.

Verkställighetsföreskrifter

5 § Försäkringskassan får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.6 Förslag förordning om beräkning av historisk inkomst för enskilda som har både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om hur historisk inkomst ska beräknas för enskilda som har både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet.

2 § Den historiska inkomsten är

1. summan av de inkomster av anställning som den enskilde har fått under tolv månader och

2. ett genomsnitt av de inkomster från näringsverksamheten som framgår av de två senaste årens beslut om slutlig skatt och beslut om debitering av preliminär skatt för året som föregår året som den sjukpenninggrundande inkomsten ska fastställas. Om det äldsta beslutet om slutlig skatt (första året) understiger det efterföljande årets slutliga skatt (andra året) och beslutet om debitering av preliminär skatt (tredje året), ska inkomsterna för det första året bestämmas till det lägsta av inkomsterna av det andra och det tredje året.

3 § Den historiska inkomsten av anställning är summan av de inkomster av anställning som den enskilde har fått under tolv månader.

4 § Den historiska inkomsten av näringsverksamhet är ett genomsnitt av de inkomster från näringsverksamheten som framgår av de två senaste årens beslut om slutlig skatt och beslut om debitering av preliminär skatt för året som föregår året som den sjukpenninggrundande inkomsten ska fastställas. Om det äldsta beslutet om slutlig skatt (första året) understiger det efterföljande årets slutliga skatt (andra året) och beslutet om debitering av preliminär skatt (tredje året), ska inkomsterna för det första året bestämmas till det lägsta av inkomsterna av det andra och det tredje året.

5 § Om både historisk inkomst av anställning och historisk inkomst av näringsverksamhet kan beräknas för en enskild, så ska hans eller hennes är hans eller hennes sammanlagda historiska utgöras

1. ett genomsnitt av de inkomster av anställning som den enskilde har fått under en sådan period som ligger till grund för beräkning av historisk inkomst i 2 §, och

2. historisk inkomst av näringsverksamhet.

Historisk inkomst enligt första stycket ska beräknas endast om den blir högre än om den beslutas till det belopp som följer av beräkningen av historisk inkomst.

Om både historisk och aktuell inkomst ska beräknas för en enskild, så ska den sjukpenninggrundande inkomsten beslutas till det belopp som följer av beräkningen av aktuell inkomst endast om den därigenom blir högre än om den beslutas till det belopp som följer av beräkningen av historisk inkomst.

Om historisk inkomst av både anställning och näringsverksamhet ska beräknas för en enskild, så ska den sjukpenninggrundande inkomsten beslutas till det belopp som följer av beräkningen av aktuell inkomst endast om den därigenom blir högre än om den beslutas till det belopp som följer av beräkningen av historisk inkomst.

6 § Aktuell inkomst beräknas för en enskild som

1. som förvärvsarbetar eller skulle ha förvärvsarbetat i minst en månad om inte anledning som ger rätt till ersättning enligt 29 §, 31 § andra stycket eller 33 § andra stycket socialförsäkringsbalken hade förelegat, eller

2. bedriver sådan näringsverksamhet som anges i 2 kap. 23 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229) och skulle ha förvärvsarbetat i minst en månad om inte anledning som ger rätt till ersättning enligt 29 §, 31 § andra stycket eller 33 § andra stycket socialförsäkringsbalken hade förelegat.

Verkställighetsföreskrifter

7 § Försäkringskassan får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget i korthet

Uppdraget i regeringens direktiv (S2021:07) – att se över regelverket för SGI – innehåller flera olika delar. Det övergripande syftet med utredningen är att ta fram förslag för en ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade samt en stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen samt minska de felaktiga utbetalningarna i socialförsäkringen. Inom arbetet ska även möjligheten att använda månadsvisa uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen tillvaratas.

Vissa specifika situationer

Vi har tolkat direktivet utifrån tre övergripande perspektiv. Dessa är:

- SGI ska beräknas och fastställas på ett sådant sätt att det ger en ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade, samt att SGI ska anpassas mer utifrån dagens arbetsmarknad med större andel tillfälliga anställningar.
- Dagens system med olika SGI-skydd ska inte försämrats utan för- enklas, göras mer förutsebart och undersöka om fler situationer behöver omfattas av något skydd.
- Graden av automatisering ska öka och stärka kvaliteten i hand- läggningen och att felaktiga utbetalningar ska motverkas.

Dessa tre perspektiv är i viss mån att betrakta som kommunicerande kärl, och i vissa situationer kan exempelvis en hög grad av auto- matisering till viss del motverka en hög grad av förutsebarhet och tvärtom. I vårt arbete har dessa tre delar beaktats i de olika förslag

som utredningen för fram. Men i vissa fall har en prioritering gjorts vad gäller en eller flera, men inte av alla dessa delar. Exempelvis kan graden av automatisering fått ge vika när vi har bedömt att det är viktigare med en adekvat nivå av SGI för en viss förmån.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera behovet av att utöka SGI-skyddet till exempel för personer som nekas sjukpenning, för mottagare av konstnärspolitiska stipendier, för familjehemsföräldrar, för utsända och för medföljande. Det har varit vår ambition att dels lägga fram förslag som tillgodoser dessa nämnda specifika situationer, dels att tillgodose andra situationer förutom de exemplifierade där socialförsäkringen med dagens regelverk inte till fullo når ett tillräckligt skydd, exempelvis behovs- och visstidsanställda.

Utredningens överväganden

I vårt uppdrag ligger att se över situationen för egenföretagare och kombinatörer. Kombinatörer är personer som har inkomster från näringsverksamhet och anställning. Precis innan denna utredning påbörjade sitt arbete lämnades slutbetänkandet SOU 2021:98 som har utrett hur sjukpenninggrundande inkomst ska fastställas för egenföretagare med inkomst av i form av enskilda näringsidkare, handelsbolag eller från en europeisk-ekonomisk förening.¹ En del av de förslag som behandlas i betänkandet har till viss del präglat arbetet i denna utredning. Det ska framhållas att betänkandet SOU 2021:98 har tagits fram inom ramen för rådande regelverk och det ingick inte i den utredningens uppdrag att komma med förslag för kombinatörer, medan vi har att föreslå nya sätt att fastställa SGI för alla förvärvsarbetande, såväl anställda som egenföretagare. Det hade varit önskvärt om dessa utredningar hade genomförts parallellt, eller att frågorna hanterats inom samma utredning då gränsytan mellan utredningarna är stor. Vår bedömning är att de förslag som lämnats i SOU 2021:98 i stort inte är förenliga med de regeländringar som vi föreslår, men att förslagen har inspirerat oss i de förslag som vi lägger.

Vidare bygger våra slutgiltiga förslag på det utredningsarbete som har pågått under ett flertal år och som har resulterat i ett flertal olika betänkanden. Främst är det den parlamentariska socialförsäkrings-

¹ SOU 2021:98 ”Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart”.

utredningen SOU 2015:21 tankar och idéer som vi har tagit vid i detta betänkande. Ett exempel är att tidigare utredning har framfört att om SGI ska kunna baseras på historiska uppgifter behövs även uppgifter om arbetad tid som ett komplement till dagens uppgifter om inkomst.² Det beror främst på hur arbetstidsberäknade förmåner ska kunna beräknas. Vi har flyktigt tittat på denna fråga för att få en uppfattning om hur problematiskt det skulle vara att utöka insamlingen av uppgifter, men har valt att inte gå vidare i denna fråga. Våra förslag utgår från att dessa uppgifter inte finns tillgängliga. Det pågår en utredning *En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet*³ där denna fråga behandlas särskilt.

Avgränsningar

Bestämmelserna om SGI är en del av ett vidare regelverk. Regelverket kring socialförsäkringar i sin helhet har ett antal olika regler och komponenter som påverkar hur SGI fastställs, men där då även det specifika regelverket kring hur SGI fastställs påverkar andra delar av regelverket. Till exempel hur stor en förmån de facto påverkas av hur SGI beräknas, men även hur stor andel av SGI som utgår som ersättning. Det finns alltså regler såsom ersättningsgraden på 80 procent av SGI, taknivåerna för SGI på 10 och 7,5 prisbasbelopp och omräkningsfaktorn på 0,97 som påverkar hur stort ett ersättningsbelopp blir.

Vår bedömning är att dessa delar inte direkt berör hur SGI kan beräknas med ett nytt regelverk och vi har därför inte lagt några förslag som specifikt rör dessa delar av regelverket för socialförsäkringen.

Vidare har vi inte behandlat eller undersökt ersättningar som inte är dagersättningar, som exempelvis livränta och aktivitetsersättningar, och hur dessa påverkas av ett förändrat regelverk kring hur SGI fastställs. Vår bedömning är att de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag för dessa ersättningar inte heller är av någon betydande omfattning.

² SOU 2012:47.

³ Dir. 2022:68.

Synpunkter till utredningen

Kopplat till vårt arbete har det funnits fyra olika grupper som har bistått utredningen. En grupp har bestått av sakkunniga från Socialdepartementet, Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Kulturdepartementet i Regeringskansliet. Det primära syftet med denna grupp har varit att bevaka och informera om de gränssytor som finns mellan socialförsäkringsområdet och respektive departements politikområde.

En expertgrupp har också bistått utredningens arbete. Expertgruppen har bestått av personer från olika myndigheter, organisationer som representerar företagare och fackliga organisationer. De myndigheter som det har funnits med experter ifrån i expertgruppen är Försäkringskassan, Skatteverket, Konstnärnämnden och Inspektionen för socialförsäkringen. Företagarperspektivet har belysts av experter från Svenskt Näringsliv, Småföretagarnas Riksförbund och Företagarna. De fackliga representanterna i expertgruppen har kommit från LO, TCO och Saco. Utöver dessa har kulturskaparnas perspektiv representerats av organisationen KLYS (Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd). KLYS har 14 medlemsorganisationer som bland annat utgörs av Sveriges Författarförbund, Scen & Film och Svenska Journalistförbundet. KLYS samordnar och driver sina medlemmars gemensamma frågor inom områden som kulturpolitik, skatte-, arbetsmarknads-, upphovsrätts- och mediefrågor.

Utöver Sakkunniggruppen och Expertgruppen har även en referensgrupp bestående av flera fackliga organisationer från kultursektorn bistått utredningen. Dessa organisationer ingår även i KLYS, men då villkoren för konstnärer och kulturskapare är så heterogena har vi bedömt det som viktigt att särskilt ta del av deras respektive synpunkter. De organisationer som deltagit i referensgruppen är de organisationer som ingått i KLYS nätverk för socialförsäkringsfrågor, det vill säga Sveriges Författarförbund, Svenska Fotografers förbund, Sveriges Yrkesmusikförbund, Föreningen Svenska Tonsättare, Dramatikerförbundet, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tecknare, Svenska Musikerförbundet, Konstnärernas Riksorganisation, Scen & Film och SKAP.

Under utredningens gång har även en parlamentarisk referensgrupp bistått i arbetet och gett framför allt politiska perspektiv på vårt arbete. Denna grupp har bestått av riksdagsledamöter och före

detta riksdagsledamöter utsedda av samtliga partier representerade i riksdagen.

Förutom de möten som skett med dessa grupper har utredningen enskilt haft dialog med myndigheter, främst Skatteverket och Försäkringskassan, organisationer som Svenskt Näringsliv, TCO och Konstnärsnämnden och andra utredningar som *”Översyn av socialförsäkringskyddet för gravida – ett modernare regelverk”*⁴, *”En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet”*⁵, *”Utredningen om barn och unga i samhällets vård”*⁶ och *”En översyn av arbetsskadeförsäkringen”*⁷.

Slutligen har utredningen även haft externa kontakter med Utrikesdepartementet, Riksdagskanslier för olika partier, Konstnärsnämnden, Sveriges Kommuner och Regioner samt SRF-konsulterna.

Den särskilde utredaren har även presenterat utredningens arbete vid olika tillfällen, som exempelvis vid konferenser arrangerade av Scen & Film, Kulturrådet och KLYS.

Betänkandets disposition

Regelverket kring hur SGI fastställs är komplext. För att helt kunna tillgodogöras sig detta betänkande är det en fördel om kunskaperna om dagens regelverk är djupa. Vi har valt att inte presentera en extensiv redogörelse för dagens system, utan den informationen får inhämtas på annat håll. Det finns dock en kortare bakgrundsbeskrivning.

Betänkandet inleds med författningsförslagen (kapitel 1) och därefter följer bakgrund och problembeskrivning (kapitel 3 och 4 och UU).

Innan vi presenterar våra förslag i detalj har vi skrivit ett kapitel som kortfattat och övergripande beskriver vilka principiella överväganden vi har gjort för våra förslag om att fastställa SGI (kapitel 5).

Förslagen (kapitel 6 till 7) berör först hur SGI ska definieras, sedan hur det ska beräknas, följt av regler som gäller vissa specifika situationer (kapitel 9 och 10). Sedan följer hur SGI ska skyddas från vissa händelser (kapitel 11) och slutligen hur ersättningsnivåerna ska hanteras med ett nytt sätt att fastställa SGI (kapitel 12).

⁴ Dir. 2021:94.

⁵ Dir. 2022:68.

⁶ SOU 2021:06.

⁷ Dir. 2021:116.

Mot slutet av betänkanden finns kapitel om hur systemet bör implementeras (kapitel 13), konsekvenser av våra förslag (kapitel 14) och författningskommentarer (kapitel 15). Slutligen kommer ett kapitel om allmänna tankegångar från utredningen på kompletterande arbete som skulle göra ett socialförsäkringssystem ännu bättre (kapitel 16) följt av bilagor.

Exempel

De förslag som vi lägger avser att skapa ett bättre socialförsäkringssystem. Vi föreslår en anpassning av systemet som bättre svarar upp mot vissa situationer som kan föreligga för den enskilde. Det tål att nämnas att antalet situationer som kan uppstå i detta system är många. I dagens system finns risken att ”falla mellan stolarna”, och vi bedömer att i och med de förslag vi lägger fram kommer denna risk att minska.

Vi har under arbetets gång reflekterat och funderat på ett antal olika situationer som kan infinna sig för de enskilda, och i vissa kapitel finns exempel på hur våra förslag är avsedda att fungera i vissa situationer. Exemplet gör inte anspråk på att vara heltäckande för de situationer som kan uppstå. Vi inser att det kommer förekomma situationer som inte täcks av de förslag som vi lägger i och med detta betänkande. För en andel av dessa kommer en praxis som utvecklas inom Försäkringskassans arbete och olika rättsliga prövningar och ställningstaganden.

Termer och begrepp

I betänkanden återkommer vissa termer och begrepp på ett flertal ställen. För att inte förvirra läsaren kommer här några definitioner på ett antal termer.

Enskilda/personer/försäkrade

Dessa begrepp förekommer i texterna men avser samma sak. Vi har försökt att ensa bland begreppen så långt det går och använda ordet enskild eller enskilda, men där vissa hänvisningar gjorts till andra texter kan ett annat begrepp förekomma, såsom försäkrade.

Historisk SGI/historiska inkomster

Generellt avser dessa begrepp när SGI har fastställts på historiska inkomstuppgifter (AGI:er eller beslut om slutligskatt/beslut om preliminär beskattning). Ibland kan uttrycket skrivas som historisk SGI, men avser alltså då att historiska inkomster har använts för att fastställa en SGI.

Inkomster av näringsverksamhet

Med begreppet avses aktiv näringsverksamhet och sådana inkomster som ligger till grund för egenavgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980).

Egenföretagare

Med egenföretagare avser vi enskilda som bedriver enskild verksamhet, handelsbolag eller kommanditbolag. Vi avser ej aktiebolagsägare.

3 Bakgrund

Denna bakgrundbeskrivning syftar till att ge en kort historisk inblick i utvecklingen av socialförsäkringen och av begreppet SGI. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara heltäckande. Det finns ett flertal betänkanden, myndigheters- och forskarrapporter som mer ingående tar upp socialförsäkringens utveckling över tid, dess effektivitet i vissa avseenden samt ger förslag på förändringar.

3.1 Socialt skydd

Principen kring socialt skydd har funnits med i mänsklighetens historia under årtusenden. Under evolutionens gång har människan utvecklats för att öka vår möjlighet till fortlevnad, bland annat genom att interagera med andra på ett sätt som gagnar oss själva. Initialt gav flocken oss ett skydd mot utomstående faror och sedan dess har det sociala skyddet utvecklats och i viss mån blivit mer raffinerat och abstrakt. Även om flocken i vissa avseenden kvarstår i dag används begreppet socialt skydd nuförtiden i en vidare mening. Det sociala skyddet har således sett ut på flera olika sätt och tagit sig olika uttryck genom historien.

Det sociala skyddet av i dag ser olika ut i olika delar av världen och det finns lika många varianter på ett socialt skydd som det finns konstellationer av människor i olika strukturer. I vissa delar av världen tillhandahålls skyddet fortsatt primärt av familjen eller släkten, i andra delar av världen kan delar av skyddet utgå från det allmänna, från arbetsgivare eller från arbetstagarorganisationer. Under det senaste århundradet har det sociala skyddet sakta men säkert utvecklats i flera länder där nationalstaten har varit tillräckligt stabil över tid.

Vad gäller svenskt vidkommande under senare tid infördes den första lagen om sjukkassor år 1891 och omfattade cirka 3 procent av

befolkningen.¹ Under 1950-talet infördes lagen om allmän sjukförsäkring med en inkomstrelaterad sjukförsäkring.² Inför detta införande fanns en principiell diskussion under slutet av 1940-talet ledd av en sjukvårdskommitté om vilka som skulle omfattas av försäkringen samt om den skulle ge en grundtrygghet för enskilda eller om försäkringen skulle ersätta inkomstbortfall. Kommittén kom fram till att samtliga anställda skulle omfattas av försäkringen och att den i viss mån skulle ersätta inkomstbortfall. Dock var den dåvarande socialministern inte av samma uppfattning som kommittén vad gäller de huvudsakliga förslagen och alternativa förslag utarbetades. De alternativa förslagen avsåg en högre grad av grundskydd och mindre av skydd för inkomstbortfall. Dock kom detta förslag inte att genomföras och frågan sköts på framtiden. År 1955 infördes försäkringen som då innebar att inkomstbortfallsprincipen fastställdes och de huvudprinciper som fortsatt gäller för det sociala skyddet i dag.

3.1.1 Det sociala skyddets komponenter

Begreppet socialt skydd som avses i detta betänkande innehåller ett antal olika komponenter där syfte, regelverk, volymer och mottagare skiljer sig åt. I denna text och de delar som detta betänkande handlar om behandlas en delmängd av dessa komponenter. Det sociala skyddet som inte berörs av våra förslag på ett nytt regelverk är bland annat de bosättningsbaserade förmånerna som barnbidrag, bostadsbidrag, ekonomiskt bistånd etcetera. För att vara berättigad till dessa förmåner är bosättning den centrala principen till om en person är berättigad till stödet eller inte. Sedan kan de olika bosättningsbaserade skydden ha olika kompletterande villkor som måste uppfyllas för att skyddet ska komma en person till godo.

Arbetsbaserade ersättningar är en annan grupp av socialt skydd och förmåner där den huvudsakliga principen om huruvida en ersättning ska utgå överhuvudtaget eller på en viss nivå, bestäms av om en person arbetar eller inte. Detta rör bland annat arbetslöshetsförsäkringen, sjukpenning, graviditetspenning och föräldrapenning. De arbetsbaserade ersättningarna bygger i regel på att det är en inkomst

¹ Kongl. Maj:ts Nåd. Proposition No 24. Lagen trädde i kraft 1 juli 1892.

² Lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring.

som på något sätt ska ersättas. Detta kallas vanligen för inkomstbortfallsprincipen.

3.1.2 Begreppet SGI och historien

Den debatt som fanns innan införandet av den inkomstrelaterade sjukförsäkringen gällde bland annat huruvida försäkringen skulle konstrueras utifrån en grundtrygghet eller om den skulle vara uppbyggd kring inkomstbortfallsprincipen. Med grundtrygghet avses att ersättningen ligger på en viss grundläggande nivå och omfattar flertalet, och med inkomstbortfallsprincipen menas att täcka upp för det faktiska inkomstbortfall som sker i samband med att en person inte kan arbeta, exempelvis vid sjukdom.

Internationellt kan dessa två perspektiv delvis delas upp i de så kallade Beveridge- eller Bismark-orienterade socialförsäkringssystem, där (i vid mening) Beveridge avser ett mer grundtrygghetsbaserat system och Bismark ett mer inkomstförsäkringsbaserat system. Det finns inget tydligt motsattsförhållande mellan hur olika länder har implementerat sina respektive socialförsäkringssystem, utan det finns element av både Beveridge- och Bismark-principiella delar i ett flertal olika länders socialförsäkringssystem.

I och med Sveriges införande av en inkomstrelaterad sjukförsäkring blev det uttalade syftet att försäkringen ska täcka det inkomstbortfall som uppstår i samband med arbetsförmåga på grund av sjukdom. Andelen av inkomsten som kompenseras har varierat över tid beroende på hur utvecklingen av socialförsäkringens komponenter som ersättningsnivåer, maxbelopp, villkor, etcetera har förändrats i relation till den allmänna inkomstutvecklingen.

I och med införandet av inkomsttak på ersättningen blir inkomstbortfallsprincipen olika beroende på inkomstnivå. En inkomsttagare som har en högre inkomst än taknivån i socialförsäkringen har en lägre andel av sin inkomst som ersätts med de allmänna socialförsäkringarna, jämfört med försäkrade som har lägre inkomster. Taknivåerna har varierat mellan olika ersättningar över tid och gör så även i dag.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) konstaterar i Rapport 2022–2 att andelen av inkomsten som täcks har minskat över tid. Dock kommer år 2022 med en höjning av inkomsttaket och den historiska höjningen av prisbasbeloppet 2023 att bli ett hack i den

trend av minskad andel av inkomsten som ersätts, som funnits under de senaste decennierna. ISF skriver vidare i samma rapport att andelen personer som har kollektivavtalade försäkringar för att skydda ett inkomstbortfall har ökat och att vi har en utveckling där ersättningsnivån av inkomstbortfallet, utöver att vara avhängigt av inkomstnivåer, kan komma att bero på yrkesval.

Ingen av taknivåerna för socialförsäkringen har varit knutet till ett löneindex, där en av anledningarna kan antas vara den kil som uppstår mellan löneutvecklingen, och därmed statens skatteintäkter, och ökningen av ersättningsbeloppen. Det historiskt sett positiva nettot av statens intäkter jämfört med utgifterna för socialförsäkringarna som uppstått på grund av en långsammare ökning av ersättningsnivån än löneutvecklingen, har under ett flertal år gett staten ett årligt ökat reformutrymme. Däremot ser det annorlunda ut under år 2023 där prisbasbeloppet höjts mer på grund av att inflationen har ökat snabbare än löneutvecklingen.

3.1.3 Vad är egentligen SGI?

SGI definieras enligt dagens regelverk som den årliga inkomst som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).³ SGI fastställs normalt i samband med att en försäkrad ansöker om en förmån. SGI existerar alltså när en förmån beviljas och existerar latent under den tid en förmån inte gäller. En person har i egentlig mening ingen SGI om personen inte har en förmån.

Under 1990-talet fastställde Försäkringskassan däremot SGI för samtliga försäkrade som skrivit in sig på en Försäkringskassa. Om det inkom uppgifter som föranledde att SGI skulle ändras beslutade Försäkringskassan om en ny SGI. Det kom därför att fattas en hel del beslut om SGI trots att en stor del denna information inte användes. I samband med sjuklönelagens (1991:1047) införande blev arbetsgivarna ansvariga för sjuklön i början av sjukperioden. Det innebar att behovet för Försäkringskassan att fastställa SGI utan något aktuellt ärende därmed minskade. Således är SGI i viss mån latent till dess att en ansökan om en förmån inkommer till Försäkringskassan

³ 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB.

och om samtliga villkor är uppfyllda fastställs SGI på en nivå som beror på vilken inkomst den ansökande har.

Om en person har en SGI för en förmån vid ett tillfälle och vid ett senare tillfälle får en förmån baserad på samma SGI, så har SGI:n inte funnits under den tid som löpt mellan förmånstillfällena utan det är en SGI som fastställts till samma belopp, men vid två olika tillfällen. Varför detta är viktigt beror bland annat på konstruktionen med SGI-skydd. När ett villkor för SGI-skydd är uppfyllt är inte heller SGI fastställd till ett visst värde, dock resulterar det i att SGI inte kan bli lägre än när SGI-skyddet börjar gälla, det vill säga att det definierar en lägsta nivå för den SGI som kan komma att uppstå.

Vidare kan det förekomma att samtliga villkor för rätten till en förmån inte är uppfyllda, Om villkoren inte är uppfyllda fastställs inte heller någon SGI. Motsatsvis kan villkoren för rätten till en förmån vara uppfyllda, men att SGI inte fastställs på grund av att villkoren för SGI inte är uppfyllda. SGI villkoras i dag av;

- att den enskilde är försäkrad för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. SFB,
- att inkomsten kommer från ett arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller är årligen återkommande, och
- att den antagna inkomsten kan antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet per år.

För SGI så bortses de inkomster som ligger över inkomsttakets beroende på vilken förmån som avses. Taket för föräldrapenning och sjukpenning är på 10 prisbasbelopp (PBB) och tillfällig föräldrapenning för vård av barn (VAB) har ett takbelopp på 7,5 PBB.

3.1.4 Hur historiskt är SGI?

Dagens regelverk har en nedräkning av ersättningsnivån på 3 procent. Det vill säga att ersättningsnivån utgår från nivån på SGI men att denna multipliceras med 97 procent och sedan med ytterligare 80 procent (75 procent för sjukpenning längre än ett år) vilket gör att den totala ersättningsnivån är 77,6 procent av en persons SGI.

Det innebär att för inkomster på 81 500 blir ersättningsnivån 50 procent och för inkomster på 61 100 blir ersättningsnivån 75 procent.

Att SGI multipliceras med 97 procent har haft lite olika förklaringar och syften över tid. I budgetpropositionen 2006 skrev den dåvarande regeringen att den ”anser att beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bör ändras. En sjukpenninggrundande inkomst som grundar sig på historiska inkomster i stället för, som i dag, den förväntade inkomsten är mera rättvisande. En sådan inkomstberäkning minskar dessutom väsentligt möjligheterna till försäkringsbedrägeri. I avvaktan på att ett regelsystem som baseras på historiska inkomster genomförs föreslår regeringen i denna proposition att den sjukpenninggrundande inkomsten multipliceras med 0,989”.⁴ Det har sedan dess gått 17 år. Året därpå minskades siffran 0,989 till 0,97 av en ny regering och har sedan dess legat på denna nivå. Ursprunget till omräkningen på 0,97 var alltså motivet att SGI ska baseras på historiska inkomster. Att denna reform sammanföll med allmänna budgettåstringar är nog ingen slump.

Således har det sedan reformen 2006 funnits en bild av att historiska inkomster ska komma att ligga till grund för att fastställa SGI. Detta samtidigt som principen om inkomstbortfallsprincipen fortsatt har gällt och att SGI alltså fastställs utifrån förväntad inkomst. Dock finns det sedan 2019 bättre förutsättningar att beakta faktiska historiska inkomster och därmed uppfylla de motiv som gavs i budgetpropositionen år 2006.

3.2 Utvecklingen av AGI

Genom förordningen (1902:84) om inkomstskatt infördes en skyldighet att lämna kontrolluppgifter till ledning för den egna taxeringen. Förordningens bestämmelser fördes år 1910 till en förordning om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering. Förordningens systematik behölls sedan genom 1928 års taxeringsförordning och 1956 års taxeringslag (1956:623).

Kontrollskyldigheten var i huvudsak inriktad på den som hade fått lön, naturaförmån eller pension av en offentlig arbetsgivare eller aktieutdelning. De privatanställdas inkomster skulle redovisas först när antalet stadigvarande sysselsatta uppgick till minst fem personer.

⁴ Prop. 2006/07:1.

År 1991 upphävdes 1956 års taxeringslag och ersattes av två lagar; nya taxeringslagen (1990:324) samt lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter. Till lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter överfördes bestämmelserna om uppgiftsskyldigheten. Vidare reglerades vem som skulle lämna kontrolluppgifter och vad de skulle innehålla. Lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter innehöll även vissa kompletterande bestämmelser för uppgiftsskyldighetens fullgörande.

I april 1995 tillsattes en utredning med uppdrag att bland annat göra en systematisk översyn av reglerna om uppgiftsskyldighet och att utarbeta så enkla och enhetliga regler som möjligt (dir. 1995:12). I februari 1998 lämnade utredningen (som antog namnet *Skattekontrollutredningen*) sitt slutbetänkande (SOU 1998:12). Utredningen föreslog bland annat att kontrolluppgiftsskyldigheten skulle inskränkas i flertalet fall till att omfatta enbart utbetalningar med mera till fysiska personer och dödsbon. Vidare skulle arbetsgivares uppgiftsskyldighet beträffande utgivna kostnadsersättningar i tjänsten förenklas. Arbetsgivarens uppgiftsskyldighet angående utbetalda ersättningar för egendom som arbetstagaren upplåtit till arbetsgivaren utvidgades. Skattekontrollutredningens förslag till en ny lag behandlades i departementspromemorian *En ny lag om självdeklarationer och kontrolluppgifter* (Ds 2000:70). Promemorian innehöll en omarbetad version av den av Skattekontrollutredningens förslag till ny lag om självdeklaration och kontrolluppgifter (2001:1227), och den trädde i kraft den 1 januari 2002 (prop. 2001/02:25). Kontrolluppgift om inkomst i inkomstslaget tjänst skulle lämnas en gång per år. Enligt huvudregeln skulle löner arvoden, pensioner, förmåner, sjukpenning, föräldrapenning och andra inkomster som erhålls på grund av tjänst tas upp som inkomst. För fysiska personer skulle, med vissa begränsade undantag, kontrolluppgift lämnas av den som har gett ut ersättningen eller förmånen.

Hösten 2005 inrättades utredningen *Delegationen mot felaktiga utbetalningar*. I juli 2008 lämnade delegationen sitt betänkande (SOU 2008:74). Delegationen föreslog bland annat att regeringen skulle besluta om införande av månadsuppgifter om lön på individnivå. Alla arbetsgivare skulle omfattas av uppgiftslämnandet. Månadsuppgiften skulle kompletteras med uppgifter om arbetstid och frånvarotid. De utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och

kommunerna skulle få direktåtkomst till vissa uppgifter i systemet för månadsuppgifter.

I sin slutrapport från den 30 juni 2008, *Månadsuppgift och skattedeclaration* (dnr 131 420079-08/113) föreslog Skatteverket ett obligatoriskt system som innebar att arbetsgivare i elektronisk form skulle lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad. Vidare föreslogs att den årliga kontrolluppgiften om lön och avdragen skatt skulle avskaffas. För att underlätta för arbetsgivare föreslogs att månadsuppgifterna skulle förtryckas i elektroniska skattedeclarationer. Det skulle innebära att uträkning av preliminär skatt, baserad på skattetabell eller enligt jämningsbeslut, skulle kunna lämnas som en service åt arbetsgivarna.

I juni 2009 lämnade Skatteförfarandeutredningen sitt slutbetänkande *Skatteförfarandet* (SOU 2009:58). Utredningen föreslog att de bestämmelser som i dag gäller skatteförfarandet och som fanns i taxeringslagen, skattebetalningslagen (1997:483) och lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter skulle samlas i en skatteförfarandelag. Reglerna som gällde kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst föreslogs vara i stort sett desamma. Den 1 januari 2012 trädde skatteförfarandelagen (2011:1244) i kraft.

Den 8 oktober 2009 tillsattes en utredning med uppgift att ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift) till en lämplig myndighet som utredaren skulle föreslå (dir. 2009:91). Utredningen som antog namnet Månadsuppgiftsutredningen lämnade sitt betänkande i april 2011 (SOU 2011:40). Månadsuppgiftsutredningen föreslog att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst skulle lämnas varje månad. Den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst skulle tas bort. Kontrolluppgift om inkomster i inkomstslagen näringsverksamhet och kapital skulle även i fortsättningen lämnas en gång per år. Månadsuppgiften föreslogs lämnas elektroniskt till Skatteverket, med möjlighet till dispens för två år i taget. De uppgifter som hade lämnats av en uppgiftslämnare under en månad skulle enligt utredningen ligga till grund för arbetsgivardeklarationen. Månadsuppgiften skulle dessutom innehålla uppgift om det i den utgivna ersättningen ingick sjuklön eller kompletterande ersättningar i samband med sjukdom eller föräldraledighet. Om ersättningen avsåg annan tid än den aktuella månaden skulle uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period som

ersättningen avsåg. Anledningen till att nya uppgifter skulle lämnas var att Försäkringskassan behövde dessa i sin ärendehantering.

I prop. 2016/17:58 föreslogs att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå, det vill säga per betalningsmottagare, skulle lämnas löpande till Skatteverket. Uppgifterna skulle normalt lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontrolluppgift. För uppgiftsskyldiga som skulle föra en personalliggare och som hade fler än 15 anställda trädde bestämmelserna i kraft den 1 juli 2018. För övriga uppgiftsskyldiga trädde bestämmelserna i kraft den 1 januari 2019. Dessutom föreslogs att Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen för vissa ändamål, från och med den 1 januari 2019, skulle få medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Som skäl angavs att direktåtkomsten skulle förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete.

I SOU 2022:31 föreslogs att Ekonomistyrningsverket bör ges i uppdrag att analysera möjligheterna att utöka antalet uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationer på individuell nivå, så kallade AGI:er, samt på vilket sätt handläggande myndigheter kan använda information från arbetsgivardeklarationerna i arbetet med att bekämpa felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.⁵

⁵ SOU 2022:31, Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB.

4 Reformbehov

Varför finns behov att reformera reglerna om SGI?

Socialförsäkringarnas roll har beskrivits i ett flertal tidigare betänkanden. Denna utredning kommer inte att redogöra för den historiska utvecklingen av socialförsäkringssystemen i allmänhet. Enstaka tillbakablickar behövs dock för att förklara behovet av förändring. En del av de behov som vi lyfter fram har sitt ursprung i vårt direktiv, men är också kända behov som belysts i tidigare betänkanden och rapporter. Om läsaren efterfrågar en mer utförlig bakgrund till dagens socialförsäkringssystem och då främst kring SGI hänvisas bland annat till *Mer trygghet och bättre försäkring*¹, *Harmoniserat inkomstbegrepp*² och *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart*³ för att kunna bilda sig en mer omfattande bild av socialförsäkringsområdet och vilka betänkanden som delvis behandlat samma frågor som vi gör i vårt arbete.

Inledningsvis beskrivs här ett avsnitt om dagens regelverk. Den följs av en beskrivning av dagens arbetsmarknad i relation till socialförsäkringarna och de utmaningar som finns med dagens regelverk vad gäller SGI-skydd.

4.1 Dagens regelverk om SGI

SGI är en central del av socialförsäkringssystemet och ligger till grund för beräkningen av ett flertal förmåner som betalas per dag. SGI utgör beräkningsunderlag för följande förmåner⁴ som utbetalas när en person tvingas avstå från förvärvsarbete:

¹ SOU 2015:21.

² SOU 2012:47.

³ SOU 2021:98.

⁴ Se 24 kap. 2–3 §§ socialförsäkringsbalken.

- Sjukpenning
- Graviditetspenning
- Rehabiliteringspenning
- Föräldrapenning
- Tillfällig föräldrapenning
- Närståendepenning
- Smittbärapenning
- Dagpenning inom totalförsvaret.

Vidare har SGI betydelse för när livränta ska bestämmas.⁵

Bestämmelser om SGI finns i socialförsäkringsbalken, olika förordningar, Försäkringskassans föreskrifter och rådets förordning 883/2004.⁶ Genom åren har även ett flertal vägledande avgöranden avseende tillämpningen av SGI utvecklats.⁷

SGI definieras som den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att få tills vidare för eget arbete i Sverige⁸. Bedömningen är följaktligen att SGI är en framåtsyftande inkomst. Socialförsäkringen ska därigenom ersätta den inkomstförlust som uppstår på grund av ett försäkringsfall. Med andra ord ska ersättningen motsvara den inkomst som det kan antas att den enskilde skulle ha haft om denne inte varit sjuk eller föräldraledig eller liknande. För att en inkomst ska räknas in i SGI krävs därför att den utgår för arbete som utförs av den försäkrade själv. Inkomsten i pengar (det vill säga inte naturaförmåner) ska vara direkt kopplad till den egna arbetsinsatsen. Det innebär att ersättningar som inte utgör ersättning för utfört arbete inte kan ingå i SGI. Ersättningar som är till för att kompensera en anställd för ökade kostnader eller liknande kan inte ingå i SGI eftersom de inte anses utgöra ersättning för arbete.

⁵ 41 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

⁶ Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

⁷ Se exempelvis Försäkringskassans vägledning 2004:5 om sjukpenninggrundande inkomst och arbetstid.

⁸ Se 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

När bestäms SGI och hur länge gäller den?

Bestämmelserna om sjukpenninggrundande inkomst har i första hand till syfte att ligga till grund för beräkningen av den omedelbara och dagliga inkomstförlust som uppkommer vid frånvaro från arbetet på grund av sjukdom.

När SGI-systemet kom till bestämdes en persons SGI först i samband med att han eller hon registrerades hos en försäkringskassa. Om personens inkomstförhållanden förändrades, det vill säga om denne fick en löneförhöjning, ett nytt jobb med annan lön, eller om personen slutade jobba, så skulle detta anmälas till Försäkringskassan så fort som möjligt och myndigheten ändrade SGI utifrån de nya förhållandena. Den bestämda SGI:n gällde således från och med att inkomstförhållandena uppstod och bestod tills att inkomstförhållandena förändrades. Numera bestäms SGI i samband med att en person ansöker om en förmån som beräknas på SGI⁹, men den ursprungliga logiken beträffande tidpunkten när SGI gäller är densamma.¹⁰ De antaganden om framtida inkomst som ska göras, ska alltså göras med utgångspunkt i de förhållanden som rådde när de inkomstförhållanden uppstod som är aktuella vid tidpunkten för försäkringsfallet. En beslutad SGI gäller sedan i princip tills att förhållandena förändras, till exempel vid löneförhöjningar, nytt arbete om det var avtalat innan försäkringsfallet, vid beviljad sjuk- och aktivitetsersättning eller uttag av inkomstpension.

Villkor för att få SGI

Det finns också vissa villkor som måste vara uppfyllda för att den enskildes inkomster ska kunna ligga till grund för en SGI, bland annat att inkomsten ska komma från arbete som kan antas vara minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande.¹¹ En person som inte har ett sådant arbete kan alltså inte få någon SGI. Eftersom uppskattningen av de framtida inkomsterna ska göras utifrån förhållandena vid den tidpunkt då omständigheterna uppstod, så är det dock inte nödvändigt att den enskilde redan har arbetat i sex månader i

⁹ Se 26 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

¹⁰ Den 1 juli 1994 ändrades reglerna för registrering av SGI på så vis att den försäkrade endast i samband med ett ersättningsärende skulle anmäla ändrade inkomstförhållanden till Försäkringskassan (prop. 1993/94:59).

¹¹ 25 kap. 3 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

följd när SGI ska bestämmas. Det är tillräckligt att den försäkrade har påbörjat ett arbete som, när det påbörjades, kunde antas komma att vara i minst sex månader i följd. För att arbetet ska kunna antas vara minst sex månader i följd krävs i regel att det finns något mer än den försäkrades förhoppning och önskan om att arbetet ska fortsätta, till exempel ett anställningsavtal eller något liknande. I praxis har det dock utvecklats vissa undantag från detta, till exempel för gravida försäkrade som påbörjar ett arbete när kortare tid än sex månader återstår till den förväntade förlossningen¹² och för försäkrade som får sitt första jobb efter avslutade studier¹³.

Om en person inte har kunnat påbörja arbetet

I princip gäller alltså en ny SGI från att en inkomstförändring sker. Ett avtal om framtida arbete påverkar därför inte SGI förrän den enskilde börjar arbeta i enlighet med avtalet. Om den enskilde aldrig påbörjar arbetet, så kommer han eller hon inte heller att ha de inkomsterna som arbetet skulle ha gett, och kan inte heller få en SGI utifrån de inkomsterna. Det finns dock ett undantag från detta, om den enskilde blir sjuk innan han eller hon har hunnit påbörja arbetet, så kan en SGI baseras på de inkomster som arbetet skulle ha gett om den enskilde hade börjat arbeta. En förutsättning är dock att avtalet slöts innan sjukdomen uppstod och att det kan antas att den enskilde skulle ha börjat arbeta (och ha arbetat i minst sex månader i följd eller årligen) om han eller hon inte hade blivit sjuk.¹⁴ Den SGI som kan bestämmas gäller i så fall från den tidpunkt då arbetet skulle ha påbörjats om den försäkrade hade varit frisk. Motsatsvis kan SGI i regel inte ändras med anledning av avtal om arbete som den försäkrade ingår under tiden han eller hon är sjuk, eftersom han eller hon då inte kan antas komma att arbeta i enlighet med avtalet förrän han eller hon blir frisk. Principen bör kunna tillämpas även i andra situationer än sjukdom, om det är ett oförutsett försäkringsfall som gör att arbetet inte kan påbörjas, till exempel vid vård av sjukt barn. I ett kammarrättsmål prövades frågan om ett barns sjukdom kunde anses jämföras med egen sjukdom såvitt avser förhinder att påbörja tjänst-

¹² Se FÖD mål nr 636/1981, FÖD mål nr 1867/1981, FÖD mål nr 1063/1988 och FÖD mål nr 1582/1992.

¹³ FÖD 1981:6 och FÖD 1986:59.

¹⁴ Se FÖD 1985:29 och FÖD 1985:33.

göring i avtalad anställning. Domstolen anförde att utrymmet för en förälder att arbeta då barnet är sjukt torde många gånger vara större än vid egen sjukdom genom att någon annan kan ta hand om barnet vid sjukdom. Domstolen ansåg dock utrymmet måste bedömas i det enskilda fallet och att det inte generellt kan fastställas att det finns en möjlighet att själv arbeta vid barns sjukdom.¹⁵

I vissa fall har tidigare inkomster betydelse

Det är alltså förväntade framtida inkomster som ligger till grund för SGI. Bedömningen av de förväntade inkomsterna är framåtblickande, men framåtblickande från en tidpunkt som ofta redan har passerats när SGI ska bestämmas – nämligen den tidpunkt då inkomstförhållandena senast förändrades. Det innebär att det oftast är fråga om en sorts retroaktiv framåtblickande bedömning, där Försäkringskassan har att göra antaganden om framtida inkomster utifrån de förhållanden som förelåg vid en viss förfluten tidpunkt. Till exempel om en person har oregelbundna inkomster där det är svårt att anta en förväntad inkomst. Då kan en kvalificerad bedömning av framtida inkomster göras baserat på det tidigare mönstret av historiska inkomster. I de flesta fall är detta oproblematiskt, det är tillräckligt att utreda de inkomstförhållanden som gällde när försäkringsfallet inträffade. I andra fall kan det vara svårare. Om det inte finns någon avtalad lön eller liknande och de framtida inkomsterna svårigen kan uppskattas, kan Försäkringskassan använda tidigare faktiska inkomster som stöd för att uppskatta de framtida inkomsterna.¹⁶ Det blir aktuellt till exempel när SGI ska bestämmas för egna företagare.

Vad är SGI-skydd?

SGI-skyddad tid innebär att SGI under en period då den försäkrade inte jobbar eller jobbar i mindre omfattning än tidigare ska beräknas med utgångspunkt i förhållandena närmast innan han eller hon slu-

¹⁵ Kammarrätten i Stockholms dom i mål nummer 2489–22. I det aktuella målet fann domstolen att det inte hade framkommit anledning att ifrågasätta att den enskilde hade tillträtt anställningen om denne inte hade vårdat sitt sjuka barn. Den enskilde hade därför rätt till en SGI baserad på det arbetet.

¹⁶ Jfr Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2021:03, *Fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI)*.

tade jobba eller gick ned i arbetstid, om SGI därigenom blir högre än om den skulle beräknas utifrån de aktuella förhållandena.¹⁷ SGI-skydd kan gälla i vissa angivna situationer, till exempel vid studier, föräldraledighet, sjukdom, eller arbetslöshet.¹⁸ För varje sådan situation finns olika villkor som måste vara uppfyllda för att SGI-skydd ska gälla. Olika situationer som ger SGI-skydd kan avlösa varandra så länge det finns en obruten kedja av SGI-skydd. Då beräknas SGI utifrån de förhållanden som rådde innan den försäkrade först slutade jobba eller gick ned i arbetstid.

Kan SGI ändras under tid med SGI-skydd?

Om den enskilde arbetar under SGI-skyddad tid och tjänar mer pengar än vad han eller hon gjorde innan, så har SGI-skyddet inte någon betydelse. Då bestäms en ny SGI utifrån de aktuella inkomstförhållandena, eftersom det i regel är mer fördelaktigt för den enskilde. Om den enskilde får ett nytt jobb under SGI-skyddad tid så kan inkomsten från det nya jobbet ligga till grund för en SGI (om han eller hon börjar arbeta, eller under de förutsättningar som beskrivs under rubriken ”*Om en person inte har kunnat påbörja arbetet*” i avsnittet ovan). Om den enskilde får en löneförhöjning i sitt befintliga arbete under tid med SGI-skydd, till exempel under en sjukperiod då denne inte arbetar alls, så kan den nya lönen ligga till grund för en ny SGI trots att den enskilde aldrig har börjat arbeta med den nya lönen. Det förutsätter dock att löneförhöjningen sker till följd av en lönerevision hos arbetsgivaren. Den nya SGI:n gäller då antingen från den tidpunkt som den nya lönen gäller eller från den tidpunkt då löneavtalet undertecknades, den av dessa som infaller senast. Det är alltså inte möjligt att höja SGI retroaktivt vid en retroaktivt gällande löneförhöjning.

I vissa situationer kan också SGI sänkas utan hänsyn till SGI-skydd, det är om den enskilda beviljas livränta, sjuk- eller aktivitetsersättning eller tjänstepension.

¹⁷ 26 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

¹⁸ Jfr 26 kap. 11–18 a §§ socialförsäkringsbalken. Det finns även vissa SGI-skydd som utvecklats i praxis.

I vilka situationer är SGI-skyddad?

De situationer som ger SGI-skydd beskrivs i 26 kap. 11–18 a §§ socialförsäkringsbalken, men det finns också regler i förordningar och andra föreskrifter som ställer upp ytterligare villkor för att SGI-skydd ska gälla, eller som utökar SGI-skydden i förhållande till det som anges i socialförsäkringsbalken. Därtill finns domstolspraxis om att SGI-skydd kan anses föreligga i ytterligare situationer, och det finns även vissa situationer där Försäkringskassan anser att SGI-skydd föreligger trots att det inte finns något explicit författningsstöd eller praxis.¹⁹

Översiktligt kan de SGI-skyddande situationerna sägas omfatta:

- Studier
- Periodiskt ekonomiskt stöd enligt trygghetsavtal, om den
 - enskilde deltar i rehabilitering, förebyggande behandling,
 - utbildning eller start av företag
- Arbetsmarknadspolitiskt program, om den enskilde får
 - aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning
- Arbetslöshet, om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande
- Graviditet, om den enskilde avbryter eller inskränker
 - förvärvsarbete eller arbetssökande inom sex månader före den
 - förväntade förlossningen
- Föräldraledighet, när den enskilde inte arbetar eller arbetar
 - mindre än tidigare och tar hand om ett barn som inte har fyllt ett år
- Plikttjänstgöring och militär rekrytutbildning
- Sjukdom
- En period på tre månader efter att den enskilde helt har avbrutit förvärvsarbete
- Avtalat korttidsarbete som ger arbetsgivaren rätt till stöd.

¹⁹ Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2018:06, *Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under tid som försäkrad får graviditetspenning, närståendepenning, smittbärrapenning, tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning enligt 12 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.*

Genom praxis har SGI-skydden utökats i vissa situationer. Enligt fast rättspraxis skyddas SGI för föräldrar som tar hand om ett barn som har fyllt ett år, men bara om de tar ut föräldrapenning i en omfattning som svarar mot arbetstidsminskningen.²⁰ Försäkringskassan anser också att SGI-skydd gäller under tid då den enskilde tillfälligt arbetar i samma omfattning som sin SGI och det finns visst stöd för detta i några kammarrättsdomar men det har inte prövats i högsta instans. Vidare anser Försäkringskassan att SGI-skydd också gäller under tid då den enskilde får en förmån som beräknas på SGI, till exempel tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning.²¹

Studietids-SGI

I vissa av de situationer som ger SGI-skydd finns en särskild regel som innebär att sjukpenning inte får baseras på den skyddade SGI:n under tiden som situationen består. I stället fastställs en tillfällig SGI baserad på de inkomster av förvärvsarbete som den försäkrade kan antas ha under tiden om han eller hon överhuvudtaget kan antas ha några sådana inkomster.²² Denna form av SGI kallas för *studietids-SGI*. Reglerna om studietids-SGI gäller framför allt i de situationer då den försäkrade kan antas få sin försörjning på annat sätt än genom förvärvsarbete, till exempel vid studier och vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program som ger rätt till aktivitetsstöd. Det innebär att en person som slutar arbeta för att studera eller delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte kan få sjukpenning baserad på sin SGI under studietiden eller programtiden. Då kan han eller hon i stället behålla eventuellt studiestöd eller aktivitetsstöd under sjukdom, efter att Försäkringskassan har godkänt sjukperioden. Den enskilde har dock kvar sin SGI hela tiden, och efter att studierna eller programmet har avslutats så kan återigen sjukpenningen beräknas utifrån den vanliga SGI:n.

Reglerna om studietids-SGI gäller sjukpenning, men tillämpas även på andra förmåner som anses kunna jämföras med sjukpenning, till exempel tillfällig föräldrapenning. Vissa förmåner beräknas

²⁰ Försäkringskassans allmänna råd 2002:2 till 26 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

²¹ Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2018:06, *Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under tid som försäkrad får graviditetspenning, närståendepenning, smittbärandepenning, tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning enligt 12 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.*

²² Jfr 26 kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

dock på den skyddade SGI:n även under studietid, till exempel föräldrapenning och rehabiliteringspenning. Det finns i dagsläget ingen formell beskrivning av vilka förmåner som är att jämställa med sjukpenning vid tillämpningen av reglerna om studietids-SGI.

Återfå SGI

En SGI som har förlorats när den enskilde har slutat arbeta och inte oavbrutet omfattats av SGI-skydd kan i princip aldrig fås tillbaka. Den enda möjligheten att återigen bli försäkrad är att den enskilde börjar arbeta i ett (nytt) arbete som uppfyller villkoren för SGI. Men det finns undantag i några situationer. Efter att vissa förhållanden, där man normalt sett inte har möjlighet att behålla sin SGI, har upphört, kan den enskilde återfå den SGI som han eller hon hade innan de nya förhållandena uppstod. Det gäller efter en period med livränta, sjukersättning eller aktivitetsersättning.²³

Vissa biståndsarbetare kan också återfå sin SGI när de återvänder till Sverige efter en tjänstgöring utomlands.²⁴ Möjligheten att återfå SGI kan också sägas utgöra ett sorts skydd för SGI, även om det inte är fråga om SGI-skyddad tid.

66-åringar

Vissa SGI-skydd har en åldersgräns. SGI-skydd vid sjukdom och vid arbetslöshet, samt det så kallade tremånadersskyddet, gäller inte för enskilda som har fyllt 66 år. En enskild som fortsätter att arbeta efter att denne har fyllt 66 kan dock, precis som yngre personer, få en SGI baserad på inkomsterna från sitt arbete (om det uppfyller villkoren för SGI). Men om den enskilde blir sjuk och inte kan arbeta finns det inget SGI-skydd under sjukdomstiden. Då får denne ha kvar sin SGI så länge det kan visas att den enskilde skulle ha arbetat om denne inte hade varit sjuk, det vill säga så länge anställningen består om det är fråga om en anställd. För enskilda som är 66 år och inte är anställda finns inget skydd då den enskilde inte antas ha någon inkomst.

I vid bemärkelse kan man alltså säga att det finns tre olika varianter på SGI-skydd. De kan beskrivas som att SGI behålls aktiv under

²³ Se 26 kap. 22 a § socialförsäkringsbalken.

²⁴ 26 kap. 24 § socialförsäkringsbalken.

skyddstiden, att SGI blir vilande under skyddstiden, respektive att den försäkrade har möjlighet att återfå en förlorad SGI efter skyddstiden.

Aktiv SGI

Med aktiv SGI menas att förmåner²⁵ under vissa förvärvsavbrott beräknas på den SGI som gällde före förvärvsavbrottet. SGI är aktiv vid följande förvärvsavbrott:

- När den försäkrade haft tillfälligt förvärvsavbrott under högst tre månader.²⁶
- När den försäkrade är arbetslös och arbetssökande.²⁷
- När den försäkrade vid graviditet avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före beräknad tidpunkt för barns födelse.²⁸
- När den försäkrade helt eller delvis avstår från förvärvsarbete under föräldraledighet för vård av barn under ett år.²⁹
- När den försäkrade är sjuk eller genomgår rehabilitering.³⁰

Vilande SGI

Med vilande SGI menas att den försäkrade får behålla sin skyddade SGI under ett förvärvsavbrott men att den inte är aktiv under den SGI-skyddande tiden. Den vilande SGI:n aktiveras när förvärvsavbrottet upphör. SGI är vilande under bland annat följande situationer:

- När den försäkrade bedriver studier med studiestöd eller andra särskilt definierade studier.
- När den försäkrade deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.³¹

²⁵ Det vill säga sådana förmåner som beräknas med SGI som grund.

²⁶ Jfr 26 kap. 18 § socialförsäkringsbalken.

²⁷ Jfr 26 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken.

²⁸ Jfr 26 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

²⁹ Jfr 26 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

³⁰ Jfr 26 kap. 17 § socialförsäkringsbalken.

³¹ Jfr 26 kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

4.2 Behov av förändring

Sammanfattningsvis är vår uppfattning att socialförsäkringarna fungerar relativt väl för relativt stora grupper i samhället. Dock finns det grupper och personer där socialförsäkringssystemen inte fullt ut fungerar ändamålsenligt. Det kan vara personer som inte uppfyller villkoren för SGI-skydd enligt dagens regelverk och som drabbas av negativa konsekvenser därav, eller personer som tycker att ansökningsförfarandena är så pass komplicerade att de undviker att ansöka om sociala förmåner överhuvudtaget. Det finns även grupper eller personer som inte uppfyller dagens kvalifikationsregler för en SGI trots att en person kan ha arbetat heltid under rätt lång tid men för olika arbetsgivare med olika anställningsperioder och där varje enskild period inte uppfyller dagens kvalifikationskrav.

En anledning till att det ser ut så här är bland annat att socialförsäkringssystemen är konstruerade utifrån hur arbetsmarknaden har fungerat tidigare, men där andelen atypiska anställningsformer blir allt fler och de mer traditionella anställningsförhållandena har minskat. Det innebär att människor i mindre utsträckning än tidigare har samma arbetsgivare under sina yrkesverksamma år. Tidigare fanns det även ett mer tudelat förhållande mellan antingen egenföretagare och anställd medan gruppen som blandar dessa former av förvärvsarbete, så kallade kombinatörer, är större i dag.

Dagens socialförsäkringssystem saknar tillfredställande lösningar för en växande grupp personer som har varierande inkomster, kortare anställningar och personer som kombinerar anställning med företagande. Vissa brister i dagens regelverk ger dessa personer ett försäkringsskydd som inte är jämförbar med de villkor som personer med en mer traditionell form av anställning har. Utöver denna problematik har socialförsäkringssystemet lappats och lagats med olika former av SGI-skydd för att tillgodose vissa specifika behov. Dessa skydd har dock svårt att hantera föränderligheten på arbetsmarknaden och har som bieffekt att de blir styrande om och hur enskilda söker olika förmåner.

Dagens arbetsmarknad och socialförsäkringarna

Dagens arbetsmarknad ser delvis annorlunda ut än vad den gjorde för 50 år sedan när grunden för den arbetsbaserade försäkringen lades. En viss andel av den arbetsföra delen av befolkningen arbetar i den så kallade gig-ekonomin, som är växande. Begreppet gig-ekonomin används här som en företeelse som innefattar människor som tar sig an kortare uppdrag, så kallade "gig", i stället för eller vid sidan av en traditionell anställning eller studier. Framväxten av gig-ekonomin (den definition av gig-ekonomin som används här följer nedan) beror delvis på ökad digitalisering och förväntningar på en ökad flexibilitet i arbetslivet, men även för personer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. I dag finns digitala marknadsplatser som möjliggör matchning av tillfällig arbetskraft med den som har behov av denna. Utöver gig-ekonomin, eller som en del av den beroende på vilka definitioner som används, finns det en andel av arbetsmarknaden som utgörs av behovsanställda. Behovsanställda innebär personer med korta anställningar, och denna grupp som andel av arbetsmarknaden har vuxit under det senaste decenniet och kan antas fortsätta växa. Gemensamt för dessa grupper är att den sociala trygghet som finns via de offentliga socialförsäkringarna träffar dessa grupper relativt sämre än för personer som har mer traditionellt anställningsförhållande.

Gig-ekonomin

Ett gig beskriver ett enskilt projekt eller en uppgift där en arbetsgivare och arbetssökande vid behov matchas ihop. En typisk definition av gig-ekonomin är att arbetet är öppet och att en arbetsgivare har begränsad kontroll över arbetstagarens tid eller val av arbete samt att arbetstagarna använder sina egna verktyg och ansvarar för sin egen arbetsmiljö^{32, 33}. Relationen mellan arbetsgivare och arbetssökande är tillfällig, men kan variera från ett uppdrag på några timmar till flera månader.

Gig-ekonomin saknar en allmängiltig definition och därmed är det svårt att ange hur stor denna del utgör av arbetsmarknaden i Sverige i dag. Vem som definieras som arbetstagare inom gig-ekonomin vari-

³² What Do Platforms Do? Understanding the Gig Economy, *Annual Review of Sociology*, Vol. 46:273-294, 2020.

³³ Stanford, J. (2017). The resurgence of gig work: Historical and theoretical perspectives. *The Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 382-401.

erar mellan att enbart inkludera dem som tar sig an tillfälliga uppdrag via olika typer av digitala plattformar, till att även inkludera visstidsanställda, uppdragstagare med eller utan företag eller samtliga som omfattas av atypiska anlitandeformer. I många fall avgränsas en gigarbetstagare från en arbetstagare i ett traditionellt anställningsförhållande genom att uppdragstagaren är att betrakta som egenföretagare med eget ansvar att betala skatter och avgifter. Därmed får arbetstagaren ett visst ansvar för sin egen trygghet på liknande sätt som en egenföretagare. Alternativt kan det finnas arrangemang via egenanställningsföretag där det anlidade egenanställningsföretaget tar hand om skatter och avgifter mot en kostnad för uppdragstagaren.

Det finnas inga typiska uppdrag inom gig-ekonomin utan det kan vara allt från barnpassning, matleveranser och sophämtning, till copywriting, webbutveckling eller grafisk design. Uppdragen karaktäriseras oftast som enskilda uppgifter som kan göras vid behov, från både beställare och arbetstagare. Uppdragstiden kan variera och det finns i regel ingen fast ram för hur länge ett arbete sträcker sig. Det som kännetecknar en arbetstagare inom gig-ekonomin är ofta att personen har flera olika jobb via olika företag eller plattformar samtidigt. Inspektionen för socialförsäkringen skriver i en rapport från 2023 *Gigarbetare och Socialförsäkringen* att gig-arbete grovt kan delas in i två typer, de arbeten som utförs digitalt och de som utförs lokalt där gigarbetaren fysiskt utför sysslor.³⁴ Uppdragen som utförs digitalt kan kräva specialkompetens. Det kan vara uppgifter som programmering, app-utveckling, marknadsföring, översättning och språkkurser. De lokala och fysiska jobben är generellt okvalificerade och består av till exempel att köra ut mat, hämta skräp, tvätta bilar eller köra taxi.

I betänkandet *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart*³⁵ finns ett avsnitt som beskriver delar av gig-ekonomin och med en hänvisning till betänkandet *Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning*³⁶ uppskattas antalet arbetstagare inom gig-ekonomin till mellan 200 000 och 400 000 personer. Enligt en rapport från McKinsey utgör anställda inom gig-ekonomin cirka 1–2 miljoner personer i Sverige, eller cirka 30 procent av arbetskraften³⁷. Dessa personer kan delas in i underliggande kategorier där 30 procent utgörs av personer som aktivt väljer olika arbeten och att

³⁴ "Gigarbetare och socialförsäkringen", Inspektionen för Socialförsäkringen, rapport 2023:3.

³⁵ SOU 2021:98, s. 199–204.

³⁶ SOU 2021:55, s. 110–118.

³⁷ Independent work: choice, necessity, and the gig economy, McKinsey & Company, 2016.

det utgör deras huvudsakliga inkomstkälla. En annan grupp utgörs av de som kompletterar en inkomst av anställning med arbete i gig-ekonomin. Cirka 14 procent utgörs av personer som under perioder när de inte har en traditionell anställning arbetar inom gig-ekonomin. Slutligen identifieras en grupp på cirka 16 procent som mer eller mindre aldrig tar sig in på den reguljära arbetsmarknaden, och vars anknytning till arbetsmarknaden får betraktas som så svag att det inte finns något alternativ till att uteslutande arbeta i gig-ekonomin.

Oaktat antalet personer som arbetar inom gig-ekonomin i dag så växer gruppens andel på arbetsmarknaden relativt snabbt. I tidigare betänkanden redovisas att EU-kommissionens bedömning av gig-ekonomin är att den kommer att växa med cirka 20 procent årligen framöver³⁸. Även om konjunkturen kan ha vissa effekter på tillväxttakten kan det antas att denna andel av arbetsmarknaden fortsatt kommer att öka.

Inspektionen för socialförsäkringen konstaterar i sin rapport från 2023 att i grunden är gigarbete ett otryggt arbete för många av dem som utför det och att det bidrar till en osäker tillgång till socialförsäkringarna. Myndigheten konstaterar att regelverket ger gigarbetarna möjlighet att få ersättning från socialförsäkringen. Men att det oregelbundna arbetet och organiseringen av gig-arbetet visar att socialförsäkringen är konstruerad för andra typer av arbete än gigarbete.

Tidsbegränsat anställda

En annan del av arbetsmarknaden som delvis kan betraktas som gig-ekonomin utgörs av personer med tidsbegränsade anställningar. Statistiska centralbyrån (SCB) har viss statistik som berör tidsbegränsade anställningar, där definitionen av denna grupp anställda omfattar personer med en anställning som gäller under en begränsad tid, exempelvis vikariat, säsongarbete, provanställning eller objekts-/projektanställning.

Den definition som SCB använder för tidsbegränsat anställda omfattar inte personer med en fast anställning i botten. Det innebär att de tidsbegränsat anställda inte har samma anknytning till arbetsmarknaden som övriga anställda. I SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) ställs frågan till de intervjuade om vilken typ av tids-

³⁸ SOU 2021:98.

begränsad anställning personen har. Det finns då ett flertal svarsalternativ som exempelvis vikariat, provanställning, praktik, säsongarbete, projektanställning etcetera. Utifrån dessa definitioner är det cirka 766 000 (16 procent) personer som har en tidsbegränsad anställning år 2019. Det är en lägre skattning än rapporten från McKinsey, men högre än det antal som skattas av tidigare betänkanden när det gäller gig-ekonomin. Den främsta anledningen till diskrepanserna i antal beror mest sannolikt på olika definitioner. I McKinsey-rapporten beaktas personer som har en fast anställning i botten men som kompletterar med arbete inom gig-ekonomin, alternativt befinner sig mellan fasta arbeten, men som ändå inte faller under en tidsbegränsad anställning enligt SCB:s definition.

Enligt data från SCB är det fler kvinnor än män som har en tidsbegränsad anställning, 18,3 procent av alla anställda kvinnor och 14,9 bland män³⁹. Unga, utrikes födda och personer som inte har gymnasieutbildning är också överrepresenterade bland tidsbegränsat anställda. Bland kvinnor i åldern 15–24 år var 60 procent av alla anställda tidsbegränsat anställda under 2019, 12,3 procentenheter fler än männen i samma ålder. Utrikes födda utgjorde 30,8 procent utav alla tidsbegränsat anställda i åldern 15–74 år, vilket kan jämföras med 18,6 procent av alla fast anställda. Det var små skillnader mellan utrikes födda män och kvinnor, både bland fast- och tidsbegränsat anställda.

Begreppet tidsbegränsade anställningar innefattar flera olika anställningstyper, med varierande grad av trygghet för den anställde. Många tillsvidareanställningar inleds med en provanställning som varar som längst i sex månader, vilket gör att anställningsformen ofta är en väg in till en fast anställning. Vikariat och allmän visstidsanställning kan fortgå i upp till två år innan arbetsgivaren behöver erbjuda en fast tjänst.

Förekomsten av tidsbegränsade anställningar varierar något mellan olika sektorer. Andelen tidsbegränsat anställda av antalet anställda totalt skiljer sig endast marginellt mellan sektorerna, däremot finns något större skillnader mellan sektorerna om man ser till könsfördelning. Bland personer som arbetar i kommunal sektor var andelen med tidsbegränsade anställningar högre bland männen jämfört med kvinnorna, 21,4 procent jämfört med 16,7 procent. Kvinnor i kommunal sektor var dock tre gånger fler än antalet män och av de tidsbegränsade anställningarna i kommunal sektor var 71,4 procent kvinnor. Lägst andel tidsbegränsat anställda fanns i privat sektor, där

³⁹ ISSN Serie AM110 – Arbetskraftsundersökningarna – Tema. Utkom den 31 mars 2020.

13,5 procent av männen och 19,7 procent av kvinnorna hade en tidsbegränsad anställning.

Den bransch som under år 2019 hade högst andel tidsbegränsat anställda var ”Hotell och restaurang”, där 42 procent av alla anställda hade en tidsbegränsad anställning. Denna följdes av branscherna ”Personliga och kulturella tjänster” och ”Jordbruk, skogsbruk och fiske” där andelen uppgick till 32 procent respektive 22 procent. Branschen som hade lägst andel tidsbegränsat anställda var ”Tillverkning av verkstadsvaror”, där andelen uppgick till 6,6 procent av de anställda. I ”Hotell och restaurang” var en högre andel av kvinnorna än männen tidsbegränsat anställda, 46 respektive 38 procent, medan det omvända förhållandet gällde inom ”Utbildning”, där 20 procent av kvinnorna och 25 procent av männen hade en tidsbegränsad anställning. Inom ”Personliga och kulturella tjänster” var det en ungefär lika stor andel av kvinnorna som av männen som hade en tidsbegränsad anställning.

Under perioden 2005–2019 har antalet tidsbegränsat anställda i åldrarna 15–74 år ökat från 626 000 till 766 000 personer. Under finanskrisen åren 2008–2009 minskade tillfälligt antalet tidsbegränsat anställda och den lägsta nivån nåddes under år 2009, med 613 000 personer. Även om antalet tidsbegränsat anställda ökade under perioden låg andelen relativt oförändrad. Fler kvinnor än män var tidsbegränsat anställda och skillnaden var relativt konstant under hela perioden.

Av alla personer med tidsbegränsad anställning var 16 procent utrikes födda i början av perioden. Denna andel ökade med 15 procentenheter till 31 procent fram till år 2019. En anledning till detta är den befolkningsökning som skett under perioden, men det kan även förklaras av att utrikes födda till större del har inträdesjobb till arbetsmarknaden, vilket i många fall börjar med provanställning eller annan tidsbegränsad tjänst. Bland utrikes födda har andelen tidsbegränsat anställda av anställda totalt varit högre än bland inrikes födda under hela den undersökta perioden, och andelen har ökat, från 21 procent under år 2005 till 25 procent under år 2019. Den högsta andelen tidsbegränsat anställda återfinns bland de utrikes födda kvinnorna, 22 procent under år 2005 och 27 procent under år 2019.

Vissa typer av de tidsbegränsade anställningarna ökade under perioden, medan andra minskade. Vikariat, som är den näst vanligaste typen av tidsbegränsad anställning minskade från 164 000 anställda år 2005 till 118 000 under år 2019. Även antalet projekt- och objektanställda minskade, från 97 000 till 56 000. Under samma

period ökade den vanligaste typen av tidsbegränsade anställningar, tim- och behovsanställning, från 245 000 under 2005 till 393 000 under 2019. Antalet provanställda ökade också, från 49 000 till 90 000 personer. Gruppen tim- och behovsanställda inkluderar anställda per timme med överenskommelse om schema för viss tid, behovsanställda, allmän visstidsanställning, feriearbete, och tillfälligt arbete under referensveckan. Denna grupp har ökat de senaste 15 åren, från att utgöra 39 procent av alla tidsbegränsade anställningar år 2005 till 51 procent år 2019. Ökningen har framför allt skett under åren 2005–2012, därefter har det varit en utplaning. Under hela perioden var en större andel av kvinnorna än männen tim- och behovsanställda, och skillnaden mellan könen har varit relativt oförändrad över tid.

Andelen anställda med vikariat har minskat från 26 procent av alla tidsbegränsat anställda år 2005 till 15 procent år 2019. Den största delen av minskningen skedde mellan 2006 och 2010. Vikariat är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män och skillnaden mellan könen har varit relativt konstant över tid.

Andelen tidsbegränsat anställda som hade en provanställning har fluktuerat relativt mycket under perioden 2005–2019. Andelen minskade från 12 procent av alla tidsbegränsade anställningar år 2008 till 8 procent ett år senare. Särskilt stor var minskningen bland männen, som minskade från 17 procent till 11 procent mellan dessa två år. Liksom för ovan nämnda typer av tidsbegränsade anställningar en ihållande könsskillnad, men till skillnad från vikariat och tim- och behovsanställningar, så är det högre andel män än kvinnor som har en provanställning.

Arbetsmarknaden varierar inom EU vilket särskilt syns i andelen tidsbegränsat anställda bland EU:s medlemsländer. För statistik från år 2018 var andelen tidsbegränsat anställda i åldrarna 15–74 år fler än var fjärde anställd i Spanien och endast cirka 1 procent av de anställda i Rumänien. De länder som hade högst andel tidsbegränsat anställda var Spanien, Polen, Portugal och Nederländerna, där fler än var femte anställd hade en tidsbegränsad anställning. Länderna med lägst andel tidsbegränsat anställda var Rumänien, Litauen, Lettland, Estland och Bulgarien där färre än var tjugonde anställd var tidsbegränsat anställd. Sveriges andel uppgick till cirka 17 procent, vilket var över genomsnittet för EU-länderna på 14 procent.

Sammanfattningsvis finns det en relativt stor grupp på arbetsmarknaden med temporära anställningar och det gäller framför allt

för vissa grupper. För dessa grupper som har en tidsbegränsad anställning och eller tillhör gig-ekonomin kan i vissa fall socialförsäkringarna med dagens regelverk inte ge samma grad av skydd som för reguljärt anställda. Det beror bland annat på att dagens regelverk förutsätter en ett antagande om inkomster under 6 månader eller ett årligen återkommande arbete. För en delmängd av de personer som betraktas som tidsbegränsat anställda och eller arbetar inom gig-ekonomin nås inte dessa kvalifikationskrav. Vidare finns det för dessa grupper en högre risk att falla mellan de olika SGI-skydd som finns i dag beroende på att personen kanske inte arbetar lika konstant och kontinuerligt som de som har en tillsvidareanställning.

Problem med dagens SGI-skydd

Enligt vad som har beskrivits ovan om SGI kan man alltså säga att SGI uppstår i det ögonblick då det går att göra ett antagande om framtida inkomster med viss varaktighet, och att den därefter kan behållas så länge arbets- och inkomstförhållanden förblir oförändrade eller så länge villkoren för något av SGI-skydden är uppfyllda. Motsatsvis upphör SGI i det ögonblick då det inte går att göra ett sådant antagande om framtida inkomster och det inte heller föreligger något SGI-skydd. Reglerna om SGI med antaganden om framtida inkomster och reglerna om SGI-skydd som medger att man under vissa förutsättningar behåller sin SGI vid avbrott eller inskränkning av förvärvsarbete samspelar och avgör tillsammans gränserna för försäkringsskyddet. Om det inte fanns regler om SGI-skydd skulle det vara svårt att beräkna ersättningen på något lämpligt sätt, till exempel för en person som avser att vara föräldraledig en längre tid.

Det finns dock problem med nuvarande regelverk beträffande SGI-skydd. Vi har enligt vårt direktiv i uppdrag att analysera behovet av att utöka SGI-skyddet i vissa situationer, men även att analysera möjligheterna att förenkla SGI-skyddet i sin helhet och göra det mer förutsebart, samtidigt som skyddet i de situationer som i dag omfattas i allt väsentligt kvarstår. Utgångspunkterna för vårt uppdrag är således dels att skyddet beroende på vår analys kan behöva utökas med fler SGI-skyddande situationer, dels att regelverket är komplext och svåröverskådligt och att det därför i sin helhet behöver förenklas

och göras mer förutsebart. Utifrån en initial analys har vi gjort nedanstående observationer:

Nuvarande regler ger allt för dramatiska effekter

Som beskrivits ovan kan SGI uppstå och förloras på ett ögonblick. Man får en SGI omedelbart när förutsättningarna för det är uppfyllda och man förlorar också sin SGI omedelbart när det inte föreligger något SGI-skydd om inte förutsättningarna för att bestämma en ny SGI är uppfyllda. SGI och SGI-skydd är således en fråga om allt eller inget. Det innebär att en enskild som rör sig mellan arbete och SGI-skydd eller mellan olika SGI-skydd kan förlora hela sitt försäkringsskydd från en dag till en annan om det uppstår en brist i kedjan av olika SGI-skydd. Konsekvensen är densamma oavsett om det är fråga om en stor brist under lång tid eller om det är en mycket liten brist, till exempel att något av villkoren för SGI-skydd i en viss situation inte har varit uppfyllt under en enda dag. En aspekt av detta är också att den enskildes historik i övrigt saknar betydelse. En person som har arbetat (och därmed betalat in avgifter) under mycket lång tid, exempelvis i 20 eller 30 år, kan förlora sin SGI på grund av ett missförstånd eller en kortvarig lucka mellan olika SGI-skydd. Samtidigt kan en person som bara knappt har arbetat alls få en SGI och sedan behålla denna under i princip obegränsad tid.

Ett exempel där skyddsreglerna ger märkliga effekter är skyddet i samband med arbetslöshet. Betänk att en person avbryter ett förvärsarbete på heltid. När en försäkrad avbryter sitt förvärsarbete och därför inte längre har någon inkomst är huvudregeln att SGI:n ska sänkas efter tre månader.⁴⁰ Från denna regel finns det undantag som innebär att den försäkrades SGI beräknas med utgångspunkt i förhållandena närmast före avbrottet. För att SGI-skydd ska gälla måste vissa villkor vara uppfyllda.

En förutsättning för att den försäkrade ska få SGI-skydd när han eller hon är helt eller delvis arbetslös är att den försäkrade är beredd att anta erbjudet arbete som i omfattning motsvarar tidigare fastställd SGI. Det krävs också att den försäkrade aktivt söker sådant arbete och är anmäld som arbets sökande hos den offentliga arbetsförmedlingen eller söker jobb på det sätt som Försäkringskassan

⁴⁰ Jfr 26 kap. 18 § socialförsäkringsbalken.

föreskriver.⁴¹ Att den försäkrade ska vara beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda SGI:n innebär att SGI-skyddet inte gäller om den försäkrade söker arbete som är av lägre omfattning än det arbete som hans eller hennes SGI är baserad på. I en sådan situation finns det inte heller stöd i någon bestämmelse för att fastställa SGI:n till en lägre nivå. En arbetslös som måste alltså vara arbetssökande på heltid för att skydda en SGI som baseras på ett heltidsarbete. Det finns dock inte något som hindrar att en delvis arbetslös försäkrad arbetar i en lägre omfattning än den skyddade SGI:n så länge denne är *beredd* att anta ett arbete som svarar mot den skyddade SGI:n.

Den försäkrade kan alltså inte ta ett halvtidsjobb och söka ett annat halvtidsjobb. I ett sådant fall skulle den försäkrades SGI-skydd vid arbetslöshet upphöra och därigenom skulle hans eller hennes SGI fastställas till antingen noll kronor eller utifrån halvtidsarbetet under förutsättning att halvtidsarbetet uppfyller övriga villkor för SGI.

Ett annat exempel där regelverket kring SGI-skydden ibland kan ge märkliga effekter är SGI-skyddet vid graviditet.⁴² Skyddet gäller under tid då den försäkrade är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen.⁴³

Med uttrycket ”inskränker sitt förvärvsarbete” avses att kvinnan minskar sin arbetstid.⁴⁴ Uttrycket syftar alltså inte på en eventuell förändring av inkomsten under denna period. Försäkringskassan har i ett allmänt råd utvidgat målgruppen för skyddet till att även omfatta de som är arbetslösa. Att avbryta eller inskränka arbetssökande på grund av graviditet jämföras alltså med att avbryta eller inskränka förvärvsarbete. Detta bör endast gälla den som omfattas av SGI-skydd enligt 3 § förordning (2000:1418) om tillämpning av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.⁴⁵ En kvinna kan exempelvis efter sitt barns ettårsdag skydda sin SGI om hon i oav-

⁴¹ Jfr 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken och 3 § förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för SGI. Försäkringskassan har dock inte valt att inte föreskriva på vilket den försäkrade ska söka arbete, vilket innebär att skyddet förutsätter att den försäkrade aktivt söker arbete som svarar mot den fastställda SGI:n och är anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen.

⁴² 26 kap. 15 § första stycket socialförsäkringsbalken.

⁴³ SGI-skyddet vid graviditet tillkom i samband med en större reformering av föräldraförsäkringen 1985. Motsvarande bestämmelse hade tidigare funnits i Riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1980:3) om sjukpenninggrundande inkomst i samband med föräldraledighet m.m.

⁴⁴ Prop. 1984/85:78 s. 79 f. och 118 f.

⁴⁵ Jfr Försäkringskassans allmänna råd 2002:2 till 26 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

bruten följd har förkortad arbetstid och tar ut föräldrapenningförmån som minst svarar mot arbetstidens nedsättning. Men när det är mindre än sex månader kvar till beräknad förlossning av ett annat barn kan hon emellertid inte skydda hela sin SGI om hon avbryter arbetet och inte fortsätter ta ut föräldrapenning. Om hon slutar ta ut föräldrapenning under denna tid kommer följaktligen en ny SGI fastställas som motsvarar den förkortade arbetstiden. Detta beror på att hon anses ha avbrutit arbetet med förkortad tid och således inte det arbete som ligger till grund för den skyddade SGI:n.

Ett ytterligare exempel där SGI-skyddet vid graviditet ger en märklig effekt är om en kvinna är helt sjukskriven tid innan det är sex månader kvar till beräknad förlossning och friskförklaras när det är mindre än sex månader kvar till beräknad förlossning. Kvinnan kan dock i ett sådant fall inte omfattas av SGI-skyddet vid graviditet eftersom hon avbröt sitt arbete när det var mer än sex månader kvar till beräknad förlossning. I ett sådant läge behöver kvinnan således återgå i arbete som kan ligga till grund för SGI och därefter avbryta arbetet för att omfattas av det aktuella skyddet, eller om kvinnan är arbetslös vid den tidpunkten måste hon återgå till sitt arbetssökande och därefter avbryta arbetssökandet.

Dessa exempel visar att SGI-skyddsreglerna saknar proportionalitet och att det i vissa situationer förutsätts en hög kännedom om regelverket av de försäkrade för att SGI inte ska påverkas negativt. Eftersom konsekvenserna av en brist i SGI-skyddet saknar proportion till såväl bristens storlek som den enskildes tidigare arbetsinsats eller bidrag till försäkringen, uppstår det oundvikligen situationer där det kan framstå som orättvist att den enskilde inte får behålla sin SGI. Denna egenskap hos regelverket har sannolikt bidragit till att driva på utvecklingen på så sätt att allt fler situationer har kommit att medföra SGI-skydd. Om inte regelverkets grundkonstruktion förändras är det sannolikt att denna utveckling kommer att fortsätta.

Regelverket är komplext och svåröverblickbart

SGI-skydd anses utgöra ett undantag från huvudregeln (huvudregeln varande att ersättning beräknas på de inkomster som den enskilde kan antas komma att ha). Då det rör sig om ett undantag behöver skyddsreglerna tillämpas med viss restriktivitet, eftersom huvudregeln an-

nars riskerar att urholkas. De situationer som ger SGI-skydd måste också kunna avgränsas tydligt från likartade situationer som inte ger SGI-skydd. Det är därför rationellt att det ställs vissa villkor för att SGI-skydd ska gälla i den ena eller den andra situationen. Villkoren för SGI-skydd relaterar till de omständigheter som är specifika för respektive skyddad situation. Med andra ord: Det finns vissa villkor som måste vara uppfyllda för att SGI ska vara skyddad vid arbets-sökande, helt andra villkor för att SGI ska vara skyddad vid studier. Varje SGI-skyddande situation har sina egna villkor och sin egen logik. Detta är naturligt och säkerligen i viss mån ofrånkomligt. Det innebär emellertid att regelverket som helhet blir mycket komplext och svåröverblickbart. Och eftersom reglerna är komplexa och svåröverblickbara kan det vara svårt för den enskilda att veta om han eller hon omfattas av SGI-skydd i den situation som han eller hon befinner sig. Ibland är det också i viss mån en bedömningsfråga.

Regelverkets komplexitet kan beskrivas genom ett exempel:

Antag att en person överväger att sluta arbeta ett tag för att studera. Han eller hon kontaktar då Försäkringskassan för att fråga hur hans eller hennes försäkringssituation kan komma att påverkas av SGI-skydd. Försäkringskassan kan då beskriva vad SGI-skydd innebär, att SGI-skydd kan föreligga under tid för studier och vilka villkor som måste vara uppfyllda för detta. När det gäller studier är det flera alternativa villkor som kan vara uppfyllda, antingen att man får vissa bidrag för studierna (studiemedel, studiestartsstöd eller visst utbildningsbidrag), eller att det är fråga om studiemedelsberättigande studier eller studier inom eget yrkesområde.⁴⁶ Om den enskilde inte får studiemedel, men studierna är studiemedelsberättigande, så finns ytterligare villkor. Då ska studierna bedrivas på minst "halvtid", och ifall den försäkrade är (förenklat) under 20 år så måste det också vara fråga om eftergymnasiala studier. Annars kan det i stället vara fråga om studier inom eget yrkesområde och då behöver det beskrivas vad eget yrkesområde betyder. Om det är fråga om studier inom eget yrkesområde så finns det också en tidsgräns för hur länge skyddet gäller, men den tidsgränsen gäller inte om den enskilde är tjänstledig från en anställning. Sedan kanske Försäkringskassan också vill passa på att informera om det som gäller beträffande förmåner under studietiden (det vill säga om sjukanmälan, studietids-SGI, etcetera).

⁴⁶ Jfr 26 kap. 11 § socialförsäkringsbalken.

Det är alltså en hel del information att ta in som försäkrings-tagare. Från Försäkringskassans sida går det inte att på förhand att veta vilken information som den enskilde behöver utan att ta reda på mer om hans eller hennes situation. Problemet är emellertid att detta inte är all information som den enskilde kan tänkas behöva. Även om den enskilde har försäkrat sig om att SGI-skydd kommer att gälla under studietiden, kan han eller hon nämligen ändå komma att förlora sin SGI om det uppstår ett glapp i SGI-skyddet efter att studierna har avslutats (eller redan innan studierna påbörjas). Den enskilde kan därför också behöva information om möjligheterna till SGI-skydd i anslutning till studierna. Vilken information han eller hon därvid kan komma att få nytta av beror på de individuella omständigheterna som föreligger, eller som kan tänkas komma att uppstå. Det kan till exempel vara relevant med information om det så kallade tremånadersskyddet, eller om SGI-skydd vid graviditet eller föräldraledighet, eller om SGI-skydd genom att stå till arbetsmarknadens förfogande. För vart och ett av dessa SGI-skydd finns en hel del väsentlig information beträffande under vilka omständigheter SGI kan vara skyddad och villkor som måste vara uppfyllda.

Komplexiteten i SGI-skyddsreglerna, som visas i exemplet ovan, kommer sig huvudsakligen av två egenskaper i regelverket. Den ena är att varje SGI-skyddande situation i sig består av ett komplext av regler, den andra att det finns många olika SGI-skyddande situationer som kan bli relevanta för en enskild beroende på hur hans eller hennes situation utvecklar sig.

Att förenkla SGI-skyddet i sin helhet och göra det mer förutsebart utan att vare sig inskränka eller utöka SGI-skyddet är mot denna bakgrund inte helt enkelt. Som nämnts ovan relaterar de villkor som gäller för SGI-skydd i olika situationer till de omständigheter som är förknippade med de specifika situationerna. Man kan förstås överväga en översyn av varje SGI-skyddssituation och föreslå justeringar. Det skulle dock nästan med nödvändighet innebära antingen utökningar eller inskränkningar (eller både och) av SGI-skyddet. Exempelvis skulle SGI-skyddet vid studier bli enklare om det ändrades på så sätt att SGI-skydd skulle gälla vid studier som berättigar till studiemedel, utan undantag eller ytterligare villkor. Det skulle dock innebära en utökning av SGI-skyddet eftersom det inte längre skulle ställas krav på att studierna bedrevs på minst halvtid eller att det var fråga om eftergymnasiala studier om den enskilde var under 20 år.

Samtidigt skulle det också eventuellt innebära en inskränkning av skyddet, om det finns studier som inte berättigar till studiemedel men som ändå kan ge SGI-skydd enligt nuvarande regler, till exempel i egenskap av studier inom eget yrkesområde. Det är inte heller säkert att en sådan översyn helt skulle lösa problemet. Det skulle ju fortfarande behöva finnas villkor som definierade skyddssituationerna, och det skulle fortfarande vara fråga om olika SGI-skydd att pussla ihop till en obruten kedja. Även om reglerna för vart och ett av SGI-skydden kunde göras något mindre komplicerade, så skulle det alltså fortfarande vara ett komplex av regler, som sannolikt skulle förbli svårt att överblicka.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att reglerna om SGI-skydd är allt för beroende av den enskildes beteende i vissa situationer.

En ytterligare observation är att nuvarande regelverk innebär att det i viss mån är upp till den enskilde att ”se till” att hans eller hennes SGI omfattas av skydd. Den enskilde kan nämligen i vissa situationer agera på ett sätt som innebär att SGI-skydd gäller, medan SGI-skydd inte gäller om han eller hon agerar på något annat sätt. I dessa situationer handlar det inte om att den enskilde har att välja på att antingen ge sig in i en situation eller låta bli. Det handlar i stället om att den enskilde – som redan befinner sig i en viss situation – själv förfogar över vissa omständigheter och genom sitt agerande kan, eller ”måste”, åstadkomma att situationen ger SGI-skydd. Det kan till exempel handla om att enskilda som inte längre får sjukpenning måste anmäla sig till Arbetsförmedlingen och börja söka arbete, eller att föräldrar som inte arbetar eller som arbetar deltid måste ta ut föräldrapenning ett visst antal dagar i veckan när barnet har fyllt ett år.

Försäkringskassan lägger mycket resurser på att informera de enskilda om vad de måste göra i detta syfte, och det har sannolikt stor inverkan på de enskildas beteende. Till exempel kan man föreställa sig att enskilda efter uppmaning från Försäkringskassan registrerar sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI även om de inte alls är intresserade av att få ett (nytt) jobb, eller att de tar ut föräldrapenning på ett sätt som de annars inte skulle ha gjort, för att skydda sin SGI.

Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att SGI-skyddsreglerna ska ha denna handlingsstyrande effekt. Det är förvisso en god och viktig egenskap hos ett försäkringssystem att villkoren är utformade på så sätt att vissa beteenden uppmuntras medan andra beteenden

motverkas. Villkoren i vilket försäkringssystem som helst bör till exempel uppmuntra beteenden som minimerar risken för att försäkringsfall inträffar. I allmänna försäkringar kan det också handla om att försäkringsgivaren, som är det allmänna, vill uppmuntra försäkringstagarna att företa vissa aktiviteter som på sikt kan förväntas ge en större allmännytta (till exempel genom att erbjuda försäkringstagarna möjlighet att sluta arbeta under en tid för att studera, starta företag eller ta hand om sina barn, utan att de förlorar sitt försäkringsskydd). I de situationer som nämnts ovan är det emellertid inte situationen eller aktiviteten i sig som villkoren uppmuntrar eller avskräcker ifrån. I stället blir det en fråga om huruvida enskilda som är eller har varit i dessa situationer har agerat på ”rätt” eller ”fel” sätt, det vill säga om de har varit anmälda hos Arbetsförmedlingen och varit aktivt arbetssökande, eller om de har tagit ut rätt antal dagar med föräldrapenning i förhållande till hur mycket de jobbar.

Det är också dessa situationer som orsakar övervägande problem, det vill säga att de enskilda förlorar sin SGI på grund av ”glapp” i SGI-skyddskedjan. Det vanligaste sättet att bli av med sin SGI är alltså att man har befunnit sig i en situation som hade kunnat ge SGI-skydd, men att man har gjort ”fel” eller i vart fall inte gjort det man skulle ha behövt göra för att åstadkomma att SGI-skydd faktiskt förelåg. Inte sällan handlar det om formaliteter. En försäkrad som är arbetslös kan ha varit beredd att anta erbjudet arbete och kanske till och med har sökt sådant arbete, men av någon anledning inte registrerat sig hos Arbetsförmedlingen eller blivit avregistrerad av någon händelse. En försäkrad som är föräldraledig kanske har tagit hand om barnet men inte ansett sig behöva så mycket föräldrapenning så att uttaget svarar mot arbetstidsminskningen, i alla fall inte om man räknar på det sätt som reglerna föreskriver.

SGI-skyddsreglerna är ”särskilda”

En aspekt av ovanstående resonemang som gör det hela mer svåröverskådligt och svårt att förutse, är att SGI-skyddet regleras särskilt ifrån andra regler som kan gälla i den situation som den försäkrade befinner sig i. Det är till exempel en sak att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen och uppfylla de krav som Arbetsförmedlingen ställer, men en annan sak att uppfylla villkoren för SGI-skydd som arbets-

sökande. Och en tredje sak, som kan vara aktuell i samma situation, är att stå till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som krävs för att man ska få a-kasseersättning eller aktivitetsstöd. På samma sätt är det skillnad mellan att man, med vissa begränsningar, själv kan välja hur man disponerar sin föräldrapenning och att man måste ta ut ett visst antal dagar med föräldrapenning per vecka för att skydda sin SGI efter barnets ettårsdag. Den enskilde behöver alltså iaktta de regler som gäller för att uppnå önskat resultat i den aktivitet eller situation som han eller hon befinner sig i, till exempel för att ha rätt till A-kassa eller föräldrapenning, och sedan iaktta andra regler som handlar om SGI-skydd. Detta bidrar till att regelverket som helhet framstår som komplext. Det vore förmodligen lättare att förutse utfallet om SGI-skyddet följde det faktiska uttaget av föräldrapenning eller till exempel a-kasseersättning. Det kan dock svårligen göras inom det nuvarande regelsystemet eftersom SGI inte kan skyddas delvis. Ett exempel:

En person vill arbeta halvtid och ta hand om sitt barn övrig tid. Han eller hon har räknat ut att han eller hon klarar sig på inkomsten av halvtidsarbete i kombination med ett uttag av föräldrapenning motsvarande en och en halv dag per vecka. Sammantaget motsvarar det cirka två tredjedelar av hans eller hennes tidigare heltidsinkomst. Reglerna om föräldrapenning medger att han eller hon gör detta så länge det finns föräldrapenningdagar kvar, med de begränsningar som följer av bland annat barnets ålder. När barnet är under ett år innebär detta upplägg inga problem för den enskilde, men när barnet fyller ett så måste den enskilde antingen börja arbeta mer eller ta ut mer föräldrapenning varje vecka för att skydda sin SGI. Annars skulle SGI bestämmas utifrån halvtidsinkomsten och ifall personen blev sjuk och varken kunde jobba eller ta hand om barnet skulle sjukpenningen troligen inte bli tillräcklig. Den enskilde kanske då väljer att ta ut mer föräldrapenning (2,5 dagar per vecka) för att skydda sin SGI, fastän han eller hon inte behöver det. Det innebär att den enskilde inte fritt kan disponera sin föräldrapenning på det sätt som han eller hon föredrar, trots att reglerna för föräldrapenning medger det.

Specifika utmaningar för vissa grupper

Utöver de problem som dagens regelverk har för arbetsmarknadens föränderlighet och ovan beskrivna utmaningar med SGI-skydden, ska vi i enlighet med vårt direktiv särskilt fokusera på några grupper vad gäller deras situation i relation till socialförsäkringarna.

Konstnärer och kulturskapare

I vårt direktiv har konst- och kulturskaparnas situation särskilt belysts. Det är olika aspekter av denna yrkeskategori som har särskilda utmaningar när det gäller socialförsäkringssystemen. Bland annat är det en stor andel av konstnärerna och kulturskaparna som är kombinatorer, det vill säga att de kombinerar anställning med egenföretagande. Vidare är det relativt vanligt förekommande att konstnärer och kulturskapare har fluktuerande inkomster. Det kan gå relativt långa perioder utan inkomst som senare betalas ut vid ett tillfälle eller att inkomsternas storlek är kraftigt varierande per månad. Bland konstnärerna och kulturskapare finns även en icke oansenlig andel som stundtals har sin försörjning helt eller delvis och varierande över tid via stipendier.

Stipendier räknas vanligen inte som inkomst av tjänst även om det finns vissa undantag, och därför betalas i regel inte några socialavgifter för stipendier. Då stipendier inte räknas in som inkomst av tjänst resulterar det i att dessa personer inte kan få en SGI fastställd såtillvida de inte har andra inkomster som inte är stipendier och som ingår i fastställandet av SGI. Problemet infinner sig i regel inte under stipendietiden då stipendiet finns kvar under perioder av sjukdom eller föräldraledighet. Däremot kan perioden efter en stipendiefinansiering bli problematisk om perioden har inneburet lägre eller inga sjukpenninggrundande inkomster. Då finns det en risk för att SGI fastställs till noll. Därutöver förekommer det att under perioder med stipendier förändrar stipendietagaren sina övriga inkomster så att de blir lägre än innan perioden med stipendium. Vissa stipendier har även villkor, till exempel i förordning 2019:1269, som stipulerar hur mycket en stipendietagare får arbeta under perioden med stipendium.

Utöver stipendier för gruppen konstnärer och kulturskapare finns andra grupper som helt eller delvis finansieras via stipendier, till exempel akademiker och idrottare. Dessa grupper har i regel en

lite annorlunda finansiering av stipendier än konstnärer och kulturskapare. Akademiker kan ha perioder under doktorandstudier eller vid visstidsanställningar som delvis eller helt finansieras via stipendier, men det är vår uppfattning att de inte har denna typ av försörjning under en längre tid, eller återkommande under ett antal år, jämfört med konstnärer och kulturskapare där stipendier i perioder kan förekomma under hela arbetslivet. Därmed inte sagt att behovet för dessa grupper skulle vara mindre vad gäller hur SGI påverkas av stipendiefinansiering än för konstnärer och kulturskapare.

Totalt sett finns en bred flora av stipendier där vissa är privata och andra beviljas av offentliga institutioner såsom staten, regioner eller kommuner.

Givet dessa aspekter finns indikationer på att denna yrkeskategori använder sig av socialförsäkringarna i mindre utsträckning än genomsnittet i befolkningen. I en rapport från Konstnärsnämnden från år 2016⁴⁷ konstateras exempelvis att bland konstnärer använder cirka 8 procent sjukförsäkringen, medan motsvarande andel i befolkningen var 9,7 procent. För föräldraförsäkringen var motsvarande siffror 17,1 procent jämfört med 19,7 procent. Inom de jämförda grupperna finns såklart en stor variation. Gruppen konstnärer och kulturskapare har enligt rapporten generellt sett en lägre inkomstnivå än övriga i samhället och kan i detta avseende betraktas som en grupp med mindre marginaler för inkomstbortfall.

Egenföretagare

Egenföretagare i allmänhet använder socialförsäkringen i mindre utsträckning än befolkningen i stort. Inspektionen för socialförsäkringen har i en rapport från 2012⁴⁸ konstaterat att bland egenföretagare och kombinatörer är det ett mindre uttag än förväntat av socialförsäkringarna. Dock finns det en spridning mellan företagsformer apropå nyttjandegrader och mellan olika förmåner. Det är minst skillnad mellan företagare och anställda vad gäller sjukpenning, men betydligt större skillnad vad avser föräldrapenning.

Företagande sker i olika former som aktiebolag, enskild firma, handels- eller kommanditbolag. En väsentlig skillnad vad gäller fast-

⁴⁷ Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor, ISBN 978-91-982566-4-2, 2016.

⁴⁸ ISF Rapport 2012:8.

ställande av SGI för personer som arbetar inom dessa företagsformer är att i aktiebolag är ägaren i regel anställd i bolaget och har relativt ofta en månadsinkomst som påminner om den struktur som en anställd har. Det innebär att personer som är anställda i sitt eget aktiebolag måste rapportera in sina månadsinkomster till Skatteverket via arbetsgivardeklarationerna på individnivå.

Det finns i dag vissa skyddsregler för personer som startar företag, så kallade uppbyggnadsregler, som ger egenföretagaren en fiktiv SGI under 3 år från företagets bildande. Denna SGI ska motsvara den som en anställd med samma arbetsuppgifter, utbildning och erfarenhet skulle ha fått. När det gäller att fastställa SGI för företagare, där det inte sker månadsutbetalning av lön i aktiebolag, använder Försäkringskassan senaste beslut om slutlig skatt som underlag.

När en SGI ska fastställas utifrån dagens regelverk utgår Försäkringskassan ofta från de tre senaste årens resultat och tittar på en eventuell trend för att fastställa en SGI. Detta handläggningsförfarande har Riksrevisionen (2018)⁴⁹ konstaterat är ändamålsenligt men samtidigt lyfts ett antal faktorer fram som kan göra fastställandet osäkert. Exempelvis konstaterar Riksrevisionen i en regressionsanalys att ersättningen för egna företagare med enskild firma avviker mer från firmans historiska inkomst än dito med aktiebolag eller för anställda. Detta förfarande kan vara svårt att förstå för egenföretagaren och den SGI som slutligen fastställs kan avvika från det resultat som företaget faktiskt har redovisat.

Medföljande

Personer som arbetar utomlands har ett visst socialt skydd i dag utifrån olika definierade personkategorier, såsom biståndsarbetare och statligt anställda som är utsända. Dock omfattas personer som är medföljande till utsända inte av något SGI-skydd i dag, det vill säga att deras eventuella SGI sätts till noll när de eventuellt avbryter sitt förvärvsarbete. Vad gäller dessa personers sociala trygghet behandlas en del av dessa frågor i utredningen *Svensk social trygghet i en globaliserad värld*⁵⁰ och i våra direktiv finns deklarerat att det finns ett behov av att fortsätta utreda vissa av de förslag som lämnades i

⁴⁹ Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare (RiR 2018:1).

⁵⁰ SOU 2017:05.

detta betänkande. Det gäller förslag kring försäkringstillhörighet och SGI-skydd för anställda som sänds ut av sin arbetsgivare för att arbeta i ett annat land och medföljande. När det gäller utsända så får de tillbaka sin SGI efter tiden utomlands så länge utlandsvistelsen är maximalt 5 år, dock finns alltså inget liknande skydd för medföljande till utsända. Det finns utmaningar när det gäller definitionen av medföljande då det saknas ett entydigt fastställt begrepp. Till exempel, om en utsänd persons make eller maka följer med efter ett antal månader efter den utsända har påbörjat sitt arbete i utlandet och denne sedan åker tillbaka till Sverige i ett antal månader, för att sedan åter åka utomlands för att under ännu en period bo med den utsände. När kan en person under dessa perioder betraktas som medföljande? När upphör personen att vara det och vilka skyldigheter åligger den medföljande att rapportera som sina förehavanden till exempelvis Försäkringskassan?

Felaktiga utbetalningar

För att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen krävs att rätt ersättning kommer rätt person till del. Det förekommer felaktigt nyttjande av välfärdssystemen och regeringen har vid olika tillfällen tillsatt utredningar för att studera och råda bot på detta.

Då det finns ett flertal olika system varierar graden av felaktiga utbetalningar och oegentligheter i dessa system. Välfärdssystemen kan även ha olika grad av kontrollfunktioner vilka har olika möjligheter att avslöja och förhindra graden av felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och andra oegentligheter.

Delegationen för korrekta utbetalningarna från välfärdssystemen (KUT-delegationen) lämnade ett betänkande år 2019 som dels analyserar omfattningen av felaktiga utbetalningar, dels föreslår vissa åtgärder som utredningen bedömer bör genomföras för att felaktiga utbetalningar ska minska. Vidare har Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnat en rapport *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* år 2023⁵¹. Rapporten baseras på omfattningsstudier som de utbetalande myndigheterna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har genomfört under 2022, och sedan redovisat till ESV.

⁵¹ ESV 2023:22.

KUT-delegationen uppskattar att det kan röra sig om totalt 5,5 procent av de totala utgifterna som är felaktiga utbetalningar, det vill säga att de felaktiga utbetalningarna uppgår till cirka 18 miljarder årligen. ESV:s skattning är att cirka 14,6 miljarder betalas ut felaktigt. ESV bedömer att myndighetens skattning är mer tillförlitlig jämfört med KUT-delegationens underlag då den framför allt baseras på empiriska metoder jämfört med KUT-delegationens analyser vilka har fler inslag av subjektiva skattningsmetoder. Dock är mörkertalet stort när det gäller felaktiga utbetalningar, varför uppskattningarna av felaktiga utbetalningar anges med ett osäkerhetsintervall i KUT-delegationens betänkande (11 till 27 miljarder) och ESV:s rapport (13 till 16,2 miljarder).

För de välfärdssystem som använder SGI i sina förmåner bedömdes de felaktiga utbetalningarna under år 2018 av KUT-delegationen till cirka 20 procent för tillfällig föräldrapenning och cirka 2 procent för föräldrapenning. ESV bedömer samma felaktighet till 13,8 procent fel för tillfällig föräldrapenning och 3,3 procent fel för föräldrapenning. För sjukpenning bedömdes andelen felaktiga utbetalningar till cirka 3,6 procent av KUT-delegationen och 6,6 procent av ESV. Dock finns även för dessa uppskattningar en viss osäkerhet. Delegationen kategoriserar tillfällig föräldrapenning som ett system som bedöms ha en högre risk för felaktiga utbetalningar, så kallade system som är särskilt riskfyllda. Det estimat som ESV har för felaktiga utbetalningar för tillfällig föräldrapenning styrker denna bedömning. ESV bedömer totalt sett att en sammanslagning av Försäkringskassans skattningar visar att omfattningen av felaktiga utbetalningar, på grund av en felaktig SGI inom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning, uppgår sammantaget till 275 miljoner kronor eller 6 procent av de totala utbetalningarna för dessa ersättningar för 2021.

Orsaken till felaktiga utbetalningar bedöms av KUT-delegationen vila på olika grunder där förmåner som har en hög automatiseringsgrad har större inslag av felaktigheter. I tre olika system som undersöktes (tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd) uppskattades andelen misstänkt avsiktliga fel till respektive 20,7, 1,3 och 3,7 procent. I system som har högre grad av manuella handläggningsrutiner uppskattas andelen misstänkt avsiktliga fel till en betydligt mindre andel. ESV redovisar att felaktiga uppgifter vid ansökan orsakade flest felaktiga utbetalningar (57 procent), och av dessa bedömer myndigheterna att i snitt 54 procent av det to-

tala beloppet för fel som orsakades av den sökande kan anses vara misstänkt avsiktligt.

För sjukpenningen uppskattar alltså KUT-delegationen att felel uppgår till cirka 3,6 procent, vilket motsvarar en kostnad på cirka 1,2 miljarder kronor. Dessa fel kan vidare delas upp i olika typer av fel som beror på den enskilde (55 procent) eller fel som begås av myndigheten (45 procent). Av de 55 procenten som beror på den enskilde är cirka 35 procent av felel att den enskilde lämnat felaktiga uppgifter vid ansökan och 20 procent på att personen inte anmäler ändrade förhållanden. Bland fel som enskilda orsakar uppskattas detta kosta cirka 650 miljoner kronor och består nästan till två tredjedelar (62 procent) av fall som bedöms vara misstänkt avsiktliga. De misstänkt avsiktliga felel kan ske vid ansökningstillfället av en förmån och bland annat bestå av att den sökande medvetet ser till att exempelvis läkarutlåtandet inte speglar verkliga förhållanden eller att denne undanhåller korrekta uppgifter om hur mycket den sökande verkligen arbetar. När det gäller ändrade förhållanden kan det handla om att en mottagare av sjukpenning inte anmäler att denne har börjat arbeta mer vid deltidssjukskrivning, börjat arbeta innan beviljad period löpt ut eller inte anmält att denne blivit arbetslös (som innebär sänkt ersättning).

ESV bedömer att för sjukpenningen och föräldrapenningen är andelen fel som begås av de sökande cirka 95 respektive 98 procent. Av de fel som upptäcks består dessa till cirka 20 procent av felaktig uppgiven inkomst och 18 procent att den enskilde har arbete trots ersättning.

När det gäller de fel som begås av myndigheterna är det KUT-delegationens uppfattning att dessa fördelas relativt jämt mellan ej tillräckliga uppgifter för att fatta korrekta beslut, att det fattats ett felaktigt beslut trots tillräckliga och korrekta uppgifter, att utbetalningarna blir fel trots rätt beslut och slutligen att uppgifter om ändrade förhållanden inte har omhändertagits.

Fel i samband med beslut om SGI

Försäkringskassan har i en urvalsundersökning studerat hur stor andel av SGI-ärendena som har en skillnad mellan en fastställd SGI och en SGI som kontrollerats mot arbetsgivare. Dock är SGI enligt

dagens regelverk ett antagande om framtida inkomster varför det finns ett mått av osäkerhet i vad en korrekt SGI faktiskt är.

Analysen utgår då från att en felaktig SGI är de fall då SGI visat sig vara en felaktigt fastställd uppgift om årsarbetstid och eller årsinkomst utifrån vad som var känt vid tidpunkten då SGI fastställdes. Dock behöver inte en felaktigt fastställd SGI innebära felaktigt utbetalda förmåner. Om exempelvis både en felaktig SGI och en faktisk SGI ligger över takbeloppet kommer ersättningsnivån vara lägre än båda SGI-beloppen och vara riktig.

Sammantaget är graden av felaktighet i det undersökta urvalet relativt litet, cirka 365 kronor per ärende. Dock är det cirka 1 980 kronor för de ärenden som betraktas som felaktiga. Undersökningen hittade några få ärenden där felaktigheten var relativt stor, cirka 180 000 kronor för mycket utbetalat.

Om dessa fel i urvalet räknas upp på totala mängden ärenden motsvarar de felaktiga utbetalningarna cirka 158–475 miljoner kronor med ett 95-procentigt konfidensintervall och en punktskattning på 386 miljoner kronor. Av dessa är det cirka 163 som betalas ut för lite och cirka 223 som betalas ut för mycket. Per förmånssystem och år skulle det motsvara cirka 623 miljoner felaktiga utbetalningar för föräldrapenning, 390 miljoner för sjukpenningen och 156 miljoner för tillfällig föräldrapenning, totalt 1 168 miljoner kronor. Av dessa belopp skattas summorna som betalats ut för mycket till 249, 273 och 62 miljoner kronor för respektive föräldrapenning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Dessa skattningar korresponderar mot volymen av respektive förmån snarare än möjligheten för en enskild att lämna felaktiga uppgifter.

Sammanfattningsvis uppvisar felaktig SGI generellt förhållandevis små avvikelser, men det finns ett fåtal som avviker med större belopp. De felaktiga utbetalningarna i absoluta tal uppgår till betydande summor, eftersom SGI är centralt inom flera beloppsmässigt stora ersättningsystem. Det ska även betonas att det finns osäkerheter i dessa skattningar. Särskilt med ärenden som har skyddad SGI, vilken kan avvika mot arbetsgivares uppgifter om inkomst.

Sedan KUT-utredningen lämnade sitt slutbetänkande år 2019 har ett projekt startat på Försäkringskassan där uppgivna inkomster i ansökan om förmån jämförs med AGI från Skatteverket. Om skillnaden är alltför stor ska den sökande styrka sina inkomstuppgifter.

Det är ännu oklart hur mycket detta projekt har bidragit till att felaktiga utbetalningar minskat.

Utfall av socialförsäkringarna i dag

Bruket av socialförsäkringarna skiljer sig relativt mycket mellan könen. Under 2022 var det cirka 620 000 unika mottagare som hade sjukpenning. Av dessa var cirka 63 procent kvinnor. Antalet dagar i genomsnitt per individ var 96,5 dagar för kvinnor och 94 dagar för män så skillnaden i sjukperiodens längd varierar inte nämnvärt i genomsnitt mellan könen. Belopp per person var under 2022 cirka 64 900 för män och 62 750 för kvinnor. Då kvinnor i snitt har lite längre sjukperioder visar skillnaden i belopp att män har högre inkomster än kvinnor i genomsnitt.

För föräldrapenningen är skillnaderna mer markanta mellan könen. Dock är skillnaden mellan könen avseende antal individer som tar ut föräldrapenning överhuvudtaget under 2022 inte särskilt stor. Av cirka 800 000 mottagare av föräldrapenning för heldagar var under år 2022 cirka 54 procent kvinnor och 46 procent män. För personer som tog ut halvdagar var andelen 57 procent kvinnor och 43 procent män. Den stora skillnaden består dock i uttaget av antalet nettodagar per person, där kvinnor under 2022 tog ut cirka 77 dagar per person och män tog ut cirka 39 dagar. Kvinnor tar alltså ut nästan dubbelt så många dagar som män. Ungefär samma skillnader i omfattning är det för uttag av föräldrapenning på 25 procent. Denna skillnad kan delvis förklaras av att kvinnor tar ut mer partiell föräldraledighet och går ner i omfattning av arbete under en längre period efter mäns tid med föräldraledighet. Detta utöver att kvinnor tar ut mer föräldraledigt under barnets första levnadsår jämfört med mäns uttag av föräldraledighet den perioden som följer på kvinnans ledighet. En mer utförlig beskrivning av hur arbetsmarknadsanknytningen och arbetsutbud ser ut i relation till föräldraförsäkringen finns i SOU 2017:101 *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*.

Sammantaget finns det relativt stora skillnader i uttag av socialförsäkringarna mellan könen. Denna utredning kommer inte att lämna förslag som direkt påverkar denna snedfördelning då uppdraget främst handlar om att fastställa SGI på ett nytt och bättre sätt.

I kapitel 15 som behandlar konsekvenser finns ytterligare resonemang hur våra förslag påverkar inkomster på ett mer generellt plan mellan kvinnor och män.

4.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns en del utmaningar på SGI-området för att skapa ett enklare och tryggare socialförsäkringssystem. Dels ett system som är mer förutsebart än dagens rådande system för större grupper på arbetsmarknaden, dels att förenkla systemet med SGI-skydd och även göra det mer förutsebart. Vidare är det gynnsamt om större delar av handläggningen av dessa ärenden går att automatisera och lämna mindre utrymme för bedömningar. Våra utgångspunkter i vårt arbete har varit att regelverket för sjukpenninggrundande inkomst ska ge ökad trygghet och förutsebarhet, även till de grupper som särskilt har omnämnts i vårt direktiv, samt att göra SGI-skyddet mer förutsebart och att det ska vara svårare att förlora sitt socialförsäkringsskydd i allmänhet, samt att beakta en effektiv och rättssäker handläggning av SGI.

4.4 Ett nytt regelverk för SGI måste införas

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 25 och 26 kap. socialförsäkringsbalken ska upphävas och ersättas med nya bestämmelser.

De nya bestämmelserna ska införas i kap. 25 och kap. 26 ska upphöra att gälla.

Skälen för utredningens förslag

Vårt direktiv

Enligt vårt direktiv ska vi utreda hur regelverket för SGI ska ge ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade samt leda till stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen och minska de felaktiga utbetalningarna. Därtill ska vi analysera möjligheterna att förenkla SGI-skyddet och göra det mer förutsebart samtidigt som skyddet i de

situationer som i dag omfattas i allt väsentligt kvarstår. Vi ska analysera behovet av att utöka SGI-skyddet till exempel för personer som nekas sjukpenning, för mottagare av konstnärspolitiska stipendier, för familjehemsföräldrar, för utsända och för medföljande familjemedlemmar. Vi ska vidare utreda möjligheten att utnyttja AGI vid fastställandet av SGI för att bland annat möjliggöra en så hög automatiseringsgrad som möjligt och lämna nödvändiga författningsförslag.

Nya bestämmelser bör ersätta de nuvarande bestämmelserna i 25 och 26 kap. SFB

SGI är i ingången till stora delar av socialförsäkringssystemet. I praktiken är SGI ett beräkningsverktyg som används för att bestämma storleken på de förmåner som den ligger till grund för.

Dagens SGI-regelverk är emellertid mycket komplext och därmed är det svårt att förstå samt förutse dess effekter. Som framgår av avsnitt 4.2 har vår analys identifierat en del brister i det nuvarande regelverket, som emellanåt ger oproportionerliga effekter för de enskilda. Det finns därför ett starkt behov av en förenkling av regelverket för att öka förståelsen och därmed förutsebarheten.

Ett förutsebart regelverk kännetecknas av att det är lätt att förstå. Enligt vår mening ökar förutsättningarna för detta om regelverket är enkelt att förklara för de enskilda. Men innebär det att det är regelverket som helhet eller om det är regelverkets samtliga beståndsdelar som ska vara enkelt att förstå? Med hänsyn till vårt uppdrag är det, enligt vår mening, svårt att åstadkomma ett regelverk som kan tillgodose båda dessa delar. Detta i synnerhet då det i vårt uppdrag ingått att utreda möjligheterna att använda AGI som beräkningsgrund. I AGI finns nämligen inte uppgift om varken arbetad tid, frånvarotid eller period som de deklarerade inkomsterna hänförs till. Det saknas därmed sådana uppgifter som i dag används vid fastställande av SGI. En annan försvårande omständighet i detta hänseende har varit att det i vårt uppdrag ingått att försöka förenkla SGI-skyddet. Vi har därför stått inför ett vägval.

Eftersom SGI dels ska beräknas utifrån en enskilds förvärvsinkomster, dels i förekommande fall skyddas när det är påkallat, dels i vissa fall kunna återfås, torde därför de enskilda vara mest betjänta av ett regelverk som ger ett tämligen begripligt och acceptabelt resultat. Vår utgångspunkt har därför varit att skapa ett sådant regelverk

som också möjliggör automatisering i högre grad. En konsekvens av vår målsättning har varit att vi i vissa delar ansett oss nödgade att föreslå vissa förhållandevis komplicerade algoritmer för att SGI ska kunna beräknas i vissa situationer. Vårt syfte med algoritmerna är dock att dessa genom ett digitalt system snabbt kan tillgängliggöra och enkelt förstås av den enskilde.

Vi bedömer att vårt uppdrag kräver så pass radikala förändringar av SGI-regelverket att det i princip är fråga om ett nytt regelsystem. Vi har därför övervägt att upphäva 25 och 26 kap. SFB och lägga våra förslag i ett nytt 25 a kap. SFB, för att på så sätt markera att det är fråga om ett systemskifte. Men av olika skäl har vi valt att inte göra det. Däremot anser vi att det är ofrånkomligt att de nuvarande bestämmelserna i 25 och att 26 kap. SFB upphävs. De nya bestämmelser som vi föreslår kommer endast korrespondera med nuvarande bestämmelser på så sätt att samma ord eller begrepp kan händelsevis nämnas vid en jämförelse med de numrerade bestämmelserna i 25 kap. SFB som gäller i dag. Den omständigheten att samma ord eller begrepp skulle korrespondera innebär inte att sammanhanget därmed är detsamma. Vi bedömer därför att en gängse presentation av våra förslag på författningar i två parallella spalter inte kommer att tillföra något mervärde, snarare tvärtom. Även om det är ett avsteg från kutymen med lagstiftsarbete, har vi ändock valt att lägga fram våra lagförslag som om det vore fråga om ett helt nytt kapitel, vilket det i princip är.

5 Våra förslag och vissa principiella överväganden i korthet

Detta kapitel syftar till att ge en översiktlig beskrivning av våra överväganden av central karaktär samt en kort övergripande beskrivning av de förslag vi lägger inom ramen för vår utredning om ett nytt regelverk för att fastställa sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Syftet är att ge en lättförståelig ingång för att man som läsare ska kunna bilda sig en uppfattning om hur vi har tänkt att våra förslag ska fungera och vilka överväganden vi har gjort. Då dagens regler kring SGI bygger på en relativt komplex lagstiftning som i sin tur resulterar i en komplex tillämpning anser vi att det är på sin plats med en kortfattad introduktion till utredningens förslag.

Sammanfattningsvis lägger vi förslag för:

- att SGI ska kunna beslutas utifrån historiska inkomster med en ramtid om tolv månader för anställda,
- att SGI ska kunna beslutas utifrån historiska inkomster med en ramtid om tre år för egenföretagare (ej företagare som bedriver verksamhet via aktiebolag eftersom de betraktas som anställda),
- att SGI även ska kunna beslutas utifrån aktuella inkomster för både anställda och egenföretagare,
- att dagens SGI-skydd ersätts med vad vi kallar skyddad inkomst,
- särskilda regler för kombinatorer.

Utöver dessa förslag lägger vi en rad ytterligare förslag för att hantera dessa principiella skillnader mot dagens regelverk, och för att vårt föreslagna regelverk ska passa in i den övriga lagstiftningen för socialförsäkringen.

5.1 Förslag och allmänna överväganden

Då några av våra förslag har en relativt hög detaljnivå kommer vi inte redogöra för hela förslaget i detta kapitel. Kapitlet syftar främst till att förklara varför vi lägger de förslag som vi gör, samt hur systemet på en övergripande nivå är tänkt att fungera. Utgångspunkten för vårt arbete har varit dels det som framgår av utredningens direktiv, dels delar som behöver förändras för att uppnå direktivets uppdrag och som vi själva har uppmärksammat längs arbetets gång.

Utgångspunkten att använda historiska inkomster

5.1.1 Utgångspunkten att använda historiska inkomster

Utifrån den problembeskrivning som har återgetts i kapitel 4 och i enlighet med utredningens direktiv finns det anledning att se över om SGI kan baseras på faktiska historiska inkomster. Detta samtidigt som vi enligt direktivet även ska beakta inkomstbortfallsprincipen i de förslag vi lägger (se även kapitel 4). Det har tidigare konstaterats att historiska inkomster bör vara en utgångspunkt i fastställandet av SGI och vi har i och med detta betänkande fortsatt det arbetet.¹

När det gäller hur inkomster ska beaktas utifrån socialförsäringen och inkomstbortfallsprincipen finns flera olika ingångsvärden och principer. Avseende socialförsäringens inkomstbortfallsprincip syftar den till att det inkomstbortfall som uppstår ska ersättas. Dagens regelverk avser att uppfylla denna princip men gör det endast i viss mån. I dagens socialförsäkring finns vissa begränsningar i hur mycket en person kan få sin inkomst ersatt av försäringen. Begränsningar som takbelopp, det vill säga att det är maximalt inkomster upp till tio prisbasbelopp som ersätts, att ersättningen utgår till 77,6 procent av inkomsten, och att inte alla inkomster beaktas, bör betraktas som avsteg från denna princip. Vidare finns ett relativt komplicerat regelverk kring skyddad SGI som också får betraktas som avsteg från inkomstbortfallsprincipen.

Det finns en inneboende problematik med att använda historiska uppgifter i relation till inkomstbortfallsprincipen, eftersom histo-

¹ SOU 2015:21.

riska inkomster är just historiska, och inkomstbortfallsprincipen avser ett inkomstbortfall här och nu som ska ersättas.

Om inkomstbortfallsprincipen skulle vara den enda principen i systemet torde dagens regelverk om vilken inkomst som ska ersättas vara ett rimligt alternativ. Då borde dock rimligen nedräkningen av ersättningen med 0,97 tas bort. Dock, som vi har konstaterat i kapitel 4 finns det problem med dagens regelverk på ett flertal områden vad gäller enskilda som har variabla inkomster, eller enskilda som har kortvariga anställningar eller regelverket kring SGI-skydd. Vidare så argumenterar till exempel utredningen om arbetslöshetsförsäkringen i sitt betänkande att historiska inkomster ryms inom begreppet inkomstbortfallsprincipen och vi ser att det finns fördelar om samma principer skulle gälla inom flera försäkringsområden.²

Sedan år 2019 redovisar arbetsgivare utbetalda ersättningar på individnivå i arbetsgivardeklarationer (AGI) till Skatteverket. AGI:er kan användas för att beräkna en SGI som baseras på historiska inkomster (se kapitel 4 och kapitel 8).

Vi lägger således i och med detta betänkande förslag på ett nytt regelverk där historiska inkomster ska kunna användas som underlag för att fastställa SGI.

Det innebär att historiska inkomster ger ett mer omfattande efterskydd i socialförsäkringen för den enskilde än det som finns i dag. Detta skydd fasas ut över tid för dem utan inkomster, allt eftersom vissa månader med inkomster utgår ur den tidsperiod som beaktas (se diskussion om *ramtid* i kapitel 8, avsnitt 4) och nya månader utan inkomster kommer in.

² SOU 2020:37.

Figur 5.1 En ny månad kommer in i ramtiden (januari) samtidigt som en månad hamnar utanför (föregående januari). Den nya månadens inkomster bidrar till den historiska SGI:n samtidigt som den utgående månadens bidrag till SGI försvinner. Om den nya månaden inte bidrar med några inkomster blir förändringen av SGI de inkomster som försvinner "ut" ur ramtiden



Vid en minskning av SGI beror det på vilken inkomst månaden som försvinner ur ramtiden har bidragit med i den totala beräkningen av SGI, samt hur mycket månaden som försvinner ut ur ramtiden har bidragit med, se figur 5.1. Den tröghet som vi introducerar i socialförsäkringen i och med denna princip borgar för att ingen person kastas ut ur skyddet med kort eller utan varsel, och ger i och med detta en förutsebarhet för hela försäkringskollektivet.

Våra förslag kan i vissa avseenden anses vara avsteg från inkomstbortfallsprincipen i dess renaste form. Dock anser vi att avstegen är berättigade i relation till försäkringsmässigheten som borde finnas för de som arbetar, och att det finns ett visst efterskydd för de som inte arbetar, dock inte livslångt som det kan göra med dagens regelverk med SGI-skydd. Omfattningen av efterskyddet beror på de inkomster som en person har haft under de senaste tolv månaderna, det vill säga att det blir en tydligare koppling till de socialavgifter en enskild har betalat. Denna koppling saknas delvis i dagens system, men i det system som vi föreslår innebär det att om en person har arbetat i lägre omfattning kommer även efterskyddet att ha lägre omfattning. Har en person arbetat mer blir efterskyddet i regel högre. Se specifikt förslaget om att SGI ska kunna fastställas på historiska inkomster i kapitel 8, avsnitt 4 och 5.

En central fråga som vi funderat på under arbetets gång har varit om det skulle bli ett tillräckligt väl fungerande system att uteslutande använda historiska inkomster för att fastställa SGI. Vi har kom-

mit fram till att det inte blir det. Därför lägger vi ett kompletterande förslag att SGI även ska kunna fastställas utifrån aktuella inkomster.

5.1.2 Aktuella inkomster

Man kan ställa sig frågan varför vi överhuvudtaget tycker att SGI även ska kunna baseras på aktuella inkomster. Finns det några skäl till att fortsatt använda detta förfarande när vi har historiska inkomster att tillgå via AGI?

Våra argument för att det ska finnas en ventil som beaktar aktuella inkomster är framför allt att det kommer finnas personer som inte har hunnit arbeta upp en inkomst under de antal månader som ramtiden omfattar. Vidare kan det finnas personer som av olika skäl har inskränkt sina inkomster i Sverige, till exempel på grund av studier, tjänstledighet för arbete utomlands med inkomster som inte beskattats i Sverige, eller tjänstledighet av andra skäl utan inkomster under ramtiden för historiska inkomster. Det finns även personer som arbetar mer säsongsbetonat och om det endast skulle finnas historiska inkomster som grund för SGI skulle dessa personer få en (alltför) låg ersättning. Till exempel om en person arbetar halva året i en säsongsbetonad näring och denne skulle bli sjuk under perioden då denne arbetar heltid skulle ersättningen vila på vissa månader med heltidsinkomster och vissa månader helt utan inkomster. Om sjukfallet inträffar under perioder då personen arbetar anser vi att det är detta inkomstbortfall som bör ersättas. Om personen däremot blir sjuk under perioder då denne inte arbetar kommer SGI att beräknas på historiska inkomster, vilket skulle kunna innebära att vissa arbetade månader inte ingår i ramtiden och försäkringsskyddet blir sämre. Slutligen är det vår bedömning att om det förelegat en inkomstförändring som inneburit en ökad inkomst ska denna inkomst beaktas inom ramen för SGI i enlighet med inkomstbortfallsprincipen. Se kapitel 7 och 8, för mer information kring detta ställningstagande.

Utöver detta måste det finnas ett sätt att hantera arbetstidsberäknade förmåner, det vill säga perioder när en person har en förmån som lämpligast beräknas per timme eller per dag. Den SGI som fastställs på historisk grund utgår endast från inkomsternas storlek, inte hur mycket arbetstid som genererat dessa specifika inkomster. Denna problematik har diskuterats tidigare och det har funnits idéer om att

AGI ska inkludera uppgifter om arbetad tid.³ Dock har detta uppfattats som administrativt tungt och ogörligt. Vi lägger inget förslag som skulle innebära att dessa uppgifter samlas in. Problemet med en historisk SGI i relation till arbetstidsbaserade förmåner blir alltså hur mycket SGI motsvarar per arbetstimme.

Vi föreslår en schabloniserad arbetstid som kan användas till arbets-tidsberäknade förmåner. Men om denna är för lågt räknad bedömer vi att det ska finnas utrymme för en enskild att få en ersättning i paritet med sitt faktiska inkomstbortfall som då baseras på en aktuell inkomst, se kapitel 12 för detaljer kring dessa förslag. Vidare skulle det bli stora utmaningar med hur exempelvis arbetsförmågans nedsättning ska relateras till ersättningsstorlek om det inte skulle finnas några möjligheter till att fastställa en SGI som baseras på en aktuell inkomst.

Vi föreslår alltså att SGI även ska kunna beslutas på aktuella inkomster.

När det gäller varaktigheten i en SGI baserade på aktuella inkomster innebär vårt förslag att SGI bara ska fastställas under den period en enskild person faktiskt arbetar eller skulle ha arbetat om inte en anledning som ger rätt till vissa ersättningar förelegat (se 29, 31 och 33 §§ i våra författningsförslag). Så fort arbetet upphör övergår SGI till att vila på historisk grund. Det innebär att en person som har en visstidsanställning och under en period uppbär en förmån, kommer att få en annan ersättningsnivå när anställningen upphör (om förmånen fortfarande är aktuell). Den historiska inkomsten utgör ett visst skydd från att inte erhålla någon ersättning alls, dock anser vi att om den framåtsyftande inkomsten skulle utgöra underlaget till ersättningsstorleken efter det att personen slutat arbeta blir det ett för stort avsteg från inkomstbortfallsprincipen.

5.1.3 Hur historiska och aktuella inkomster ska hänga ihop

Våra förslag kring hur SGI ska beräknas inkluderar alltså både möjligheten att SGI ska kunna beräknas på historiska inkomster och aktuella inkomster. Detta kommer att ske parallellt i och med att en ansökan om förmån inkommer till Försäkringskassan, som bearbetar uppgifterna automatiskt.

³ SOU 2015:21.

Beräkningen av historiska inkomster kommer att göras minst varje månad under en förmånsperiod vilket betyder att SGI:n kan komma att ändras varje månad. Vår bedömning är att ett system som beaktar ett bredare perspektiv av situationer som enskilda kan hamna i, givet att en SGI kan fastställas på historiska och aktuella inkomster, är bättre än ett system som bygger på antingen enbart historiska eller enbart aktuella inkomster. Skälen behandlas bland annat i kapitel 7 och kapitel 8. Vidare är det vår bedömning att beslut om SGI kan automatiseras till hög grad. Det kommer alltid att vara möjligt när SGI beräknas på historiska inkomster, och då de framåtsyftande beräkningarna kommer att hantera uppgifter som den sökande själva uppger i sin ansökan kan även detta ske automatiskt. Dock, om de uppgivna framåtsyftande inkomsterna är högre än de historiska kan ärendet falla ut till manuell handläggning i den utsträckning som Försäkringskassan anser det skäligen och med att de ska utreda ärendet som dess beskaffenhet kräver. I vissa fall bör således uppgifter om inkomstens storlek och arbetets omfattning styrkas.

Således kan alltid en historisk SGI fastställas (om övriga villkor för förmånen är uppfyllda) och förmånen kan beslutas och utbetalas utan att en särskild komplettering vad gäller SGI behöver inhämtas.

5.1.4 Vilka inkomster ingår i en SGI?

De historiska inkomster som ska ligga till grund för SGI är enligt vårt förslag samtliga inkomster där det betalats socialavgifter. Med socialavgifter avses inkomster där utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter och den enskilde är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980). Socialförsäkringssystemet finansieras med socialavgifter och vi anser att det är rimligt att de inkomster som är med och finansierar systemet även ska beaktas när en SGI ska fastställas. Dock föreslår vi två undantag från denna regel där det inte utgår socialavgifter och det är konstnärspolitiska stipendier och inkomster vid särskilda situationer som berättigar till det vi kallar för skyddad inkomst. Skälen till att vi anser att dessa ska kunna betraktas som inkomster förklarats närmare i kapitel 9.

För aktuella inkomster är det i princip samma inkomstslag som de historiska, men vissa inkomstslag kommer inte att ingå, exempelvis bonusar eller semesterersättningar då det är delvis rörliga ersätt-

ningar som kan vara svåra att förutse. Se kapitel 8, avsnitt 8.4.6 för mer information om förslag kring detta.

5.1.5 Kvalifikationskrav

Liksom i dag föreslår vi att det ska finnas ett kvalifikationskrav för att en SGI ska kunna fastställas. För historiska inkomster gäller att en person åtminstone har haft inkomster på minst 42,5 procent av prisbasbeloppet under den period som betraktas som ramtid för fastställandet av SGI. För att en persons aktuella inkomster ska kunna ligga till grund för SGI gäller samma inkomstvillkor (42,5 procent av prisbasbeloppet), samt att personen förvärvat arbetat eller skulle ha förvärvat arbetat i minst en månad om inte anledning som ger rätt till ersättning enligt 29 §, 31 § andra stycket eller 33 § andra stycket hade förelegat.

5.1.6 Hur ansökningsprocessen går till

Således föreslår vi att två olika SGI ska beräknas i ett socialförsäkringsärende och genom ett automatiskt system ställas mot varandra. Dels en historisk som bygger på inkomstuppgifter från Skatteverket (via AGI), dels en som bygger på den aktuella inkomsten där denna uppgift kommer från den sökande precis som i dag. Båda dessa uppgifter jämförs och den som är högst fastställs till den sjukpenninggrundande inkomsten. Om den aktuella, uppgivna, inkomsten är högre än de historiska inkomsterna kan dessa uppgifter komma att behöva styrkas av den sökande. Vidare kommer det vid jämförelsen ske en omräkning av den aktuella inkomsten med 0,97. Anledningen är att vi anser att inkomsterna ska jämföras på lika villkor, det vill säga att vi föreslår en korrigering av en (historiskt sett) viss löneutveckling, samt att vi anser att de historiska inkomsterna faktiskt är inbetalda avgifter medan den aktuella inkomsten är avsedda och planerade inbetalningar. Slutligen anser vi att en så stor andel som möjligt bör få sin SGI baserad på historiska uppgifter, men där aktuella inkomster ändå ska kunna beaktas av ovan angivna skäl.

Vår modell för fastställande av SGI kommer att bli något varierad beroende på om en person är anställd, egenföretagare eller både. För att kunna avgöra om den historiska inkomsten eller den aktuella in-

komsten som ska ligga till grund för SGI för *anställda* kommer en automatisk jämförelse göras, där uppgifter om de historiska inkomsterna hämtas från Skatteverket och de aktuella inkomsterna uppges av den sökande. De historiska uppgifter som används vid skattningen av SGI är månadsuppgifter. Den tid som inkomsterna avser kallar vi för *ramtid*. Vi föreslår att ramtiden uppgår till en period om 12 månader för anställda.

För *egenföretagare* kommer först en historisk SGI beräknas automatiskt via uppgifter från Skatteverket genom beslut om slutlig skatt och beslut om debiterad preliminär skatt. En SGI baserad på inkomster av näringsverksamhet kommer att beräknas som ett genomsnitt av två år med beslut om slutlig skatt och ett år med beslutad debiterad preliminärskatt, totalt tre år. Beslut om debiterad preliminär skatt kommer inte att vara den skatt som betalas under innevarande räkenskapsår, det vill säga när en SGI ska fastställas, utan det kommer vara den debiterade preliminära skatten året innan. Om denna SGI ger en missvisande bild av en egenföretagares inkomster kan denne i så fall styrka sina aktuella inkomster med uppgifter om beslut om debiterad preliminär skatt från *innevarande* räkenskapsår.

Om en person förvärvsarbetar som kombinator och således har både inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet föreslår vi att dessa inkomster ska läggas ihop vid fastställandet av SGI. Se avsnitt om hur SGI beräknas för kombinatorer i kapitel 7.

Således, när en anställd person ansöker om en förmån kommer Försäkringskassan att automatiskt jämföra inkomster och fatta ett beslut utifrån det belopp som är högst av den historiska inkomsten eller den inkomst som uppgivits på ansökan multiplicerad med 0,97. När en egenföretagare ansöker om förmån kommer Försäkringskassan att besluta om en SGI utifrån historiska uppgifter och fastställa denna. Om den sökande anser att inkomsterna är högre än den beslutade SGI:n ska han eller hon styrka det.

5.1.7 Förmånsstorlekar

De olika förmånerna inom socialförsäkringen kan antingen kalenderdags- eller arbetstidsberäknas. I dagens regelverk, som utgår från en persons förväntade inkomst och arbetets omfattning när en SGI beslutas så fungerar systemet med kalenderdags- och arbetstidsberäk-

ning. När vi nu dock föreslår att SGI ska baseras på historiska inkomster kommer principerna kring dessa beräkningsförfaranden inte att fungera på samma sätt. Därför föreslår vi att fasta schabloniserade delningstal ska användas när kalenderdags- och arbetstidsberäkningar görs utifrån en historisk SGI. Dessa kommer att jämföras med en beräkning utifrån förväntade inkomster och arbetstid. Den högsta av dessa blir det som utgör grunden för ersättningsbeloppet för förmånen, se kapitel 12 för mer information om våra förslag om dessa principer.

5.1.8 När inkomster varierar av vissa skäl

Då en persons SGI beror på dennes inkomster innebär det att inkomstförändringar inom den ramtid som SGI grundas på kan resultera i att SGI kan förändras när nya månader med inkomster kommer in i ramtiden, och när andra månader ramlar ut ur ramtiden.

Inkomstförändringar kan bero på flera saker, men vissa inkomstförändringar kommer i och med våra förslag att betraktas som skyddsvärda. Det kan exempelvis vara vid sjukdom, föräldraledighet etcetera. Översiktligt är det de perioder som i dag omfattas av SGI-skydd.

Vi har övervägt olika angreppssätt för att hantera dessa situationer, det vill säga de situationer som hanteras av dagens regler om SGI-skydd. Principiellt hanterar dagens SGI-skydd de situationer när en person får ett inkomstbortfall, till exempel på grund av sjukdom. Då personen inte längre har en antaglig inkomst ska SGI enligt regelverket sättas till noll eftersom personen i egentlig mening inte har något inkomstbortfall. Då måste det finnas vissa särregleringar för att SGI inte ska bli noll. Dock har regelverket, som vi redogör för i kapitel 4, kring SGI-skydd flera brister och att bibehålla ett liknande system med olika regelverk för olika skyddssituationer anser vi inte är önskvärt.

Vidare har vi övervägt att använda överhoppningsbar tid i skyddsvärda situationer, det vill säga att när en SGI baserad på historiska inkomster ska beslutas så ska månader som innehåller skyddsvärda situationer som orsakat inkomstbortfall inte räknas med i underlaget. Dock anser vi att en sådant regelverk kommer att få gränsdragningsproblem. Till exempel hur många dagar under en månad ska omfattas av en skyddsvärd situation för att månaden inte ska ingå i under-

laget? Om personen snarare har högre inkomster under en månad med en skyddsvärd situation, hur ska då denna månad hanteras?

När det gäller hur vissa inkomstförändringar ska hanteras föreslår vi ett system som vi kallar skyddade inkomster. Förslaget innebär att om en period innehåller skyddsvärda situationer kommer dessa att kompenseras med fiktiva inkomster för att SGI inte ska minska. Storleken på dessa fiktiva inkomster kommer att härledas ur inkomster som fanns innan den skyddsvärda perioden. Denna uppräkningsmetod kommer att motverka att SGI minskar på grund av inkomstbortfall under dessa situationer, men inte heller att SGI kan bli högre än vad den var innan förmånsperioden.

Problematiken med att ombesörja att en SGI baserad på historiska inkomster inte minskar i situationer som anses skyddsvärda är svår att lösa rent tekniskt. Vi har arbetat utifrån olika förslag och landat i att det förslag som vi lägger fram är det som har störst potential att automatiseras. Vårt förslag kring skyddade inkomster utgår också ifrån att det finns en rimlighet i vad som ska kompenseras och hur mycket samt hur enkla reglerna kring skyddad inkomst är att förstå. I vårt förslag har vi strävat efter att över- och underkompensation ska minimeras, dock kan det finnas utmaningar för den enskilde att manuellt för egen del beräkna den inkomst som kompenseras. Men det senare anser vi uppvägs av att det snabbt och automatiskt kan räknas fram och på så sätt tillgängliggöras för den enskilde.

Jämfört med dagens regler om SGI-skydd tycker vi dock att förslaget är enklare att förmedla till de försäkrade. Det kommer inte att finnas några särskilda regler som gäller för de olika skyddsvärda situationerna (som det gör i dag), utan principen är lätt att förstå. Befinner sig en person i en skyddsvärd situation kommer dennes SGI inte att minska som en konsekvens av denna situation. Huruvida en person befinner sig i en sådan situation bedömer vi som inte alltför svårt att avgöra. Fördelen med vårt förslag jämfört med dagens regelverk är att de försäkrade inte behöver hålla reda på olika regelverk för olika SGI-skyddade situationer.

De förslag vi lägger kommer inte heller att vara styrande för hur de försäkrade utnyttjar socialförsäkringen i relation till SGI-skydden. Vissa av dagens regler kan vara alltför styrande för hur personer använder sig av socialförsäkringen. Till exempel så innebär de regler som finns för SGI-skydd för föräldrapenning att personer under barnets andra levnadsår måste ta ut föräldrapenning de dagar de inte arbetar

för att deras SGI ska vara intakt. Vi anser att det borde vara föräldrarnas sak att avgöra detta och att konsekvensen inte ska vara att en persons sociala skydd riskeras vid en enda dags felaktigt uttagna föräldrapenning. Detaljer kring vårt förslag om skyddade inkomster återges i kapitel 11.

5.1.9 Vissa specifika skyddsvärda situationer

Ett antal andra situationer än de som omfattas av dagens SGI-skydd har nämnts i vårt direktiv. Där poängteras att för vissa situationer blir SGI relativt låg och i dessa fall föreslår vi särskilda regler för att motverka att det sociala skyddet inte ska bli alltför lågt för dessa, ofta utsatta, grupper. Ett sådant förslag är att statliga konstnärspolitiska stipendier ska räknas som inkomster när SGI ska beslutas.

Det kommer även att finnas en särskild regel för nytillträdda på arbetsmarknaden där aktuella inkomster kommer att betraktas som historiska inkomster för en viss period i relation till en ny anställning, se kapitel 9.

Vi föreslår att egenföretagare som precis startat sin verksamhet fortsatt kommer att omfattas av reglerna kring uppbyggnadsskede. Men med vårt förslag kommer även en viss tid av uppbyggnadsskedet att kunna ingå i historisk beräkning av SGI efter att uppstartskedet har avslutats.

För personer som omfattas av avtalat korttidsarbete kommer de inkomster som skulle ha förelegat, om inte avtalat korttidsarbete hade funnits, användas för beräkning av SGI. Se kapitel 9 för mer information om våra förslag.

5.1.10 Överväganden för egenföretagare

I utredningens direktiv beskrivs att dagens regelverk inte fullt ut möter de behov som finns för egenföretagare och kombinatorer. I utredningen SOU 2021:98 *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart* lämnas en del förslag för att förbättra situationen för företagare. Dessa förslag utgår från dagens regelverk i hur SGI ska fastställas. När vi nu i och med våra förslag utgår från andra premisser i hur SGI ska fastställas är vår bedömning att förslagen i SOU 2021:98 inte är direkt tillämpbara.

I vårt arbete har vi analyserat olika sätt hur en egenföretagares inkomster på bästa sätt ska bedömas. Vilka uppgifter ska ligga till grund för en SGI, och hur långt tillbaka i tid ska dessa uppgifter inhämtas? När det gäller frågan om egenföretagares inkomster måste vi även överväga hur reglerna ska passa ihop med reglerna för anställda då det finns kombinatorer som har inkomster av både anställning och näringsverksamhet.

De principer vi har prioriterat när det gäller företagarinkomster är att de bör ligga så nära som möjligt i tid med inkomster från anställning. Det har resulterat i att vi föreslår att i underlaget för att beräkna historiska inkomster från näringsverksamhet inkluderas uppgiften om det senaste året med beslut om debiterad preliminär skatt. Således är vårt förslag att vid beräkning av historiska inkomster för näringsverksamhet ska de två senaste åren med slutlig skatt och ett år med beslut av debiterad preliminär skatt användas. På så vis kommer de olika inkomstslagen närmare varandra i tid och det är lättare att hantera hur inkomstslagen ska kombineras vid fastställandet av SGI.

Möjligheten att fastställa en SGI på aktuella inkomster kommer även att finnas för egenföretagare. Det vill säga att en ansökan om förmån kan utgå från senaste beslut om debiterad preliminär skatt för innevarande räkenskapsår.

5.1.11 SGI i förhållande till andra situationer

I vissa situationer, som när personer har sjuk- eller aktivitetsersättning (SA) eller får livränta börjar ta ut inkomstpension eller efter 65 års ålder kommer beslut om SGI att påverkas på olika sätt. I korthet kommer omfattning av dessa ersättningar att påverka i vilken omfattning olika förmåner kan utgå. Vi lägger därför förslag om hur SGI som beräknats på historisk inkomst ska justeras när en enskild beviljas aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta. Detta för att undvika överkompensationssituationer.

I dessa situationer ska en justeringsinkomst beräknas vilken ersätter de inkomster som föreligger annars. Justeringen beaktar hur stor omfattning SA och livränta har beslutats om. Ingen justering kommer att göras för personer som uppstår tjänstepension. Se kapitel 10 vad gäller våra förslag på detta område.

5.1.12 Automatisering

Ett syfte med våra förslag är att handläggningen av SGI kommer att få en större potential till att kunna automatiseras jämfört med i dag. Att det finns historiska uppgifter för månadsinkomster medger att många beslut kan fattas utan manuell handläggning. Då det i våra förslag kommer att göras en jämförelse mellan historisk och aktuell inkomst är det naturligtvis viktigt att uppgiften om den aktuella inkomsten är så riktig som möjligt, men att det oavsett denna alltid kommer att gå att fastställa en historisk inkomst om kvalificeringskraven är uppfyllda. Vidare kommer hanteringen av skyddad inkomst att gå att automatisera och det blir mindre grad av bedömningar om en situation med SGI-skydd föreligger eller inte.

6 Begreppet sjukpenninggrundande inkomst

6.1 Reformering av begreppet sjukpenninggrundande inkomst

Utredningens förslag: Sjukpenninggrundande inkomst är en årsinkomst i pengar från anställning eller från näringsverksamhet i Sverige.

Skälen för utredningens förslag

6.1.1 Inledning

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är ett beräkningsverktyg som används för beräkning av vissa arbetsbaserade förmåner och smittbärandepenning i socialförsäkringsbalken (SFB)¹ som utbetalas per dag, så kallade dagersättningar. Vidare har SGI betydelse för när livränta ska bestämmas,² och för vissa andra författningar³.

I SFB definieras SGI som en årlig inkomst i pengar som en enskild kan antas komma att få tills vidare för eget arbete i Sverige

¹ Se 24 kap. 2–3 §§ SFB.

² 41 kap. 6 § SFB.

³ SGI har betydelse för följande författningar:

- Förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka,
- Kommittéförordningen (1999:1474),
- Förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m.,
- Begravningsförordningen (1990:1147),
- Förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga,
- Lagen (1991:1047) om sjuklön., och
- lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete)⁴.

Med *årlig inkomst* enligt dagens regler menas inkomster under en tolv månadersperiod. Att inkomsten ska beräknas som årlig inkomst innebär att tillfälliga inkomständringar och inkomstvariationer under året normalt inte ska påverka SGI. Däremot kan tillfälliga inkomster som är årligen återkommande ligga till grund för beräkning av SGI.

Med att SGI är den inkomst som en enskild *kan antas komma att tills vidare få* innebär att det ska göras ett antagande om vilka inkomster han eller hon kommer att ha framöver. SGI är därför en framtida inkomst.

Att inkomsten ska vara i *pengar* menas med dagens regler att endast ersättning i pengar, det vill säga inte naturaförmåner, som kan ligga till grund för SGI.

Med *inkomst av anställning* menas inkomst som arbetstagare får som lön i enskild eller allmän tjänst. Därtill kan även andra ersättningar i pengar omfattas av begreppet inkomst av anställning.

Med *inkomst av annat förvärvsarbete* avses främst egenföretagares arbetsinkomst som skattemässigt utgör inkomst av näringsverksamhet.

Inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete är principiellt likvärdiga i SGI-sammanhang.

6.1.2 SGI ska vara en årsinkomst

I dag grundas SGI på en enskilds årliga (det vill säga under en tolv månadersperiod) framtida inkomst. Principen om beräkningen av inkomstunderlaget för sjukpenning som en årlig genomsnittsinkomst förordades redan i Socialvårdskommitténs betänkande som låg till grund för 1947 års sjukförsäkringslag.⁵ Beräkningen av en enskilds SGI görs mot bakgrund av hans eller hennes helårsinkomst. Om en anställning pågår längre tid än sex månader, men kortare tid än ett år, görs en omräkning av inkomsterna till att motsvara en helårsinkomst.

Vissa förmåner som SGI ligger till grund för utges för alla dagar i veckan. Sådana förmåner kallas för kalenderdagsberäknade förmåner. Ett exempel på en sådan förmån är kalenderdagsberäknad

⁴ Se 25 kap. 2 § SFB.

⁵ Jfr SOU 1944:15 och 9 § lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring.

sjukpenning. Det är den vanligaste formen av sjukpenning och innebär att sjukpenning lämnas för alla dagar i veckan oavsett om den enskilde skulle ha förvärvsarbetat eller inte.⁶ Ett annat exempel på en förmån som kalenderdagsberäknas är föräldrapenning.

Om SGI fastställs som en årsinkomst underlättas beräkningen av kalenderdagsberäknade förmåner genom att SGI delas med talet 365 (det vill säga antalet dagar under ett år). Den erhållna kvoten anger värdet av en hel förmån som utbetalas för en dag. Därefter kan kvoten delas ytterligare beroende på vilken omfattning som en förmån utges för en dag. Av denna anledning bör SGI även fortsättningsvis utgöra en helårsinkomst. Däremot anser vi att SGI ska definieras som en årsinkomst och följaktligen inte en årlig inkomst såsom det formuleras i dag. Syftet med denna distinktion är att klargöra att SGI inte ska begränsas till att endast utgöra en framtida årsinkomst, utan den kan även vara en årsinkomst som enskild har haft, det vill säga att SGI kan beräknas på en historisk årsinkomst.

6.1.3 SGI ska vara inkomster som kommer från anställning eller näringsverksamhet

En förutsättning för att en inkomst ska kunna ligga till grund för SGI är att den kommer *från eget förvärvsarbete*. Till skillnad mot i dag behöver dock inkomsten inte vara direkt kopplad till den egna arbetsinsatsen för att den ska vara sjukpenninggrundande, utan det räcker med att inkomsten har sitt ursprung i förvärvsarbetet. Med *inkomst från förvärvsarbete* menas inkomst från anställning eller inkomst från näringsverksamhet.

Med *inkomst från anställning* menas sådana inkomster som en enskild får i egenskap av arbetstagare i enskild eller allmän tjänst. Det finns i den arbetsrättsliga lagstiftningen inte någon definition av begreppet arbetstagare. Det förutsätts emellertid vara känt. Som inkomst av anställning räknas även sådana uppdragsinkomster som enskild som inte är god för F-skatt får som en privat person och som beläggs med arbetsgivaravgifter. Anställningsinkomster kännetecknas dock av att de behandlas som inkomst av tjänst i skattehänseende.

Med *inkomst från näringsverksamhet* menas överskottet av näringsverksamhet som en enskild ska betala egenavgifter på enligt

⁶ Jfr 28 kap. 5–6 §§ SFB.

3 kap. 3 § socialavgiftslagen (2000:980). (Se närmare i avsnitt 7.5 om vilka inkomster som kan ligga till grund för SGI.)

6.2 Sjukpenninggrundande inkomst kan vara historiska förvärvsinkomster

Utredningens förslag: SGI kan vara förvärvsinkomster som en enskild har haft (historisk inkomst).

Skälen för utredningens förslag

6.2.1 SGI som en framtida inkomst medför problem för SGI-skydden

När en enskild inte längre har förvärvsinkomster har han eller hon enligt huvudregeln inte längre rätt till en SGI enligt dagens regelverk. Vissa skäl till förvärvsavbrott anses dock vara så skyddsvärda att SGI under sådana förhållanden inte ska sänkas. Det kallas för SGI-skydd. Med SGI-skydd menas alltså att en enskild får behålla sin SGI, trots att han eller hon inte längre har någon förvärvsinkomst (läs mer om SGI-skydd i kapitel 11). En förutsättning för att SGI-skydd ska gälla är att det före förvärvsavbrottet ska ha fastställts eller funnits förutsättningar för att fastställa en SGI.⁷ Eftersom SGI-skydd tar sikte på den enskildes inkomstförhållanden före förvärvsavbrottet har det till följd att SGI under skyddad tid i praktiken beräknas på historiska inkomster, trots att SGI är en framtida inkomst. På så vis utgör systemet med SGI-skydd ett avsteg från den så kallade inkomstbortfallsprincipen, som innebär att det är den förlorade arbetsinkomsten som ska ersättas.

Olika SGI-skydd kan emellertid avlösa varandra. I och med att SGI i grunden är en framtida inkomst får det därför inte finnas något avbrott i en kedja av SGI-skydd. Om det sker ett avbrott i en skyddskedja medför det att SGI-skyddet upphör och SGI sänks till noll kronor.

Ett avbrott i en skyddskedja kan ibland ge oproportionerliga konsekvenser för den enskilde. En enskild som exempelvis blir arbetslös har ett automatiskt skydd i tre månader efter förvärvsavbrottet.

⁷ Jfr 26 kap. 9 § SFB.

Efter tre månader måste han eller hon se till att skydda sin SGI med något annat skydd, som exempelvis SGI-skydd vid arbetslöshet. För att ifrågavarande skydd ska kunna inträda krävs dels att den enskilde anmäler sig som arbets sökande till Arbetsförmedlingen, dels aktivt söker ett arbete som motsvarar den skyddade SGI:n.⁸ Om den enskilde anmäler sig en dag för sent till Arbetsförmedlingen uppstår det ett avbrott i skydds kedjan och skyddet förloras vilket innebär att hans eller hennes SGI därigenom blir noll kronor. I en sådan situation har det emellertid ingen betydelse hur många år som den enskilde dessförinnan förvärvat arbetat. Det finns även andra situationer där den enskildes underlåtenhet att vidta åtgärder medför avbrott i skydds kedjan och där SGI kan bli noll kronor som följd (se närmare beskrivning av sådana situationer i kapitel 11).

Den omständigheten att en enskild kan förlora sin SGI på grund av ett avbrott i SGI-skydds kedjan har fått lagstiftaren att emellanåt införa nya SGI-skydd för att minska de disproportionerliga konsekvenserna. Senast en sådan åtgärd vidtogs var den 1 november 2018. Den aktuella åtgärden innebär att den som är att arbetslös och som har fått sjukpenning i någon omfattning anses uppfylla villkoren för SGI-skydd vid arbetslöshet i 25 arbetsdagar efter sista dagen med sjukpenning.⁹

6.2.2 SGI som en framtida inkomst med viss varaktighet tenderar exkludera vissa anställningstyper

SGI beräknas enligt dagens regler, som nämnts, på en enskilds framtida inkomster. Dessa inkomster ska kunna antas ha en viss varaktighet, som är minst sex månader i följd. Det betyder inte att inkomsterna under dessa sex månader de facto måste ligga i framtiden för att de ska kunna beaktas. Så länge det är fråga om en pågående inkomst har det ingen betydelse om delar av månadsinkomsterna ligger bakåt i tiden. Villkoret om antagandeinkomster i sex månader i följd kan därför anses ange ramarna för en kvalificeringstid för rätten till SGI.

Vid tiden för införandet av SGI var en tillsvidareanställning normen för de flesta på den svenska arbetsmarknaden. Dagens arbetsmarknad har emellertid förändrats sedan dess. Dels har de atypiska

⁸ 26 kap. 13 § första stycket SFB och 3 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

⁹ 3 § tredje stycket förordning (2000:1418).

anställningsformerna ökat i grad, dels har det uppstått nya anställningsformer där arbetsmönstren inte nödvändigtvis alltid ger inkomster i sex månader i följd.

Ett exempel på en förhållandevis ny arbetsform är den så kallade gig-ekonomin, där fasta anställningar ersätts med tillfälliga arbeten (så kallade gig). Det finns dock ingen vedertagen definition av gig-ekonomin. En definition av gig-ekonomin är att arbetet är öppet och att en arbetsgivare har begränsad kontroll över arbetstagarens tid eller val av arbete¹⁰ samt att arbetstagarna använder sina egna verktyg och ansvarar för sin egen arbetsmiljö.¹¹ Relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare är tillfällig, men kan variera från ett uppdrag på några timmar till flera månader. De gig-arbetare vars uppdrag inte genererar inkomster i sex månader i följd kan därför inte uppfylla kvalificeringskravet för SGI. De riskerar följaktligen stå utan försäkringsskydd vid exempelvis arbetsoförmåga på grund av sjukdom.

En annan grupp som också kan ha svårigheter att uppfylla varaktighetskravet är enskilda som har visstidsanställningar eller så kallade behovsanställningar. Det finns ingen vedertagen arbetsrättslig definition av vad som menas med en behovsanställning. Vid tillämpning av bestämmelserna om sjukpenning anses dock en behovsanställd vara en enskild som vid behov kallas in för att arbeta i en tidsbegränsad anställning eller som är anställd för att arbeta vid behov.¹²

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 februari 2022, har behovsanställda fått ökade möjligheter till ekonomisk trygghet vid sjukdom. Lagändringen innebär att sjukpenning till en behovsanställd lämnas under de första 90 dagarna i sjukperioden om det kan antas att den behovsanställda skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.¹³ Bedömningen om den behovsanställda kan antas skulle ha arbetat görs utifrån arbetsmönstret under en så kallad jämförelseperiod som föregått sjukfallet. Det är emellertid oklart om denna bedömning angående rätt till sjukpenning kan appliceras på regelverket om SGI såtillvida att den behovsanställda även kan antas ha inkomster för samma period som om rätt till sjukpenning anses föreligga. Om så inte är fallet torde regelverket framstå som besyn-

¹⁰ What Do Platforms Do? Understanding the Gig Economy, *Annual Review of Sociology*, Vol. 46:273–294, 2020.

¹¹ Stanford, J. (2017). The resurgence of gig work: Historical and theoretical perspectives. *The Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 382–401.

¹² Jfr 27 kap. 16 a § första stycket SFB, och prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 10 s. 62.

¹³ 27 kap. 16 a § andra stycket SFB.

nerligt för den enskilde när han eller hon vid bedömningen av rätten till sjukpenningen kan antas skulle ha arbetat, men inte vid bedömningen av kvalificeringskravet för SGI. Visserligen utgår SGI utifrån antagandeinkomster, men inkomsterna i fråga har sin grund i ett förvärsarbete.

Det förefaller som vanligt förekommande att behovsanställda inte registrerar sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen mellan de olika arbetspassen.¹⁴ Det är oklart om detta beror på att de inte betraktar sig själva som arbetslösa. Oaktat skälen till detta så har det till följd att de behovsanställda inte kan skydda en eventuell SGI. En behovsanställd som inte betraktar sig som arbetslös, men som vill ha SGI-skydd måste alltså se till att uppfylla villkoren för SGI-skydd på grund av arbetslöshet såväl under som efter de olika arbetspassen. Villkoren för SGI-skydd vid arbetslöshet är att man dels ska vara anmäld som aktiv arbetssökande på Arbetsförmedlingen, dels vara beredd att ta en anställning som svarar mot den skyddade SGI:n.¹⁵ Med det senare villkoret menas att den enskilde ska vara beredd att ta ett arbete i samma arbetsomfattning som det arbete vars inkomster ligger till grund för den skyddade SGI:n. Denna ordning försätter en enskild, som saknar avsikt att ta ett sådant arbete, i en prekär situation då han eller hon tvingas välja mellan att antingen uppges felaktiga uppgifter och därigenom riskera göra sig skyldig till bidragsbrott, eller att ange korrekta uppgifter och riskera att stå utan ett försäkringsskydd.

6.2.3 SGI kan vara inkomster som en enskild har haft

Som nämnts medför ett avbrott i ett SGI-skydd eller en SGI-skyddskedja att skyddet förloras och en enskilds SGI sänks till noll kronor. Flera av de identifierade problemen med SGI-skyddssystemet beror på att SGI med dagens regelverk fastställs utifrån framtida inkomst. Vid en övergång till ett regelsystem där SGI beräknas på historiska inkomster bör därför SGI-skydden utformas på ett annat sätt. Med historisk inkomst menas att SGI beräknas på förvärsinkomster en enskild har haft. Vi bedömer att en del av de problem som dagens skyddssystem dras med kan lösas genom att SGI-skydden integreras

¹⁴ Jfr SOU 2020:26 s. 42.

¹⁵ Jfr 26 kap. 13 § första stycket SFB och 3 § förordning (2000:1418).

i ett system med historisk SGI. På så vis kommer det även bli lättare för enskilda att förstå hur skyddssystemet fungerar och hela SGI-systemet blir sålunda mer förutsebart. (Läs mer om vårt förslag om SGI-skydd i kapitel 11.)

Behovet av SGI-skydd minskar betydligt redan med vårt förslag att SGI ska beräknas på historiska inkomster. Om inkomster under en ramtid på tolv månader ligger till grund för SGI så innebär inte en eventuell avsaknad av inkomst för en månad att SGI därigenom försvinner, utan följderna blir att den totala inkomsten under tolv månader blir lägre än tidigare. Beräkningsunderlaget för SGI kommer därvid att minska om den månadsinkomst som kommer in i ramtiden är lägre än den månadsinkomst som faller ut ur ramtiden. Hur stor minskningen av SGI blir kommer alltså vara beroende av storleken av den månadsinkomst. Till skillnad mot i dag blir SGI-skydden sålunda inte beroende av om en enskild har vidtagit vissa åtgärder vid ett visst givet datum. En underlåtelse att vidta åtgärder kommer därför inte medföra att en enskilds SGI omedelbart blir noll kronor. Vårt förslag kommer endast ha till följd att SGI minskar i förhållande till både den tidsrymd som den enskilde avstår från att vidta åtgärden i fråga, och relationen mellan storleken av den månadsinkomst som faller ur ramtiden och den som kommer in. Men om inkomstminskningen beror på att den enskilde befunnit sig i en skyddad situation kommer han eller hon kompenseras med vårt förslag om skyddad inkomst för den månad som faller ur ramtiden. Kompensationsgraden kommer vara beroende av omfattningen av skyddet. För en enskild som haft inkomster under en längre tid eller haft höga inkomster under en kort tid kommer det automatiskt att finnas ett visst skydd mot tillfälliga inkomstförluster i och med att inkomstbortfallet kan utgöra en relativt sett låg andel av den totala SGI:n. De enskilda kommer vidare, till skillnad mot i dag, att successivt fasas ut från socialförsäkringen.

En annan konsekvens med historisk SGI är att de enskilda får ett skydd för inkomstbortfall genom medel som redan har inbetalats till socialförsäkringssystemet, trots att de vid tiden för ett försäkringsfall inte har några inkomster. Det framstår som rimligt att enskilda som har bidragit till försäkringen genom att betala in socialavgifter också ska kunna erhålla någon ersättning om ett försäkringsfall inträffar. Till exempel kommer behovsanställda och andra enskilda som har oregelbundna inkomster, som i dag inte kan uppfylla villkoren för

en framåsyftande SGI, därmed att få en SGI om den beräknas på historiska inkomster. En historisk beräknad SGI kommer med andra ord att ta hänsyn till dagens arbetsmarknad på ett sätt som en framåsyftande SGI inte kan göra.

En ytterligare konsekvens med historisk beräknad SGI är att det ger möjlighet för enskilda som inte har förvärvsarbete, men som har förvärvsarbetat, att under en övergångsperiod kunna bibehålla en uppnådd ekonomisk levnadsstandard.

I dag utgår SGI från den enskildes avsikt att arbeta. Vid tidpunkten för fastställande av historisk beräknad SGI kan det finnas avsikt att arbeta, även om en enskild inte har någon pågående anställning. Den omständigheten att en enskild i samband med ett förvärvsavbrott anmäler sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen behöver inte nödvändigtvis ge uttryck för att han eller hon har en faktisk avsikt att förvärvsarbeta. En enskild som, av olika anledningar, inte inom föreskriven tid anmält sig som arbetssökande och därmed inte skyddat sin SGI behöver emellertid inte ha saknat en avsikt att arbeta.

En annan situation där en enskild måste anmäla sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI utan att ha för avsikt att ta en ny anställning kan belysas med följande exempel: En enskild har fått sjukpenning i 180 dagar för att han eller hon saknar arbetsförmåga på grund av sjukdom i förhållande till arbete hos sin arbetsgivare. Vid dag 181 i rehabiliteringskedjan bedöms arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden.¹⁶ Försäkringskassan bedömer därvid att den enskilde skulle klara av ett annat arbete på arbetsmarknaden och avslår därmed hans eller hennes ansökan om fortsatt om sjukpenning. Den enskilde anser sig dock vara fortsatt sjuk och begär därför omprövning av Försäkringskassans beslut. I avvaktan på Försäkringskassans omprövningsbeslut måste dock den enskilde anmäla sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI, trots att han eller hon inte har någon avsikt av att ta ett nytt arbete. Den enskilde anser sig ju vara sjuk och äskar ha sjukpenning. Denna process fortsätter även om den enskilde får ett nytt avslagsbeslut och därefter överklagar avslagsbeslutet till domstol.

Avsikten att arbeta är emellertid subjektivt. Det går därför inte med någon närmare grad av precision att säga vilken form av bevisning som krävs för att styrka avsikten att arbeta. Det bör åtminstone finnas något mer än den enskildes ord. I vart fall blir det svårt att

¹⁶ Jfr 27 kap. 48 § SFB.

avgöra en enskilds avsikt när en sådan bedömning ska göras retroaktivt. En ordning där den enskildes avsikt att arbeta saknar betydelse vid fastställande av historisk SGI kommer att medföra minskad administration för både Försäkringskassan och den enskilde. En ytterligare mervinst är enskilda som inte har för avsikt att ta ett nytt arbete (exempelvis vissa behovsanställda eller enskilda som efter dag 180 överklagat Försäkringskassans beslut) inte behöver anmäla sig till Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI. Ett system med historisk SGI bör därför inte ta hänsyn till den enskildes avsikt att fortsätta förvärvsarbete efter ett förvärvsavbrott. Eftersom SGI efter ett inkomstbortfall gradvis kommer att sjunka har det till följd att enskilda som inte har en avsikt att förvärvsarbete kommer att utförsäkras i motsvarande mån. Till vilken grad SGI:n kommer att sjunka beror som nämnts på storleken på inkomsten i den månad som faller ur ramtiden. Systemet kommer sålunda ha en automatisk reglering av försäkringsskyddet för enskilda som saknar avsikt att arbeta.

6.3 Sjukpenninggrundande inkomst kan vara aktuella förvärvsinkomster

Utredningens förslag: SGI kan vara förvärvsinkomster som en enskild kan antas komma att få (aktuell inkomst).

Skälen för utredningens förslag

6.3.1 Närmare om aktuell inkomst

Med hänsyn till att vi föreslår ett införande av historiskt beräknad SGI uppstår frågan om det därför skulle räcka att ha ett SGI-system som endast består av historisk beräknad SGI. Svaret på frågan blir beroende av de konsekvenser som ett sådant system för med sig.

Som närmare beskrivs i avsnitt 11 är det huvudsakliga syftet med införandet av ett system med historisk beräknad SGI att bygga in SGI-skyddet i ett sådant system för att på så vis begränsa de problem som dagens SGI-skydd dras med. Den omständigheten att inkomsterna beräknas på historiska förvärvsinkomster medför att en enskilds SGI kommer att minska gradvis efter ett förvärvsavbrott, även om

denne inte omfattas av något uttalat SGI-skydd. Historiskt beräknad SGI kan därför anses utgöra ett slags SGI-skydd i sig. För en enskild vars inkomstsituation förändras så att han eller hon får lägre förvärvsinkomster, kommer sålunda de lägre inkomsterna inte ha direkt genomslag på SGI eftersom de historiska inkomsterna kommer att omfattas av ett visst SGI-skydd. Denna tröghet av förändring av en enskilds SGI borde öka incitamenten att hellre ta en anställning som ger lägre förvärvsinkomster, än att aktivt avstå från att ta anställning i syfte att hålla sina inkomster som SGI baseras på så höga som möjligt.

Med endast historisk beräknad SGI kommer sålunda enskilda vars inkomstsituation förändras inte kunna få ersättning utifrån den faktiska inkomst som de har vid tidpunkten för försäkringsfallet. Ett sådant system kräver att en enskild måste ha haft förvärvsinkomster i minst tolv månader för att kunna få socialförsäkringsförmåner som någorlunda motsvarar det aktuella inkomstbortfallet som han eller hon går miste om i samband med ett försäkringsfall.

För en enskild som inte hunnit förvärvsarbeta i tolv månader kan det ha till följd att han eller hon kanske inte anser sig kunna vara sjukskriven eller vara hemma med sjukt barn. Det kan till exempel vara enskilda som är nyutträdna på arbetsmarknaden, enskilda som har återgått till arbete efter en längre tids tjänstledighet eller enskilda som nyligen har fått ett nytt jobb med högre lön. I dylika fall bedöms socialförsäkringen, som en följd av beräkningsgrunden för vissa arbetsbaserade förmåner, inte fylla de behov som finns och socialförsäkringsskyddet får därför anses som alltför svagt.

En enskild som i dag inte har inkomster som kan antas vara i minst sex månader i följd kan ändå få en SGI om han eller hon har inkomster som kan antas vara årligen återkommande.¹⁷ Med årligen återkommande inkomster menas enligt förarbetena säsongsbetonade arbeten, och innebär att bedömningen av sådant arbete ska göras över en längre tidsperiod än ett år. Begreppet årligen återkommande arbete förutsätter att det ska vara fråga om arbete som upprepas årsvis och fordrar att det ska ske under minst två år i följd. Det kan vara att en enskild redan har arbetat i det aktuella arbetet en gång om året i två eller flera år när SGI ska bestämmas, men det kan också vara att den enskilde hade inkomster från arbetet förra året och kan antas få inkomster även i år, eller att den enskilde haft inkomster i arbetet under detta år och kan antas få det även nästa år. Det beskrivs dock

¹⁷ Jfr 25 kap. 3 § andra stycket 2 SFB.

inte närmare om vad som menas med säsongsbetonade arbeten. Lagtextens ordalydelse begränsar inte heller bestämmelsen till att gälla enbart sådana arbeten som typiskt sett anses vara säsongsarbeten.

Avsaknaden av ett förtydligande om vad som ska anses utgöra årligen återkommande arbete har föranlett Försäkringskassan att göra ett rättsligt ställningstagande¹⁸ för att avgöra när det är fråga om ett arbetsmönster som upprepas under minst två år i följd. För att avgöra om ett sådant arbetsmönster föreligger ska en sammanvägd bedömning göras av bland annat följande omständigheter:

- Att arbetet är förlagt till ungefär samma del av året varje år.
- Att det är fråga om liknande arbetsuppgifter.
- Att arbetet till omfattning och arbetsperiodens eller arbetsperiodernas längd är liknande.
- Att det är fråga om liknande anställningsförhållanden (timanställning vid behov, vikariat med mera).

Att det är fråga om samma arbetsgivare eller samma arbetsplats eller motsvarande.

Det är alltså inte alltid enkelt att avgöra när en enskild kan antas ha årligen återkommande arbete. En fördel med ett system som tillåter en SGI beräknad på både historisk och aktuell inkomst, är att det ger en möjlighet att komma till rätta med de avgränsningsproblem som de årligen återkommande inkomsterna dras med. Om den enskilde vid tidpunkten för fastställandet av SGI har en pågående anställning kan dennes SGI fastställas på de aktuella inkomsterna. Motsatsvis, det vill säga om den enskilde vid tidpunkten för fastställandet av SGI inte arbetar, kan SGI fastställas på hans eller hennes historiska inkomster.

Ett sådant tillvägagångssätt bedömer vi även ge ett bättre utfall av storleken av sökta SGI-grundande förmåner för enskilda med årligen återkommande arbeten. I dag får en enskild med årligen återkommande arbeten en SGI som grundas på inkomsterna från den period som han eller hon arbetat under ett år. Detta beräkningssätt innebär för exempelvis en enskild som förvärvsarbetar heltid halva året och är ledig på den andra delen av året att han eller hon får en SGI som motsvarar halvtid, oavsett om ett försäkringsfall inträffar under tid

¹⁸ FKRS 2021:03 *Fastställande av SGI*.

med arbete eller inte. En sådan enskild får alltså under tid med förvärvsarbete exempelvis sjukpenning baserat på halvtidsinkomster, trots att han eller hon går miste om inkomster som motsvarar heltidsarbete. Med ett tudelat system kommer en enskild som har årligen återkommande inkomster att få en SGI beräknad på aktuell inkomst under tid med arbete och en SGI beräknad på historisk inkomst när han eller hon inte längre arbetar. Om den enskilde i samband med ansökan om en förmån kan ge information om när arbetet kommer att påbörjas respektive avslutas, kommer Försäkringskassan att få kännedom om när den enskildes SGI ska beräknas på aktuell och historisk inkomst. Om den enskilde vid tiden för ansökan inte kan göra en sådan bedömning, åligger det dock den enskilde att informera Försäkringskassan om dylika förhållanden.¹⁹

En SGI beräknad på aktuell inkomst ligger vidare i linje med försäkringen för arbetsbaserade förmåner, det vill säga förmåner som grundas på förvärvsarbete. Arbetstagare är försäkrade för arbetsbaserade förmåner från och med den första dagen av anställningstiden. För andra gäller försäkringen från och med den dag som arbetet har påbörjats.²⁰ En SGI beräknad på aktuell inkomst kan på så vis ge utrymme för att SGI beräknas på de inkomster som den enskilde har vid tiden för ett försäkringsfall.

Sammantaget bedömer vi att ett system med endast historisk beräknad SGI inte ger ett tillfredställande socialförsäkringsskydd för alla försäkrade. För att tillgodose socialförsäkringsskyddet för exempelvis enskilda som är nyutträdna på arbetsmarknaden, enskilda som har återgått till arbete efter en längre tids tjänstledighet, enskilda som nyligen har fått ett nytt jobb med högre lön och enskilda som har årligen återkommande arbete skulle det därför behöva införas särskilda undantagsbestämmelser. Vår bedömning är dock att ett sådant system skulle öka komplexiteten och därmed även minska förutsebarheten. Med hänsyn till att dylika ärenden skulle behöva utredas särskilt skulle den administrativa bördan öka för de enskilda, deras arbetsgivare och Försäkringskassan.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns ett behov av att SGI-systemet även framgent ska kunna fastställa SGI beräknad på aktuell

¹⁹ En enskild har enligt 110 kap. 13 § andra stycket en informationsplikt om sina inkomstförhållanden och andra uppgifter som behövs för tillämpningen av SFB.S.

²⁰ Jämför 6 kap. 8 § första stycket SFB.

inkomst. På så vis kommer även kopplingen till inkomstbortfallsprincipen²¹ i högre grad kunna upprätthållas.

Med hänsyn till att det inte sällan föreligger svårigheter att kvantifiera de aktuella inkomsterna för enskilda som har rörliga inkomstpåslag (såsom övertidsersättning, bonus etcetera) bör som huvudregel endast ordinarie lön eller motsvarande normal inkomst av anställning per månad som det kan förväntas att den enskilde kommer att få eller skulle ha kommit att få ingå i beräkningen av de aktuella inkomsterna. För att kunna dra slutsatser om vad som kan anses utgöra ordinarie lön eller motsvarande normal inkomst för en enskild, kan ledning tas från uppgifter om lön enligt kollektivavtalet eller anställningsavtalet.

6.4 Till vilket belopp ska sjukpenninggrundande inkomst fastställas?

Utredningens förslag: SGI ska fastställas till det högsta av den SGI som beräknats på

1. historisk inkomst,
2. aktuell inkomst.

Skälen för utredningens förslag

6.4.1 Närmare om vilket belopp som SGI ska fastställas till

Vårt förslag innebär alltså att en enskild som vid tidpunkten för fastställandet av SGI har ett förvärvsarbete och har haft historiska förvärvsinkomster, kommer att ha rätt till en SGI som beräknas på såväl historiska som aktuella inkomster. Socialförsäkringsskyddet för en sådan enskild kommer att sträcka sig både framåt och bakåt i tiden. För att han eller hon inte ska bli överkompenserad kan därför enligt vårt förslag SGI endast fastställas på antingen historisk eller aktuell inkomst. Så beroende på var i livet en enskild befinner sig såvitt avser förvärvsarbete kan utfallet av hans eller hennes SGI därför få olika

²¹ Denna princip går ut på att det är den förlorade arbetsinkomsten ska som ersättas.

utfall. Frågan är vilken beräkningsgrund som då ska ha företräde vid en given situation.

Ett syfte med historisk beräknad SGI är att den ska kunna ge skydd för de förvärvsinkomster en enskilde har haft. För en enskild som har en pågående anställning får därför historisk SGI ses som ett aktivt SGI-skydd. Historisk beräknad SGI bör därför ses som en parameter till vilket minsta belopp SGI ska fastställas till. Det framstår därför som rimligt att historisk beräknad SGI får företräde i de fall den är högre än en SGI beräknad på aktuell inkomst.

SGI-skydd enligt dagens regelverk innebär att SGI inte får fastställas till ett lägre belopp än de inkomster som skyddas. I dag finns det inte någon begräsning mot att SGI fastställs till ett högre belopp för en enskild som har en SGI-grundande anställning som ger högre inkomster än de inkomster han eller hon har haft och som omfattas av skydd. Detta talar i sig för att en SGI beräknad på aktuell inkomst bör ha företräde om den är högre än SGI beräknad på historisk inkomst.

I dag ger ett tillfälligt arbete som antas vara mindre än sex månader och som inte kan ligga till grund för SGI inte direkt genomslag på en enskilds skyddade SGI. Enligt praxis anses den enskildes SGI vara skyddad mot sänkning om det tillfälliga arbetet är i en omfattning som motsvarar hans eller hennes SGI.²² Även detta talar för att SGI beräknad på aktuella inkomster bör ha företräde om den är högre än SGI beräknad på historiska inkomster.

Om en lägre framtida inkomst skulle få direkt genomslag har det till följd att en enskild som arbetar därmed skulle ha ett sämre försäkringsskydd än den som nyligen avslutat sitt förvärvsarbete. En sådan ordning framstår inte bara som besynnerlig, utan den kan även minska incitamenten för en enskild att ta ett lägre betalt förvärvsarbete i nära anslutning till en förutsebar ersättningsgrundande händelse, som exempelvis föräldraledighet. Det ger i sin tur utrymme för spekulation inom försäkringen och utfallet av SGI skulle i dylika fall bli beroende av hur väl insatt en enskild är i SGI-regelverket.

Vi anser sammanfattningsvis att övervägande skäl talar för att SGI ska fastställas till den högsta av historiska och aktuella inkomster. Även för den enskilde borde det framstå som rimligt och förutsebart att låta de inkomster som ger bäst utfall ligga till grund för SGI.

²² Kammarrätten i Göteborgs domar 2008–08 och 5134–12, se även Försäkringskassans vägledning 2004:5, version 16, s. 1005.

6.5 Inkomster som är sjukpenninggrundande

Utredningens förslag: Som sjukpenninggrundande inkomst räknas

1. kontanta ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980),
2. inkomster som den enskilde är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen,
3. statlig ersättning för arbete i etableringsjobb,
4. statliga konstnärspolitiska stipendier, och
5. skyddade inkomster.

Skälen för utredningens förslag

6.5.1 Det finns med dagens regelverk en osäkerhet om vilka inkomster som kan ligga till grund för SGI

De inkomster som i dag kan ligga till grund för beräkning av SGI är främst inkomster som kommer från en enskilds anställning och näringsverksamhet. För att en ersättning ska räknas in i SGI ska den utgå på grund av arbete som utförs av den enskilde själv. Inkomsten i pengar (det vill säga inte naturaförmåner) ska vara direkt kopplad till den egna arbetsinsatsen. Det innebär motsatsvis att inkomster som inte anses utgöra ersättning för utfört arbete inte kan ingå i SGI.

Regelverket om vad som anses utgöra SGI-grundande inkomster är dock förhållandevis komplext. I 25 kap. SFB finns det 15 bestämmelser²³ som anger vilka inkomster som kan ligga till grund för respektive som inte kan ligga till grund för beräkning av SGI. Dessa bestämmelser är emellertid inte heltäckande. I vissa fall har inkomstbegreppet klargjorts genom praxis. Ersättningar som exempelvis avgångsvederlag²⁴ och kollektivavtalad sjuklön,²⁵ anses inte utgöra inkomst av anställning och är därför inte SGI-grundande. Det är emellertid oklart om ersättning för förlorad arbetsinkomst (som exempelvis utges till familjehemsföräldrar) kan anses utgöra inkomst av eget arbete.

²³ 25 kap. 7–8, 10–21 §§ SFB.

²⁴ Jfr RÅ 2004 ref. 145.

²⁵ Jfr RÅ 2010 ref. 37.

Det finns ingen närmare information om detta i vare sig förarbetena eller praxis från Högsta förvaltningsdomstolen.

En egenföretagare som bedriver aktiv näringsverksamhet beskattas, efter avdrag för egenavgifter, för företagets överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. Vanligtvis brukar överskottet av näringsverksamheten ligga till grund för beräkning av SGI. Detta gäller dock inte om den egna företagaren gjort så kallade skattemässiga dispositioner. En egenföretagares SGI ska alltså beräknas utan hänsyn till eventuella skattemässiga dispositioner.²⁶ Med skattemässiga dispositioner menas sådana skatterättsliga åtgärder som en egenföretagare, under vissa förutsättningar, kan använda sig av för att förändra resultatet för skatten på sitt överskott. Syftet brukar normalt vara för att sänka sin beskattning eller möjligtvis skjuta upp beskattning till ett senarelaggt tillfälle. Detta görs genom att en del av överskottet för innevarande år undantas från beskattning genom avsättningar i olika fonder. Vissa avsättningar kan endast göras under en begränsad tid²⁷, medan andra inte har någon tidsbegränsning²⁸. Men det kan också leda till att överskottet kan öka genom att tidigare års avsättningar återförs till beskattning.²⁹ Vissa återföringar är tvingande medan andra är valfria. När de skattemässiga dispositionerna har genomförts görs sedan ett schablonavdrag för egenavgifter. Ett eventuellt överskott redovisas till Skatteverket som inkomst av näringsverksamhet.

Med hänsyn till att avdrag för egenavgifter görs efter gjorda skattemässiga dispositioner får det till följd att det behöver beräknas ett nytt schablonavdrag för egenavgifter, utan hänsyn till gjorda skattemässiga dispositioner. En sådan beräkning påverkar således de egna företagarnas resultat, som antingen blir ett överskott eller ett underskott. Normalt beräknas SGI för en egenföretagare utifrån de inkomsterna av näringsverksamhet som har bestämts av Skatteverket vid beskattningen för de tre senaste beskattningsåren. När så är fallet behöver det kontrolleras om det har gjorts skattemässiga dispositioner under de aktuella beskattningsåren.

²⁶ Jfr RÅ 2010 ref. 64, HFD 2014 ref. 3 och Kammarrätten i Stockholms dom i mål nummer 2494–13.

²⁷ Avsättning till en periodiseringsfond måste återföras till beskattning senast sjätte året efter avsättningen.

²⁸ Avsättning till en expansionsfond har ingen tidsbegränsning och på de avsatta medlen betalas en så kallad expansionsfondskatt som motsvarar bolagsskatten på ett aktiebolags vinst.

²⁹ Exempel på dylika skatterättsliga dispositioner är avdrag görs för underskott från tidigare verksamhetsår, avsättningar eller återföringar till och från periodiseringsfonder, expansionsfonder, skogskonon.

Det finns alltså en hel del regler som den enskilde måste ha hålla reda på, vilket orsakar en osäkerhet om vad som gäller. Dessa förhållanden gör det därför svårt för enskilda att förstå vilka inkomster som är sjukpenninggrundande och därmed uppskatta storleken av sin SGI. Denna osäkerhet brukar yttra sig i att den enskilde i samband med ansökan om en SGI-grundad förmån som uppger antingen för höga eller för låga inkomster. Många gånger får det som följd att Försäkringskassans utredningsskyldighet aktualiseras med längre handläggningstider och ökad administration som följd.

Inkomstvillkoret i ett förslaget regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

I vårt uppdrag ingår att öka den ekonomiska förutsägbarheten för enskilda som går mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Vi ska därför överväga om vissa principer kan göras gemensamma mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller exempelvis skyddsregler för beräkning av rätten till och storleken på ersättningen. Även andra möjligheter till harmonisering mellan försäkringarna, till exempel definition av inkomster, bör övervägas.

I betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2020:37)³⁰ föreslås det att de inkomster från förvärvsarbete som ligger till grund för prövning av inkomstvillkoret som huvudregel ska vara sådana inkomster som arbetsgivaren eller annan fysisk person ska vara skyldig att betala socialavgifter för. Enligt utredningen stärks på så sätt kopplingen mellan rätten till arbetslöshetsersättning och social trygghet å ena sidan och det arbete och de skatter som finansierar välfärden å andra sidan.

Det föreslagna beräkningsunderlaget för arbetslöshetsersättningen består huvudsakligen av inkomster vilka det betalas socialavgifter för. Detta motiveras med att det är sådan lön som har inneburit att socialavgifter, och därigenom arbetsmarknadsavgifter, betalas in som bör ligga till grund för rätt till arbetslöshetsersättning. Ett sådant synsätt har till följd att rätten till arbetslöshetsersättning villkoras av de inkomster som har bidragit till socialförsäkringssystemet som helhet.

Genom att definiera ersättningsgrundande inkomst bedöms det bli tydligare för enskilda som arbetar i olika medlemsstater inom EU-/EES-området eller Schweiz vad som gäller och varför. Den som

³⁰ Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

omfattas av svensk social trygghet enligt de förordningar och avtal som gäller inom området omfattas även av ett krav på att socialavgifter betalas in.³¹

6.5.2 Inkomster i pengar som är underlag för arbetsgivaravgifter och egenavgifter ska vara SGI-grundande

De inkomstrelaterade förmånerna i den svenska socialförsäkringen finansieras av de sociala avgifterna, som består av arbetsgivaravgifter, egenavgifter och allmän pensionsavgift.³²

Arbetsgivaravgifter ska, med vissa undantag, betalas på *avgiftspliktig ersättning* för arbete i Sverige, och arbete i utlandet till en enskild som när arbetet utförs omfattas av svensk socialförsäkring enligt unionsrätten inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller enligt avtal med andra stater.³³ Avgiftspliktig ersättning är ersättning för arbete och annan ersättning som betalas ut på grund av ett avtal om arbete.³⁴ En arbetsgivare är därför skyldig att betala arbetsgivaravgifter på en utbetald lön till en arbetstare.

Egenavgifter ska, med vissa undantag, betalas på *avgiftspliktig inkomst* av arbete i Sverige, och arbete i utlandet om den avgiftsskyldige när arbetet utförs omfattas av svensk socialförsäkring enligt unionsrätten inom EU, EES eller enligt avtal med andra stater.³⁵ Denna skyldighet omfattar främst företagare med enskild firma och företagare i handels- eller kommanditbolag.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter består av olika delavgifter som exempelvis arbetsmarknadsavgift, sjukförsäkringsavgift och föräldraförsäkringsavgift.³⁶

Arbetsmarknadsavgiften ska finansiera arbetslöshetsförsäkringen,³⁷ som är en omställningsförsäkring och som under vissa förutsättningar lämnar ersättning under en begränsad tid mellan arbeten.

³¹ SOU 2020:37 s. 279.

³² Jfr 1 kap. 1 § socialavgiftslagen, 6 § lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift och 10 § lagen (1998:676) om statlig ålderspension.

³³ 2 kap. 4 § socialavgiftslagen (2000:980).

³⁴ Jfr Blank Thörnroos och Sindahl, *Socialavgifter* (16 november 2022, Juno) kommentaren till 2 kap. 1 § socialavgiftslagen.

³⁵ 3 kap. 2 § socialavgiftslagen.

³⁶ 2 kap. 26 § och 3 kap. 13 § socialavgiftslagen.

³⁷ 9 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

Sjukförsäkringsavgiften ska finansiera bland annat följande ersättningar som utbetalas av Försäkringskassan;

- graviditetspenning,
- sjukpenning,
- ersättning för merkostnader för resor,
- rehabiliteringspenning,
- närståendepenning,
- ersättningar för kostnader för utredning i ärenden om sjukdom och rehabilitering.³⁸

Föräldraförsäkringsavgiften ska bland annat finansiera föräldrapeningförmåner.³⁹

SGI används som beräkningsunderlag för vissa förmåner som sjukförsäkrings- och föräldraförsäkringsavgiften finansierar.

Som huvudregel ska kontant ersättning som är underlag för arbetsgivaravgifter och egenavgifter räknas som SGI.

En acceptans för ett socialförsäkringssystem påverkas av den enskildes förståelse för systemet. Förståelsen påverkas i sin tur om en sak, som exempelvis förvärvsinkomst, utan goda skäl har olika betydelser beroende på vilken socialförsäkringsförmån som är aktuell. Med hänsyn till att en enskild kan gå mellan olika socialförsäkringar är det därför angeläget att, så långt som möjligt, eftersträva samstämmighet om vad som ska anses utgöra förvärvsinkomst. I detta sammanhang är det emellertid viktigt att beakta syftet med socialförsäkringssystemet, som är att ge en enskild skydd vid inkomstbortfall. Rättssäkerhetsskäl påkallar att ett sådant skydd omfattar samtliga steg från det att rätten till en viss socialförsäkringsförmån uppstår till dess att utbetalningen av densamma görs. En helhetsbedömning bör alltså göras med den sammanlagda mervinsten i form av ett enhetligt och transparent socialförsäkringssystem.

Som nämnts kännetecknas förvärvsinkomster av att de medför en skyldighet att betala socialavgifter. Genom att låta inkomster i pengar för vilka socialavgifter betalas ingå i även SGI skulle det på så vis upp-

³⁸ 3–4 §§ lagen om fördelning av socialavgifter.

³⁹ 5 § lagen om fördelning av socialavgifter.

stå en explicit och en förutsebar koppling mellan socialavgifter, SGI och ersättning från arbetslöshetskassa.

En samstämmighet av inkomstbegreppet bedöms även ge vissa synergieffekter. Eftersom det är fråga om avgiftsbelagda förvärvsinkomster finns det därför möjligheter att inhämta information om inkomsterna i fråga från Skatteverket. En arbetsgivare är skyldig att månatligen deklarerar en enskild anställds avgiftspliktiga förvärvsinkomster till Skatteverket.⁴⁰ Samma möjligheter till inhämtande av information från Skatteverket gäller även för inkomster för vilka en enskild ska betala egenavgifter för. De enskilda som har inkomster för vilka det ska betalas egenavgifter är skyldiga att deklarerar dessa inkomster till Skatteverket. På så vis är det de skatterättsliga bestämmelserna som i första hand reglerar om inkomster är att anse som förvärvsinkomster eller inte. Det innebär att Försäkringskassan, i de flesta fall, inte skulle behöva göra civilrättsliga bedömningar om förekomsten av anställningsförfarande eller aktiv näringsverksamhet. På så vis ges Försäkringskassan utrymme att allokera delar av sina resurser till bedömningen om rätten till de ansökta förmånerna. Enligt vår bedömning borde en sådan ordning inte bidra till ökad spekulation jämfört med den risk som föreligger kring dagens hantering av dylika SGI-ärenden.

Ett sådant förfarande bedöms därför bidra till rättssäkrare beslut av SGI i och med ett minskat bedömningsutrymme om vad som ska anses utgöra SGI-grundande inkomster. Det skulle även medföra minskad administration för den enskilde, hans eller hennes arbetsgivare och Försäkringskassan.

Vidare skulle det kunna ge möjligheter till ökad automatiseringsgrad av SGI-ärenden. En följd av en ökad automatiseringsgrad är att handläggningstiderna för förmånsärendena förkortas och att den enskilde snabbare får beslut om sina sökta förmåner.

En konsekvens av ett sådant förslag är att vissa inkomster som i dag inte kan anses ingå i SGI kommer därmed att bli SGI-grundande. Exempel på sådana inkomster är kollektivavtalad sjuklön, kollektivavtalad föräldralön, ersättning för förlorad arbetsinkomst, avgångsvederlag, traktamenten som är högre än de avdragsgilla schablonbeloppen. Det är därför ofrånkomligt att en ny definition av SGI-begreppet därmed kommer att få kostnadshöjande effekter för statens utgifter till socialförsäkringen.

⁴⁰ Jfr 26 kap. 30 och 32 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Ett argument mot undantag är att det minskar förutsebarheten och förståelsen av inkomstbegreppet, i synnerhet då de aktuella inkomsterna har sin grund i den enskildes förvärvsarbete och som ligger till grund för socialavgifter och på så vis bidrar socialförsäkringssystemet som helhet. Vidare kan det ifrågasättas varför vissa inkomster anses utgöra förvärvsinkomster och beläggs med socialavgifter, men inte kan ligga till grund för beräkning av sådana socialförsäkringsförmåner som finansieras med socialavgifter.

Ett ytterligare argument mot ett undantag är att det skulle uppstå en diskrepans av inkomstbegreppet inom arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Det är två närliggande system även om grunden för ersättningen från respektive system är olika.

Sammantaget är det angeläget att det så långt som möjligt råder samstämmighet om vilka förvärvsinkomster som ska anses vara ersättningsgrundande inkomst. En samstämmighet om inkomstbegreppet bedöms även bidra till ökad tilltro för socialförsäkringssystemet i allmänhet och SGI-systemet i synnerhet, oaktat de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna. Av denna anledning och som ett led i att öka förutsebarheten av SGI och förståelsen för inkomstbegreppet, bör därför inkomster i pengar som utgör underlag för socialavgifter ligga till grund för beräkning av SGI. Detta innebär att förmåner som inte utbetalas som kontant ersättningar (naturaförmåner) även fortsättningsvis inte ska ligga grund för SGI som beräknas på inkomst av anställning.⁴¹

Uppgifter om inkomster som ligger till grund för socialavgifter går att hämta via digitala tjänster som Mina sidor hos Skatteverket. På så vis kan en enskild förhållandevis snabbt och enkelt bilda sig en någorlunda god uppfattning om storleken på sin historiska SGI. En historisk SGI bedöms därför öka förutsebarheten och omfattningen av en enskilds socialförsäkringsskydd.

För att förhindra överkompensation bör dock inkomster som får behållas under ett försäkringsfall inte ligga till grund för beräkningen av SGI. Exempel på inkomster som normalt får behållas under ett försäkringsfall är ersättning till familjehemsföräldrar, ersättning för förlorad arbetsinkomst och kollektivavtalad sjuklön. Med hänsyn till att de enskilda i samband med ansökan om en förmån ska lämna upp-

⁴¹ Jfr prop. 1995/96:209 s. 35, om att inga andra skattepliktiga förmåner än ersättning i pengar som ska ingå i SGI.

gifter om sina faktiska inkomstförhållanden på heder och samvete⁴² bör ansökningsblanketterna utformas så att de kan lämna information om inkomster som får behållas under det aktuella försäkringsfallet. Vidare kan Försäkringskassan behöva göra vissa efterkontroller i syfte att motverka överkompensation.

6.5.3 Statlig ersättning för arbete i etableringsjobb ska räknas som SGI

Den 1 september 2022 infördes en arbetsmarknadspolitisk insats som kallas *statlig ersättning för arbete i etableringsjobb*. Syftet med insatsen är att stimulera arbetsgivare att anställa vissa nyanlända invandrare och vissa långtidsarbetslösa enskilda samt att anställningen i normalfallet ska leda till en tillsvidareanställning på heltid.⁴³ Under anställningen ska den enskilde få en kombination av lön från arbetsgivaren och ersättning från staten. Utformningen skiljer sig från dagens befintliga subventionerade anställningar på så sätt att subventionen betalas direkt till den enskilde, i stället för att arbetsgivaren betalar hela lönen till arbetstagaren och sedan får ersättning för en del av lönen från staten. Staten anses emellertid inte vara arbetsgivare för enskilda med etableringsjobb. Av denna anledning betalar staten inte arbetsgivaravgifter för den statliga ersättning som lämnas för arbete i ett etableringsjobb.⁴⁴

Vi föreslår att som huvudregel ska inkomster som är underlag för arbetsgivaravgifter och egenavgifter räknas som SGI. Med hänsyn till att det inte utgår arbetsgivaravgifter för den statliga ersättningen som lämnas för arbete i ett etableringsjobb, har det därför till följd att de aktuella ersättningarna inte kan ligga till grund för SGI. Utgångspunkten är dock att SGI ska utgöras av inkomster från anställning. Eftersom ersättningen som lämnas för arbete i ett etableringsjobb har sin grund i den enskildes förvärvsarbete, finns det således skäl att beakta ersättningen i fråga vid beräkning av SGI. Ersättning som lämnas för arbete i ett etableringsjobb ska därför räknas som SGI.

⁴² Jfr 110 kap. 4 § andra stycket SFB.

⁴³ Jfr 1 § förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb.

⁴⁴ Jfr prop. 2019/20:117 s. 24 f.

6.5.4 Skyddad inkomst ska räknas som SGI

Vi föreslår att den historiskt beräknade SGI:n ska kunna skyddas från att bli lägre på grund av att den enskilde har saknat inkomster eller haft lägre inkomster under tid då en skyddsvärd situation har förelegat. Detta ska uppnås genom att inkomsterna under ramtiden justeras vid beräkningen av SGI på så sätt att man kompenserar för en inkomstminskning som har uppstått i samband med en skyddsvärd situation. Denna justerade inkomst kallar vi för skyddad inkomst. Det innebär dels att det måste ha skett en inkomstminskning totalt sett jämfört med inkomsterna innan den skyddsvärda situationen, dels att den inkomstminskningen har uppstått i samband med att den skyddsvärda situationen förelåg. Se utförligare beskrivning av skyddad inkomst i kapitel 11.

För att SGI ska kunna skyddas mot sänkning i skyddsvärda situationer måste emellertid skyddad inkomst räknas som SGI. Hur stort ett sådant skydd kommer vara är dock beroende av omfattningen av den skyddsvärda situationen. Om exempelvis en skyddsvärd situation föreligger en andel av en månad kommer följaktligen den skyddade inkomsten att uppgå till samma andel. Med hänsyn till att skyddad inkomst räknas som inkomst under en skyddsvärd tid då en enskild kan ha fått en förmån från socialförsäkringen kan det möjligen ses som en intäkt för att en ersättning kan grunda rätt till ersättning. Det är emellertid inte förmånen i sig som skapar rätt beräkning till skyddad inkomst, utan det är den skyddsvärda situationen som ger upphov till det. Det är därför inte ett avsteg från principen om att ersättning inte kan grunda rätt till ersättning.

6.6 Inkomster som inte är sjukpenninggrundande

Utredningens förslag: Följande inkomster är inte sjukpenninggrundande

1. inkomst av förvärvsarbete som den enskilde utför under tid för vilken han eller hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, och

2. inkomst som en enskild har haft innan han eller hon beviljades aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta eller tjänstepension i form av ålderspension.

Skälen för utredningens förslag

6.6.1 Försäkrade som före juli månad 2008 beviljats icke tidsbegränsad sjukersättning

Sjukersättning är en förmån som utges för att kompensera inkomstbortfall till följd av medicinskt grundad arbetsförmåga av mer bestående karaktär.⁴⁵ I dag kan en enskild – som beviljades sjukersättning tills vidare före juli månad 2008 – under vissa förutsättningar förvärvsarbete eller utöka sitt förvärvsarbete utan att förlora rätten till sjukersättning.⁴⁶ När den enskilde börjar förvärvsarbete minskar sjukersättningen med hänsyn till en reduceringsinkomst enligt en beräkningsmodell som kallas steglös avräkning. Rent praktisk innebär steglös avräkning att arbetsinkomster upp till ett visst fribelopp inte påverkar den utbetalda sjukersättningen. Vid arbetsinkomster som överstiger fribeloppet minskar sjukersättningen successivt. Det finns dock ett tak för hur hög inkomsten tillsammans med sjukersättningen får vara.

Möjligheten med steglös avräkning för en enskild skulle kunna innebära att de inkomster han eller hon då förvärvar enligt SGI-reglerna skulle bli sjukpenninggrundande. Om inkomsterna skulle bli sjukpenninggrundande kan det kunna tas för intäkt att den enskilde visat arbetsförmåga för sådan den del som han eller hon beviljats sjukersättning för. Detta skulle i sin tur resultera i att den enskildes sjukersättning skulle behöva sänkas i motsvarande mån. Därför är dessa inkomster uttryckligen inte sjukpenninggrundande.⁴⁷

Vi anser dock att det är viktigt att stimulera enskilda som får sjukersättning att försöka komma ut på arbetsmarknaden, utan rädsla för att deras sjukersättning kan komma att minska. Den nuvarande ordningen bör därför fortsätta att gälla. Av denna anledning ska dylika inkomster även framledes inte vara sjukpenninggrundande.

⁴⁵ Jfr 33 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB.

⁴⁶ 37 kap. 3 § SFB.

⁴⁷ 25 kap. 24 § SFB.

6.6.2 Vissa inkomster innan aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta eller tjänstepension i form av ålderspension

När en enskild i dag beviljas sjukersättning, aktivitetsersättning, livränta eller tjänstepension förutsätts hans eller hennes inkomstförhållanden samtidigt ändras. I sådana fall ska den enskildes SGI ändras. Detsamma gäller om omfattningen av sjuk- eller aktivitetsersättningen ändras eller om livräntebeloppet ändras. Detta gäller även om en sjukersättning eller aktivitetsersättning aktiveras efter att ha varit vilande.⁴⁸

Vi föreslår ett system där SGI kan beräknas på både historisk och aktuell inkomst. Med historisk inkomst menas förvärvsinkomster som en enskild har haft. Med aktuell inkomst menas förvärvsinkomster som en enskild kan antas komma att få.

Om en enskilds historiska inkomster skulle beaktas tid efter det att aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta eller tjänstepension i form av ålderspension beviljas, kan det medföra att han eller hon kan bli överkompenserad. En sådan ordning är emellertid inte önskvärd.

För att undvika överkompensation föreslår vi att en enskilds historiska inkomster inte ska beaktas vid beräkning av hans eller hennes SGI när han eller hon beviljas ifrågavarande förmåner.

Men om den enskilde däremot beviljas partiell sådan förmån kan det i stället ha till följd att han eller hon kan bli underkompenserad. Vi föreslår därför att en justeringsinkomst beräknas i stället för historiska inkomster, till den del ramtiden avser tid innan den enskilde fick förmånen. Läs mer om justeringsinkomst i kapitel 11.

6.7 Ersättning från vinstandelsstiftelse med mera

Utredningens förslag: Arbetsgivaravgifter ska inte betalas på sådan ersättning från en vinstandelsstiftelse som avses i 59 kap. 26–29 §§ socialförsäkringsbalken, SFB.

Särskild löneskatt ska betalas på bidrag som en arbetsgivare lämnar till en sådan vinstandelsstiftelse som avses i 59 kap. 26 § SFB.

⁴⁸ Jfr 26 kap. 6–8 §§ SFB.

Skälen för utredningens förslag

6.7.1 Dagens regelverk

Vissa företag låter de anställda få ta del av företagets vinst. Det är inte ovanligt att företaget bildar en vinstandelsstiftelse för att förvalta kapitalet som de anställda får genom vinstdelningssystemet. När medlen sedan betalas ut till den anställde, vanligtvis i samband med pensionen, beskattas den anställde. En ersättning från vinstandelsstiftelse är inte sjukpenninggrundande om:

- ersättningen avser sådan anställd som omfattas av ändamålet med stiftelsen,
- ersättningen inte avser betalning för den anställdes arbete åt vinstandelsstiftelsen,
- arbetsgivarens bidrag till vinstandelsstiftelsen har varit avsedda att vara bundna minst tre kalenderår, och
- bidragen kommit en betydande del av de anställda till godo på likartade villkor.⁴⁹

Detta gäller även ersättning från en annan juridisk person med motsvarande ändamål som en vinstandelsstiftelse. Vidare är inte ersättning som hänför sig till bidrag som lämnades till stiftelsen under åren 1988–1991 sjukpenninggrundande.⁵⁰

Ersättning som lämnas av fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag till en företagsledare, delägare eller till dessa närstående person är emellertid sjukpenninggrundande.⁵¹ Begreppen fåmansföretag med mera som används här har samma innebörd som i inkomstskattelagen (1999:1229), IL.⁵² En förutsättning för att en sådan ersättning ska vara sjukpenninggrundande är dock att ersättningen uppfyller övriga villkor för SGI, såsom villkoret om varaktighet samt att ersättningen betalas ut i pengar.⁵³

⁴⁹ 25 kap. 21 § SFB.

⁵⁰ 25 kap. 23 § SFB.

⁵¹ 25 kap. 22 § SFB.

⁵² Jfr 2 kap. 22 § och 56 kap. 6 § IL.

⁵³ Jfr 25 kap. 2–3 §§ SFB.

6.7.2 Bestämmelserna i 25 kap. SFB om ersättning från vinstandelsstiftelse ska upphöra att gälla

I 25 kap. SFB finns flera bestämmelser⁵⁴ som anger vilka inkomster som kan ligga till grund för, respektive som inte kan ligga till grund för beräkning av SGI.

En utgångspunkt för vår modell är att kontanta ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980) ska vara sjukpenninggrundande. (Läs mer om våra förslag om inkomster som kan ligga till grund för SGI i avsnitt 7.5.) Vårt förslag har till följd att det inte längre finns något behov av att behålla bestämmelserna i 25 kap. SFB om vilka inkomster som är sjukpenninggrundande respektive som inte är det. De aktuella bestämmelserna föreslås därför upphöra att gälla. Sammanfattningsvis, då bestämmelserna om ersättning från vinstandelsstiftelser regleras i 25 kap. SFB kommer de alltså upphöra att gälla.

6.7.3 Konsekvenser av vårt förslag

Som nämnts föreslår vi att de aktuella bestämmelserna om ersättning från vinstandelsstiftelser i 25 kap. SFB ska upphöra att gälla. Av denna anledning behöver både 2 kap. 18 § SAL och 1 § första stycket 1 lagen SLF revideras. En sådan revidering bör emellertid göras mot bakgrund av de bakomliggande skälen till hänvisningen till bestämmelserna i 25 kap. SFB.

Av 2 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980), SAL, följer att arbetsgivaravgifter inte ska betalas på ersättningar från vinstandelsstiftelser som inte är sjukpenninggrundande. Som grund för avgiftsfriheten ges en hänvisning till 25 kap. 21–23 §§ SFB (som handlar om ersättningar från vinstandelsstiftelser).

Enligt 1 § första stycket 1 lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster (SLF) ska dock särskild löneskatt betalas på de bidrag som en arbetsgivare lämnar till en sådan vinstandelsstiftelse som avses i 25 kap. 21 § SFB.

Den 1 januari 1988 infördes en skyldighet för arbetsgivare att betala socialavgifter på de bidrag som lämnades till en vinstandelsstiftelse.⁵⁵ Värdet som tillgodofördes den anställde grundade också rätt

⁵⁴ 25 kap. 7–8, 10–21 §§ SFB.

⁵⁵ Prop. 1986/87:107.

till allmän tilläggspension. Dessförinnan fanns inte någon reglering vad gäller uttag av avgifter och för den anställde beräknades vare sig pensionsgrundande inkomst eller SGI på dessa medel.

Genom skattereformen 1991 blev i princip alla inkomster som skulle tas upp till beskattning under inkomst av tjänst, förmånsgrundande inom den allmänna försäkringen och därmed också socialavgiftspliktiga.

För att stimulera det sparande som vinstandelsystem ansågs innebära slopades från och med år 1992 avgiftsskyldigheten för bidrag till vinstandelsstiftelser. Eftersom dessa bidrag inte längre skulle ingå i underlag för beräkning av arbetsgivaravgifter beslutades att värdet som tillgodofördes en anställd genom avsättning till stiftelsen inte heller skulle vara pensionsgrundande.⁵⁶

Från 2006 infördes regeln om att särskild löneskatt ska betalas på avsättningarna.⁵⁷

Formuleringen i 25 kap. 21–23 §§ och 59 kap. 26–28 §§ SFB är identisk och motsvarar tidigare 2 kap. 4 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension respektive 3 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring med samma innebörd som i dag och ungefär samma skrivning. I tidigare socialavgiftslag (1981:691) reglerades vad som skulle bortses från vid bestämmandet av avgiftsunderlaget i 2 kap. 4 §. Motsvarigheten till dagens 2 kap. 18 § SAL fanns mer specifikt i första stycket p. 19 som i sin tur hänvisade till 2 kap. 5 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, som motsvarar dagens 59 kap. 26 § SFB. Det finns ingen närmare förklaring i förarbetena till varför man valde att hänvisa till 25 kap. och inte 59 kap. SFB när lagen byttes ut. Det är därför oklart om det har påverkats av nummerordningen av kapitlen i SFB. Det vill säga om det har berott på att 25 kap. kommer före kap. 59.

Det framstår sammanfattningsvis som klart att skälet till avgiftsfriheten inte beror på att sådana ersättningar inte är sjukpenninggrundande. Utan det bakomliggande skälet synes i stället ha varit att dylika ersättningar inte ska vara pensionsgrundande. Detta gäller även för skälet till att särskild löneskatt ska betalas på arbetsgivarnas bidrag till sådana vinstandelsstiftelser. Att vi föreslår att bestämmelserna om ersättning från vinstandelsstiftelser ska upphävas bör därför inte påverka vare sig avgiftsfriheten i SAL eller skatteplikten i SLF.

⁵⁶ Prop. 1996/97:21.

⁵⁷ Prop. 1996/97:21.

Det medför att 2 kap. 18 § SAL respektive 1 § första stycket 1 lagen SLF ska revideras på så vis att de ska hänvisa till bestämmelserna i 59 kap. SFB.

7 Hur sjukpenninggrundande inkomst ska fastställas

Detta kapitel behandlar hur SGI ska beräknas, hur och när det ska beslutas och vilka villkor som gäller när SGI ska beslutas utifrån historiska eller framåtsyftande uppgifter samt för inkomster av anställning eller näringsverksamhet. Avsnitt 7.1 och 7.2 behandlar förslag som behövs när en SGI fastställs och hur ofta den behöver göra det under en pågående förmån. Avsnitt 7.3 handlar om takbelopp och lägsta belopp för att SGI ska fastställas. Avsnitt 7.4 till 7.6 omfattar förslagen som gäller för hur historisk SGI ska beräknas och 7.7–7.9 redovisar förslagen för hur SGI baserad på aktuell inkomst ska beräknas. Slutligen beskriver avsnitt 7.10 hur SGI ska fastställas för kombinatorer och avsnitt 7.11 vilka uppgifter som ska användas vid fastställande av SGI. Slutligen i avsnitt 7.12 redovisas förslaget om hur Försäkringskassan behöver kommunicera sina beslut till enskilda.

7.1 När ska sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ska beslutas med mera

Utredningens förslag: Försäkringskassan ska besluta om sjukpenninggrundande inkomst i samband med att en enskild ansöker om en förmån som beräknas på sjukpenninggrundande inkomst enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken eller i annan författning.

Försäkringskassan ska också besluta om sjukpenninggrundande inkomst om det behövs för handläggningen av ett ärende.

Av ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst ska framgå hur stor den sjukpenninggrundande inkomsten är och i vilken utsträckning denna avser inkomst av anställning eller inkomst av näringsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

7.1.1 När ska SGI beslutas?

Vi anser att Försäkringskassan liksom i dag ska besluta en enskilds SGI i samband med att han eller hon begär att få en förmån som beräknas på grundval av SGI. Bibehållandet av denna ordning bedöms nödvändig eftersom Försäkringskassan i normalfallet först tar ställning till den enskildes SGI innan beslut fattas angående rätten för den ansökta förmånen.

Vidare ska Försäkringskassan även fortsättningsvis i andra fall på eget initiativ besluta SGI när så behövs¹. Exempel på detta är när Försäkringskassan på eget initiativ ska besluta om en ny SGI är när en enskilds SGI under pågående ersättningsperiod ändras på ett sätt som har betydelse för rätten till eller storleken på den aktuella förmånen.

Förutom nämnda situationer anser vi att det också bör finnas en uttrycklig bestämmelse som anger att SGI ska beslutas även när en enskild ansöker om en förmån som beräknas på grundval av SGI enligt andra bestämmelser än socialförsäkringsbalken. Exempel på sådana förmåner är dagpenning till totalförsvarspliktiga² och omställningsstudiestöd (som är ett studiestöd för vuxna mitt i arbetslivet som vill bredda sin kompetens för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden).³

7.1.2 SGI ska fortsättningsvis kunna beslutas på begäran av enskilda

Det finns i dag en möjlighet för enskilda att få sin SGI bestämd även om något ersättningsärende inte är aktuellt.⁴ Av förarbetena framgår att ett sådant behov kan finnas när en enskild har för avsikt att börja studera och önskar besked om huruvida SGI-skydd gäller under dessa studier eller när en enskild vill teckna en privat sjukförsäkring.⁵

Med hänsyn till att vi föreslår att SGI ska kunna beräknas på historiska inkomster, medför det att beräkningen av SGI ska göras utifrån vissa ramtider. Ramtiderna kommer därför att variera beroende av tidpunkten för fastställandet av SGI. För enskilda som har en fast månads-

¹ 26 kap. 2 § SFB.

² Jfr 2 kap. 2 § förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

³ Jfr 22 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

⁴ 26 kap. 3 § SFB.

⁵ Prop. 1993/94:59 s. 17 och prop. 2008/09:200 s. 443.

inkomst och som inte haft någon lönepåverkande frånvaro, rörliga inkomstillägg (som exempelvis Ob-tillägg eller provision) eller lönepåslag kommer inkomsterna inom ramtiderna vara i princip desamma. Men för många enskilda kommer inkomsterna inom ramtiderna att variera. Sådana omständigheter kommer att innebära att ett SGI-beslut i princip kommer att vara inaktuellt nästkommande månad.

Däremot kan det för egenföretagare finnas skäl att få sin SGI fastställd även om något ersättningsärende inte är aktuellt. Enligt våra förslag ska SGI för egna företagare grundas på historiska inkomster och då beräknas som ett genomsnitt av de två senaste besluten om slutlig skatt och det senaste året med beslutad preliminär beskattning med en total ramtid på tre år. Det innebär att egna företagare själva på ett förhållandevis enkelt sätt kan räkna ut sin SGI.

Det finns sammanfattningsvis omständigheter som talar för och emot att SGI ska beslutas på begäran av enskilda även om något ersättningsärende inte är aktuellt. Vi anser dock att möjligheten att få sin SGI fastställd på begäran ska kvarstå då det fortsatt kan finnas behov av detta i vissa grupper och att arbetat med att ta fram en SGI i och med våra förslag i stor del kan ske automatiskt.

7.1.3 Vad ett SGI-beslut ska innehålla

I dag ska det av ett beslut om SGI framgå hur stor SGI är och i vilken utsträckning denna avser inkomst av anställning och eller inkomst av näringsverksamhet. Det beror bland annat på att sjukpenningen för en enskild som har SGI bestående av inkomster från både anställning och näringsverksamhet (en så kallad kombinator) följer olika regler i SFB. För en kombinator kan det vara aktuellt att få både arbets-tidsberäknad och kalenderdagsberäknad sjukpenning.⁶ För en sådan kombinator beräknas sjukpenningen i två delar som sedan läggs samman. Beräkningsreglerna för sjukpenning till kombinatorer förutsätter att nuvarande ordning om vad ett SGI-beslut ska innehålla bör finnas kvar.

⁶ 28 kap. 17 § SFB.

7.2 Fastställande av sjukpenninggrundande inkomst

Utredningens förslag: Ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst gäller tills den enskildes inkomstförhållanden eller andra omständigheter förändras på ett sätt som har betydelse för rätten till eller storleken på en förmån.

Skälen för utredningens förslag

I dag ska en enskilds SGI ändras om Försäkringskassan får reda på att hans eller hennes inkomstförhållanden eller andra omständigheter har ändrats på ett sätt som har betydelse för rätten till en förmån som redan lämnas eller för storleken på förmånen.⁷ Med begreppet ”andra omständigheter ändrats” menas främst sådana förhållanden som innebär att SGI ska fastställas enligt 25 kap. eller skyddas enligt 26 kap. SFB. I sådana fall ska SGI omprövas.⁸

Vår utgångspunkt är att ett SGI-beslut ska gälla tills den enskildes inkomstförhållanden eller andra omständigheter har ändrats på ett sätt som har betydelse för rätten till en förmån som redan lämnas eller storleken på en förmån. När sådana omständigheter uppstår kommer det därför att ha till följd att SGI-beslutet därmed kommer att upphöra att gälla. Något särskilt beslut om att det fastställda SGI-beslutet ska upphävas behöver således inte fattas. Det betyder inte att SGI försvinner, utan att den ersätts av ett nytt beslut om SGI.

I den mån SGI beräknas på historiska inkomster kommer en sådan beräkning göras utifrån de inkomster som enskilda haft under vissa ramtider. För enskilda som haft anställningsinkomster kommer ramtiden utgöras av inkomster som han eller hon haft under en period på tolv redovisade månader i arbetsgivardeklarationer på individnivå och för de enskilda som haft inkomster av näringsverksamhet ska ramtiden utgöras av en period på 36 månader. Läs mer om beräkning av historisk SGI för enskilda med anställningsinkomster i avsnitt 7.4 respektive näringsinkomster i avsnitt 7.5.

För det fall en enskilds inkomster varierar från månad till månad under den aktuella ramtiden kommer det att ha till följd att även storleken på SGI kommer att variera från månad till månad. Vid sådana

⁷ Jfr 26 kap. 4 § SFB.

⁸ Jfr prop. 2008/09:200 s. 443.

förhållanden kommer den enskildes inkomstförhållanden anses ha ändrats. I den mån en sådan enskild har ett ersättningsärende som exempelvis pågår i mer än en månad kommer följaktligen hans eller hennes SGI och därmed utbetald förmån att variera varje månad. En konsekvens av detta blir att den SGI som beslutades i början av ersättningsperioden kommer att upphöra att gälla nästkommande månad. I ett sådant fall kommer Försäkringskassan därför behöva besluta en ny SGI för den andra månaden. Men om storleken på en enskilds SGI inte varierar under en ersättningsperiod kommer det ursprungliga SGI-beslutet fortsätta att gälla. Se exempel på hur SGI fastställs i bilaga 4.

Ett annat exempel på omständigheter som kan föranleda att ett fastställt SGI-beslut upphör att gälla är att den enskilde får en ny anställning med högre inkomster än de inkomster som har legat till grund för beräkningen av SGI, eller att exempelvis en lönerrevision som resulterar i en högre aktuell inkomst under pågående förmånsperiod.

7.3 Högsta och lägsta belopp för sjukpenninggrundande inkomst

Utredningens förslag: När sjukpenninggrundande inkomst beräknas ska historisk och aktuell inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet var för sig beräknas och avrundas till närmast lägre hundratal kronor.

Vid beräkningen ska det bortses från inkomst från anställning och inkomst från näringsverksamhet till den del summan av dessa överstiger 10 prisbasbelopp. Det ska därvid i första hand bortses från inkomst från näringsverksamhet.

En sjukpenninggrundande inkomst som understiger 42,5 procent av prisbasbeloppet ska inte beslutas.

Skälen för utredningens förslag

7.3.1 Avrundningsregel

I dag finns det finns en avrundningsregel för inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete.⁹ Avrundningsregeln innebär att respektive slag av inkomster ska räknas var för sig och avrundas till närmast lägre hundratal kronor.

Vi anser att nuvarande avrundningsregel ska behållas på så sätt att inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet ska beräknas var för sig och avrundas till närmast lägre hundratal kronor.

7.3.2 Högsta belopp för SGI

I samband med tillkomsten av SGI-systemet år 1974 blev sjukpenning pensionsgrundande för tilläggspension. Taket för tilläggspension var vid den tiden 7,5 basbelopp. Det ansågs därför som naturligt att ha samma tak även för SGI, det vill säga 7,5 basbelopp.¹⁰ Nivån för SGI-taket har sedan dess varierat genom åren. Sedan den 1 januari år 2022 är nivån 10 prisbasbelopp.¹¹ Taket för pensionsgrundande inkomst, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning är däremot 7,5 prisbasbelopp.

7.3.3 Lägsta belopp för SGI

När SGI infördes år 1974 sattes den nedre skiktgränsen till 4 500 kronor, vilket då utgjorde den nedre gränsen för deklareringsplikt.¹² För att SGI ska kunna bestämmas i dag måste dock den enskildes årsinkomst antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet.¹³ Denna nivå infördes den 1 januari 1998. Det motiverades med att det enligt dåvarande 4 § lagen (1994:1744) om allmänna egenavgifter att sjukförsäkringsavgift inte skulle betalas av den som hade inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete om inkomsterna understeg 24 pro-

⁹ 25 kap. 5 § första stycket, socialförsäkringsbalken, SFB.

¹⁰ Prop. 1973:46 s. 100.

¹¹ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 10.

¹² Prop. 1973:46 s. 100.

¹³ 25 kap. 3 § andra stycket 3 SFB.

cent av det vid årets ingång gällande basbeloppet. Samma gräns gällde för skyldigheten att upprätta självdeklaration.¹⁴

Det framstår som klart att syftet med den nedre skiktgränsen för SGI har varit att koppla det till skiktgränserna för PGI och deklarationsskyldigheten.

I dag måste en enskild ha inkomster på minst 42,5 procent av det prisbasbelopp som gäller för intjänandeåret för att pensionsgrundande inkomst (PGI) ska fastställas.¹⁵ Samma inkomstgräns gäller för skyldigheten att lämna självdeklaration.¹⁶

Vi anser att kopplingen till PGI och självdeklarationen även fortsättningsvis ska gälla. Vårt förslag innebär att den nedre gränsen för SGI ska höjas från dagens 24 procent till 42,5 procent av prisbasbeloppet.

7.4 Historisk inkomst av anställning

Utredningens förslag: Sjukpenninggrundande inkomst ska beräknas på historisk inkomst av anställning för en enskild under en ramtid på tolv månader. Sjukpenninggrundande inkomst ska då beräknas på den inkomst av anställning som framgår av en ramtid på tolv månader som arbetsgivaren redovisat till Skatteverket i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

Om en enskild en viss månad har fått en inkomst av anställning som tjänats in under minst två månader, kan förvärvsinkomsten fördelas på de månader som inkomsten hänförs till om den enskilde särskilt begär det.

Skälen för utredningens förslag

7.4.1 Kvalifikationskrav

Förslaget innehåller ett kvalifikationskrav för att en beräkning av SGI på historiska inkomster ska aktualiseras. Kvalifikationskravet innebär att den enskilde under en viss tidsperiod (ramtid) ska haft en

¹⁴ Prop. 1996/97:63 s. 71 f.

¹⁵¹⁵ 59 kap. 5 § andra stycket SFB.

¹⁶ 2 kap. 2 § 1 lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

avlönad anställning (anställningsvillkor). Vårt förslag är att den enskilde under en ramtid på tolv månader någon gång ska ha haft en inkomst av anställning. Anställningen behöver inte förelegat under hela perioden, utan inkomsten från anställningen ska ha skett under ramtiden. Ramtiden ska räknas från den månad som föregår den månad där SGI ska beräknas (se vårt förslag på förordning). Beroende på hur arbetsgivare rapporterar in uppgifter till Skatteverket via AGI:er kan det antas att ramtiden kommer att utgöras av tolv månadersperioden vars sista månad är den kalendermånad två månader innan förmånen ska beslutas. Till exempel om SGI ska beslutas i april är den senaste månaden som ingår i ramtiden februari månad. Den totala ramtiden i detta fall blir från mars månad året innan till februari samma år.

Syftet med kvalifikationskravet är att det ska finnas en koppling till den enskildes inkomster i en förhållandevis närstående tid. Ju längre tid det går sedan en enskild haft inkomster, desto längre kommer man ifrån den så kallade inkomstbortfallsprincipen. En princip som den svenska socialförsäkringen grundar sig på och vars syfte är att är den som får ett försäkringsfall inte ska behöva dra ned på sin levnadsstandard med anledning av detta.

En kortare ramtid än 12 månader som grund för kvalifikationskravet skulle ha till följd att enskilda snabbare kommer att falla ur den arbetsbaserade försäkringen. Kortare ramtider kan även medföra en ökad risk för spekulation av SGI. En ramtid om 12 månader kommer därför skapa en viss tröghet och medföra en mjukare utfasning från den arbetsbaserade försäkringen och på så vis underlätta de enskildas omställning efter anställningens upphörande. Mot denna bakgrund och med beaktande av att SGI ska anses utgöras av de enskildas årliga inkomst framstår därför en ramtid på tolv månader som väl avvägd, se även avsnittet *ramtidens längd* nedan.

Om den enskilde uppfyller kvalifikationskravet ska en beräkning av hans eller hennes SGI göras.

7.4.2 Ramtider för beräkning av inkomster

Om en enskild haft inkomster av anställning under en ramtid som innefattar de senaste tolv månaderna som arbetsgivaren har redovisat till Skatteverket, är det dessa inkomster som ska ligga till grund för fastställande av SGI för den anställda. Samma princip ska tillämpas

på den del av inkomsten som kommer från anställning för så kallade kombinatorer, det vill säga de enskilda som har både inkomst av anställning och inkomst från näringsverksamhet.

Ett antal motiv finns för ramtidens längd och våra utgångspunkter har varit att beakta inkomstbortfallsprincipen i den mening att inkomsterna ska vara relativt aktuella, samt att ge utrymme för att inkomsterna kan variera över tid och att temporära inkomstvariationer inte ska få alltför stor påverkan på den SGI som ska beräknas. Utöver att beakta ramtidens längd har även antal mätpunkter för inkomsten beaktats.

7.4.3 Ramtidens längd

Våra förslag bygger på att två olika uppgifter om SGI beräknas och beaktas. En av dessa uppgifter baseras på den inkomst den sökande lämnar vid ansökningstillfället och den andra uppgiften bygger på historiska uppgifter. De historiska uppgifterna utgörs av de sammanlagda inkomsterna under en period på tolv månader som föregår den månad som ersättningsperioden avser. Exakt vilka månader det de facto blir bedömer vi kan hanteras i förordning eller föreskrifter av Försäkringskassan. Intuitivt skulle månaderna som precis föregår försäkringstillfället vara de som bör användas. Dock går det en viss tid innan uppgifterna från Skatteverket blir tillgängliga för Försäkringskassan (se avsnittet *kvalifikationskrav* ovan). Alternativa ramtider hade kunnat vara kortare eller längre än tolv månader. Till exempel hade en period på 6 månader, eller en period på 24 eller 36 månader kunnat användas för att fastställa SGI. Vi finner att en period på 12 månader har flera fördelar jämfört med alternativet. En kortare period, till exempel 6 månader, skulle innebära att säsongvariationer i inkomsterna skulle kunna få stora konsekvenser. En enskilds inkomster kan variera över tid och för dem med en tillsvidare-tjänst utan rörliga ersättningar kan den antas vara relativt stabil, men för enskilda med hög andel rörlig ersättning kan den däremot variera betydligt mer. I betänkandet *Ett harmoniserat inkomstbegrepp*¹⁷ diskuteras för och nackdelar med olika ramtider, och i betänkandet *Mer trygghet och bättre försäkring*¹⁸ konstaterar man baserat på överväg-

¹⁷ SOU 2012:47.

¹⁸ SOU 2015:21.

anden i SOU 2012:47 att en ramtid på tolv månader bör användas för att fastställa en historisk SGI.

En ramtid på tolv månader framstår även som lämplig eftersom det till viss del motsvarar dagens regelverk där SGI beräknas utifrån den enskildes årliga inkomster, samt att det är samma tidsrymd som beaktas för att en SGI ska fastställas. En sådan ramtid beaktar även säsongsvariationer samt den enskildes förankring på arbetsmarknaden och har därför en förhållandevis stark koppling till hans eller hennes aktuella inkomster.

En ramtid som bygger på färre antal månader kan även vara mer påverkbar för spekulation, det vill säga att inkomsterna temporärt skulle öka för den period som SGI grundar sig på just med syftet att SGI ska öka. Vår bedömning är att en längre ramtid gör att spekulationsrisken minskar.

Vi har även analyserat hur enskildas inkomster ser ut enligt AGI och beräknat hur en SGI skulle variera beroende på hur den fastställs utifrån olika alternativ på ramtider. Inte oväntat ser vi att variationen av en SGI varierar med ramtidens längd. Baserat på inkomster för cirka 6 miljoner individer ligger medianen för variationskoefficienten¹⁹ på drygt 10 procent för en tre månaders ramtid. Det innebär att variationen rör sig med en tiondel runt medelvärdet. För en ramtid på 6 månader är variationskoefficienten knappt nio procent, och för en ramtid på tolv månader är den cirka fyra procent.

Ytterligare en aspekt som är relevant vad gäller ramtidens längd är hur mycket en försäkrad så att säga bidrar till systemet genom sociala avgifter och egenavgifter. Även om våra förslag inte innebär att anställda själva betalar enskilt till sin egen försäkring sker detta i regel genom att arbetstagare avstår löneutrymme i form av arbetsgivaravgifter där socialavgifter ingår och det blir ett något starkare incitament för enskilda att ha högre inkomster under längre tid om dessa beaktas i större utsträckning vid fastställandet av SGI.

En period längre än tolv månader skulle i ännu större utsträckning kunna parera för inkomstfluktuationer då varje enskild månad får mindre betydelse. Även vissa längre samhälleliga förlopp som recession, pandemi etcetera skulle eventuellt kunna få mindre relevans om en lång ramtid beaktas. Dock anser vi att inkomster längre till-

¹⁹ Variationskoefficient är standardavvikelsen dividerad med medelvärdet. Det anger hur stor andel av medelvärdet som delvis består av variation.

baka i tid än 12 månader i relation till antal mätpunkter som finns kan anses motverka principen om att följa inkomstbortfallsprincipen.

Av ovan angivna skäl föreslår vi därför att en ramtid om 12 månader för anställda ska användas.

7.4.4 Antal mätpunkter

Utöver ramtidens längd finns även ett antal uppgifter om inkomster per enskild att förhålla sig till när det gäller fastställande av SGI. En SGI som fastställs utifrån en ramtid på tolv månader för enskilda med anställningsinkomster kommer i regel att utgå från tolv olika AGI:er, det vill säga tolv olika uppgifter om inkomst. Antalet faktiska AGI:er som ingår i beslutet beror på antalet månader med anställningsinkomster under ramtiden. Till exempel om en enskild har arbetat 4 månader inom ramtiden kommer 4 AGI:er att ligga till grund för beslutet om en historisk SGI, de resterande åtta månaderna kommer anställningsinkomsten att räknas som noll. Rent statistiskt får ett estimat av en okänd parameter högre precision ju mer data som finns tillgängligt. När det gäller att fastställa en enskilds SGI skulle således ett underlag på fler månadsinkomster kunna förbättra precisionen i estimatet av den enskildes typiska inkomster, men då vi utöver vissa skillnader per månad även ofta har en långtgående trend över tid med en positiv utveckling av lönerna (inflation och reallönetillväxt) skulle en alltför lång ramtid ”tyngas” av inkomster från tidigare år. En variant för att motverka detta skulle vara att indexuppräknade inkomster som ligger långt tillbaka i tiden. Dock anser vi att tolv månader är att föredra för att inte fastställandet av SGI ska bli alltför komplicerat och oförutsebart. Vår bedömning är således att för att få en bra uppskattning av en enskilds ekonomiska standard och inkomstläge är tolv månader tillräckligt bra.

7.4.5 Hur beräkningen sker rent praktiskt

När en SGI behöver beslutas för att en enskild inkommer med en ansökan om förmån föreslår vi att inkomster under en ramtid på 12 månader ska beaktas. Det finns en viss eftersläpning av de inkomstuppgifter som Skatteverket får via AGI. AGI:erna kan efter månadens slut inkomma till Skatteverket och gör det oftast kring

månadens första dagar. Vår bedömning är att enskilda inte ska få olika SGI baserat på när i månaden som ansökan om förmån kommer in till Försäkringskassan. Därför kommer den sista månaden i ramtiden vara den månad som föregår förmånstillfället med minst en månad emellan. Till exempel om en enskild ansöker om förmån under perioden 1–30 april kommer den sista månaden i ramtiden vara februari månad. Om behovet av förmån fortsätter in i maj kommer den senaste månaden i ramtiden vara mars månad, och så vidare.

Det finns ett problem med detta, och det gäller enskilda som har en kortare anställning, till exempel på två månader. Om den enskilde inte har några andra inkomster under ramtiden är det troligt att han eller hon, under förutsättning att villkoren för aktuell inkomst är uppfyllda, kommer att få en SGI baserad på den förväntade inkomsten (se avsnitt 7.7). Denna SGI upphör efter att anställningsperioden har tagit slut och ersätts då av en SGI baserad på historiska inkomster. Om behovet av förmån kvarstår kommer inte de senaste månaderna med inkomst att finnas med i beräkningen av en historisk SGI varpå den kommer att vara lägre under denna period. Dessutom, om situationen är den att enskilde endast har en månads inkomst dröjer det en månad innan dessa inkomster finns tillgängliga för Försäkringskassan då det är en viss fördröjning via AGI:erna. För enskilda som nyligen har tillträtt på arbetsmarknaden kan det finnas möjlighet att få en SGI fastställt enligt våra förslag på regler till nytillträdde, se avsnitt 9.3. Den eftersläpning som råder inom de förutsättningarna som finns med inrapportering av AGI är behäftat med dessa begränsningar. Alternativet till att den senaste månaden med inkomster dröjer något innan den kan ingå i den historiska beräkningen av SGI skulle vara att dröja med att fastställa SGI. Detta anser vi är mindre lämpligt då det skulle vara många enskilda som berörs av att på detta sätt fördröja beslut av SGI. Vi bedömer att de personer som enligt ovanstående exempel, det vill säga att enskilda som har en kort anställning och som inte omfattas av uppstartsskede eller har skyddade inkomster om skyddsvärda situationer förelegat innan förmånperioden, samt att de överhuvudtaget skulle sakna en historisk SGI, är relativt få.

Ett alternativ till att fördröja beslut om SGI till dess att den senaste månaden inkluderas i beräkningen skulle kunna vara att hitta på en schabloniseringsregel för senaste månaden. Det vill säga att inkomsten kan antas vara på en viss nivå. Dock anser vi att det blir ett

avsteg från regelverket om historiska inkomster. Även om det finns vissa fall där vi föreslår avsteg från vårt grundläggande förslag, till exempel vid nytillträde och skyddade inkomster anser vi att en speciell regel för denna situation inte är befogad.

Baserat på ovanstående skulle alltså en SGI som exempelvis fastställs på historiska inkomster i juni 2023 av anställning beakta summan av de inkomster som ingår i AGI för perioden från maj 2022 till april 2023. Om SGI behöver beräknas i juli på grund av fortsatt eller en ny förmån så fastställs SGI till summan av de inkomster som intjänats under perioden juni 2022 till maj 2023 och så vidare. Successivt faller det ut en månad som ligger tidigast i ramtiden, och det tillkommer en månad som blir den senaste i ramtiden. Om inkomsterna varierar utifrån denna rullande tidsperiod av inkomster över tid kommer således SGI att variera därefter. Om en person inte har några inkomster under tiden en förmån gäller föreslår vi ett regelverk som tillgodoser att SGI inte påverkas i skyddsvärda situationer eftersom då kan reglerna om skyddad inkomst vara applicerbara, se kapitel 11.

7.4.6 AGI på individnivå

I inkomstslaget tjänst gäller som huvudregel den så kallade kontantprincipen. Principen innebär att skattepliktiga ersättningar i pengar ska tas upp som intäkt det beskattningsår då de kan disponeras eller på något annat sätt kommer den skattskyldige till del.²⁰ Det har till följd att skattepliktiga ersättningar ska redovisas i en AGI för den kalendermånad som ersättningen har getts. AGI ska normalt lämnas till Skatteverket månaden efter att ersättningen har utbetalats.²¹ En arbetsgivardeklaration innehåller bland annat uppgift om samtliga löner och ersättningar, inklusive den skattepliktiga delen av milersättningen och traktamenten.²² Däremot framgår inte vilken period som

²⁰ 10 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229).

²¹ 26 kap. 30 och 32 §§ skatteförordningen (2011:1244).

²² I 26 kap. 19 a § skatteförordningen anges de uppgifter som ska lämnas per betalningsmottagare i AGI, nämligen uppgift om ersättning:

- förarbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för
- som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för enligt 13 kap. 3 och 4 §§ skatteförordningen
- skatteavdragets belopp
- som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för
- som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift och
- avdrag med tillämpning av 2 kap. 21 § socialavgiftslagen (2000:980).

lönen eller ersättningen avser och inte heller arbetad tid eller frånvarotid.

Om en fysisk person eller ett dödsbo betalar ut ersättning för arbete till en annan fysisk person, får utbetalaren lämna en förenklad arbetsgivardeklaration. Det gäller endast om ersättningen inte är en utgift i en näringsverksamhet som utbetalaren bedriver. Utbetalaren av ersättningen ska endast lämna en förenklad arbetsgivardeklaration för de redovisningsperioder som det har betalats ut ersättning för.²³

7.4.7 Rättelse av AGI

Om en AGI eller en förenklad AGI har lämnats i rätt tid och på rätt sätt, anses ett beslut om skatten och avgifterna ha fattats i enlighet med deklarationen, det vill säga genom så kallade automatiska beslut.²⁴

En redan inlämnad AGI kan ändras genom inlämnande av en rättelse eller begäran om omprövning. Det görs genom inlämnande av en helt ny arbetsgivardeklaration för aktuell redovisningsperiod²⁵ eller begäran om omprövning.²⁶ En begäran om omprövning ska dock ha inkommit till Skatteverket senast det sjätte året efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut.²⁷

Skatteverket får dock ändra en felaktig identifikationsuppgift angående en betalningsmottagare om det rör sig om en uppenbar fel-skrivning, eller något annat uppenbart förbiseende. Skatteverket får i uppenbara fall komplettera deklarationen med en identifikationsuppgift som saknas. Vidare har Skatteverket möjlighet att besluta att ompröva ett beslut till nackdel för den som beslutet gäller. Ett beslut till nackdel ska dock meddelas inom två år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut.²⁸

Skatteverket får fatta beslut om efterbeskattning under vissa förutsättningar.

Ett sådant beslut ska meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut (66 kap. 21 och 27 §§ skatte-

²³ 26 kap. 4 § skatteförfarandelagen.

²⁴ 53 kap. 2 § första stycket skatteförfarandelagen.

²⁵ För det fall ett automatiskt beslut har fattats och det därefter lämnas en AGI ska beslut om skatt och avgifter anses ha fattats i enlighet med denna AGI, det vill säga genom automatisk ändring.

²⁶ 53 kap. 2 § andra stycket och 66 kap. 2 § 2 andra stycket skatteförfarandelagen.

²⁷ 66 kap. 6–7 första stycket §§ skatteförfarandelagen.

²⁸ 66 kap. 21 och 27 §§ skatteförfarandelagen.

förfarandelagen). Om AGI ändras i efterhand kan Försäkringskassan behöva utreda skälet för detta och eventuellt kan bestämmelserna om återkrav bli aktuella.

Även om Skatteverket omprövar en arbetsgivardeklaration kan myndigheten inte ändra de uppgifter om betalningsmottagare (individuppgifter) som arbetsgivaren har lämnat i arbetsgivardeklarationen. Det är bara den som lämnat individuppgiften som kan ändra den.

7.4.8 AGI och SGI i dag

I dag har Försäkringskassan direktåtkomst till uppgifter om betalningsmottagare i AGI och förenklade AGI om uppgifterna behövs för ärenden om bestämmande av SGI.²⁹ I ett allmänt råd från Försäkringskassan framgår att uppgifterna används för att jämföra de inkomstuppgifter som den enskilde lämnat till Försäkringskassan och de inkomstuppgifter på individnivå som arbetsgivaren redovisat till Skatteverket. Om de uppgifter som den enskilde lämnat till Försäkringskassan varierar med högst fem procent från de uppgifter arbetsgivaren redovisat godtas de, såvida inga andra skäl talar emot det.³⁰

7.4.9 AGI till grund för beräkning av historisk inkomst av anställning

Vi föreslår i detta betänkande att SGI ska kunna beräknas på historiska inkomster. Därtill föreslår vi att huvudregeln ska vara att inkomster som utgör underlag för uttag av socialavgifter ska vara sjukpenninggrundande.

Vår utgångspunkt är att en beräkning av SGI med ledning av historiska inkomster ska kunna göras förhållandevis snabbt, enkelt och med minskad administration relativt dagens hantering för alla berörda parter, det vill säga den enskilde, arbetsgivarna och Försäkringskassan. Med hänsyn till att AGI innehåller information per betalningsmottagare om samtliga löner och ersättningar som ligger till grund för arbetsgivaravgifter, som är socialavgifter, ter det sig därför som naturligt att låta dem ligga till grund för beräkning av historisk SGI som

²⁹ 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverk-samhet.

³⁰ Försäkringskassans allmänna råd (2002:2) till 25 kap 6 § socialförsäkringsbalken.

grundas på anställningsinkomster. Ett sådant förfarande ger synergieffekter eftersom det ger möjlighet att använda sig av inkomster som en kontrollmyndighet tagit fram utifrån vad arbetsgivare har rapporterat, som ju är den part som bäst har kunskap om den anställdes inkomster som kommer från anställningen i fråga. Det minskar även bedömningsutrymmet om omfattningen av SGI-grundande inkomster, vilket i sin tur medför att beräkningarna därigenom kan bli mer kvalitativa och därmed mer rättssäkra. Användningen av individuppgifterna i AGI som beräkningsunderlag bidrar även till möjlighet till ökad automatiseringsgrad av SGI-ärenden med kortare handläggningstider och kostnadseffektiv administration som följd. Användandet av AGI ökar även förutsebarheten av de enskildas SGI. I och med att de enskilda har tillgång till sina inkomstuppgifter på individnivå som redovisats till Skatteverket kan de därför tämligen enkelt och med ganska stor grad av precision uppskatta sin SGI inför ett förestående försäkringsfall.

7.4.10 Risker med att använda uppgifter om betalningsmottagare i AGI som beräkningsgrund

Det finns emellertid en risk för både spekulation och felaktiga utbetalningar vid användande av uppgifterna i AGI som beräkningsunderlag av historisk SGI. Till exempel kan en arbetsgivare, i samförstånd med den enskilde, inför ett förestående försäkringsfall redovisa felaktiga inkomstuppgifter till Skatteverket för att tid efter förmånsbeslutet begära rättelse av de felaktigt redovisade inkomstuppgifterna. Men en arbetsgivare kan även i god tro redovisa antingen lägre och högre felaktiga inkomster i AGI. En minskning av utrymmet för felaktiga utbetalningar kommer därför att ställa krav på tydlig information om förekomsten av en effektiv samt synlig kontrollverksamhet för Försäkringskassan. Upptäckten av felaktiga utbetalningar kommer även ha påverkan på Försäkringskassans omprövnings- och återkravsverksamhet.

Uppgifterna om betalningsmottagare i AGI innehåller emellertid inte uppgift om vilken period som lönen eller ersättningen avser och inte heller arbetad tid eller frånvarotid. Vidare betalas inte inkomster i form av lön nödvändigtvis ut samma månad som de intjänas. Lön kan betalas ut både i förskott och efterskott. Skillnaden beror vanligtvis på vilken löneform den anställda har, det vill säga månadslön

eller timlön. Om en anställd har timlön betalar arbetsgivaren ut lönen i efterskott och har en anställd månadslön betalar arbetsgivaren vanligtvis ut lönen i förskott. Dessa omständigheter medför att det inte går att fastställa årsarbetstid med ledning av endast AGI.

7.4.11 AGI och årsarbetstid

Årsarbetstid används som en faktor vid beräkningen av förmånsbeloppet när förmåner ska arbetstidsberäknas. Den arbetstid som ingår i en årsarbetstid ska även motsvara den tid som den enskilde kan anses avstå från förvärvsarbete när det krävs för att få förmåner.³¹ Arbetstidsberäknade förmåner lämnas endast för timmar eller dagar när den enskilde skulle ha förvärvsarbetat. Exempel på förmåner som arbetstidsberäknas är sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod eller vid tillfällig föräldrapenning.

Uppgift om arbetad tid och frånvaro har emellertid inte betydelse för bara fastställande av årsarbetstid, utan även för flera ersättnings-system.³² Ur såväl ett SGI- som kontrollperspektiv finns också ett behov av uppgift om den period som redovisade löner eller ersättningar avser. De nämnda uppgifterna skulle ge bättre underlag för både SGI- och förmånsbesluten. Uppgifterna skulle även ge bättre förutsättningar för efterkontroller av utgivna ersättningar som baseras på inkomstbortfall för att utröna om det finns enighet mellan frånvaro och utgivna ersättningar. Det finns därför ett starkt behov att öka arbetsgivares uppgiftslämnande i arbetsgivardeklarationen. Detta behov behöver naturligtvis vägas mot arbetsgivarnas ökade uppgiftslämnarbörda. Vår utgångspunkt är dock att arbetsgivarnas uppgiftslämnarbörda inte ska utökas på grund av våra förslag. Av denna anledning avstår vi från att lämna några förslag i detta hänseende.

Avsaknaden av information om vilken period som lönen eller ersättningen avser, arbetad tid och frånvarotid föranleder oss därför att föreslå regler om hur arbetstidsberäknade förmåner ska beräknas. Se närmare i kapitel 12.

³¹ Se prop. 1986/87:69 s. 34.

³² Jfr uppräknningen av ersättningsystem i tabell 9.1, SOU 2019:59 s. 222; arbetslöshetsersättning, assistansersättning, bostadstillägg till personer med sjuk- eller Aktivitetsersättning, Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program, föräldrapenning, lönebidrag, nystartjobb, rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Uppgift om period och arbetad tid eller frånvarotid har även betydelse för omställningsstudiestöd (jfr 28 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

7.4.12 Periodisering av vissa inkomster

Vissa inkomster för vissa månader behöver inte alltid vara representativa för det arbete som genomförts den månad som inkomsterna normalt sätt infaller. Till exempel kan en enskild få två månadslöner vissa månader, inkomsten kan avse avgångsvederlag som betalas ut punktvis en viss månad där avgångsvederlaget kanske motsvarar flera månader. En företagare med aktiebolag kan ge sig själv lön med annan frekvens än en gång i månaden men där lönen motsvarar flera månaders arbete.

Då våra förslag innebär att det är inkomster under en period (ramtid) som definierar vilka inkomster som ingår i SGI så kan förfaranden där inkomster som utgår med en annan frekvens än en gång i månaden få konsekvenser för den enskildes SGI. Till exempel skulle förfarandet att inkomsterna betalas ut en gång i kvartalet skapa större svängningar i den fastställda SGI:n då månader som eventuellt motsvarar flera månadslöner ramlar ut ur ramtiden eller kommer in i ramtiden. Dock utgår vi i vårt betänkande från kontantprincipen, det vill säga att det är den månad som inkomsten kan disponeras som ska användas vid beräkning av SGI, och att denna princip i de flesta situationer är acceptabel.

I vissa fall kan det dock vara nödvändigt att frångå denna princip för att skydda ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse, det vill säga att ersättningen till en enskild skulle bli alldeles för hög eller för låg. Det gäller i princip när ersättning i någon mening borde ha betalats ut under en längre period men inte har det, som till exempel vid avgångsvederlag eller liknande.

Därför lägger vi förslag på att inkomster ska kunna periodiseras och Försäkringskassan kan ta fram en föreskrift på vilka inkomster som ska kunna periodiseras, samt hur denna periodisering sker lämpligast.

Då Försäkringskassan inte har kännedom om att inkomsterna eventuellt bör periodiseras måste den enskilde särskilt begära detta.

7.5 Historisk inkomst av näringsverksamhet

Utredningens förslag: SGI ska beräknas på historisk inkomst av näringsverksamhet för en enskild som under minst en av de senaste tolv månaderna som föregått den månad som SGI ska beräknas, bedrivit näringsverksamhet.

SGI ska då beräknas som ett genomsnitt av de två senaste besluten om slutlig skatt och det senaste året med beslutat preliminär beskattning med en total ramtid på tre år.

Skatteverket ska redovisa inkomster från näringsverksamhet i beslut om debitering av preliminär skatt så att dessa uppgifter finns tillgängliga för Försäkringskassan för en enskild som söker en förmån. Regeringen bör ge Skatteverket i uppdrag om hur dessa uppgifter ska redovisas i beslut om debiterad preliminär skatt.

Skälen för utredningens förslag

Vårt förslag innehåller ett särskilt kvalifikationskrav innan en beräkning av historisk inkomst från näringsverksamhet kan göras. Kvalifikationskravet utgörs av att den enskilde ska ha bedrivit aktiv näringsverksamhet. Kvalifikationskravet omfattar samma period som ramtiden för inkomster av anställning, se avsnitt 7.4. Den sökande får uppge vid ansökan om förmån huruvida den enskilde bedriver en aktiv eller passiv näringsverksamhet eller har bedrivit en aktiv eller passiv näringsverksamhet under de senaste tolv månaderna.

7.5.1 Dagens regelverk

Dagens regelverk rörande hur SGI fastställs på inkomst av näringsverksamhet regleras enligt 25 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, (SFB). Regelverket omfattar den som har enskild näringsverksamhet, handelsbolag eller kommanditbolag, och som redovisar inkomst av näringsverksamhet. För egenföretagare fastställs SGI utifrån näringsverksamhetens beräknade nettointäkt det vill säga den beskattningsbara inkomsten. Med nettointäkt eller beskattningsbar inkomst avses verksamhetens resultat efter avdrag för kostnader och eventuella avsättningar till olika fonder och avgifter, men före eventuella skatteavdrag som egenavgifter.

Enligt dagens regelverk så ska den förväntade inkomsten ligga till grund för SGI, men i praktiken använder Försäkringskassan tidigare års beskattade inkomster för att besluta SGI av inkomster från näringsverksamhet.

Om inte bestämmelserna om uppbyggnadsskede är tillämpbara använder Försäkringskassan i regel de tre senaste åren av beslutade förvärvsinkomster där de tidigaste åren av dessa tre räknas om via utvecklingen av prisbasbeloppet. Sedan beaktas trenden av dessa inkomster. En uppåtgående trend bör antas fortsätta om det inte med säkerhet kan konstateras att inkomstnivån kommer att sjunka i fortsättningen. Om en nedåtgående trend kan antas bli bruten under året bör detta beaktas vid beräkning av SGI. Om de tre senaste årens fastställda förvärvsinkomster inte uppvisar någon trend bör genomsnittet av dessa inkomster användas som huvudprincip för att fastställa SGI.³³

7.5.2 Våra förslag i relation till förslag från SOU 2021:98

Betänkandet SOU 2021:98 *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart* lämnade sitt slutbetänkande i december 2021, strax efter att vår utredning påbörjade sitt arbete. I vårt direktiv står det att utredaren ska utgå från de förslag som lämnats av utredningen SOU 2021:98.

En grundläggande skillnad mellan utredningarnas premisser är att utredningen SOU 2021:98 lämnade sina förslag inom ramen för det regelverk som gäller i dag samt att utredningen endast omfattade egenföretagare. Det vill säga att dagens SGI-skydd finns kvar och att historiska inkomstuppgifter inte används regelmässigt för alla försäkrade.

Det förslag i utredningen som närmast berör vårt arbete är förslaget att SGI ska beräknas på det underlag som ger högsta resultat av:

³³ Försäkringskassan har tagit fram allmänna råd för hur trendberäkning ska gå till i. Jfr Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid allmänna råd till 5 § första stycket Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst.

- den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslutet om slutlig skatt, eller
- som ett genomsnitt av de tre högsta inkomsterna under fem år enligt beslut om slutlig skatt (räknat från och med det senaste beslutet slutlig skatt).

Grunden för att inkludera de högsta inkomsterna av de senaste fem årens inkomster är att det kan infinna sig situationer där den enskilde till exempel studerar eller har andra situationer då inkomsterna blir lägre än andra år. Utöver att systemet bibehåller reglerna kring SGI-skydd tas en viss höjd för att företagarens verksamhet kan ge mindre inkomster i sådana situationer i och med att de tre högsta av de fem senaste årens inkomster beaktas.

Vår uppfattning kring denna princip av historiska inkomster av näringsverksamhet är att vissa år ligger väl långt tillbaka i tiden samt att det system med skyddade inkomster som vi introducerar i och med våra förslag tillgodoser samma behov, det vill säga att SGI inte ska bli lägre när skyddsvärda situationer infinner sig. När vi har tittat på olika typfall av inkomster och applicerat de olika förslagen på de olika typfallen ser vi följande. Om inkomsterna är minskande över tid kommer förslagen i SOU 2021:98 ge en viss högre SGI eftersom förslagen beaktar inkomster längre tillbaka i tiden. För enskilda som har stabilt ökande inkomster kommer de förslag som vi lämnar i detta betänkande att ge en högre SGI då våra förslag beaktar mer aktuella inkomster i och med att vi inkluderar året med beslutad preliminär skatt. Om inkomsterna är av varierande slag, det vill säga att de inte har en bestående trend så slår förslagen lite olika beroende på vilken inkomst som finns ett visst år. Det går inte att säga att den ena eller andra modellen konsekvent ger ett högre eller lägre utfall vad gäller nivån på SGI:n. I allmänhet ger de förslag som vi lämnar en mer stabil SGI, det vill säga att den varierar inte lika mycket beroende på vilka år som ingår i ramtiden. Detta beror främst på att förslaget i SOU 2021:98, att den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslutet om slutlig skatt kan göra så att ett enskilt år avgör nivån på SGI.

Om minskningen av inkomsten är beroende av en skyddsvärd situation innebär det att den modell som vi föreslår även kompenserar för inkomstbortfall som sker i dessa situationer. Till exempel om en enskild tar ut föräldraledighet under tre olika kalenderår, eller om en

enskild har längre perioder av tillfällig föräldrapenning eller återkommande sjukdom under en period som ligger återkommande under längre tid än tre år kommer förslagen i SOU 2021:98 ge en lägre SGI jämfört med våra förslag om skyddad inkomst under ramtiden såtillvida inte det senaste året om slutlig skatt är högre. Om en sådan situation förelegat kommer (mest troligtvis) de förslag som vi lägger ge en högre SGI jämfört med SOU 2021:98.

Vidare har företagare, precis som anställda, möjlighet att få sin SGI fastställd på aktuella inkomster enligt våra förslag. De uppgifter som Skatteverket har för beslut om slutlig skatt, preliminär beskattning för det räkenskapsår som föregår förmånstillfället och uppgifter om beslut om debiterad preliminär skatt för innevarade räkenskapsår, innebär att förutsättningarna för en effektiv handläggning finns. I de situationer när SGI fastställs på aktuella inkomster som kan redovisas med uppgifter om preliminär beskattning, i stället för att särskilt redovisas med andra typer av underlag, torde det bidra till mindre administration och en mer effektiv och snabbare handläggning jämfört med dagens system och de förslag som lämnas i SOU 2021:98.

7.5.3 Kort om olika fonderingar och underskott

En egenföretagare har möjligheter att påverka sin beskattning efter räkenskapsåret via olika fonderingar vilket kan ha inverkan på fastställandet av SGI. Dessa fonderingar ska sedan återföras till beskattning enligt olika regler. Det finns i huvudsak tre olika sätt att fondera ett överskott eller viss ersättning. Det är via expansionsfond, periodiseringsfond och för viss typ av ersättning kan denna ersättning fonderas i en ersättningsfond.

Expansionsfond

Genom att göra en avsättning till en expansionsfond kan en enskild få samma möjlighet som aktiebolag att expandera sin verksamhet med lågbeskattade medel. En expansionsfond kan också användas till förlustutjämning genom att man ett förlustår helt eller delvis återför en tidigare avsatt expansionsfond till beskattning. Vid beräkning av resultatet i näringsverksamheten får avdrag under vissa förutsättningar göras för avsättning till en expansionsfond. För denna avsätt-

ning betalas en statlig inkomstskatt. När expansionsfonden minskas återförs avdragen till beskattning och tas upp i inkomstslaget näringsverksamhet. Då får företagaren tillbaka den expansionsfondsskatt som tidigare har betalats. Avdraget för avsättning till expansionsfond kan inte vara större än resultatet före avsättningen. Avdraget begränsas också av att det finns bestämmelser om hur stor expansionsfonden maximalt får vara.

Periodiseringsfond

Syftet med avsättning till periodiseringsfond är att ett företag ska kunna jämna ut vinster och förluster mellan olika beskattningsår, såväl bakåt som framåt i tiden. Det innebär att inkomstbeskattningen kan skjutas upp. Avsättning till periodiseringsfond ger möjlighet att finansiera investeringar med obeskattat eget kapital. Varje års avsättning bildar en egen separat periodiseringsfond. Avdrag för avsättning till periodiseringsfond får göras med högst 30 procent av ett justerat positivt resultat. En egen företagare har möjlighet att själv avgöra när en periodiseringsfond helt eller delvis ska återföras och det finns regler om att periodiseringsfonder måste återföras i vissa situationer. En fond måste dock återföras senast det sjätte beskattningsåret efter det beskattningsår då avdraget för avsättningen gjordes och när återföring görs ska den äldsta fonden återföras först. Att en fond återförs innebär att det återförda beloppet tas upp som intäkt i näringsverksamheten.

Ersättningsfond

Om en delägare i handels- eller kommanditbolag får ersättning från en försäkring för att tillgångar i verksamheten har skadats eller förstörts, räknas ersättningen som en intäkt i näringsverksamheten och därmed ska den egna företagaren betala skatt för ersättningen. Om ersättningen avser brandskada eller annan olyckshändelse finns möjlighet att fondera denna ersättning i en ersättningsfond. När det gäller svenska handelsbolag (eller kommanditbolag) ska avdraget beräknas för bolaget, inte delägaren. Så det är alltså en skillnad jämfört med periodiseringsfond och expansionsfond, där avdragen ska göras av de skattskyldiga (delägarna). På så sätt kan företagaren skjuta upp

beskattningen tills det finns möjlighet att skaffa nya tillgångar i utbyte mot de tillgångar som förstörts. Ersättningsfonden får finnas till dess att nya tillgångar införskaffats, men inte längre än tre år. Den gäller också för andra ersättningar som företagaren fått i vissa tvångssituationer, till exempel tvångsinlösen av mark.

Underskott i verksamheten

Om resultatet av näringsverksamheten blir ett underskott ska en egenföretagare enligt huvudregeln göra avdrag för underskottet när han eller hon beräknar resultatet närmast följande beskattningsår. Kan underskottet inte utnyttjas då förs det vidare till nästa år, och så vidare tills det blir möjligt att utnyttja det. Hela underskottet ska som huvudregel rullas vidare och det finns ingen tidsgräns för underskottsrullningen utan den kan tas med så länge näringsverksamheten finns kvar. När det gäller underskott och fastställandet av SGI enligt dagens regelverk ska underskott inte påverka SGI eftersom SGI baseras på framblickande inkomster.³⁴

Sammantaget finns det förutsättningar för företagare att påverka sina inkomster på olika sätt vilket till viss del bör beaktas när SGI enligt våra förslag ska fastställas på inkomster från näringsverksamhet.

7.5.4 Överväganden

Vår bedömning är att inkomsterna från näringsverksamhet bör beräknas på ett genomsnitt av de tre senaste åren. Anledning till detta är bland annat att en företagares inkomster kan påverkas av en rad olika skäl. Till exempel hur en företagare väljer att investera sitt eventuella överskott, hur företagaren gör eventuella avsättningar i olika fonder eller andra skäl som gör att inkomster av näringsverksamheter ger lägre förutsebarhet än motsvarande inkomster av anställning. Vi anser dock att inkomsterna ska ha så hög aktualitet som möjligt och därför begränsar vi tiden som ska beaktas till tre år bakåt i tiden, annars försvagas inkomststoppningens aktualitet och vi anser att kopplingen till inkomstbortfallsprincipen försvagas om alltför många år bakåt i tiden skulle beaktas.

³⁴ Jfr HFD 2014 ref. 3.

En utmaning med att fastställa en SGI på historiska inkomster av näringsverksamhet är framför allt att beslut om slutlig skatt ligger en viss period bakåt i tiden i relation till när en SGI kan behövas beslutas. Till exempel om en egenföretagare har ett försäkringsfall i november år 2023 så är det senaste beslutet om slutlig skatt som finns tillgängligt det som avser verksamhetsåret 2021. Detta är en period på 23 månader mellan försäkringsfallet och när inkomsterna genererades. Vi har därför övervägt att använda oss av beslut om debiterad preliminär skatt som en del utöver beslut om slutlig skatt att fastställa SGI för inkomster av näringsverksamhet. Vår bedömning är att det är beslut om debiterad preliminär skatt som betalats under föregående räkenskapsår innan försäkringsfallet uppstår som är mest lämplig att komplettera med beslut om slutlig skatt. Det vill säga att beslut om debiterad preliminär skatt för innevarande räkenskapsår inte ska användas för att fastställa historisk SGI. Möjligheten att använda preliminär beskattning innebär i exemplet ovan att perioden mellan försäkringsfallet och det senaste året som ingår i fastställandet av SGI kommer att minska från 23 till 11 månader. I exemplet skulle alltså beslut om slutlig skatt från år 2020, år 2021 och beslut om debiterad preliminär skatt från år 2022 användas för att fastställa en SGI under år 2023.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att beslut om debiterad preliminär skatt, samt beslut om slutlig skatt är de uppgifter som ska användas som underlag för inkomster från näringsverksamhet.

7.5.5 Beslut om debiterad preliminär skatt

Beslut om debiterad preliminär skatt är preliminär i bemärkelsen att debiteringen kan komma att ändras under och efter beskattningsåret. Den debiterade preliminära skatten ska så nära som möjligt motsvara den slutliga skatten för samma år. Under löpande beskattningsår betalas den preliminära skatten in av egenföretagaren. Det finns möjligheter för denne att påverka hur mycket skatt av näringsverksamhet som betalas in under räkenskapsåret. Utöver att ändringsmöjligheter finns under innevarande räkenskapsår finns det möjlighet att upp till sex månader efter räkenskapsåret ompröva beslut om debiterad preliminär skatt. Det har framför allt varit relevant i de fall näringsverksamheten har genererat högre inkomster än vad den prelimi-

nära beskattningen motsvarat under verksamhetsåret. För att inte en egenföretagare ska behöva betala räntekostnader för att den preliminära debiteringen varit får låg finns möjligheten att ändra den preliminära skattedebiteringen upp till sex månader efter räkenskapsårets slut.

Traditionellt sett kan det finnas vissa fördelar för en egenföretagare att ange ett lågt skattat värde av inkomster för näringsverksamhet i inledningen av ett kalenderår. Detta för att eventuellt kunna balansera utgifter i form av skatt med intäkter. Om intäkterna varierar periodvis kan det vara fördelaktigt att under denna period betala en preliminärskatt i paritet med de tillfälliga intäkterna, i jämförelse med att ha en lika hög skatt under alla årets månader. Vidare kan det finnas fördelar för en egenföretagare att avvakta med att betala en högre preliminärskatt tills hela verksamhetsåret är till ända och betala in skatten efter deklarationen. Då vet egenföretagaren mer exakt vilka inkomster och utgifter som förelegat under året och kan betala in sin skatt därefter.

Sammantaget kan man säga att det finns vissa incitament utifrån egna företagares perspektiv att undvika att betala in en lika hög preliminärskatt under hela året på grund av bristfällig information om hur verksamhetsåret artar sig, samt att beskattningen då kan bli mer synkroniserad med hur verksamhetens intäkter ser ut.

7.5.6 Motiv till förslag om hur SGI ska beräknas på historiska inkomster av näringsverksamhet

Övervägandet att antingen uteslutande använda beslut om slutlig skatt eller att även använda information som inkluderar debitering av preliminär skatt inkludera hur situationen blir för enskilda som har både inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet, så kallade kombinatorer. Det finns vissa problem hur denna grupp av företagare ska behandlas om endast beslut om slutlig skatt skulle användas som underlag för historiska inkomster som utgör beräkningen av SGI. Problemet uppstår mer specifikt i relationen mellan inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet och hur och när dessa har skett samt när utgifter om dessa olika inkomster finns tillgängliga.

I vårt arbete har vi strävat efter att så aktuella inkomster som möjligt ska användas vid fastställandet av SGI i enlighet med inkomst-

bortfallsprincipen. När det gäller inkomster av olika slag, som inkomster av näringsverksamhet och inkomster av anställning, anser vi även att de bör ligga så nära varandra som möjligt i tid.

Om tidpunkten för respektive inkomst avviker alltför mycket i tid blir det komplicerat att fastställa en SGI då den skulle kunna baseras på inkomster under helt olika tidsperioder. Det skulle till exempel kunna uppstå situationer när en SGI ska beräknas där en enskild inte har några inkomster av anställning under de senaste 12 månaderna men har inkomster av näringsverksamhet. Om då endast beslut om slutlig skatt för inkomster av näringsverksamhet (och inte beslut om debitering av preliminär skatt) ska användas, kan det resultera i att det år där det senast finns inkomster att redovisa av näringsverksamhet, det vill säga något år tidigare än året med anställning, var dessa inkomster låga för att den enskilde just då arbetade mest som anställd. Inkomstslagen hamnar sekventiellt olika och varierar periodvis i tid. Om en SGI skulle fastställas på inkomster som är olika i tid kan dessa periodvisa inkomster falla ut på så sätt att de blir väldigt låga och missvisande för en enskilds ekonomiska standard. Därmed kan en fluktuation i olika inkomstslag medföra att en enskild skulle få en för låg SGI då inkomster av anställning ligger utanför ramtiden, samtidigt som det saknas uppgifter om inkomster av näringsverksamhet om inkomsterna ligger för nära i tid, det vill säga under innevarande eller föregående år (förutsatt att endast uppgifter om slutlig skatt används vid fastställandet av SGI).

Således, om beslut om debitering av preliminär skatt ska användas som ett underlag för att fastställa SGI kommer det att finnas vissa möjligheter för företagaren att påverka sin SGI via ändringar av beslut om preliminärskatt, dock endast till en viss gräns. I fastställandet av SGI kommer inte nivån av preliminärskatt under innevarande räkenskapsår att användas. Vår bedömning är att den preliminära skatten under innevarande räkenskapsår kommer att ha en större variabilitet jämfört med den preliminära skatten under ett föregående räkenskapsår i relation till försäkringstillfället och då en SGI behöver fastställas.

Ett komplement till att använda beslut om debitering av preliminär skatt skulle kunna vara att använda de uppgifter som egenföretagaren lämnar i sin årliga deklaration. Dock ser vi att dessa uppgifter också kan ha en hög variabilitet. Främst på grund av olika avdrag som Skatteverket kan komma att god- eller underkänna. Vi har övervägt

att de uppgifter som skulle kunna ligga till grund för en SGI ska vara två år av beslut om slutlig skatt samt beslut om debitering av preliminär skatt, där SGI i det senare fallet ändras i enlighet med deklarerad inkomst. Dock ser vi att förutsebarheten blir något sämre, samt att arbetsbördan för Försäkringskassan skulle bli högre om uppgifter från deklarerad inkomst skulle ingå i underlaget till att fastställa SGI. Därför är vårt förslag att SGI för egenföretagare ska beräknas utifrån två år av beslut om slutlig skatt och det senaste året med preliminär skatt.

7.5.7 Uppgifter för att fastställa historisk SGI för egenföretagare

När det gäller uppgifter om slutlig skatt och uppgifter om preliminär skatt är det uppgifter om näringsverksamhet som ska beaktas. I dagsläget avser en fysisk persons beslut om debitering av preliminär skatt all skatt för personen. Det finns alltså i dag inte möjligheter för Försäkringskassan att direkt se inkomster från näringsverksamhet i beslut om preliminär skatt (som det gör för beslut om slutlig skatt). För att uppgifter om preliminärskatt ska kunna användas på det sätt som vi föreslår förutsätter detta att Skatteverket kan redovisa dessa uppgifter på lämpligt sätt. Vi föreslår därför att Skatteverket redovisar inkomster från näringsverksamhet i sina beslut om preliminär beskattning. Därför föreslår vi att regeringen bör ge Skatteverket i uppdrag att se till att dessa uppgifter finns tillgängliga för Försäkringskassan när beslut om SGI ska fattas.

7.6 Åldersgräns för beräkning av historisk inkomst

Utredningens förslag: Historisk inkomst beräknas endast för enskilda som inte har uppnått riktåldern för pension vid ingången av den månad som den sjukpenninggrundande inkomsten ska bestämmas för.

Skälen för utredningens förslag: I dag får en enskild behålla sin SGI vid vissa särskilt angivna förvärvsavbrott.³⁵ Detta kallas för SGI-skydd.

Bestämmelserna om SGI-skydd gäller i dag före 66 års ålder. För möjligheten att återfå tidigare SGI sträcker sig åldersgränsen till och med månaden före den när den enskilde fyller 66 år. För rätt till en fastställd SGI vid tjänstepension är åldersgränsen satt till före utgången av den månad den enskilde fyller 66 år. Från år 2026 kommer åldersgränsen för SGI-skydd knytas till riktåldern för pension.³⁶

I våra förslag kommer SGI-skydden integreras i ett system där SGI kommer att beräknas på historiska inkomster. (Läs mer om vårt förslag om SGI-skydd i kapitel 11.) För att vårt förslag om ett nytt system för att skydda SGI ska korrespondera med angivna åldersgränser måste det följaktligen införas en åldersgräns för beräkning av historiska inkomster. Av denna anledning ska historiska inkomster beräknas endast för enskilda som inte har uppnått riktåldern för pension vid ingången av den månad som den sjukpenninggrundande inkomsten ska bestämmas för.

7.7 Aktuell inkomst av anställning

Utredningens förslag: Sjukpenninggrundande inkomst kan beräknas på aktuell inkomst om den överstiger en beräkning av historisk inkomst för en enskild som har en pågående anställning och som förvärvsarbetar eller skulle ha förvärvsarbetat i minst en månad om det inte hade förlegat anledning som ger rätt till

- sjukpenning,
- rehabiliteringspenning,
- smittbärappenning,
- tillfällig föräldrapenning,
- närståendepenning,
- graviditetspenning, och
- sådan dagpenning som avses i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

³⁵ Jfr 26 kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

³⁶ Jfr prop. 2021/22:181 s. 105.

En behovsanställd ska anses ha en pågående anställning under de första 90 dagarna i sjukperioden under förutsättning att det kan antas att den enskilde skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

SGI som beslutas på aktuella inkomster för en enskild som är föräldraledig enligt föräldraledighetslagen ska räknas utifrån hur den enskilde skulle ha arbetat i anställningen om han eller hon inte hade varit föräldraledig. Det gäller som längst i tretton månader räknat från och med den månad då den enskilde först tillträdde anställningen, eller på nytt tillträdde anställningen i hel omfattning efter en tjänstledighet av annan anledning.

En aktuell inkomst som grund till SGI beräknas genom att den ordinarie månadslönen multipliceras med tolv, och den erhållna produkten multipliceras med talet 0,97.

Skälen för utredningens förslag

7.7.1 Närmare om aktuell inkomst

En aktuell inkomst ska beräknas på den månadsinkomst som en enskild kan antas komma att få från arbete där den enskilde förvärvsarbetat eller skulle ha förvärvsarbetat i minst en månad om inte anledning som ger rätt till ersättning enligt 29 §, 31 § andra stycket eller 33 § andra stycket hade förelegat under en period om minst en månad, omräknad till helårsinkomst. Tanken med den aktuella inkomsten är att försäkringen ska kunna ge ersättning för den konkreta inkomstförlust som uppstår på grund av ett försäkringsfall även för enskilda som inte har arbetat tillräckligt länge för att deras historiska inkomster ska motsvara deras aktuella inkomster. Genom att beräkna ersättning på den aktuella inkomsten undviks alltså underkompensation, framför allt för de som nyligen har börjat jobba eller som nyligen har fått avsevärt högre inkomster än vad de haft tidigare.

Det är två huvudsakliga rekvisit som ska vara uppfyllda för att en aktuell inkomst ska beräknas. Det är att den enskilde ska ha förvärvsarbetat eller skulle ha förvärvsarbetat i minst en månad om inte anledning som ger rätt till ersättning enligt 29 §, 31 § andra stycket eller 33 § andra stycket i våra författningsförslag hade förelegat. Med begreppet månad menas den period som infaller mellan två kalendermånader där talet i den första kalendermånaden ska vara ett vara en

siffra högre än i den andra kalendermånaden, det vill säga 15 januari–14 februari, 13 februari–12 mars, 11 mars–10 april, etcetera, eller en kalendermånad (se vårt förslag på förordning om beräkning av historisk inkomst). Det är dock inte nödvändigt att den enskilde redan har hunnit arbeta i anställningen i en månad när SGI ska beslutas. Det är tillräckligt att det, när arbetet påbörjades, kunde antas att han eller hon skulle ha arbetat i en månad. En särskild regel föreslås också för behovsanställda som får sjukpenning. Dessa ska anses ha en pågående anställning även under den tid som de anses vara anställda vid bedömningen av rätt till sjukpenning.

Vidare ska den aktuella inkomsten beräknas genom att den ordinarie månadslön som den enskilde har vid försäkringsfallet räknas om till helårsinkomst genom att multipliceras med tolv. Detta är inte riktigt detsamma som att uppskatta den årliga inkomst som den enskilde kan antas komma att få, så som man gör enligt nu gällande regelverk. I begreppet ordinarie månadslön ligger nämligen att det ska vara fråga om inkomster som man mer säkert kan veta att den enskilde skulle ha haft utifrån anställningsavtalet. Anställda kan förstås få diverse ersättningar från arbetsgivaren som inte direkt är avtalade i förväg eller som de inte nödvändigtvis kommer att få framöver. Det kan vara olika typer av lönetillägg, ersättning för övertidsarbete och liknande. Sådana inkomster ska alltså inte räknas med i en SGI som baseras på den aktuella inkomsten, om det inte är så pass normala inslag i arbetet så att det kan sägas vara en del av den ordinarie lönen. Så kan vara fallet till exempel för en enskild som arbetar skift enligt ett växlande schema. Däremot inte för en enskild som lite då och då under vissa förutsättningar arbetar på obekvämtid och där det inte går att förutsäga om eller i vilken omfattning detta kommer att ske.

7.7.2 Den enskilde ska kunna antas arbeta i minst en månad

Eftersom en SGI som baseras på aktuell inkomst inte ska kunna bibehållas efter att anställningen har upphört, finner vi att kvalifikationskraven beträffande inkomstens varaktighet kan revideras. Det nuvarande kvalifikationsvillkoret för SGI, det vill säga att inkomsten ska komma från arbete som kan antas vara minst sex månader i följd eller

vara årligen återkommande, kan alltså tas bort. Detta villkor utesluter alltför många förvärvsarbetande från försäkringen.

Vi finner det dock motiverat att ändå ställa ett visst krav på varaktighet. Dels för att det annars kan bli mycket svårt att uppskatta SGI på ett rättssäkert sätt, dels för att uppnå en högre stabilitet i inkomstunderlaget. För en enskild som normalt sett har varierande inkomster som kommer från olika korta anställningar skulle SGI annars bli allt för oförutsebar. Det skulle också innebära en ökad administrationsbörda för arbetsgivare och för Försäkringskassan om de skulle behöva hantera väldigt korta anställningar och olika små inkomster, till exempel ett vikariat på en dag eller liknande. Därför bör den enskilde kunna antas ha inkomsten under åtminstone en månad för att SGI ska kunna beräknas på förväntad inkomst. Det kan i vissa fall vara en bedömningsfråga.

En ytterligare anledning till att perioden när en enskild ska ha arbetat eller skulle ha arbetat, ska uppgå till en månad är att den förväntade inkomsten ska multipliceras med tolv för att beräkna SGI på aktuell inkomst och att det harmoniserar med sjuklönelagen, det vill säga att en anställningstid på minst en månad korresponderar till viss del med rätten till sjuklön enligt sjuklönelagen (1991:1047). Utgångspunkten för rätt till sjuklön är anställningar som avtalats för en tid på minst en månad. Vid avtalade anställningar som är kortare än en månad inträder rätten till sjuklön endast om den anställda har tillträtt anställningen och därefter varit anställd i 14 kalenderdagar i följd (jfr 3 § sjuklönelagen). Om villkoret på en månad inte skulle finnas skulle denna beräkning behöva ett mer komplext regelverk för att kunna beakta fler och olika varianter och storlekar av inkomster.

En kortaste tid om en månad framstår därvid som lämplig. Är tiden kortare än så kan det vara svårt att se någon kontinuitet i inkomsten. Är tiden längre utesluts fler från möjligheten att få en SGI på aktuell inkomst.

Kravet på att inkomsten ska kunna antas vara i minst en månad i följd innebär att fler enskilda jämfört med dagens regler kan få en SGI. Dock, den aktuella inkomsten gäller endast under den tid då den enskilde arbetat eller skulle ha arbetat, sedan kan de inkomster som funnits under tiden med aktuell SGI tillgodoräknas i den historiska SGI:n. Om inga inkomster finns förutom de inkomster som räknats in i den aktuella SGI:n, kommer den historiska SGI:n innebära att SGI:n så småningom sjunker. Samtidigt innebär det även fort-

sättningsvis att inte alla, oavsett hur kort tid de kommer att arbeta och ha inkomster, kommer att kunna få en SGI beräknad på detta sätt. Konsekvenserna av att inte uppfylla villkoret är emellertid inte heller lika dramatiska som i dagens regler där de som inte uppfyller varaktighetskravet helt utesluts från försäkringen beträffande de förmåner som beräknas på SGI. De som inte uppfyller månadsvillkoret kommer enligt våra förslag ändå i de flesta fall kunna få en SGI som beräknas på historisk grund.

Vad är anställning minst en månad?

Det kan finnas ett flertal olika situationer som en enskild kan arbeta i. Det kan vara ett vikariat, en behovsanställning, projektanställd, visstidsanställd eller tillsvidareanställd, etcetera. När vi med regelverket avser anställning minst en månad kan det i vissa fall handla om en bedömning som måste göras. Generellt avser regeln att enskilda som exempelvis har ett vikariat på två veckor hos en arbetsgivare, och får en förlängning som ligger i anslutning till det första vikariatet och gäller samma arbete hos samma arbetsgivare kan anses uppfylla kravet. Men om en enskild har ett vikariat och sedan påbörjar ytterligare vikariat hos en annan arbetsgivare, som inte börjar i nära anslutning till det tidigare vikariatet, kan han eller hon därför inte anses uppfylla kvalifikationskravet. Om vikarien skulle bli sjuk under den första avtalsperioden, innan det har slutits avtal om förlängning, skulle det inte bli aktuellt att beräkna en förväntad SGI på inkomsterna från vikariatet. Då är det ju inte säkert att vikariatet kommer att förlängas. Men om vikarien redan har arbetat de första två veckor och har hunnit avtala om förlängning med ytterligare tre veckor innan han eller hon blir sjuk, så är det fråga om det egentligen finns någon skillnad i omständigheterna mot att anställningen från början skulle varit avtalad till fem veckor.

Omfattningen av arbetet saknar betydelse. En anställning på en månad kan innebära en omfattning lägre än heltid. En ytterligare variant som kan anses uppfylla villkoret är en anställning som är en månad, men där tillfällena där arbetet faktiskt utförs kan vara sporadiska.

I och med att vi föreslår att den enskilde ska ha förvärvsarbetat eller skulle ha förvärvsarbetat i minst en månad om inte anledning som ger rätt till ersättning enligt 29 §, 31 § andra stycket eller 33 §

andra stycket i våra författningsförslag hade förelegat under perioden på en månad, finns möjligheten för enskilda som exempelvis är behovsanställda men där anställningarna varierar i tid, att få en SGI beslutad på aktuella inkomster. Till exempel att en enskild är behovsanställd hos olika arbetsgivare och där den enskilde blir sjuk. Kan den enskilda visa att arbetet skulle ha genomförts kan en SGI beslutas på aktuella inkomster.

Om det finns avtal om anställning med en avtalad lön och arbetstid där anställningstiden är minst en månad eller längre, bör en aktuell SGI kunna bestämmas utan större problem, förutom i de fall då det finns någon särskild omständighet som talar emot att den enskilde skulle ha kommit att arbeta i enlighet med avtalet i minst en månad. Så kan vara fallet om den enskilde redan när arbetet påbörjas vet att han eller hon inte kommer att arbeta i en månad, till exempel för att han eller hon kommer att vara föräldraledig. Det finns vissa särskilda beaktanden att göra i just den situationen (vilket diskuteras nedan). Men det kan också vara av andra skäl, till exempel att den enskilde redan från början vet att han eller hon inte kommer att kunna arbeta i anställningen på grund av en sjukdom som han eller hon redan har. Man kan också tänka sig att Försäkringskassan får anledning att tro att en enskild och en arbetsgivare har avtalat om en anställning utan att någon av parterna har för avsikt att något arbete ska utföras eller någon lön utbetalas, det vill säga att det bara är fråga om ett skenavtal i syfte att få ut pengar från socialförsäkringen. I sådana fall ska det alltså inte spela någon roll att det formellt sett finns ett avtal om anställning, eftersom det då inte kan antas att den enskilde skulle ha arbetat med de inkomsterna i minst en månad i följd.

Vidare bör det generellt krävas att den enskilde har börjat jobba i enlighet med sitt anställningsavtal och att det kan antas att han eller hon skulle ha jobbat minst en månad, för att en SGI på förväntad inkomst ska kunna fastställas. Även om den enskilde blir sjuk innan han eller hon börjar arbeta bör en SGI kunna bestämmas om anställningen avtalades innan sjukdomen uppstod. Detsamma bör kunna gälla även vid andra oförutsedda försäkringsfall. Den tillämpning som Försäkringskassan i dag har beträffande löneförhöjningar under pågående ersättningsperiod bör också kunna gälla även fortsättningsvis, i alla fall om det kan antas att den enskilde skulle ha jobbat minst en månad med den reviderade lönen om han eller hon inte hade varit sjuk.

7.7.3 Undantag för behovsanställda

En särskild fråga är om behovsanställda, det vill säga timanställda korttidsvikarier och liknande, kommer att kunna ha en SGI baserad på aktuell inkomst. Behovsanställda anses i princip bara vara anställda under den tid som de faktiskt har avtalat om att arbete ska utföras. Många behovsanställda kan inte heller styrka att de kommer att ha någon viss framtida inkomst, även om de kanske jobbar på liknande sätt under lång tid, liknande en tillsvidareanställd. Genom våra förslag om historisk SGI kommer dessa oftast ändå kunna få en SGI baserad på historiska inkomster. Den historiska SGI:n kommer att ge en tillfredsställande ersättning under förutsättning att den behovsanställda har arbetat tillräckligt länge. Om den behovsanställda nyligen har börjat jobba eller nyligen har börjat jobba mer än tidigare, så kan en historisk inkomstberäkning emellertid ge ingen eller allt för låg ersättning. I vissa fall kan dessa enskilda omfattas av våra förslag kring nytillträde, se kapitel 9.

Inom sjukförsäkringen har det införts särskilda regler för behovsanställda. För en behovsanställd som blir sjuk och ansöker om sjukpenning ska arbetsförmågan bedömas i förhållande till hans eller hennes vanliga arbete, vilket är behovsanställningen om det kan antas att han eller hon skulle fortsätta arbeta i den under sjukdomstiden. Det gäller trots att den behovsanställda rent arbetsrättsligt kanske saknar anställning. Försäkringskassan ska i de fallen göra en bedömning med utgångspunkt i den enskildes förhållanden när sjukdomsfallet inträffade och under en tid strax innan dess. Samma typ av bedömning görs också beträffande möjligheten att få arbetstidsberäknad sjukpenning under sjukperiodens första fjorton dagar om den behovsanställda inte har inbokat arbete.

En av de frågor som behandlades vid införandet av dessa särskilda regler för behovsanställda var om det skulle finnas någon bestämd ramtid eller liknande, innan sjukfallet som skulle beaktas vid bedömningen av om den enskilde skulle kunna antas fortsätta arbeta i behovsanställningen. I slutändan föreslogs att det inte skulle finnas någon sådan ramtid, med motiveringen att det skulle komplicera regelverket allt för mycket. Man föreställer sig dock att en tid om en till tre månader före sjukfallet kan bli aktuell.³⁷

³⁷ SOU 2020:26 som även hänvisar till 1999/00: SfU12 Vissa socialförsäkringsfrågor, s. 8.

Vid beräkningen av SGI enligt dagens regelverk gäller dock fortfarande andra principer, nämligen att inkomsten ska komma från arbete som kan antas vara minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande (enligt nuvarande regelverk). Om det inte finns inbokade arbetspass framöver så beaktar Försäkringskassan därför i regel en period om sex månader före sjukdomsfallet vid uppskattningen av den enskildes SGI, alternativt beaktas liknande arbete under tidigare år.

Vi ser det som problematiskt att det görs olika bedömningar vid uppskattningen av de inkomster som ska ligga till grund för den enskildes SGI och vid uppskattningen av den arbetstid eller de arbetsuppgifter som hans eller hennes arbetsförmåga ska bedömas i förhållande till. Det är önskvärt att samma bedömning av den enskildes arbetssituation ska gälla såväl för att bedöma rätten till förmånen som för att bestämma inkomstunderlaget, eftersom det är samma förhållanden som bedöms. Bedömningen av den aktuella inkomsten för en behovsanställd som blir sjukskriven bör därför göras på samma sätt som bedömningen om hans eller hennes antagliga fortsatta arbete i behovsanställningen vid prövningen av arbetsförmågans nedsättning.

För en behovsanställd som inte har avtalade arbetspass bedöms arbetsförmågan i förhållande till arbete i behovsanställningen under de första 90 dagarna av en sjukperiod. Därefter är det, som för övriga, förekomsten av en regelrätt anställning som är betydande. Behovsanställda som saknar inbokade arbetspass bedöms således som arbetslösa efter dag 90 i sjukperioden. Det finns alltså en tidsgräns för hur länge behovsanställda som inte har inbokade arbetspass ska anses vara anställda.

För att reglerna om SGI och reglerna om sjukpenning ska stå i överensstämmelse föreslår vi att behovsanställda ska kunna få en SGI beräknad på aktuell inkomst och kunna ha kvar denna aktuella inkomst under en period med sjukpenning, trots att det egentligen inte föreligger något anställningsförhållande. Det gäller så länge det kan antas att den enskilde skulle ha fortsatt arbeta i samma omfattning i behovsanställningen om han eller hon inte hade varit sjuk, dock som längst under de första 90 dagarna i en sjukperiod. Därefter beräknas SGI på historisk grund även för behovsanställda (om det inte finns inbokade arbetspass).

7.7.4 Andra grupper av anställda där inkomsten svårigen kan uppskattas

Det finns ytterligare grupper där det kan vara svårt att uppskatta en aktuell inkomst. Det kan till exempel vara enskilda som försörjer sig genom kortare tidsbegränsade anställningar (kortare än en månad) men som inte kan betraktas som behovsanställda. De flesta av dessa kommer att få en SGI fastställd enligt historisk beräkningsgrund. I SOU 2020:26 anser man inte att dessa kan bedömas på samma sätt som behovsanställda. Vi gör samma bedömning, det kan inte generellt antas att enskilda som har en tidsbegränsad anställning som är kortare än en månad kommer att fortsätta arbeta på samma sätt och med samma inkomster när den anställningen tar slut. Det finns också grupper som försörjer sig genom arbete som de förvisso kan antas fortsätta med, men där de framtida inkomsterna svårigen kan uppskattas. Det kan vara till exempel egenanställda och vissa uppdragsstagare som inte har den typ av anställningsavtal som gör att någon viss inkomst kan förväntas under någon viss tid. För dessa kommer i regel historisk SGI att komma i fråga.

7.7.5 Inkomster som ska ingå i beräkningen av SGI på aktuell inkomst

De typer av inkomster som ingår i beräkningen av en aktuell SGI ska i princip vara desamma som de inkomster som ingår i en historisk beräkning av inkomsten. Det innebär att även andra inkomster än själva månadslönen kan komma att ingå i den aktuella inkomsten. Det kan vara sådant som Ob-tillägg, provision med mera. Den aktuella inkomsten ska dock inte som i dagens system vara en uppskattning av en antagen årlig inkomst, utan den ska vara närmare knuten till den aktuella inkomst som gäller för den enskilde vid försäkringsfallet. Tanken är att inkomster som bara *kanske* kommer att förekomma, eller som förekommer sällan och inte nödvändigtvis just under den tid då den enskilde inte kan arbeta på grund av försäkringsfallet, inte ska ersättas. Det finns dock anställningar där förhållandena är sådana att vissa inkomster förvisso är varierande men där de ändå är förutsebara, och där de utgör så pass normala inslag i arbetet att man får se dem som en del av den vanliga lönen. I sådana fall ska dessa inkomster beaktas. Vi föreslår därför att den aktuella

inkomsten ska beräknas på den ordinarie månadslön som den enskilde har vid försäkringsfallet. I begreppet ska inkluderas sådana inkomster som den enskilde garanterat kommer att ha i och med anställningsavtalet, det vill säga den avtalade månadslönen eller motsvarande, men också sådana varierande inkomster som följer av stående inslag i arbetet. Däremot ska inte inkomster som inte är säkert att den enskilde skulle komma att ha beaktats. Alltså sådana inkomster som svårligen kan uppskattas eller som bara utgår i arbetssituationer som avviker från det avtalade eller det normala. Det finns vissa utmaningar vad gäller vilka inkomster som ska, eller inte ska, ingå i fastställandet av SGI på aktuell inkomst. Dock gör Försäkringskassan detta till viss del i dag inom ramen för dagens regelverk. Det finns viss skillnad när det gäller bedömningen av förväntade inkomster med dagens regler jämfört med vårt förslag, där det inte räcker med att inkomsterna är antagliga utan de dessutom ska kunna styrkas. Dock avstår vi från att lägga exakta förslag vad gäller typer av inkomster annat än att det ska motsvara en normal månadsinkomst i anställningen. Det kan finnas behov att Försäkringskassan tar fram ett metodstöd, eller kompletterar det som finns i dag, vad gäller att kategorisera bland olika inkomster och om de bör bedömas som ordinarie eller inte.

Vissa ersättningar som betalas ut med en annan periodicitet än månadsvis bör också undantas från beräkningen av SGI även om de i någon mening är förutsebara. Det gäller semesterlönetillägg, årlig bonus och liknande.

Semesterlön bör dock beaktas vid beräkning av aktuell inkomst precis som vanlig lön, men inte till ett högre belopp än vad den enskilde skulle ha tjänat på att arbeta motsvarande tid. Den högre lön som utgår vid semester enligt semesterlagen (och som vanligtvis betalas ut i form av semesterlönetillägg) kan inte förutses på något enhetligt sätt. Anställda tjänar in (betalda) semesterdagar när de är anställda och inte har icke-semesterlönegrundande frånvaro. Hur många dagar som tjänas in regleras i semesterlagen (1977:480), men också i kollektivavtal. Men den anställda kan sedan ta ut alla intjänade semesterdagar under ett år, eller spara ett visst antal av de intjänade semesterdagarna till kommande år. Det innebär att en anställd under ett visst år kan ta ut mer eller mindre betald semester än vad han eller hon tjänar in det året. Det gör det svårt att uppskatta hur mycket semesterlön som den anställde kommer att få ut.

Frånvaro på grund av sjukdom, föräldraledighet och liknande är också i regel semesterlönegrundande (med vissa begränsningar). Det innebär att den enskilde i allmänhet inte går miste om några betalda semesterdagar och därmed inte heller om semesterlönstillägg för dessa dagar om han eller hon till exempel är sjuk eller föräldraledig och får sjukpenning eller föräldrapenning. Eftersom syftet med den aktuella inkomsten är att ersätta den konkreta inkomstförlust som uppstår vid bland annat sjukdom bör semesterlön till den del den överstiger vad den enskilde hade tjänat på att arbeta motsvarande tid uteslutas från beräkningen av SGI. Annars skulle det medföra överkompensation. Motsvarande bör gälla för semesterersättning.

Det är en annan sak när SGI beräknas på historiska inkomster, då är syftet med ersättningen främst att den enskilde ska kunna bibehålla en uppnådd ekonomisk standard vid ett försäkringsfall. Om den enskilde har fått semesterlön under ramtiden så är det pengar som han eller hon faktiskt har fått och som har medfört avgiftsskyldighet för arbetsgivaren. Vid en historisk beräkning bör semesterlön alltså ingå till hela beloppet, men inte vid en beräkning av förväntad SGI.

Samma resonemang som ovan kan föras beträffande vissa andra typer av ersättningar som följer av anställningen. Till exempel årlig bonus. Förekomsten av årlig bonus ställer redan med dagens regelverk till med vissa svårigheter vid beräkning av SGI. Bonus är precis som lön, en form av ersättning för utfört arbete. Men det är inte säkert att det bara är den enskildes arbetsinsats som avgör storleken på bonusen. Det kan till exempel vara företagets, eller avdelningens eller enhetens resultat. Det kan därför vara svårt att uppskatta storleken på framtida bonus, och det är inte säkert att den enskilde går miste om (del av) bonusen vid sjukfrånvaro. Vi menar därför att årlig bonus och liknande ersättningar inte ska ingå i en beräkning av aktuell inkomst. Däremot bör det ingå i en historisk beräkning av SGI. Om den enskilde särskilt begär det kan det bli aktuellt att fördela inkomsten över den tid som ersättningen avser.

7.7.6 Aktuell inkomst kan inte omfattas av SGI-skydd

En sak som bör understrykas är att den aktuella inkomsten inte ska kunna behållas om den enskildes ekonomiska situation förändras, med andra ord om anställningen upphör. Det gäller även om anställningen upphör under en pågående ersättningsperiod eller avbryts på grund av studier eller liknande. Om anställningen upphör finns det nämligen inte längre någon konkret inkomstförlust vid sjukdom eller liknande som kan ersättas. Då ska SGI i stället beräknas på historisk grund. Det innebär att SGI-skydd i form av skyddsbelopp inte kommer att ha någon relevans för beräkningen av aktuell inkomst. Om en enskild skulle bli uppsagd från sitt arbete och det därmed skulle uppstå en rättslig tvist gäller samma regelverk som i dag, det vill säga att den enskilde inte längre är att betrakta som anställd hos den arbetsgivaren där denne blivit uppsagd.

För en enskild som har fått ersättning beräknad på en aktuell inkomst kommer dock eventuell skyddad inkomst att beräknas på så sätt att det motsvarar den inkomst som ersätts, det vill säga det som han eller hon skulle ha tjänat om han eller hon hade arbetat som vanligt, se kapitel 12 för mer information om skyddad inkomst.

SGI-skydd enligt dagens regelverk

I dag ska inkomster kunna antas ha en viss varaktighet, vilket är minst sex månader i följd, för att de kunna ligga till grund för SGI. Den enskilde behöver dock inte ha arbetat i sex månader vid tidpunkten för fastställandet av SGI för att inkomsterna ska kunna beaktas. Det räcker således med att den enskilde vid tillträdandet av den anställning från vilken inkomsterna kommer, kunde antas arbeta i minst sex månader i följd. Den tillämpning som används i dag om kortare arbete som avbryts innan sex månader har förflutit bör inte heller ha relevans, eftersom en SGI på aktuell inkomst i regel inte kan behållas efter att anställningen avslutats.

Kommer då våra förslag vad gäller SGI baserad på aktuella inkomster i särskilda situationer som omfattas av skyddad inkomst att innebära en stor skillnad för en förmånstagare? Vår bedömning är att det sammantaget inte blir så stor skillnad då SGI övergår till att beräknas på historisk grund i dessa situationer och SGI inte minskar. Dagens SGI-skydd kan ge oproportionerligt skydd i vissa situa-

tioner, exempelvis vid sjukdom där en fjärdedels nedsättning av arbetsförmågan ger helt skydd. Våra förslag gör så att skyddsvärda situationer i stället blir mer proportionerliga. Med dagens regler är SGI skyddad under tid med sjukpenning, även om anställningen upphör. Att anställningen upphör under en pågående sjukperiod har emellertid även andra effekter. Det medför att arbetsförmågan inte längre kan bedömas i förhållande till arbete hos en arbetsgivare utan i stället bedöms mot normalt förekommande arbete, samt att sjukpenningen begränsas till maxbeloppet för arbetslösa (som för tillfället är 543 kronor per dag). Det bör inte vara svårt för den enskilde att förutse effekterna av detta.

För enskilda som nyligen har tillträtt på arbetsmarknaden och som eventuellt inte har några andra månader med inkomster att räkna in i en historisk beräknas SGI kommer det att finnas ett visst skydd i och med vårt förslag om nytillträde, se kapitel 9.

7.7.7 Aktuell inkomst vid föräldrapenning

För att SGI ska kunna beslutas på en förväntad inkomst i samband med förmånen föräldrapenning gör vi bedömningen att det finns behov av en kompletterande regel. Regeln utformas så att SGI som beslutas på aktuella inkomster i samband med föräldraledighet kan fastställas för en period upp till 13 månader efter en påbörjad anställning.

En enskild som har en anställning men som är föräldraledig kan få föräldrapenning beräknad på sin historiska SGI, men inte på en aktuell SGI, eftersom den bara beräknas på de inkomster som han eller hon skulle ha haft under tjänstledigheten.

Aktuell inkomst räknas för den som skulle ha arbetat om inte ett försäkringsfall hade förelegat som hade förhindrat detta. Den som är ledig på grund av sjukdom är också i en sådan situation som ger rätt till sjukpenning, förutsatt att arbetsförmågan är nedsatt. För den som har rätt till sjukpenning beräknas också skyddad inkomst. Motsvarande gäller vid smitta, rehabilitering, vård av barn eller vård av närstående som ersätts med smittbärapenning, rehabiliteringspenning, tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning.

Föräldraledighet (som inte ersätts med TFP) räknas inte upp i bestämmelsen om aktuell inkomst. Anledningen till det är att rätten

till ledighet för vård av barn enligt föräldraledighetslagen sträcker sig mycket längre än vad som kan ersättas med föräldrapenning, eftersom föräldrapenning bara betalas ut för ett visst antal dagar per barn. Det vill säga: om man utnyttjar all ledighet som man har rätt till enligt föräldraledighetslagen så kan man inte få föräldrapenning för hela den tid då man är föräldraledig, även om man uppfyller villkoren i fråga om att man inte arbetar och tar hand om barnet.

Dagens regler angående SGI-skydd vid föräldraledighet gäller inte under hela föräldraledigheten, utan bara tills barnet fyller ett år. Anledningen till det är att enskilda som arbetar deltid en längre tid inte ska bli överkompenserade vid sjukdom med mera. Enligt föräldraledighetslagen har man rätt att vara föräldraledig på deltid tills barnet fyller åtta år eller avslutar sitt första skolår. Om SGI skulle kunna beräknas på aktuell inkomst under sådan tid så skulle den enskilde bli överkompenserad vid sjukdom med mera under lång tid. Därför ska den enskilde under föräldraledighet för vård av barn enligt vårt förslag anses ha en aktuell inkomst som motsvarar inkomsten vid den aktuella tjänstgöringsgraden. Föräldrapenning och andra förmåner kan dock även under föräldraledigheten beräknas på historisk inkomst, som kan skyddas om den enskilde tar ut föräldrapenning efter att barnet har fyllt ett år.

Genom den av oss föreslagna 13-månadersregeln blir det möjligt för enskilda som inte har arbetat tillräckligt länge innan de blev föräldralediga för att ha en historisk inkomst som motsvarar deras aktuella inkomst, att få föräldrapenning och andra förmåner beräknade på den aktuella inkomsten under föräldraledigheten. Det gäller under så lång tid att deras historiska inkomst, eventuellt i form av skyddad inkomst, kommer att motsvara deras aktuella inkomst. Samtidigt undviker man att de får ha kvar den aktuella inkomsten under en delledighet utan föräldrapenning på upp till åtta år.

Den särskilda regeln innebär att även föräldraledighet under de första tretton månaderna från att anställningen påbörjades, eller, på nytt tillträdde anställningen i hel omfattning efter en tjänstledighet av annan anledning, räknas som ett sådant skäl för att vara förhindrad att arbeta i anställningen så som sjukpenning, tillfällig föräldrapenning med mera. Om anställningen upphör innan det har gått tretton månader beräknas SGI på historisk grund oavsett om föräldraledigheten fortfarande pågår eller inte. Om anställningen fortgår så kan SGI beräknas på förväntad inkomst tills det har gått tretton månader

sedan den enskilde först började jobba i anställningen. Sen beräknas SGI på historisk grund oavsett om föräldraledigheten fortfarande pågår eller inte.

Exempel

En enskild har en relativt låg historisk inkomst efter att ha arbetat utomlands ett antal år i tredje land. Efter några månader får personen ett arbete på heltid med en månadslön på 30 000 i månaden. Efter tre månaders arbete planerar personen vara föräldraledig. Om inte den särskilda regeln om aktuell inkomst vid föräldrapenning hade funnits hade SGI beräknats på historisk grund och fastställts till cirka 90 000 kronor och en förmånsstorlek på cirka 5 800 i månaden vid hel omfattning av föräldrapenning. Med den föreslagna regeln skulle SGI i stället kunna beräknas utifrån aktuell inkomst upp till 13 månader efter att arbetet påbörjats. Det vill säga att SGI motsvarar cirka 349 200 kronor.

7.7.8 Närmare om omräkningsfaktorn 0,97

Den så kallade omräkningsfaktorn infördes ursprungligen från juli 2003 som en besparingsåtgärd, och gällde då enbart sjukpenning. Den togs sedan bort år 2005. Från och med januari 2007 återinfördes en omräkningsfaktor, då som en faktor på 0,989 för alla förmåner som beräknades per dag. Motiveringen till detta var att regeringen ansåg att en historisk SGI skulle införas och att ersättning som baserades på den sjukpenninggrundande inkomsten, som alltså var framåtblickande, skulle sänkas i avvaktan därpå.

Från och med januari 2008 sänktes omräkningsfaktorn till 0,97 för samtliga dagersättningar med motiveringen att talet 0,97 bättre skulle motsvara den genomsnittliga faktiska löneutvecklingen för enskilda vid en jämförelse mellan det nuvarande regelsystemet och ett framtida system som utgår från historiska inkomster.

Behövs en omräkningsfaktor fortsättningsvis?

Vi föreslår att möjligheten att beräkna förmåner på aktuell inkomst ska finnas och att den historiska och den aktuella inkomsten ska jämföras och där den högsta av de två ska användas. En aktuell inkomst kan emellertid generellt antas bli något högre än en historisk på grund av löneutvecklingen, så som man resonerade när dagens 0,97-faktor infördes. Att bara ta bort omräkningsfaktorn skulle därmed sannolikt innebära en ökad kostnad för försäkringen utan att man nödvändigtvis uppnår de fördelar som en historisk beräkning kan medföra i form av ökad förutsebarhet och underlättad administration med mera. För att historiska och förväntade inkomster ska bli mer jämställda vid jämförelsen bedömer vi därför att de förväntade inkomsterna även fortsättningsvis ska räknas ned.

I dagens regelverk påverkar omräkningsfaktorn emellertid inte SGI direkt, utan används i stället vid beräkningen av ersättningen, efter att SGI har bestämts.

Då vi anser att en historisk SGI är att föredra utifrån ökad förutsebarhet och automatisering behövs denna faktor även användas vid beräkning av SGI. Vidare anser vi att faktiska inkomster i viss mån kan värderas högre än antagliga inkomster.

Därutöver kommer 0,97 att användas när exempelvis arbetstidsbaserade ersättningar utgår från förväntade inkomster. Det beror på att när arbetstidsbaserade ersättningar beräknas utgår ersättningarnas storlek från det aktuella arbetets omfattning och inkomster. Då omräkningsfaktorn används för att fastställa förväntade inkomster kommer således omräkningsfaktorn att användas även för de förmåner som är arbetstidsberäknade.

Bör omräkningsfaktorn även fortsättningsvis vara just 0,97?

Man skulle kunna använda sig av andra omräkningsfaktorer än 0,97. Till exempel skulle man kunna tänka sig att en årlig omräkningsfaktor beräknades utifrån förändringen i prisbasbeloppet. Då skulle omräkningsfaktorn för år 2022 bli 48 300 kronor / 47 600 kronor $\approx 1,015$ och således skulle förväntade inkomster under 2022 räknas om med 0,985. För 2023 års förväntade inkomster skulle det bli 52 500 kronor / 48 300 kronor $\approx 1,087$ vilket skulle ge en omräkningsfaktor på 0,913.

Vi bedömer dock att vi inte bör frångå den långsiktiga uppfattningen om löneutvecklingen som utgör grunden för 0,97 samt att en ständigt växlande omräkningsfaktor skulle bidra till minskad förutsebarhet på lång sikt av socialförsäkringen. Vidare kan man föra en diskussion om ersättningsbeloppen inom socialförsäkringen ska riktas mot att hantera effekter av prisförändringar (och skulle i så fall indexeras mot prisbasbeloppet), eller mot löneutvecklingen (och skulle då indexeras mot lämpligt löneindex). Då det inte ingår i vårt uppdrag att utvärdera mest lämpliga indexeringsförfarande står vi fast vid användning av 0,97.

7.8 Aktuell inkomst av näringsverksamhet

Utredningens förslag: En enskild som bedriver näringsverksamhet får begära att den SGI ska beräknas utifrån inkomster under innevarande räkenskapsår (aktuell inkomst av näringsverksamhet). De uppgifter som kan användas vid denna bedömning är beslut om debitering av preliminär skatt för näringsverksamhet under innevarande räkenskapsår och andra uppgifter som är relevanta. Om dessa uppgifter visar på högre inkomster än den historiska inkomsten (inklusive schablonuppräknings av Skatteverket) bör dessa inkomster styrkas med uppgifter som visar på vilka inkomster av näringsverksamhet som kommer finnas under räkenskapsåret. Den SGI som fastställs gäller som längst till räkenskapsårets slut, till ett nytt beslut om preliminär skatt för innevarande räkenskapsår eller tills en SGI som beräknas på historiska inkomster fastställs till ett högre belopp.

En förväntad inkomst av näringsverksamhet beräknas genom att den årliga inkomsten av näringsverksamhet multipliceras med talet 0,97. Den aktuella inkomsten av näringsverksamhet kan bestämmas endast under förutsättning att den enskilde förvärvsarbetar eller skulle ha förvärvsarbetat i minst en månad om det inte hade förlegat anledning som ger rätt till

- sjukpenning,
- rehabiliteringspenning,
- smittbärräddning,

- tillfällig föräldrapenning,
- närståendepenning,
- graviditetspenning, och
- sådan dagpenning som avses i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Skälen för utredningens förslag

Liksom för anställda bedömer vi att det ska finnas en möjlighet för att SGI ska kunna fastställas av aktuella inkomster även av näringsverksamhet. Inkomster av näringsverksamhet kan variera mellan räkenskapsåren och det bör därför finnas en möjlighet att SGI ska beslutas i enlighet med de inkomster av näringsverksamhet som finns momentant. Vårt förslag innebär vissa skillnader hur aktuella inkomster fastställs beroende på om det är inkomster av anställning eller inkomster av näringsverksamhet.

Det villkor som finns för att en SGI ska fastställas enligt aktuell inkomst av anställning vad gäller minsta period av anställning på en månad ska även gälla för inkomst av näringsverksamhet. Det innebär att den enskilde måste bedriva verksamheten i en månad eller mer.

Dock verkar det inte finns något sätt att komma fram till hur mycket en egenföretagare faktiskt tjänar i månaden vid något visst tillfälle.

Villkoret innebär dock inte att den enskilde måste visa att något visst arbete ska utföras eller att han eller hon till exempel har något pågående uppdrag som löper på en uppdragstid om en månad, det är tillräckligt att den enskilde kan anses bedriva aktiv näringsverksamhet. Detta villkor lär alltså i regel vara uppfyllt för dem som har ett företag och som arbetar tillräckligt mycket i företaget under ett år för att det ska räknas som aktiv näringsverksamhet. För en enskild som har upphört med all verksamhet och som därför kan anses vara arbetslös, ska villkoret däremot inte anses vara uppfyllt, se kapitel 12. En egenföretagare ska dock inte anses ha upphört med verksamheten om han eller hon inte vidtar några åtgärder om det beror på sjukdom eller en annan anledning som berättigar till ersättning av sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärappenning, tillfällig föräldrapenning, när-

stående penning, graviditetspenning, och sådan dagpenning som avses i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Den SGI som fastställs med grund i aktuella inkomster av näringsverksamhet är aktuell under det räkenskapsår den fastställts för. Om Skatteverket fattar ett nytt beslut om debitering av preliminär skatt under innevarande räkenskapsår ska en ny SGI baserad på aktuell inkomst beräknas. Om detta belopp blir högre än den historiska SGI:n ska ett nytt beslut om SGI som baseras på aktuell inkomst fattas. Den är alltså inte villkorad under en viss period jämfört med villkoret för förväntade inkomster av anställning där en SGI fastställd på aktuella inkomster av anställning gäller under anställningstiden. Dock kan en SGI baserad på aktuella inkomster av näringsverksamhet ändras under innevarande räkenskapsår om en SGI baserad på historiska inkomster ger ett högre belopp. Det kan exempelvis ske om en SGI baserad på aktuella inkomster beslutas i december och försäkringsfallet pågår under längre tid. Om då ett nytt beslut om slutlig skatt så småningom fattas av Skatteverket kan detta nya beslut ingå i beräkningen av en historisk SGI. Om den historiska SGI:n som en konsekvens av detta skulle bli högre kommer den historiska SGI:n att gälla framledes.

Liksom inkomster av anställning anser vi att aktuella inkomster av näringsverksamhet ska multipliceras med 0,97 på samma sätt som för inkomster av anställning. Det är samma principiella motivering som gäller för båda inkomstslagen.

Som uppgift under räkenskapsåret kan beslut om debitering av preliminär skatt användas. Den preliminära beskattningen utgår i regel från senaste beslut om slutlig skatt, ett så kallat grundbeslut. För inkomst av enskild näringsverksamhet eller handelsbolag så är överskotten redovisade i beslut om slutlig skatt. En fysisk persons beslut om debitering av preliminär skatt avser all skatt för den fysiska personen, oavsett varifrån inkomsten härrör.

Om aktuella inkomster kan grundas på beslut om debiterad preliminärskatt skulle situationen kunna uppstå att en företagare inför en förmånsperiod höjer sitt beslut om debiterad preliminär skatt, för att sedan minska denna efter förmånsperioden. I sig behöver detta inte vara ett problem, utan det kan motsvara den inkomstsituation som faktiskt föreligger. Till exempel, en företagare ska vara sjukskriven under en period som är känd på förhand. Då företagaren hittills under räkenskapsåret har noterat en högre inkomst jämfört med sin histo-

riska SGI lämnar företagaren in en ny ansökan om preliminärskatt som beviljas. SGI beslutas i enlighet med det nya beslutet om preliminär skatt. Efter 2 månader framkommer att företagaren blir sjukskriven under en längre period. Då inkomsten under räkenskapsåret kan antas minska skickar företagaren in en ny ansökan om beslut för preliminärskatt som beviljas. Då skulle den förväntade SGI:n minska eftersom förväntade inkomster inte kan skyddas (se kapitel 11). När denna inkomstperiod kommer in i ramtiden för historisk SGI kan inkomstminskningen däremot skyddas, men alltså inte för en aktuell SGI.

Vi bedömer att motsvarande regel för anställda vad gäller att SGI ska kunna fastställas på aktuell inkomst vid en anställnings påbörjande vid ansökan om föräldrapenning inte har en motsvarighet för företagande. Reglerna om uppbyggnadsskede kommer till viss del att kompensera för detta, men om de schabloniserade beloppen i uppbyggnadsskedet skulle kunna användas för en aktuell inkomst vid föräldraledighet bedömer vi att det finns en risk för spekulation av SGI.

7.9 När en aktuell inkomst får läggas till grund för ersättning

Utredningens förslag: Den aktuella inkomsten får läggas till grund för ersättning tidigast från och med den första dagen i den ersättningsperiod som infaller i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om den enskildes inkomster av pågående anställning eller tagit emot en begäran om att aktuella inkomst av näringsverksamhet ska beräknas.

Skälen för utredningens förslag

Vår modell bygger på att SGI kan beräknas antingen på historisk eller förväntad inkomst. En enskild som vid tidpunkten för fastställandet av SGI har ett förvärvsarbete och som dessutom har haft historiska förvärvsinkomster, kommer således att ha rätt till en SGI som beräknas på både historiska och förväntade inkomster. När så är fallet kommer SGI att fastställas till den högsta av historiska och förväntade inkomster.

Utgångspunkten för våra förslag är dock att beräkningen av SGI som baseras på historisk inkomst i det närmaste ska vara automatiserad. En sådan beräkning möjliggörs genom att uppgifter om en enskilds historiska inkomster som kan ligga till grund för SGI ska inhämtas från Skatteverket och, i förekommande fall, från Försäkringskassans interna system.

När SGI däremot ska beräknas på förväntade inkomster kommer Försäkringskassan i de flesta fall inte ha kännedom om den enskildes förväntade inkomster. Den som kan ha en sådan kännedom är främst den enskilde själv. En enskild är emellertid skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken, SFB.³⁸

För det fall en enskild i samband med ansökan om en förmån inte uppger några aktuella inkomster kommer presumtionen vara att han eller hon inte har några förväntade inkomster. SGI kommer i sådant fall att beräknas på endast historiska inkomster. Men det kan förhålla sig som så att den enskilde i samband med ansökan antingen glömmet att uppge eller uppger för låga förväntade inkomster, och vid ett senare tillfälle inkommer med korrekta inkomstuppgifter till Försäkringskassan. Frågan är då hur en sådan inkomstuppgift ska hanteras, i synnerhet om uppgiften i fråga inkommer efter att den aktuella ersättningsperioden har avslutats.

Den allmänna uppgiftsskyldigheten för enskilda tar främst sikte på att förmåner inte ska utges på vare sig felaktiga grunder eller med ett för högt belopp. Om en enskild inte i tid fullgör sin uppgiftsskyldighet genom att inte uppge eller uppger för låga inkomster i samband med ansökan om förmåner som grundas på SGI, kommer det endast påverka den enskilde genom att ersättningen kommer att utgå med ett för lågt belopp.

Enligt vår bedömning framstår det som rimligt att en enskild i sådana situationer ska bära en viss risk för att han eller hon inte fullgjort sin uppgiftsskyldighet i tid. Detta i synnerhet för att Försäkringskassan inte i onödan ska belastas med SGI-ärenden för ersättningsärenden som redan har avslutats. Av denna anledning ska in-

³⁸ 110 kap.13 § andra stycket SFB. I förarbetena till tidigare gällande bestämmelser har det uttalats att det är angeläget att den enskilde får information både om sin rätt till en förmån och om sin skyldighet att lämna riktiga uppgifter när han eller hon ansöker om en förmån. Den enskilde bör också informeras om sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden till exempelvis Försäkringskassan samt om de påföljder som han eller hon kan drabbas av om inte riktiga uppgifter lämnas eller om anmälningsskyldigheten inte iakttas. Informationen till allmänheten bör vara klar, tydlig och lättbegriplig (jfr prop. 1996/97:121 s. 22).

komständringar läggas till grund för ersättning tidigast från och med den första dagen i den ersättningsperiod som infaller i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om den enskildes inkomster av pågående anställning eller tagit emot en begäran om att förväntad inkomst av näringsverksamhet ska beräknas. En ersättningsperiod ska anses infalla i anslutning till den dag när Försäkringskassan fattar beslut om rätten till förmånen. Det har i detta sammanhang ingen betydelse om det är fråga om ett beslut om en retroaktiv ersättningsperiod, det vill säga ersättningsperioder som ligger bakåt i tiden. Ett beslut om en ersättningsperiod som fattas efter det att inkomstanmälan gjorts till Försäkringskassan ska därmed anses infalla i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen. En sådan ordning följer en kronologisk ordning på så vis att en inkomstanmälan kommer att påverka efterföljande utbetalningar. Vidare innebär det att samtliga förmåner som Försäkringskassan beslutar om efter dagen för den enskildes inkomstanmälan ska anses utgöra en ersättningsperiod som infaller i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen. Detta medför att de delar i sådana perioder som omfattas av inkomständringen ska påverkas i motsvarande mån. Avseende förmåner som beslutas i tid efter inkomstanmälan utifrån en tidigare och felaktig inkomst ska en tilläggsubbetalning aktualiseras. Därutöver ska alla förmåner, där det finns en pågående ersättningsperiod när anmälan görs, omfattas.

7.10 Beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för kombinatorer

Utredningens förslag: Inkomst av anställning för en person som har inkomst av såväl anställning som av näringsverksamhet (kombinator) fastställs till det högsta av hans eller hennes

1. historiska inkomst från anställning, och
2. aktuell inkomst från anställning.

Inkomst av näringsverksamhet för en kombinator ska fastställas till det högsta av hans eller hennes

1. historiska inkomst från näringsverksamhet, och
2. aktuell inkomst från näringsverksamhet.

Den historiska inkomsten från anställning ska vid beräkningen av SGI minskas med ett belopp som motsvarar den aktuella inkomsten av näringsverksamhet minus den historiska inkomsten av näringsverksamhet om den är lägre.

Den historiska inkomsten av näringsverksamhet ska minskas för den som helt har upphört med verksamhet i företaget, med ett belopp som motsvarar den historiska eller aktuella inkomsten från anställning i den mån detta belopp överstiger den historiska inkomst från anställning som har eller som kunde ha beräknats för den enskilde vid den tidpunkt då verksamheten i företaget upphörde.

Skälen för utredningens förslag

7.10.1 Kort om dagens regelverk

I dag definieras SGI som en årlig inkomst i pengar som en enskild tills vidare kan erhålla för eget arbete i Sverige, antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete)³⁹. SGI är alltså en uppskattning av den årliga inkomst som den enskilde tills vidare kan antas komma att få.⁴⁰ Inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete är principiellt likvärdiga i SGI-sammanhang.

Med *inkomst från anställning* menas inkomst som arbetstagare får som lön i enskild eller allmän tjänst. Därtill kan även andra ersättningar i pengar omfattas av begreppet inkomst av anställning. Inkomsten för anställda beräknas med dagens regelverk genom att de anställningsinkomster som den enskilde kommer att ha under en sexmånadersperiod räknas om till helårsinkomst. Det motsvarar i de flesta fall månadslönen multiplicerad med tolv. Försäkringskassan utgår i regel från anställningsavtal, lönespecifikationer eller uppgift från arbetsgivare om den enskildes lön för att uppskatta den sjukpenninggrundande inkomsten för anställda. Försäkringskassan kan också göra jämförelser med tidigare inkomster enligt arbetsgivardeklARATIONER som stöd i sin bedömning.

³⁹ Se 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB.

⁴⁰ I föreskriften (RFFS 1998:12) och i Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (FKRS 2021:03) beskrivs närmare hur uppskattningen av enskilds inkomst ska gå till.

Med *inkomst från näringsverksamhet* avses främst egenföretagares arbetsinkomst som skattemässigt utgör inkomst av näringsverksamhet, men även fysiska personers inkomster i ett enkelt bolag som är hänförliga till näringsverksamhet.⁴¹ För att uppskatta inkomsten för egenföretagare utgår man från den positiva eller negativa inkomstutveckling som har skett under en treårsperiod, eller ett genomsnitt av inkomsterna under en treårsperiod om det inte finns någon tydlig trend.⁴² Försäkringskassan utgår därvid från den inkomst av näringsverksamhet som har beslutats vid beskattningen under de tre senaste åren. Det är emellertid inte alltid inkomsterna under treårsperioden som är avgörande. Om det går att göra en rimlig bedömning av de inkomster som den enskilde kommer att få under innevarande verksamhetsår ska Försäkringskassan i stället utgå från den. För att kunna göra en bedömning av det innevarande året kan Försäkringskassan till exempel granska resultatrapporter eller andra handlingar som kan visa på att den enskilde kommer att ha vissa inkomster.

7.10.2 Kombinatorer

Det finns enskilda som kombinerar anställning med eget företagande. Enskilda som kombinerar anställning och företagande brukar kallas för kombinatorer. Det finns emellertid ingen legal definition av en kombinator. Som kombinator avses här inte personer med aktiebolag då dessa är anställda i bolaget och deras inkomster från aktiebolaget betraktas i detta regelverk som inkomst av anställning.

Att vara kombinator är vanligt, drygt 60 procent av de som är egenföretagare är kombinatorer.⁴³ Arbets- och inkomstsituationen för kombinatorer kan dock se mycket olika ut. Vissa arbetar huvudsakligen i en anställning och driver företaget vid sidan om detta. Andra arbetar tvärtom huvudsakligen i sitt företag men har en anställning, kanske på deltid, vid sidan av detta. Och ytterligare vissa arbetar omväxlande eller periodvis i det egna företaget och som anställda. Till den sista gruppen hör så kallade frilansare som är aktiva inom samma yrkesområde men som tar vissa uppdrag som anställda och vissa uppdrag som egenföretagare, enskilda som har säsongsbetonad verk-

⁴¹ Jfr 25 kap. 8 § SFB.

⁴² RFFS (1998:12).

⁴³ SOU 2021:98, s. 87.

samhet, och som ofta arbetar i anställningar inom något annat yrkesområde under verksamhetens lågsäsong, med flera.

Att utifrån dagens regelverk beräkna SGI för kombinatorer är förknippat med vissa svårigheter. Framför allt handlar det om förutsättningarna att göra rimliga uppskattningar om en persons inkomster är olika vad gäller egenföretagande och som anställd. Anställda har ofta en överenskommen lön och arbetstid, och utbetalad lön redovisas månadsvis. För egenföretagare kan inkomsterna variera då verksamhetens utgifter eller investeringar kan påverka inkomsten. Egenföretagaren kan också utföra arbete som ger utdelning först senare. Våra överväganden beträffande beräkning av SGI för anställda respektive egenföretagare beskrivs i avsnitten 7.5 till 7.8.

Tillvägagångssätten för att beräkna inkomst av näringsverksamhet, respektive inkomst av anställning, kan emellertid inte alltid användas för att beräkna inkomsterna av respektive typ för den som kombinerar anställning med egenföretagande då det kan medföra att beräkningen blir missvisande. Särskilt om arbetsomfattningen i anställning respektive i den egna verksamheten varierar över tid. Om den enskilde till exempel minskar sitt företagande och i stället börjar arbeta mer som anställd, finns en risk att SGI blir för hög om inkomsten av anställning beräknas på de anställningsinkomster som den enskilde kan förväntas ha framöver (månadslönen gånger tolv), medan inkomsten av näringsverksamhet beräknas utifrån de inkomster som den enskilde hade i näringsverksamheten under tidigare år. Om den enskilde i stället huvudsakligen har arbetat som anställd men avslutar sin anställning eller går ned i arbetstid för att arbeta mer i det egna företaget, så kan SGI på motsvarande sätt bli för låg, eftersom den beräknas utifrån tidigare årens inkomster av näringsverksamhet.

Det finns ingen bestämmelse eller praxis som anger hur SGI ska beräknas för sådana enskilda. I avsaknad av närmare vägledning har Försäkringskassan gjort ett rättsligt ställningstagande om hur SGI ska beräknas för dessa.⁴⁴ Ställningstagandet motiveras med att det kan framstå som olämpligt att beräkna SGI utifrån inkomster under en sexmånadersperiod omräknat till helår för enskilda som kombinerar annat förvärsarbete med tillfälliga anställningar. Enligt Försäkringskassan kan det därför vara nödvändigt att bestämma SGI efter en uppskattning av den aktuella årliga inkomsten i stället. För sådana enskilda beräknas inkomst av näringsverksamhet genom en

⁴⁴ FKRS 2021:03.

uppskattning av den årliga inkomsten. Om den enskilde då inte kan antas arbeta som anställd på liknande sätt hela året så ska även den årliga inkomsten av anställning uppskattas i stället för att beräknas utifrån en period om sex månader. Detta för att förhållandet mellan inkomst av annat förvärvsarbete och inkomst av anställning ska bli rättvisande. I dylika fall gör Försäkringskassan en samlad bedömning utifrån den enskildes uppgifter och de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. Ofta handlar det om att försöka urskilja ett mönster utifrån den enskildes arbete som egenföretagare och anställd under tidigare år.

7.10.3 Konsekvenser av dagens regelverk

Tidigare i detta kapitel redogör vi för vissa problem som kan drabba anställda respektive egenföretagare vid beräkningen av SGI. Kombinatorer kan drabbas av problem såväl när det gäller inkomsten av anställning som inkomsten av näringsverksamhet. Det finns dock ytterligare problem som kan uppstå just på grund av kombinatorskapet. Problem som har förts fram tidigare är långa handläggnings-tider, misstro mot Försäkringskassan och att inte alla inkomster räknas med i SGI. Vi ser att många av dessa problem kan bero på avsaknaden av tydlig reglering.

7.10.4 Avsaknad av tydlig reglering orsakar problem för kombinatorer

Eftersom det inte finns någon tydlig reglering av hur inkomsterna ska uppskattas för en kombinator kan det vara svårt för en sådan att förutse vilken SGI han eller hon kommer att få. Det är inte säkert att den enskilde bedömer sin situation på samma sätt som Försäkringskassan.

Det kan också vara svårt för Försäkringskassan att göra en korrekt bedömning i vissa fall. Till exempel om den enskildes arbets-situation förändras på så sätt att han eller hon kommer att arbeta mindre som anställd och mer som företagare, eller tvärtom. Hur företags inkomster kan antas komma att påverkas av en sådan förändring kan bero på många olika faktorer, till exempel på vilken typ av

verksamhet det är fråga om eller hur efterfrågan på företagets produkter eller tjänster ser ut, med mera.

För att kunna komma fram till ett väl underbyggt och korrekt beslut kan Försäkringskassan behöva efterfråga uppgifter om många olika förhållanden. Dessa uppgifter måste sedan värderas utifrån allmänna bevisvärderingsprinciper. Det innebär att den enskilde ibland måste kunna styrka uppgifterna på något sätt, till exempel genom att de kan bekräftas av någon annan än den enskilde själv eller genom förekomsten av något förhållande som kan kontrolleras. Det innebär besvär för den enskilde som måste skaffa fram och skicka in olika typer av handlingar eller liknande. Det är inte heller alltid som det finns någon annan som kan bekräfta den enskildes uppgifter.

Undersökningar som branschorganisationer har gjort visar på att många egenföretagare har upplevt problem med handläggningen av sitt SGI-ärende om de har sökt ersättning. Ofta är upplevelsen att Försäkringskassan saknar kunskap eller inte förstår deras förutsättningar eller omständigheter. I värsta fall upplever de sig misstrodda eller ifrågasatta.⁴⁵

Handläggningstiden tenderar att bli lång i ärenden som rör kombinatorer. Ofta tar själva handläggningen tid, i synnerhet om Försäkringskassan måste efterfråga uppgifter eller handlingar som den enskilde (eller eventuella andra uppgiftslämnare) måste ta fram och skickas in. När uppgiften har kommit in måste handläggaren värdera uppgiften och avgöra om det finns ett tillräckligt beslutsunderlag eller om det behövs ytterligare kompletterande uppgifter.

7.10.5 Konsekvenserna av att inte alla inkomster räknas med i SGI

Ett problem som är unikt för kombinatorer och som har lyfts fram av flera branschorganisationer är att en enskild som arbetar i kortare anställningar och som egenföretagare ibland bara får en SGI beräknad utifrån inkomsterna av näringsverksamhet. Detta om anställningsperioderna var för sig inte uppfyller villkoret att inkomsterna ska komma från arbete som kan antas vara minst sex månader i

⁴⁵ Klys <https://klys.se/wp-content/uploads/2015/11/SGI-enkaten-svarsresultat-i-procent.pdf>, Företagarna "Sjukförsäkringen för företagare februari 2019" Sjukförsäkringen för företagare - Företagarna (foretagarna.se). Företagarna "Föräldrafällan 2.0" (februari 2019) <https://www.foretagarna.se/contentassets/5b4cba2e9af44e969bdb5d9f40a5d7b8/foraldralfall-an-2.0.pdf>.

följd.⁴⁶ Då måste den enskilde kunna uppvisa ett arbetsmönster som upprepar sig årligen för att arbete i anställningarna ska kunna uppfylla kvalifikationskravet (genom att vara årligen återkommande). Om något sådant årligt mönster inte kan urskiljas så blir inkomsterna från anställningarna inte sjukpenninggrundande.

Exempel

En enskild arbetar under ett år som egenföretagare i åtta månader och sedan som anställd i fyra månader. Den enskilde tjänar 30 000 kronor per månad i anställningen (120 000 kronor under året) och 25 000 kronor per månad som företagare (200 000 kronor under året). Om bara företagsinkomsterna räknas som sjukpenninggrundande så blir SGI 200 000 kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig inkomst per månad på 16 667 kronor.

Av Försäkringskassans rättsliga ställningstagande framgår dock att kvalifikationskravet på sex månader ska anses uppfyllt om den enskilde kan antas förvärvsarbeta minst sex månader i följd, oavsett om det är samma arbete varje månad eller olika arbeten olika månader. Enligt Försäkringskassans vägledning gäller detta även den som arbetar omväxlande som anställd och som egenföretagare.⁴⁷ Kombinatörer bör alltså numera kunna få en SGI även på anställningar som är kortare än sex månader, om de under övriga månader i en sexmånadersperiod arbetar i sitt företag.⁴⁸ Frågan har dock inte prövats i domstol.

Därmed inte sagt att alla inkomster av anställning som en enskild har haft under ett år nödvändigtvis kommer att ingå i hans eller hennes SGI. Det är nämligen fortfarande fråga om att uppskatta den årliga inkomst som den enskilde kan antas komma att få framöver. Det kan vara så att den enskilde har haft en anställning under en del av året ett visst år, men att denna anställning är avslutad när SGI ska beräknas. Försäkringskassan måste då ta ställning till om den enskilde kommer att ha likvärdiga anställningar under motsvarande del av kommande år, eller inte. Beroende på omständigheterna i ärendet kan det vara svårt för den enskilde att visa på sådana framtida för-

⁴⁶ Artikel: <https://kollega.se/sjukforsakring/dubbla-jobb-kan-ge-lagre-ersattning>. Också på konstnärsnämndens hemsida: <https://www.konstnarsnamnden.se/konstnarsguiden/socialforsakringar/sjukpenninggrundande-inkomst-sgi/> Lydelse 2023-03-30.

⁴⁷ FKRS 2021:03.

⁴⁸ FKRS 2021:03, jfr vägledning 2004:05 s. 29.

hållanden. Det finns alltså fortfarande en risk för att inkomster från en kortvarig anställning inte räknas med i SGI. Samtidigt räknas inkomsten av näringsverksamhet egentligen för lågt, eftersom den enskilde arbetade som anställd en del av året och alltså förtjänade årets inkomst av näringsverksamheten under kortare tid än ett år.

7.10.6 Bedömningen medför inte alltid korrekt ersättning även om årsinkomsten blir rätt

Även om Försäkringskassan lyckas uppskatta den årliga inkomsten helt korrekt kan ersättningen bli missvisande för den som växlar mellan arbete som anställd och arbete i eget företag. Om lönen i anställningen är högre än den genomsnittliga månadsinkomsten i det egna företaget så blir ersättningen för låg om ett ersättningsfall uppstår under tiden han eller hon jobbar i anställningen, och för hög om ett ersättningsfall uppstår under tiden han eller hon jobbar i det egna företaget. Det beror på att SGI beräknas som en årlig inkomst. Ersättningen blir därigenom rättvisande om ersättningsfallet varar ett år eller längre, men mindre rättvisande om ersättningsfallet varar kortare tid, beroende på om den enskilde under den tiden annars hade fått den högre eller lägre inkomsten.

Denna effekt är inte unik för kombinatörer, utan kan uppstå även för enskilda som bara arbetar som anställda, till exempel om de har inkomster av årligen återkommande arbete eller om de växlar mellan olika arbeten med olika lön. Eftersom inkomster av anställning ofta beräknas på den aktuella månadslönen eller ett genomsnitt av lönen i olika arbeten under en sexmånadersperiod så blir dock effekterna oftast mindre kännbara för enbart anställda. Effekten kan naturligtvis också uppstå för enskilda som enbart arbetar som egenföretagare om de tjänar olika mycket under olika delar av året. Vi konstaterar att det inte är möjligt att skapa regler för en allmän försäkring som alltid ger fullständigt rätt kompensation.

Frågan är emellertid om det är befogat att låta handläggningen av SGI-ärenden för kombinatörer vara så pass krävande för Försäkringskassan och besvärlig för enskilda, med tanke på att man ändå inte kan uppnå helt rättvisande ersättning.

7.10.7 Överväganden

Inledning

De huvudsakliga problemen för kombinatorer är osäkerhet, långa handläggningstider, en besvärlig handläggningsprocess där den enskilde måste redogöra för och på något sätt kunna styrka sina arbets- och inkomstförhållanden, och i vissa fall för låg eller helt utebliven ersättning. Det grundläggande problemet är emellertid att inkomsterna, enligt nu gällande regelverk och även enligt vad vi föreslår, beräknas å ena sidan som en framåtsyftande bedömning och å andra sidan utifrån tidigare inkomster. För att undvika att detta leder till att den enskildes SGI blir missvisande, försöker man i dag göra bedömningar av den enskildes hela situation och uppskatta en rimlig inkomst som ska ge någorlunda korrekt ersättning. Detta i sin tur orsakar de problem för enskilda och för myndigheten som har beskrivits ovan.

För att underlätta för kombinatorer behövs en metod för att bestämma SGI utifrån tillgängliga uppgifter om tidigare inkomster av såväl anställning som näringsverksamhet som innebär att det blir mer förutsebart och mindre besvärligt vid handläggningen. I huvudsak ska handläggningen kunna ske automatiskt. Det är också angeläget att inkomster av näringsverksamhet och inkomster av anställning blir mer jämställda och att man undviker situationer där den enskilde kan missgynnas enbart på grund av att han eller hon kombinerar arbete som anställd och arbete som egenföretagare. Överkompensation ska naturligtvis också undvikas i den mån det är möjligt.

I avsnitten 7.4–5 beskrivs våra förslag om att SGI ska kunna beräknas utifrån inkomst av anställning respektive inkomst av näringsverksamhet på historisk grund. SGI ska därvid räknas på summan av inkomster från anställning eller ett genomsnitt av inkomster från näringsverksamhet som den enskilde har haft under en viss ramtid som föregår ersättningsfallet. För anställda är ramtiden tolv månader, för egenföretagare är ramtiden tre år. De underlag som ska användas för att uppskatta inkomsten under ramtiden är arbetsgivardeklarationer för anställda och beslut om slutlig skatt och beslut om debiterad preliminär skatt för egenföretagare. Beräkningen av inkomster på historisk grund ger ett enkelt sätt att bestämma SGI som i allmänhet inte är beroende av att Försäkringskassan gör någon värdering av den enskildes inkomstsituation (utöver att räkna inkomsterna). Den enskilde behöver inte skicka in ytterligare uppgifter eller

bevisa att olika förhållanden har förelegat. Det medför att det också kommer att gå att automatisera handläggningen i hög grad.

Vi föreslår också att det även fortsättningsvis ska finnas möjlighet att bestämma SGI utifrån aktuell inkomst, det vill säga de inkomster som den enskilde kommer att få framöver, om det skulle ge en högre SGI än om den beräknades på historisk grund. Det innebär att enskilda vars inkomstsituation har förbättrats nyligen kan få ersättning utifrån sina aktuella inkomster. Anställda kommer alltså även fortsättningsvis att kunna få en SGI som ungefär motsvarar månadslönen gånger tolv.

För egenföretagare kommer SGI i stället att kunna motsvara den inkomst av näringsverksamhet som följer av det senaste beslutet om preliminär skatt för innevarande räkenskapsår. Såväl för anställda som för egenföretagare är det möjligt för Försäkringskassan att enkelt kontrollera uppgiften om aktuell inkomst i många fall. För anställda genom att Försäkringskassan jämför med uppgifter om inkomster enligt arbetsgivardeklarationer för den senaste tiden, för egenföretagare genom att myndigheten hämtar det senaste beslutet om debiterad preliminär skatt från Skatteverket. Endast i de fall en sådan jämförelse inte ger tillräckligt beslutsunderlag kommer ärendena att behöva utredas vidare. Förslagen och de överväganden som ligger till grund för dessa redovisas i avsnitten 7.4–5 och 7.7–8.

Genom att beräkna SGI för egenföretagare och anställda på det föreslagna sättet kommer en stor del av de problem som föreligger med dagens regelverk att kunna lösas. Beräkningen av SGI blir mer förutsebar och kommer i de flesta fall att kunna automatiseras. Långa handläggningstider och besvärliga bevisföringssituationer kan därigenom till stor del undvikas.

Sammanläggning av inkomster

Det grundläggande problemet för kombinatorer, att inkomsterna beräknas eller uppskattas på olika sätt, kvarstår dock även om såväl inkomster av anställning som av näringsverksamhet kan beräknas på historisk grund så som vi föreslår. Det beror på att ramtiderna för de olika typerna av inkomster har olika längd och på att redovisningsperioderna för de olika inkomsttyperna är olika – det vill säga att inkomsterna för anställda deklarerar per månad medan inkomsterna

för egenföretagare deklarerar per beskattningsår. Detta kan medföra att en kombinatör som växlar mellan att arbeta som anställd och att arbeta i det egna företaget kan få för hög eller för låg SGI. Effekten kan visas med nedanstående exempel:

En kombinatör arbetar som anställd och egenföretagare under en följd av år. Kombinatóren brukar tjána 30 000 kronor i månaden som egenföretagare och ungefär lika mycket som anställd. Vidare brukar kombinatóren arbeta som anställd ungefär fyra månader om året, och som egenföretagare övriga månader. Det innebär att hans eller hennes inkomst har varit 360 000 kronor under de senaste åren, varav 240 000 kronor har varit inkomst av näringsverksamhet och 120 000 kronor har varit inkomst av anställning. I augusti 2023 söker kombinatóren ersättning och SGI ska bestämmas. Ramtiden för beräkning av inkomst av anställning är då juni 2022 till maj 2023, ramtiden för beräkning av inkomst av näringsverksamhet är beskattningsåren 2020–2022.

- A) Det visar sig att kombinatóren har arbetat som anställd under perioden februari–maj år 2022. Inkomsten av anställning under ramtiden är då noll kronor i augusti 2023. Inkomsten av näringsverksamhet under ramtiden 2020–2022 är i genomsnitt 240 000 kronor per år. Om man lägger ihop inkomsterna blir den enskildes SGI 240 000 kronor vilket motsvarar en genomsnittlig månadsinkomst på 20 000 kronor.
- B) Om det däremot visar sig att kombinatóren har arbetat som anställd under perioden juli–oktober år 2022 och under perioden mars–juni år 2023 blir inkomsten av anställning under ramtiden 240 000 (30 000 kronor gånger 8) kronor. Inkomsten av näringsverksamhet under ramtiden 2020–2022 är i genomsnitt 240 000 kronor per år. Om man lägger ihop inkomsterna blir kombinatórens SGI 480 000 kronor vilket motsvarar 40 000 kronor per månad.

I exemplet har den enskilde ungefär lika hög inkomst per månad oavsett om han eller hon arbetar i en anställning eller i det egna företaget. Han eller hon tjänar alltid 30 000 kronor på en månad och 360 000 kronor på en tolv månadersperiod. Beroende på hur inkomsterna fördelar sig över året och när på året ersättningsfallet inträffar kan emellertid hans eller hennes SGI bli mellan 240 000 kronor och

480 000 kronor. Det beror inte på att den enskilde tjänar mer eller mindre under olika perioder, utan på att ramtiderna enligt våra förslag är olika för anställning och näringsverksamhet.

Man kan överväga olika sätt att lösa detta problem. Ett sätt kan vara att även fortsättningsvis låta inkomsten för kombinatorer uppskattas av Försäkringskassan så som i dag. Det är dock inte tilltalande eftersom den hantering som gäller i dag är problematisk, vilket diskuteras ovan.

Ett annat sätt vore att ha samma ramtid för båda typerna av inkomster, men det är inte heller tilltalande. Vi anser att en ramtid på ett år för egenföretagare skulle vara för kort, och en ramtid på tre år för anställda skulle vara för lång. (Läs mer om våra övervägande om i kapitel 7.4 och 7.5) Möjligen kunde man göra ett undantag för kombinatorer, på så sätt att man beräknar inkomsten av anställning på samma tidsperiod som inkomsten av näringsverksamhet enbart för dessa. Då skulle inkomsten av anställning för kombinatorer, men inte för andra, beräknas på ett genomsnitt av inkomsterna under de tre senaste beskattningsåren. Man kan också tänka sig varianter av detta där inkomsten av näringsverksamhet på något sätt omsätts till månadsinkomst och att ramtiden för såväl inkomst av anställning som inkomst av näringsverksamhet beräknades på en ramtid på antingen 12 månader eller på 36 månader. Då skulle de historiska inkomsterna av anställning och av näringsverksamhet balanseras mot varandra. Det skulle dock också innebära att det blir stora skillnader på hur inkomsten av anställning beräknas för de som har ett företag vid sidan av anställningen och för de som inte har det.

En längre ramtid för inkomst av anställning skulle kunna vara såväl till fördel som till nackdel för den enskilde beroende på situationen. De som har en näringsverksamhet, även om det var i ringa omfattning, skulle alltså gynnas eller missgynnas av detta i olika situationer jämfört med de som bara är anställda. Vidare innebär en längre ramtid att situationer där skyddad inkomst kan vara aktuell (se kapitel 11) skulle behöva beaktas under hela ramtiden. I den mån det finns en skyddsvärd situation under ramtiden ska skyddad inkomst beräknas. I korthet innebär det att om ramtiden innehåller tid då skyddsvärda situationer har förelegat kommer en eventuell inkomstminskning under den tiden att kompenseras för med fiktiva inkomster för att SGI inte ska minska. Beräkningen av skyddad inkomst tar avsats från den enskildes inkomstförhållanden innan den skyddsvärda

situationen uppstod. För det fall kombinatören skulle ha en skyddsvärd period långt bak i ramtiden, skulle Försäkringskassan behöva utreda hans eller hennes inkomstförhållanden ännu längre tillbaka i tiden. Detta skulle inte bara medföra utredningssvårigheter för Försäkringskassan, utan även att mycket gamla inkomster av anställning skulle få genomslag för kombinatörens SGI. Ett ytterligare dilemma med samma ramtid är att det medför svårigheter att bedöma när en kombinatör blir respektive upphör att vara kombinatör. För sådana enskilda ger en enhetlig ramtid därför ett missvisande resultat.

I exemplet ovan är de inkomster av näringsverksamhet och anställning som kan beräknas utifrån de olika ramtiderna emellertid egentligen tämligen rättvisande var för sig. Det är först när de läggs ihop som resultatet kan framstå som missvisande. Om den enskildes inkomster av anställning skulle vara mer regelbundet förlagd över året skulle problemet inte uppstå.

Högsta av inkomst av anställning och högsta av inkomst av näringsverksamhet

Som nämns i avsnitt 7.4 föranleder avsaknaden av information om vilken period som lönen eller ersättningen avser, arbetad tid och frånvarotid i arbetsgivardeklarationer på individnivå oss att föreslå regler om hur dels arbetstidsberäknade förmåner, dels kalenderdagsberäknade förmåner ska beräknas (se närmare i kapitel 12).⁴⁹ En viktig del av detta är den inkomst som den enskilde de facto har vid ersättningstillfället, det vill säga den aktuella inkomsten. Den aktuella inkomsten ger också vissa effekter som skyddar enskilda i särskilt utsatta situationer, genom att skyddad inkomst kan beräknas på ersättning som beräknas utifrån aktuell inkomst. Det ger enskilda möjlighet att bygga upp ett försäkringsskydd även om ett ersättningsfall inträffar innan de har arbetat tillräckligt länge för att ha en historisk SGI som motsvarar deras inkomster.

Att SGI ska kunna beräknas på den aktuella inkomsten om den är högre än den historiska, följer därmed av regelsystemets övergripande logik, och är nödvändigt för att systemet som helhet ska fungera som avsett. För att kunna skydda inkomsterna på ett korrekt

⁴⁹ Arbetstidsberäknade förmåner lämnas endast för timmar eller dagar när den enskilde skulle ha förvärvsarbetat. Kalenderdagsberäknade förmåner är sådana förmåner som lämnas för alla dagar i veckan oavsett om enskilde skulle ha förvärvsarbetat eller inte.

sätt och för att kunna beräkna ersättningar, ska inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet beräknas var för sig och sedan läggas ihop. Det innebär att den högsta av den historiska respektive den aktuella inkomsten ligger till grund för beräkning av SGI för anställning respektive näringsverksamhet. Detta innebär följaktligen att en kombinatörs:

- inkomst från anställning ska fastställas till det högsta av historisk och aktuell inkomst från anställning, och
- inkomst från näringsverksamhet ska fastställas till det högsta av historisk och aktuell inkomst från näringsverksamhet.

SGI måste alltså även med de regler som vi föreslår bestämmas å ena sidan genom en framåtsyftande och å andra sidan genom en tillbakablickande beräkning av inkomster. Därmed kvarstår själva grundproblemet för beräkning av SGI för kombinatörer. I vissa fall kommer detta att kunna ge något missvisande resultat av kombinatörernas SGI i form av en viss överkompensation. Det kan illustreras med följande exempel:

En kombinatör arbetar som anställd och egenföretagare under en följd av år. Kombinatören brukar tjäna 20 000 kronor i månaden som egenföretagare och 10 000 kronor som anställd. Det innebär att kombinatörens inkomst har varit 360 000 kronor under de senaste åren, varav 240 000 kronor har varit inkomst av näringsverksamhet och 120 000 kronor har varit inkomst av anställning. I september 2023 söker kombinatören ersättning och SGI ska beslutas.

När SGI ska fastställas visar det sig emellertid att kombinatören vid denna tidpunkt tjänar 20 000 kronor i månaden som anställd och 10 000 kronor som egenföretagare. Kombinatörens SGI ska då beräknas till 472 800 kronor (240 000 kronor som avser historisk inkomst av näringsverksamhet och 97 procent av 240 000 kronor som avser aktuell inkomst av anställning).

I exemplet verkar det som att den enskilde får för hög SGI på grund av att den aktuella inkomsten av anställning läggs ihop med den historiska inkomsten av näringsverksamhet. Den enskildes sammanlagda historiska inkomst skulle nämligen beräknas till motsvarande

360 000 kronor (20 000 kronor som egenföretagare och 10 000 kronor som anställd, gånger tolv), och den sammanlagda aktuella inkomsten skulle också bli 360 000 kronor (10 000 kronor som egenföretagare och 20 000 kronor som anställd), eller 352 800 om man räknar ned den aktuella inkomsten till 97 procent. Den enskilde tycks alltså varken nu eller förr ha tjänat mer än 30 000 kronor i månaden sammanlagt, då tycks en SGI på 472 800 kronor vara för hög.

För att kunna dra slutsatsen att den enskilde får för hög SGI i denna situation på grund av kombinationen av aktuella och historiska inkomstberäkningar, så måste man dock utgå från premissen att den enskilde i exemplet verkligen tjänar 10 000 kronor i månaden som egenföretagare vid ersättningstillfället. Det är emellertid inte säkert att den premissen är riktig. Den enskilde kan mycket väl fortfarande vid ersättningstillfället tjäna *i genomsnitt* 20 000 kronor i månaden som egenföretagare om man ser det över en längre tidsperiod. Den enskilde kanske inte alls arbetar mindre i företaget bara för att han eller hon därutöver också har fått en anställning. Det kan tvärtom lika gärna vara så att den enskilde skulle få för låg SGI om den beräknades på något annat sätt.

Vår bedömning är att det inte finns något sätt att komma fram till hur mycket en egenföretagare faktiskt tjänar i månaden vid något visst tillfälle. Det beror helt enkelt på allt för många olika omständigheter. Detta löses i dag genom att Försäkringskassans handläggare får till uppgift att bedöma situationen utifrån de omständigheter som föreligger i det aktuella arbetet. Det framstår emellertid som ogörligt att ens ge någon vägledning för hur denna bedömning ska göras, vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse. Även om Försäkringskassans handläggare förmodligen ofta, i vart fall efter att ha vidtagit en mer eller mindre omfattande utredning, kan fatta rimliga beslut som den enskilde eller en domstol kan acceptera, så finns det egentligen inget sätt att avgöra om ett sådant beslut är mer rätt än att beräkna inkomsten på något annat sätt. Den nuvarande metoden medför däremot problem i form av bristande förutsebarhet och en utdragen och besvärlig handlägningsprocess.

Vi föreslår därför att inkomsten för egenföretagare bör uppskattas på ett annat sätt, nämligen det sätt som beskrivs i avsnitt 7.5 och 7.8. Det innebär att den enskilde ska anses tjäna antingen ett genomsnitt av vad han eller hon har tjänat under en treårsperiod eller ett genomsnitt av vad han eller hon uppskattningsvis kommer att tjäna

under det innevarande året. Detta sätt att räkna kan förstås ge ett missvisande resultat i vissa fall (oavsett om den enskilde har en samtidiga anställning eller inte), men det bör i allmänhet ge en acceptabel och rimlig värdering av den enskildes arbetsinsatser i företaget, och därmed även hans eller hennes ersättningsvärda förlust vid sjukdom eller motsvarande.

Således föreslår vi att en framåtsyftande (aktuell) inkomst i en del (näringsverksamhet eller anställning) kan kombineras med (historisk) i en annan del (näringsverksamhet eller anställning).

Där det är möjligt ska dock den sammanlagda inkomsten kunna justeras genom en avvägning mellan inkomsterna. Det är i vissa situationer då inkomsten av den ena typen har ökat. Dessa förslag beskrivs nedan.

7.10.8 Vårt förslag

Inledning

Det är viktigt att den aktuella inkomsten används om, och endast om, den är högre än den historiska inkomsten. Uppgifter om den aktuella inkomsten är dock viktig vid beräkningen av förmåner och har betydelse för bedömningen av rätten till förmån även om den aktuella inkomsten är lägre än den historiska inkomsten (se kapitel 12). Uppgiften om aktuell inkomst är också viktig för beräkningen av skyddad inkomst.

Inkomst av näringsverksamhet bör beräknas på längre sikt och därigenom göras mer stabil än inkomst av anställning.

Vid beräkningen av SGI kan det under vissa förutsättningar uppstå problem om en del av inkomsten beräknas genom en framåtsyftande bedömning och en annan del genom en tillbakablickande. Det behövs särskilda regler för att undvika detta, men dessa måste utformas med hänsyn till olikheterna mellan inkomst av näringsverksamhet och inkomst av anställning

Den historiska inkomsten av anställning ska i vissa fall justeras

För en kombinator som ökar sina inkomster av näringsverksamhet kan SGI beräknas för högt om de aktuella inkomsterna av näringsverksamhet läggs ihop med de historiska inkomsterna av anställning. Det kan hända till exempel om kombinatören avslutar en anställning eller går ned i arbetstid i anställningen för att utöka sitt engagemang i företaget. Ett annat exempel är om en enskild som tidigare har arbetat som anställd och som har en SGI beräknad på historisk inkomst av anställning, startar ett företag och därmed omfattas av reglerna om uppbyggnadsskede. Den enskilde skulle då kunna tillgodoräkna sig en heltidsinkomst i form av aktuell inkomst av näringsverksamhet, samtidigt som han eller hon också behöll en ytterligare heltidsinkomst i form av historisk inkomst av anställning.

För att förhindra denna effekt föreslår vi att den historiska inkomsten av anställning ska minskas proportionerligt i förhållande till när den aktuella inkomsten av näringsverksamhet ökar. Det vill säga den historiska inkomsten av anställning ska minskas om den aktuella inkomsten av näringsverksamhet ökar i förhållande till den historiska inkomsten av näringsverksamhet. Beloppet som den historiska inkomsten av anställning ska minskas med är den aktuella inkomsten av näringsverksamhet, som alltid multiplicerad med 0,97, minus den historiska inkomsten av näringsverksamhet. Principiellt sker justeringen enligt figur 7.1.

Figur 7.1 Princip kring justering av historiska inkomster av anställning om aktuella inkomster av näringsverksamhet (NV) är högre än historiska inkomster av näringsverksamhet. Inkomster av anställning justeras enligt: $\text{Justerad inkomst} = \text{Historiska inkomster av anställning} - (\text{NV(a)} * 0,97 - \text{NV(h)})$

	Historiska	Aktuella
Anställning	Kan minskas om NV (a) är högre än NV (h)	Anst. (a) * 0,97
Näringsverksamhet	NV (h)	NV(a) * 0,97

Exempel

En kombinatör har inkomster av anställning under ramtiden på sammanlagt 240 000 kronor. Han eller hon har också en genomsnittlig inkomst av näringsverksamhet på 120 000 kronor under de senaste tre åren. Det ger en sammanlagd historisk inkomst på 360 000 kronor.

När SGI ska beräknas visar det sig att kombinatörens inkomster i företaget har ökat. Han eller hon kan förväntas ha en inkomst av aktiv näringsverksamhet på 180 000 kronor under det innevarande året. Vårt förslag innebär att den historiska inkomsten av anställning då ska justeras och därför minskas den med 54 600 kronor ($180\,000 \times 0,97 - 120\,000$), till 185 400 kronor.

Tabell 7.1 Exempel för kombinatör

Inkomster	Historiska	Aktuella (gångar 0,97)
Anställning	240 000	0
Näringsverksamhet	120 000	174 600

Tabell 7.2 Justering av inkomsterna i exemplet enligt föreslagen regel

Justerade inkomster	Historiska	Aktuella (gångar 0,97)
Anställning	$(240\,000 - 54\,600) = 185\,400^*$	0
Näringsverksamhet	120 000	174 600*

* Dessa två belopp används för fastställandet av SGI i exemplet då de är de högsta av respektive inkomstslag (inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet) för historiska eller aktuella inkomster.

SGI beräknas på den historiska inkomsten av anställning och den aktuella inkomsten av näringsverksamhet. Det blir 360 000 kronor: den aktuella inkomsten av näringsverksamhet på 174 600 kronor (97 procent av 180 000 kronor) och den (minskade) historiska inkomsten av anställning på 185 400 kronor.

Det är endast den historiska inkomsten av anställning som påverkas av minskningen. Om den enskilde har en aktuell inkomst av anställning som är högre än den historiska inkomsten av anställning efter minskningen, så är det den aktuella inkomsten av anställning som ingår i SGI tillsammans med den aktuella inkomsten av näringsverksamhet.

Exempel

En kombinatör har inkomster av anställning under ramtiden på 240 000 kronor och en genomsnittlig inkomst av näringsverksamhet på 120 000 kronor under de senaste tre åren. Det ger en sammanlagd historisk inkomst på 360 000 kronor.

Kombinatörens inkomst av aktiv näringsverksamhet kan förväntas bli 180 000 kronor under innevarande år. Då behöver den historiska inkomsten av anställning justeras och minskas därför vid beräkningen av SGI med 54 600 kronor ($180\,000 \times 0,97 - 20\,000$), till 185 400 kronor.

Kombinatören har även en anställning med en månadslön på 20 000 kronor. Det innebär att en aktuell inkomst av anställning blir 232 800 kronor (97 procent av 20 000 kronor i månaden, gånger tolv).

SGI beräknas på den aktuella inkomsten av anställning och den aktuella inkomsten av näringsverksamhet. Det blir 407 400 kronor.

Tabell 7.3 Exempel för kombinatör

Inkomster	Historiska	Aktuella (gånger 0,97)
Anställning	240 000	232 800
Näringsverksamhet	120 000	174 600

Tabell 7.4 Justering av inkomsterna i exemplet enligt föreslagen regel

Justerade inkomster	Historiska	Aktuella (gånger 0,97)
Anställning	$(240\,000 - 54\,600) = 185\,400$	238 800*
Näringsverksamhet	120 000	174 600*

* Dessa två belopp används för fastställandet av SGI i exemplet då de är de högsta av respektive inkomstslag (inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet) för historiska eller aktuella inkomster.

Den aktuella inkomsten av näringsverksamhet kan komma att ändras vid årsskiftet när Skatteverket beslutar om preliminär skatt för nästa år eller under ett verksamhetsår för att den enskildes inkomstförhållanden förändras och han eller hon skickar in en preliminär inkomstskattedeklaration till Skatteverket. Under vissa förutsättningar kan den enskilde ha kvar sin aktuella inkomst av näringsverksamhet trots att den preliminära skatten ändras. Det beskrivs närmare i avsnitt 7.8.

Om den aktuella inkomsten av näringsverksamhet ändras så görs samtidigt en ny beräkning av den historiska inkomsten av anställning. Om den aktuella inkomsten av näringsverksamhet minskar, så görs minskningen av den historiska inkomsten av anställning med ett lägre belopp (eller inte alls). Om den aktuella inkomsten av näringsverksamhet ökar ytterligare så minskas den historiska inkomsten av anställning med ett högre belopp.

Den historiska inkomsten av näringsverksamhet kan också komma att förändras vid ett årsskifte när ramtiden för inkomst av näringsverksamhet förflyttas. Även det har betydelse för minskningen. Om den historiska inkomsten av näringsverksamhet ökar i förhållande till den aktuella inkomsten av näringsverksamhet, så görs minskningen till ett lägre belopp.

Exempel

En kombinator har, i december 2022, en inkomst av anställning under ramtiden på 240 000 kronor, en genomsnittlig inkomst av näringsverksamhet under de senaste tre åren på 120 000 kronor och därmed en sammanlagd historisk inkomst på 360 000 kronor. Den enskilde kan förväntas ha en inkomst av aktiv näringsverksamhet under 2022 på 180 000 kronor och den historiska inkomsten av anställning minskas därför till 185 400 kronor vid beräkningen av SGI.

SGI ska sedan beräknas för den enskilde på nytt i februari 2023. Då är inkomsten av anställning under ramtiden fortfarande 240 000 kronor. Den genomsnittliga inkomsten av näringsverksamhet under de senaste tre åren är då dock i stället 140 000 kronor, och den förväntade inkomsten av näringsverksamhet under 2023 är 190 000 kronor.

SGI kan beräknas till 380 000 kronor. Det är 184 300 kronor som är den aktuella inkomsten av näringsverksamhet (97 procent av 190 000 kronor), tillsammans med den minskade historiska inkomsten av anställning, som blir 195 700 kronor (240 000 kronor minus mellanskillnaden på 44 300 kronor mellan den aktuella inkomsten av näringsverksamhet på 184 300 kronor och den historiska inkomsten av näringsverksamhet på 140 000 kronor).

Det är också samma belopp som SGI skulle ha fastställts till om den hade beräknats som historisk inkomst av både anställning och näringsverksamhet, 240 000 kronor plus 140 000 kronor.

Minskningen ska göras utan hänsyn till skyddad inkomst. Den historiska inkomsten av anställning beräknas först, inklusive skyddad inkomst, därefter görs minskningen.

Tabell 7.5 Inkomster för exempel, december

Inkomster	Historiska	Aktuella (gångar 0,97)
Anställning	(240 000 – 54 600) = 185 400	0
Näringsverksamhet	120 000	174 600

Tabell 7.6 Inkomster för exempel, februari

Inkomster	Historiska	Aktuella (gångar 0,97)
Anställning	(240 000 – 44 300) = 195 700*	0
Näringsverksamhet	140 000	184 300*

*Dessa två belopp används för fastställandet av SGI i exemplet då de är de högsta av respektive inkomstslag (inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet) för historiska eller aktuella inkomster.

Den historiska inkomsten av näringsverksamhet ska i vissa fall justeras om den enskilde helt har upphört med verksamheten

Den historiska inkomsten av näringsverksamhet bör också under vissa omständigheter kunna minskas om den aktuella inkomsten av anställning ökar. Det är emellertid inte fullt lika enkelt att konstruera en regel för att minska den historiska inkomsten av näringsverksamhet, och det är inte heller nödvändigtvis lämpligt.

För egenföretagare är kopplingen mellan arbetstid och inkomster i allmänhet inte lika stark som för anställda. En egenföretagares inkomster kan minska till exempel på grund av ökade kostnader, större inköp eller investeringar, avsättningar till fonder, omlokalisering eller av många andra skäl utan att han eller hon minskar sin arbetstid i företaget. Därför bör den historiska inkomsten beräknas över en längre tidsperiod än för anställda, och också kunna användas för beräkning av förmåner och ersättningar som aktuell inkomst så länge den enskilde fortfarande bedriver verksamheten.

Kombinatörers situation kan också se mycket olika ut. En del driver företaget som sin huvudsakliga sysselsättning, och arbetar som an-

ställd vid sidan av detta, för andra är det tvärtom. Ytterligare andra varvar arbete som anställd med arbete i det egna företaget. Att lägga ett förslag på att generellt minska den historiska inkomsten av näringsverksamhet med en ökad inkomst av anställning skulle därför riskera att slå fel, till exempel för den som driver företaget på deltid och som har sökt och fått en anställning utan att minska ned på sin verksamhet. Av den anledningen lägger vi inte fram något sådant förslag. Vårt förslag är i stället att den historiska inkomsten av anställning ska minskas om den aktuella inkomsten av näringsverksamhet har ökat (i förhållande till den historiska inkomsten av anställning), men inte tvärtom.

Det finns ytterligare ett skäl till att den historiska inkomsten av näringsverksamhet inte kategoriskt bör minskas om den aktuella inkomsten av anställning ökar, på samma sätt som i den omvända situationen. Det är att den historiska inkomsten av anställning är mer rörlig än den historiska inkomsten av näringsverksamhet. Medan den historiska inkomsten av näringsverksamhet ändras en gång per år, ändras den historiska inkomsten av anställning varje månad. Om den aktuella inkomsten av anställning är högre än den historiska inkomsten av anställning, så blir också den historiska inkomsten av anställning högre för varje månad som går. Om en minskning av den historiska inkomsten av näringsverksamhet då skulle göras utifrån en mellanskillnad mellan historisk och aktuell inkomst av anställning, skulle minskningen alltså göras med ett lägre belopp för varje månad som går. Inkomsten av näringsverksamhet skulle då räknas högre för varje månad, och den enskildes sammanlagda SGI skulle också bli högre för varje månad, utan att vare sig inkomsten av anställning eller inkomsten av näringsverksamhet de facto hade förändrats. Det är inte lämpligt. I synnerhet inte om den enskilde har en pågående ersättningsperiod där han eller hon får ersättning för en frånvaro i det egna företaget, men utöver detta fortsätter att arbeta som anställd. Även om den enskilde skulle vara till exempel helt sjukskriven skulle inkomsten av näringsverksamhet öka på detta sätt, i och med att skyddad inkomst skulle beräknas på den aktuella inkomsten av anställning. Se kapitel 11.

Av dessa skäl bör det inte göras någon minskning av inkomsten av näringsverksamhet på grund av ökade inkomster av anställning för den som fortfarande bedriver näringsverksamheten. Däremot är det angeläget att den som har slutat bedriva sådan verksamhet inte ska kunna lägga samman de tidigare inkomsterna av näringsverksam-

heten, som då verkligen är inaktuella, med aktuella inkomster från en anställning som tillkommit efter att han eller hon slutade driva företaget. Då skulle SGI kunna beräknas till ett oskäligt högt belopp, exempelvis om den enskilde har bedrivit företaget på heltid och sedan lagt ned detta och börjat arbeta heltid som anställd i stället.

Vi föreslår därför att den historiska inkomsten av näringsverksamhet ska minskas om den enskilde inte längre bedriver verksamheten när SGI ska beräknas. Minskningen ska göras med ett belopp som motsvarar mellanskillnaden mellan den historiska eller den aktuella inkomsten av anställning som kan beräknas för den enskilde vid den tidpunkt som SGI ska beräknas för, och de inkomster av anställning som den enskilde hade under de tolv månaderna närmast innan han eller hon upphörde med verksamheten.

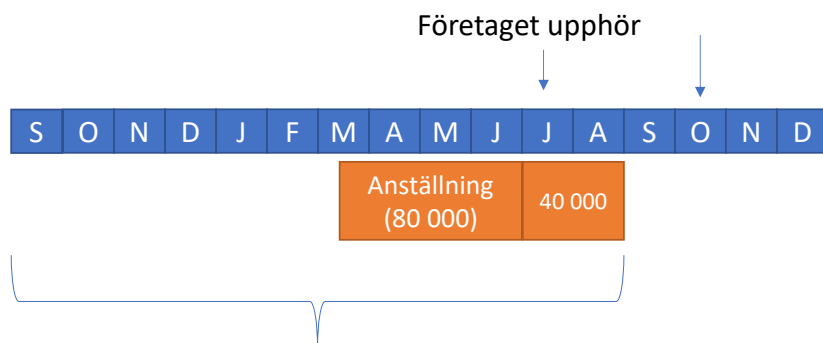
Detta innebär att den som har arbetat som anställd parallellt med näringsverksamhet under en längre tid innan han eller hon avbröt verksamheten, kommer att få räkna en stor del av näringsverksamhetsinkomsten i sin SGI senare. Den som hade arbetat en kortare tid eller som inte hade arbetat alls som anställd när han eller hon lade ner företaget, kommer att kunna få en SGI beräknad på aktuell inkomst av anställning eller historisk inkomst av anställning i enlighet med våra övergripande förslag, men kommer bara kunna räkna med en del av den historiska inkomsten av näringsverksamhet (eller inget alls). Därigenom undviker man oskälig sammanläggning av framtida och dåtida inkomster, men upprätthåller möjligheten för de som faktiskt har haft inkomsterna parallellt att behålla båda dessa i sin SGI. Det är viktigt inte minst för den som skyddar sin inkomst av näringsverksamhet under ett uppehåll.

Exempel

En enskild avslutar all verksamhet i sitt företag i juli 2022. Han eller hon har då fått en anställning på heltid och har hunnit jobba i anställningen i fyra månader. Månadslönen i anställningen är 20 000 kronor. I oktober 2023 söker den enskilde en ersättning och SGI ska beräknas.

Den genomsnittliga historiska inkomsten av näringsverksamhet under de tre senaste kalenderåren är 180 000 kronor. De inkomster av anställning som den enskilde har haft under ramtiden (september 2022 till augusti 2023), när SGI ska beräknas, är 120 000 kronor, och den aktuella inkomsten av anställning är 232 800 kronor (97 procent av 20 000 kronor, gånger tolv).

Figur 7.2 En kombinatör som avslutar sin näringsverksamhet i juli 2022 och hur dennes inkomster av anställning förhåller sig enligt exemplet



De inkomster av anställning som den enskilde hade under en ramtid närmast innan han eller hon lade ner företaget, var 80 000 kronor. Den historiska inkomsten av näringsverksamhet ska därför minska med 152 800 kronor. Det är mellanskillnaden mellan den inkomst av anställning som kan beräknas för den enskilde – i detta fall den aktuella inkomsten på 232 800 kronor eftersom den är högre än den historiska – och de inkomster av anställning som den enskilde hade under en tolv månadersperiod som sträcker sig fram till och med månaden innan den månad då företagandet hade upphört. Den historiska inkomsten av näringsverksamhet kan alltså räknas till 27 200 kronor.

SGI bestäms i detta fall till 260 000 kronor, vilket är den aktuella inkomsten av anställning på 232 800 kronor plus den historiska inkomsten av näringsverksamhet sedan denna har minskats med de ökade inkomster av anställning som den enskilde har fått efter att han eller hon lade ned sin verksamhet som egenföretagare.

Tabell 7.7 Justering av inkomsterna i exemplet enligt föreslagen regel

Justerade inkomster	Historiska	Aktuella (gångar 0,97)
Anställning	80 000 innan upphörande av näringsverksamhet, 40 000 efteråt	232 800*
Näringsverksamhet	180 000–(232 800–80 000) = 27 200*	0

* Dessa två belopp används för fastställandet av SGI i exemplet då de är de högsta av respektive inkomstslag (inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet) för historiska eller aktuella inkomster.

Till skillnad mot våra förslag som avser minskningen av historisk inkomst av anställning som kan göras genom en enkel beräkning utifrån uppgifter om den enskildes aktuella och historiska inkomster, kräver minskningen av historisk inkomst av näringsverksamhet viss utredning. Försäkringskassan måste fastställa en tidpunkt då verksamheten upphörde. Det bör å andra sidan inte vara en vanligt förekommande situation, och utredningen bör bara behöva göras en gång per upphörande.

Den enskilde ska anses ha upphört med verksamheten under i princip de förutsättningar då han eller hon kan få arbetslöshetsersättning som arbetslös egenföretagare. Det är alltså om han eller hon har avvecklat företaget, eller om han eller hon inte vidtar några åtgärder i företaget förutom vissa nödvändiga åtgärder. En egenföretagare ska dock inte anses ha upphört med verksamheten om han eller hon inte vidtar några åtgärder om det beror på sjukdom eller en annan anledning som berättigar till ersättning enligt vad som sägs i avsnitt 7.8. Det är i första hand den enskilde själv som ska informera Försäkringskassan om att verksamheten har upphört. Det finns dock vissa utredningsåtgärder som Försäkringskassan kan vidta vid behov, den kan till exempel kontrollera om den enskilde fortfarande är registrerad för F-skatt och moms, eller om han eller hon får eller har fått arbetslöshetsersättning i egenskap av arbetslös företagare.

7.11 Uppgifter som ska användas vid beräkningen

Utredningens förslag: Beräkningen av den enskildes SGI ska grundas på

1. uppgifter om tidigare inkomster som har redovisats till Skatteverket av en arbetsgivare,
2. den uppskattning av den enskildes inkomster som gjorts vid beslut om slutlig skatt eller beslut om debitering av preliminär skatt,
3. de upplysningar som Försäkringskassan kan få av den enskilde eller dennes arbetsgivare,
4. annan relevant uppgift.

Skälen för utredningens förslag

Vi föreslår ett system där SGI beräknas på inkomster som en enskild antingen har haft (historisk inkomst) eller kan antas komma att få (förväntad inkomst). Som SGI ska räknas;

- kontanta ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980) (SAL),
- inkomster som den enskilde är skyldig att betala egenavgifter för enligt SAL,
- statlig ersättning för arbete i etableringsjobb,
- statliga konstnärspolitiska stipendier, och
- skyddade inkomster.

När SGI ska beräknas för en enskild behöver Försäkringskassan få kännedom om hans eller hennes inkomstförhållanden. Vår utgångspunkt är att en beräkning av SGI så långt som möjligt ska göras utan ökad administrationen för den enskilde och dennes arbetsgivare. I den mån inkomstuppgifter kan inhämtas från andra myndigheter ska sådan informationsinhämtning premieras.

Vad gäller kontanta ersättningar som är underlag för arbetsgivaravgifter redovisas dessa dels av arbetsgivarna i månatliga AGI, dels

av en privatperson som betalat en avgiftspliktigersättning i en för-
enkla AGI. Även statlig ersättning för arbete i etableringsjobb
redovisas i AGI. (Läs mer om våra överväganden om att använda
AGI vid beräkning av SGI i avsnitt 7.4.) Det ter sig därför som
naturligt att SGI som beräknas på historiska inkomst grundas på
uppgifter om tidigare inkomster som har redovisats till Skatteverket
av en arbetsgivare.

SGI som beräknas på historisk inkomst för enskild som är skyldig
att betala egenavgifter föreslår vi ska göras med ledning av inkomster
som framgår av beslutad slutlig skatt och efter beslut om debiterad
preliminär skatt.

När SGI ska beräknas på förväntad inkomst kan Försäkringskassan
behöva inhämta uppgifter om den enskildes inkomster och dessa kan
behöva styrkas på olika sätt. Det kan göras genom inhämtande av in-
komstuppgifter från den enskilde själv och, i förekommande fall,
även från dennes arbetsgivare.

Ett annat av våra förslag är att inkomsten under ramtiden justeras
om den har blivit lägre i samband med en skyddsvärd situation (läs
mer kapitlet 13 om skyddad inkomst). Skyddad inkomst ska beräk-
nas för:

- tid för vilken den enskilde har fått vissa ersättningar från social-
försäkringen eller från arbetslöshetsförsäkringen eller viss ersätt-
ning för pliktjänstgöring med mera,
- tid då den enskilde bedrivit vissa studier,
- viss tid då den enskilde har varit gravid, och
- viss tid då den enskilde har tagit hand om barn.

Om den enskilde har lägre inkomster som anses ha samband med en
skyddsvärd situation så kommer dessa att kompenseras vid inkomst-
beräkningen. Omfattningen av denna kompensation kommer att mot-
svara omfattningen av den skyddsvärda situationen. Skyddade in-
komster betraktas som inkomster vid beräkning av SGI. När skyddad
inkomst har beräknats för en enskild kommer information om sådan
inkomst att lagras i Försäkringskassans interna datasystem. Skyddad
inkomst kommer därefter användas vid beräkning av SGI i den mån
sådan inkomst ingår i den ramtid som ska beaktas vid beräkningen.

7.12 Undantag från kommunikation

Utredningens förslag: kommunikationsskyldigheten enligt 25 § (2017:900) förvaltningslagen ska inte tillämpas vid beslut om sjukpenninggrundande inkomst. Beslut om sjukpenninggrundande inkomst får därför fattas utan föregående underrättelse.

Skälen för utredningens förslag

7.12.1 Allmänt om kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen

Enligt 25 § första stycket förvaltningslagen (FL) är huvudregeln att en myndighet, innan den fattar ett beslut i ett ärende – om det inte är uppenbart obehövt, ska underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om

1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Bestämmelsen ger uttryck för principen om att ingen ska dömas ohörd, som utgör ett av rättsstatens fundament. Innebörden av denna princip är att en myndighet inte får fatta ett beslut utan att den som beslutet riktas mot fått tillfälle att framföra sina synpunkter i ärendet.

Den aktuella bestämmelsen innebär att innan en myndighet fattar ett beslut ska den enskilde enligt huvudregeln informeras om vilket underlag som kommer att ligga till grund för beslutet. Den enskilde måste också få möjlighet att yttra sig över underlaget. Kommunikationen innehåller två delar: dels informationen om vilket underlag som kommer att ligga till grund för beslutet, dels möjligheten för den enskilde att lämna synpunkter på detta underlag.

Det finns dock undantag från kommunikationsskyldigheten. Syftet med undantagsregeln är att undvika onödig kommunikation. Undantagen framgår av punkterna 1–3 i bestämmelsen.

Den första punkten gäller undantag för anställningsärenden.

Av den andra punkten följer att en myndighet får avstå från kommunikation enligt huvudregeln om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet.

Den tredje punkten anger att en myndighet får avstå från kommunikation enligt huvudregeln om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

7.12.2 Undantagen från kommunikationsskyldighet i 25 § FL är inte tillämpliga vid beslut om SGI

Med hänsyn till att beslut om SGI inte handlar om anställningsärenden, aktualiseras därför inte det första undantaget för den föreslagna modellen om att beräkna SGI på historiska inkomster.

Inte heller den andra punkten, om undantag när kommunikation gör det svårt att genomföra beslutet, aktualiseras vid beslut om SGI beräknat på historiska inkomster. Skälet för detta är att undantagsregeln behandlar frågor om exempelvis hälsoskydd, brandskydd, allmän ordning eller säkerhet som kan innebära en situation där det gäller att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom. Undantaget kan även till exempel tillämpas ifall då syftet med en inspektion eller liknande åtgärd inom ramen för en myndighets tillsynsverksamhet förfelas om det blir känt i förväg att åtgärden övervägs.⁵⁰

Vidare aktualiseras inte heller undantaget för brådskande fall. Undantagsregeln tar sikte på situationer där beslutet i och för sig skulle kunna genomföras vid en senare tidpunkt, men då med påtagligt minskad eller utebliven effekt.⁵¹ Det kan svårigen påstås att SGI-beslut som fattas efter tid med kommunikation skulle få påtagligt minskad eller utebliven effekt.

Sammanfattningsvis framstår det, med hänsyn till syftet med undantagen från kommunikation, som tämligen klart att Försäkringskassan behöver kommunicera de inhämtade inkomstuppgifterna från Skatteverket med den enskilde som ärendet berör, innan beslut om SGI fattas.

⁵⁰ Prop. 2016/17:180 s. 166.

⁵¹ Prop. 2016/17:180 s. 167.

7.12.3 Kan kommunikationsskyldigheten vid SGI-beslut undantas på annan grund?

Försäkringskassan fattar årligen beslut i cirka 10 miljoner SGI-ärenden. Med hänsyn till den stora årliga mängden av SGI-beslut bedöms dessa beslut utgöra exempel på vad som kan anses utgöra så kallade massärenden.

I och med att SGI-beslut i normalfallen fastställs i samband med ansökan om en förmån, innebär det att ett beslut om SGI i praktiken blir ett så kallat delbeslut, där den andra delen av beslutet utgörs av rätten till förmånen i fråga. Om utgångspunkten är att den enskilde presumeras ha rätt till den sökta förmånen, som exempelvis tillfällig föräldrapenning, medför följaktligen ett kommunikationsförfarande inte bara en högre administration för Försäkringskassan, utan även en förlängd handläggningstid med sen utbetalning till den enskilde som följd. På så vis framstår en sådan ordning som alltför formalistisk, även med beaktande av det skyddsintresse som kommunikationsskyldigheten ska ta hänsyn till. Och detta i synnerhet då Försäkringskassan med dagens regelverk normalt kontrollerar den enskildes inkomstuppgifter med dennes arbetsgivare. Dessutom kommer de kontanta ersättningar som ligger till grund för arbetsgivaravgifter och som arbetsgivaren redovisat till Skatteverket utgöra SGI-grundande inkomster, varför bedömningsutrymmet kommer att vara ytterst litet angående vilka inkomster som ska anses vara SGI-grundande.

Men förhållandet att en myndighet har en stor mängd ärenden av samma slag, befriar inte myndigheten från kommunikationskravet (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 469). Inte heller den omständighet att myndigheten vid en viss tidpunkt är särskilt arbetstyngd räknas som ett giltigt skäl att underlåta kommunikation. I motiven till 1971 års FL har det förutsatts att frågan om undantag för massärenden får regleras i specialförfattningarna.

I betänkandet som låg till grund för den nya FL anförde utredningen avseende massärenden att den inte var villig att föreslå någon särbehandling av dessa ärenden i FL. Enligt utredningen skulle dylika särbehandlingar i stället ske genom avvikande bestämmelser i annan lag.⁵² I propositionen till FL gick regeringen på utredningen linje, varför det föreslogs att avvikande bestämmelser i specialförfatt-

⁵² SOU 2010:29 s. 450.

ningar ska ha företräde framför bestämmelserna i den nya FL och som kommer i uttryck i 4 § FL.

Av 4 § FL framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från FL gäller den bestämmelsen. Av bestämmelsen följer att en föreskrift som har tagits in i en annan lag eller i en förordning, ska tillämpas i stället för FL om den särskilda föreskriften avviker från FL i något hänseende som regleras av lagen. FL är således subsidiär i förhållande till andra föreskrifter av riksdagen eller regeringen som reglerar samma ämnen som lagen. Regleringen ger utrymme för riksdagen och regeringen att genom föreskrifter i andra författningar anpassa förvaltningsförandet när det finns behov av det för olika slags ärendetyper.

Sammanfattningsvis framstår det emellertid som en framkomlig väg att i socialförsäkringsbalken införa en bestämmelse om undantag från kommunikationskravet i 25 § FL.⁵³

Nackdelen med en undantagsbestämmelse är att den enskilde därmed går miste om möjligheten att ge sina synpunkter på de inhämtade inkomststoppgifterna från Skatteverket innan ett beslut om SGI fattas. Å andra sidan har den enskilde möjlighet att begära omprövning av beslutet om han eller hon anser att beslutet är fattat på fel inkomstunderlag. Därtill kan tilläggas att det redan i dag finns en undantagsbestämmelse från kommunikationskyldigheten i 25 § FL. Ett exempel på det är att frekvensen av betygsärenden (som bedöms utgöra massärenden) har ansetts utgöra skäl för en särskild undantagsbestämmelse i FL för sådana ärenden.⁵⁴ Mot bakgrund av frekvensen av SGI-ärenden framstår därför införandet av undantagsbestämmelse i SGI-hänseende som väl motiverat.

⁵³ 29 kap. 10 § skollagen (2010:800).

⁵⁴ Prop. 1971:30 del 2 s. 469.

8 Försäkringstid

8.1 Efterskyddstid vid beräkning av historisk sjukpenninggrundande inkomst

Utredningens förslag: Försäkringen enligt 6 § fortsätter gälla efter efterskyddstiden enligt 8 § så länge det går att fastställa en sjukpenninggrundande inkomst för personen enligt bestämmelserna i 25 kap.

Skälen för utredningens förslag

8.1.1 Inledning

Inom socialförsäkringen finns det vissa förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner). De arbetsbaserade förmånerna är tänkt som skydd mot inkomstbortfall som uppstår när en enskild är förhindrad att arbeta. Däremot måste inte en enskild alltid ha haft ett faktiskt inkomstbortfall för att kunna få en sådan förmån.¹ Det gäller exempelvis föräldrapenning där rätten till ersättningen villkoras av att föräldern vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete.²

En enskild som får en anställning med en avtalad anställningsdag blir försäkrad för arbetsbaserade förmåner från och med den avtalade dagen. Det gäller även om han eller hon skulle bli sjuk den aktuella dagen. För övriga enskilda gäller försäkringen från och med den första arbetsdagen.³

¹ Ett exempel på sådan förmån är föräldrapenning. Rätten till förmånen villkoras av att föräldern vårdar barnet och avstår från förvärvsarbete (12 kap. 2 § socialförsäkringsbalken).

² 12 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB.

³ 6 kap. 8 § första stycket SFB.

I dagens regelverk används sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som ett beräkningsunderlag för följande arbetsbaserade förmåner som utbetalas per dag⁴:

- Sjukpenning
- Gravitetetspenning
- Rehabiliteringspenning
- Föräldrapenning
- Tillfällig föräldrapenning
- Närståendepenning.

När en enskild slutar att förvärvsarbete omfattas han eller hon av en så en kallad efterskyddstid. Med efterskyddstid menas att den arbetsbaserade försäkringen gäller i tre månader efter den dag arbetet upphörde av en annan anledning än semester, ferier eller motsvarande uppehåll.⁵ Även den enskildes SGI är skyddad mot sänkning under samma tidsperiod. Om vissa villkor är uppfyllda fortsätter den enskildes SGI vara skyddad mot sänkning även efter tre månader efter förvärvsavbrottet.⁶ Ett skydd mot sänkning av enskilds SGI kallas för SGI-skydd.

Enligt 6 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (SFB) fortsätter emellertid efterskyddstiden att gälla så länge en person omfattas av bestämmelserna om SGI-skydd. Det innebär att försäkringen fortsätter att gälla under SGI-skyddad tid. Det är alltså situationer som innebär att försäkringen kan fortsätta att gälla längre än tre månader efter att någon har slutat arbeta. SGI-skyddad tid finns i följande situationer när personen gör avbrott i arbetet för:

- Studier⁷
- Periodiskt ekonomiskt stöd⁸
- Arbetsmarknadspolitiska åtgärder med mera⁹

⁴ Jfr 6 kap. 6 § SFB.

⁵ 6 kap. 8 § andra stycket och 24 kap. 2–3 §§ SFB.

⁶ Jfr 26 kap. 9 § SFB.

⁷ 26 kap. 11 § SFB.

⁸ 26 kap. 12 § SFB.

⁹ 26 kap. 13 § SFB.

- Graviditet¹⁰
- Föräldraledighet¹¹
- Plikttjänstgöring samt annan militär utbildning och tjänstgöring.¹²

8.1.2 6 kap. 10 § SFB behöver revideras

Som nämns i kapitel 5 och kapitel 11 finns det en del problem med dagens regelverk för SGI-skydd. I korthet kan sägas att regelverket har en tendens att ge dramatiska och oproportionerliga konsekvenser för vissa enskilda. Regelverket är även komplext och svåröverskådligt. Därför finns det ett reformbehov av SGI-skydden.

Som ett led i detta reformarbete föreslår vi därför att SGI-skydden ska integreras i ett nytt SGI-system som vi kallar för historisk beräknad SGI. Med historisk beräknad SGI menas att en persons SGI beräknas på inkomster som han eller hon har haft. Historisk SGI ska beräknas för en enskild som under en ramtid på tolv månader, som föregått den månad som den SGI ska beräknas för, haft en förvärvsinkomst eller fått en socialförsäkringsförmån som kan ligga till grund för beräkning av SGI. Rätten till en historisk beräknad SGI kommer därför inte alltid vara beroende av om en person har haft arbetsinkomster eller inte. I vissa fall kommer det alltså räcka med att det i ramtiden finns en ersättning som kan beaktas vid beräkningen av SGI.

Den nuvarande utformningen av 6 kap. 10 § SFB om förlängt efterskyddstid villkoras av att en person ska omfattas av SGI-skydd. Dagens regelverk medger således inte en beräkning av historisk beräknad SGI. För att förslaget om historisk beräknad SGI ska kunna genomföras måste därför den aktuella bestämmelsen revideras. Det innebär att 6 kap. 10 § SFB ska ändras på så vis att efterskyddstiden för försäkringen för de arbetsbaserade förmånerna ska fortsätta gälla så länge det går att fastställa en historisk SGI för en person.

Den som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner.¹³ Enligt den föreslagna revideringen av 6 kap. 10 § SFB fortsätter försäkringen för arbetsbaserade förmåner att gälla även under

¹⁰ 26 kap. 14 § SFB.

¹¹ 26 kap. 15 § SFB.

¹² 26 kap. 16 § SFB.

¹³ 6 kap. 6 § SFB.

en tid efter att den enskilde har arbetat i Sverige, så länge en SGI kan bestämmas för honom eller henne. Det innebär att enskilda som har slutat arbeta kommer att fortsätta att vara försäkrade för arbetsbaserade förmåner så länge de har haft inkomster av arbete i Sverige, eller har befunnit sig i någon sådan situation som innebär att inkomsten är skyddad, under det senaste året.

För försäkringen för arbetsbaserade förmåner har det ingen betydelse om den enskilde befinner sig i Sverige eller inte. Om den enskilde lämnar Sverige för att arbeta i ett annat land inom EU/EES-området innebär dock reglerna i förordning 883/04 att endast arbetslandets lagstiftning ska tillämpas för honom eller henne beträffande de förmåner som omfattas av förordningens sakområde. Om den enskilde börjar arbeta i ett land utanför EU/EES-området kan personen fortfarande vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner i Sverige. Det finns dock särskilda villkor för att få vissa förmåner vid utlandsvistelse.¹⁴

¹⁴ 6 kap. 15–16 §§ SFB.

9 Särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i vissa situationer

Detta kapitel redogör för ett antal olika förslag som går utanför ramarna för den modell som vi föreslår i detta betänkande. Så långt det har varit möjligt har vi byggt regelverket utifrån att kunna hantera så många situationer som möjligt, men trots detta kommer vi med några olika undantag. Dessa regler kompletterar det regelverk som gäller för fastställande av SGI enligt våra förslag.

De situationer där vi har kompletterat regelverket är för stipendiater med statliga konstnärspolitiska stipendier, uppbyggnadsskede för företagare, nytillträdda till arbetsmarknaden och kompensation för avtalat korttidsarbete.

9.1 Statliga konstnärspolitiska stipendier får räknas som sjukpenninggrundande inkomst

Utredningens förslag: Statliga konstnärspolitiska stipendier ska räknas som inkomst av anställning vid beräkning av historisk inkomst oavsett om mottagaren bedriver näringsverksamhet eller inte.

Stipendiebeloppet ska fördelas jämnt över den period som stipendiet avser.

Under tid som en enskild mottar konstnärspolitiskt stipendium ska vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst bortses från del av sjukpenninggrundande inkomsten som grundas på det konstnärspolitiska stipendiet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter

om vilka statliga konstnärspolitiska stipendier som får räknas som sjukpenninggrundande inkomst.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om konstnärspolitiska stipendier

De nationella kulturpolitiska målen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) slår fast att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet samt att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att
- utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan, samt
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

I skrivelsen *Politik för konstnärers villkor* beskrivs också att de professionella konstnärerna är själva fundamentet för ett levande kulturliv. De står således i kulturpolitikens centrum och spelar en avgörande roll för att målen ska kunna uppnås.

Den statliga myndighet som främst är ansvarig för genomförandet av regeringens konstnärspolitik är Konstnärsnämnden. Myndigheten har till uppgift att främja konstnärers möjligheter att utveckla sitt konstnärskap och att verka för konstnärlig utveckling genom att fördela statliga stipendier och andra statliga bidrag och ersättningar, samt genom andra främjande åtgärder. Bidrag fördelas bland annat i form av arbetsstipendier, projektbidrag, långtidsstipendier och bidrag för internationellt kulturutbyte. Sveriges Författarfond har regeringens uppdrag att fördela den statliga bibliotekersättningen, talboksersättningen samt olika statliga stöd och bidrag till författare, översättare, kulturjournalister och dramatiker. En del av de kultur-

dans, bild, teater och film.³ Av alla konstnärer var det 76 procent som uppgav att de inte haft någon del av inkomsten baserad på stipendier eller priser. Högst andel återfanns bland teaterkonstnärer (91 procent) följt av musiker (80 procent). Det var främst konstnärer inom områdena ord samt Bild och form som redovisade att en högre andel av deras inkomst kom från stipendier och priser. Inom området ord var det 18 procent som uppgav att 40 procent eller mer av inkomsten kom från stipendier och priser, inom Bild och form var det 16 procent. Sammanfattningsvis var det konstnärer som befann sig inom områden där anställning och utövande dominerar som erhöll en lägre andel stipendier, bidrag och priser än dem som befann sig inom områden där egenföretagandet och upphovspersonerna var i majoritet.

Även om nämnda statistik får anses vara delvis utdaterad bedöms ändå stipendier ha betydelse för de ekonomiska förhållandena som kulturskaparna lever under i dag.

Behov av förstärkt socialförsäkringskydd för mottagare av konstnärspolitiska stipendier

För att de kulturpolitiska målen ska kunna förverkligas är det viktigt att det allmänna ger kulturskapare och konstnärer så goda förutsättningar som möjligt för att utöva sitt konstnärliga värv. Som nämnts är utgivandet av statliga konstnärspolitiska stipendier ett led i denna riktning. Genom stipendiegivandet har staten sålunda klargjort att den vill stimulera mottagarna till fortsatt verksamhet inom respektive konstnärligt område. Det vore därför rimligt om staten också fullföljde åtagandet och såg till att mottagaren också omfattades av socialförsäkringssystemet inom stipendiesystemet.

Ett socialförsäkringssystem kännetecknas av ett ekonomiskt skydd vid inkomstbortfall. Det är därför viktigt med ett ekonomiskt skydd när en persons livssituation medför en nedgång eller upphörande av förvärvsarbete. En sådan situation kan uppstå när en mottagare i samband med mottagandet av ett statligt stipendium går ner i arbetstid eller upphör med sitt förvärvsarbete under en stipendieperiod. Ett problem som kan uppstå för mottagare av statliga stipendier är emellertid att de kan stå utan den sociala tryggheten om de till exempel blir sjuka under eller precis efter stipendieperioden. Under en sti-

³ *Konstnärernas inkomster, arbetsmarknad och försörjningsmönster*, 2011.

pendieperiod finns risken att mottagaren av stipendiet inte har haft någon annan inkomst än just stipendiet och att den sjukpenninggrundande inkomsten därmed blir noll efter stipendietidens slut. För att minska sårbarheten och öka tryggheten för kulturskapare och konstnärer behöver därför deras socialförsäkringsskydd förstärkas i möjligaste mån, något som direktiven till föreliggande utredning också slår fast.

Vårt förslag om att införa historisk beräknad SGI ger i sig ett förstärkt skydd för kulturskapare och konstnärer. Med historisk beräknad SGI menas att en persons SGI beräknas på inkomster som han eller hon har haft. En så kallad historisk SGI beräknas för en person som under en ramtid på tolv månader som föregått den månad som SGI ska beräknas för, haft förvärvsinkomster som kan ligga till grund för beräkning av SGI. För en person som gått ner i arbetstid eller upphört med sitt förvärvsarbete på grund av mottagandet av ett stipendium ger inte historisk SGI ett tillräckligt starkt skydd. Så kan vara fallet för en person som mer än ett år innan tidpunkten för beräkningen av SGI avbrutit sitt förvärvsarbete. Det finns därför behov av att ytterligare förstärka socialförsäkringsskyddet för personer i sådana situationer.

Bör perioder med konstnärspolitiska stipendier bli överhoppningsbara?

I utredningen *Från kris till kraft* görs bedömningen att det krävs förändringar så att de konstnärer som tilldelas statliga stipendier får bättre förutsättningar att ta del av de sociala trygghetssystemen. Utredningen föreslår därför att regeringen ska tillsätta en utredning om hur perioder med statliga stipendier kan göras överhoppningsbara så att konstnärer kan basera sin a-kasseersättning eller SGI på arbete och inkomster före stipendieperioden.⁴

Vi har övervägt att införa överhoppningsbar tid som SGI-skydd. Det finns emellertid vissa svårigheter med att använda överhoppningsbar tid. I kapitel 13 redogörs närmare för svårigheterna och våra överväganden om att införa överhoppningsbar tid. Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att överhoppningsbar tid inte bör införas som SGI-skydd.

⁴ SOU 2021:21 s. 248.

Bör samtliga konstnärspolitiska stipendierna göras avgiftspliktiga?

Ett sätt att förstärka socialförsäkringsskyddet skulle kunna åstadkommas genom att låta de konstnärspolitiska stipendierna bli avgiftspliktiga och utgöra underlag för socialavgifter i form av arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. En konsekvens av ett sådant förfarande skulle då bli att de korta skattefria stipendierna även skulle komma att beskattas i inkomstslaget tjänst eller i inkomstslaget näringsverksamhet om mottagaren är en egen företagare. Det går därför inte att utesluta att stipendiegivarna, i syfte att få till ett nollsummespel med anledning av avgifts- och skatteeffekterna, kommer att sänka stipendiebeloppen. En sådan åtgärd skulle troligen medföra ett stort ekonomiskt bortfall för stipendiaterna eller att färre stipendier skulle utdelas. Men en sådan åtgärd skulle även få konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen och pensionssystemet eftersom stipendierna skulle komma att utgöra underlag för beräkning av övriga socialförsäkringsförmåner. För att inte urholka stipendiernas värde skulle det krävas att stipendiernas belopp höjs med motsvarande den summa som utgörs av kostnaden för de sociala avgifterna. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att en sådan åtgärd ligger utanför ramarna för vårt uppdrag avstår vi därför ifrån att lägga fram ett sådant förslag.

Bör konstnärspolitiska stipendier jämföras med inkomst från förvärvsarbete vid beräkning av SGI?

Ett annat sätt att förstärka socialförsäkringsskyddet kan åstadkommas om man tillåter att konstnärspolitiska stipendier, under vissa förutsättningar, får ligga till grund för beräkning av SGI. På så vis skulle konstnärligt arbete främjas under tid med stipendier utan rädsla för att stå utan socialförsäkringsskydd.

Vi föreslår att SGI som huvudregel ska utgöras av inkomster som är underlag för socialavgifter. Med inkomster som är underlag för socialavgifter menas sådana förvärvsinkomster som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för (inkomster som är underlag för arbetsgivaravgifter) och en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980) (inkomster som är underlag för egenavgifter). Med andra ord ska SGI utgöras av inkomster som kommer från en enskild persons förvärvsarbete.

Den omständigheten att konstnärspolitiska stipendier inte direkt kan jämföras med inkomst från förvärvsarbete bör emellertid inte omedelbart begränsa möjligheten för att de ändå kan anses ligga till grund för beräkning av SGI. Ett syfte med att ha ett förvärvsarbete är att få ersättning för det arbete man utför (och är i många fall ett led i att klara sitt uppehälle). Ett konstnärspolitiskt stipendium fyller i mångt och mycket den funktionen, i synnerhet då ett syfte med stipendier är att främja konstnärers möjligheter att bedriva, fördjupa och utveckla sin konstnärliga verksamhet. Syftet med stipendiet kan därför i vissa delar likställas med ett arbete, även om stipendiegivaren, till skillnad mot en arbetsgivare inte kräver en motprestation likt en arbetsgivare.

Lagstiftaren ger redan i dag ett förstärkt socialförsäkringsskydd för vissa personer som anses vara skyddsvärda trots att de inte har några förvärvsinkomster. I socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som ger en person möjlighet till en fiktiv SGI, trots att han eller hon inte har några förvärvsinkomster. Bestämmelserna om fiktiv SGI omfattar egna företagare som bedriver enskild näringsverksamhet, handelsbolagsägare och vissa aktiebolagsägare under respektive företags första 36 månader.⁵ I korthet innebär det att den som startar ett företag under företagets uppbyggnadsskede får en fiktiv SGI som motsvarar minst vad en anställd med liknande arbetsuppgifter skulle ha haft. Införandet av dessa bestämmelser motiverades med att den osäkerhet och oförutsägbarhet för egna företagares SGI som tidigare rådde, ansågs vara hämmande för nyföretagande.⁶ Visserligen förväntas de egna företagarna öka sina förvärvsinkomster efter uppbyggnadsskedet, men det ställs inte som något villkor av att så måste ske för bestämmelsernas tillämplighet. Tvärtom kan en egen företagare omfattas av ett nytt uppbyggnadsskede för det fall han eller hon blir tvungen att lägga ner en verksamhet för att därefter starta ny verksamhet.

Till skillnad mot egna företagare som får en fiktiv SGI utan krav på förvärvsinkomster, skulle storleken av SGI för mottagaren av konstnärspolitiska stipendier baseras på stipendiebeloppet.

Sammanfattningsvis finns det argument för att låta konstnärspolitiska stipendier ligga till grund för beräkning av SGI. Enligt vår mening finns det inga legala hinder mot att låta dessa stipendier vara

⁵ 25 kap. 7 a och 9 §§ socialförsäkringsbalken.

⁶ Prop. 2009/10:120 s. 60 f.

SGI-grundande. Detta ställningstagande förstärks inte minst av det faktum att det i dag inte alltid ställs krav på att det ska finnas faktiska förvärvsinkomster för att SGI ska kunna fastställas för vissa skyddsvärda personer. Vi vill i detta sammanhang understryka att syftet inte är att utöka inkomster som kan ligga till grund för SGI, utan att skapa ett slags SGI-skydd för den specifika gruppen som är mottagare av konstnärspolitiska stipendier. Om dessa stipendier får ligga till grund för beräkning av SGI skickar det en stark signal om att det allmänna tar de kulturpolitiska målen på allvar och värnar om att socialförsäkringen ska vara ett trygghetssystem för alla. Vi anser därför att det föreligger ett starkt allmänintresse för att låta konstnärspolitiska stipendier, under vissa förutsättningar, ligga till grund för beräkning av SGI. Detta utgör ett avsteg från principen om att endast förvärvsinkomster ska ligga till grund för beräkning av SGI, men är enligt vår bedömning rimligt i förhållande till de övergripande kulturpolitiska målsättningarna samt i relation till den fiktiva SGI som beräknas vid en egenföretagares uppbyggnadsskede.

I enlighet med vårt direktiv har vi i uppgift att i första hand se över skyddet för mottagare av konstnärspolitiska stipendier. Med hänsyn till att vårt direktiv är styrande för vårt uppdrag föreslår vi därför att endast statliga konstnärspolitiska stipendier ska ligga till grund för beräkning av SGI. Men ett resonemang om ett starkt allmänintresse skulle kunna föras även för andra typer av stipendier och inom andra områden än enbart kultur, som exempelvis stipendier inom idrottsområdet och inom universitet och högskolor.

De statliga konstnärspolitiska stipendierna regleras i dag i förordningar. Det ter sig därför som naturligt att omfattningen av de SGI-grundande stipendierna inte bör regleras i socialförsäkringsbalken, utan i en förordning. På så vis kommer inte en fullständig uppräknings av stipendier som kan jämföras med inkomst från eget arbete göras i socialförsäkringsbalken. En sådan ordning kommer göra regelverket mer flexibelt.

Med hänsyn till att konstnärspolitiska stipendierna får behållas även under tid då en socialförsäkringsförmån aktualiseras kommer följaktligen förmånen i fråga att utgå med ett för högt belopp om stipendierna ligger till grund för beräkning av SGI. För att undgå att en förmån utgår med ett för högt belopp bör därför storleken på SGI under sådan tid beräknas på en SGI som inte omfattar stipendierna. Det innebär att ersättningen beräknas utifrån stipendiatens övriga

sjukpenninggrundande inkomster upp till inkomsttaket för SGI. Om det blir aktuellt att fastställa SGI efter tid med stipendier är vårt förslag att konstnärspolitiska stipendier ska ingå i beräkningen av SGI, eftersom det då inte längre föreligger någon risk för överkompensation.

I praktiken innebär detta att dessa stipendier endast kommer att beaktas vid beräkning av historisk SGI. En beräkning av historisk SGI förutsätter emellertid det finns en ramtid för beräkning av de inkomster som ska beaktas. Med hänsyn till att vissa stipendier utbetalas som engångsbelopp kan det komma att innebära att ett stipendiebelopp hamnar utanför ramtiden, trots att stipendiet är avsett att omfatta en period som ska hamna inom aktuell ramtid. Vid en sådan situation skulle en stipendiat därmed inte få tillgodoräkna sig vissa delar av stipendiet som SGI. Av denna anledning föreslår vi att stipendiebeloppet ska fördelas jämnt över den tid som stipendiet avser.

Konstnärspolitiska stipendier som delas ut av kommuner och regioner

Vi har tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) genomfört en enkätundersökning för att få en bild av hur många konstnärspolitiska stipendier som årligen delas ut av kommuner och regioner. Av undersökningen framkom att de stipendier som ges ut av SKR uppgår till cirka 25 miljoner kronor fördelat på cirka 500 personer. Maximi- respektive minimibeloppet för de kommunala stipendierna uppgår till 1 080 000 kronor respektive 250 kronor. För de regionala stipendierna uppgår beloppen till 2 500 000 kronor respektive 10 000 kronor.

Om kommuners och regioners stipendier skulle beaktas vid beräkning av SGI skulle de lägsta stipendierna ha en förhållandevis liten effekt på mottagarnas SGI. Eftersom det är fråga om punktstipendier ska de därför anses utges för en period om ett år. Detta motsvarar cirka 21 kronor (250 kronor / 12 månader) respektive 833 kronor (10 000 kronor / 12 månader) per månad. Vi finner det svårt att motivera ett förstärkt socialförsäkringsskydd för stipendier som har en marginell effekt på beräkningen av SGI, och i synnerhet i ljuset av den administrationskostnad som uppstår för det allmänna avseende hanteringen av stipendierna i SGI-hänseende. Detta skulle dock kunna lösas genom införande av en beloppsgräns för de stipendier

som kan beaktas. Men en sådan ordning ger i sin tur upphov till avgränsningsproblem. Vi kan inte inom ramen för denna utredning närmare utreda en sådan beloppsgräns. Mot denna bakgrund avstår vi från att lägga förslag om att kommunala och regionala konstnärspolitiska stipendier ska beaktas vid beräkning av SGI.

9.2 Uppbyggnadsskede, temporär SGI baserad på näringsverksamhet

Utredningens förslag: För en enskild som bedriver näringsverksamhet i aktieföretagsform och är företagare i den mening som avses i 34–34 c §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, eller som bedriver näringsverksamhet i någon annan form, ska den förväntade inkomsten av näringsverksamhet enligt 11 § beräknas till ett belopp som minst motsvarar en förväntad inkomst som skulle ha beräknats för den enskilde om han eller hon hade fått skälig lön för motsvarande arbetsuppgifter som anställd.

Beräkningen av förväntad inkomst enligt första stycket gäller under en tid om 36 månader räknat från den månad då en anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har gjorts eller borde ha gjorts (uppbyggnadsskedet). I det fall den enskilde inte är skyldig att göra en anmälan för registrering, ska uppbyggnadsskedet räknas som om en sådan skyldighet hade funnits.

Om den enskilde efter det att anmälan om registrering enligt andra stycket gjordes, borde ha gjorts eller ska anses som gjord, börjar bedriva samma verksamhet i en annan sådan företagsform som avses i första stycket ska uppbyggnadsskedet räknas från det att den första näringsverksamheten påbörjades.

Vid beräkning av historisk inkomst av näringsverksamhet beaktas inkomster från näringsverksamhet som framgår av beslut om slutlig skatt för första året (år 1) och andra året (år 2) som föregår året som den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas. Om det i år 1 eller år 2 finns en period där den enskilde omfattades av reglerna om uppbyggnadsskede, ska det årets inkomst fastställas till inkomsten under uppbyggnadsskedet om det därigenom blir högre.

Skälen för utredningens förslag

Dagens regelverk

Reglerna kring uppbyggnadsskede infördes i Socialförsäkringsbalken 2010 och innebar att personer som startar egen verksamhet ska omfattas av ett generellt uppbyggnadsskede. Det innebar att en företagare under 24 månader har rätt att få en SGI som motsvarar vad en anställd skulle få för liknande arbete. När reglerna infördes så omfattades inte personer som arbetar i aktiebolag då dessa anses som anställda. Införandet av regeln byggde i delar på att det fortsättningsvis skulle finnas möjligheter att en person kunde få en SGI för en längre tid än 24 månader efter en individuell bedömning enligt föreskrift från Riksförsäkringsverket (RFFS: 1998:12). Dock fastställde Högsta förvaltningsdomstolen 2014 att Socialförsäkringsbalken innehöll uttömmande regler om hur SGI skulle beräknas för personer i denna situation varför föreskriften saknade legalt utrymme och befanns strida mot lagen.

Av denna anledning fann den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21) att skyddet för dessa grupper behövde stärkas ytterligare. Det medförde att i regeringen i en proposition från 2018 ändrade till att uppbyggnadsskedet ska gälla i 36 månader och att uppbyggnadsskedet även ska omfatta aktiebolag.

Reglerna innebär i korthet att vid registrering av ett företag, och 36 månader därefter, kan en SGI fastställas i enlighet med reglerna för uppbyggnadsskede, det vill säga en SGI som motsvarar vad en anställd skulle få för liknande arbete. Det spelar ingen roll om en faktisk registrering gjordes eller inte då perioden på 36 månader räknas från när registreringen gjordes, borde ha gjorts eller ska anses som gjord. Den inkomst som Försäkringskassan utgår ifrån, det vill säga vad en anställd får för liknande arbete, fastställs baserat på uppgifter om lön som finns i Statistiska Centralbyråns statistik om löner. Så beroende på omfattning och vilket yrke som bedöms ligga nära den verksamhet som bedrivs inom företaget fastställs SGI för ett uppbyggnadsskede.

I relation till våra förslag

Vår bedömning är att denna regel inte är i konflikt med övriga förslag som vi lämnar i detta betänkande och vi ser ingen anledning till att regeln i sig behöver förändras. Vår bedömning är att den fungerar väl i dag och att trots att det blir en individuell bedömning från fall till fall av Försäkringskassan angående vilket yrke som anses som liknande, ser vi inget lämpligare alternativ i relation till våra övriga förslag.

Då våra förslag hur SGI fastställs för företagare innebär att det är fler år som beaktas innebär detta att en del av dessa år kan vara år som varit uppbyggnadsskeden. Uppbyggnadsskedet kan vara delar av ett år beroende på när uppbyggnadsskedet initieras och när en förmån söks. Det innebär att uppbyggnadsskedet teoretiskt kan ingå i den ramtid som SGI grundas på till mindre del (delar av första året som ingår i ramtiden), eller till stor del (hela uppbyggnadstiden utgör ramtiden). Vår bedömning är att vissa av dessa år ska kunna beaktas när en SGI baseras på historiska inkomster av näringsverksamhet, dock inte samtliga. Vårt förslag är att de två första åren ska kunna beaktas. Det innebär att när en SGI fastställs för perioden efter uppbyggnadsskedet kommer 24 månader av uppbyggnadsskede att ingå i SGI. Två år efter uppbyggnadsskedet kommer 12 månader att motsvaras av uppbyggnadsskede. År tre kommer inget år med uppbyggnadsskede att tillgodoräknas i fastställandet av historisk SGI för näringsverksamhet.

Vår bedömning är att den merkostnad som detta kan bidra till är relativt blygsam. För att det överhuvudtaget ska bli en merkostnad innebär det att en företagare har behov av en förmån, och det under en begränsad tid. Vidare måste företagarens inkomster från denna verksamhet understiga vad en anställd i ett liknande arbete skulle haft för inkomst.

9.3 Nyttillträde

Utredningens förslag: En enskild som har avslutat studier på en utbildningsnivå och som inte avser att fortsätta studera ska anses som nyttillträdd på arbetsmarknaden om han eller hon påbörjar en anställning inom 12 månader från utgången av den månad som studiernas avslutades.

Det finns tre utbildningsnivåer:

1. Grundskolenivå, som avser studier som omfattas av 10–12 kap. och 20 kap. skollagen (2010:800).
2. Gymnasienivå, som avser studier som omfattas av 16–17 och 19–20 kap. skollagen och Allmän kurs på folkhögskola.
3. Högskolenivå, som avser studier som omfattas av högskolelagen (1992:1434) eller lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.

Vid beräkning av aktuell inkomst ska den enskilde anses ha börjat arbeta i anställningen från utgången av den månad då han eller hon avslutade studierna. Anställningen ska därefter anses pågå under en tid om 12 månader, även om anställningen varar kortare tid.

Vid beräkning av historisk inkomst ska den enskilde anses ha arbetat i anställningen från utgången av den månad då han eller hon avslutade studierna och tolv månader framåt, även om anställningen har varat kortare tid.

En enskild kan inte vara nytillträdd mer än en gång per utbildningsnivå.

Skälen för utredningens förslag

Överväganden

De förslag som vi lämnar i detta betänkande tar viss hänsyn till personer som påbörjar ett nytt arbete, alternativt byter arbete eller av andra skäl får en högre framåtsyftande inkomst jämfört med en historisk inkomst. Vi ser att det finns flera olika skäl till att det ska finnas en möjlighet till att SGI kan fastställas utifrån en framåtsyftande inkomst, se avsnitt 7.7 och 7.8 vad gäller förslaget i sin helhet.

En central del av denna regel är att den gäller endast under den period som personen har en pågående anställning. Efter anställningens slut övergår SGI till att beräknas på historiska inkomster enligt våra förslag. Detta medför att personer som inte har arbetat åtminstone 12 månader kommer att kunna få en SGI som grundar sig på inkomster för färre antal månader. Om en persons första anställning är relativt kort, och om inkomsterna inte är väldigt höga, medför det

att en SGI som baseras på historiska inkomster kan komma att bli relativt låg. Till exempel, om en person har en anställning under en månad med en lön på 30 000 kronor skulle en förmån som sjukpenning på heltid bli cirka 30 000 kronor / $12 \times 0,8 \times 0,97 = 1\,940$ kronor per månad.

Enligt dagens regelverk kan en person få en SGI om han eller hon kan antas ha inkomster i minst sex månader, det vill säga att kvalifikationsregeln är något mer restriktiv vad gäller anställningstid för att kunna få en SGI jämfört med de förslag vi lägger i detta betänkande. Samtidigt finns det i dagens regelverk ingen begränsning hur länge denna SGI ligger fast så länge han eller hon omfattas av ett SGI-skydd. I det regelsystem som vi föreslår kan inte en SGI beslutas på obestämd tid då SGI beräknas antingen utifrån pågående anställning eller på historiska inkomster. Det vill säga, genom våra förslag är det sociala skyddet lättare att få, men ersättningsnivån är mer proportionell mot det de försäkrade har betalat i socialavgifter (eller kommer att betala i socialavgifter) under pågående anställning.

Vi anser dock att det kan finnas situationer där det behövs ett särskilt skydd för personer som har nyttillträtt på arbetsmarknaden. Detta skydd syftar till att personer inte ska dra sig för att söka sitt första arbete i stället för att uppbära andra förmåner eller bidrag som i sig skulle ha gett ett bättre socialt skydd än om SGI beräknas på historiska inkomster. För att incitamentet att ta sitt första arbete ska vara starkt bedömer vi således att ett särskilt skydd bör finnas under en längre period än endast under anställningstiden.

Denna särskilda regel kring nyttillträde syftar alltså till att stärka skyddet för personer som inte har haft möjligheter att arbeta upp sin SGI. Det är vår bedömning att om det för dessa personer inträffar en omständighet som resulterar i exempelvis långvarig sjukskrivning blir annars det sociala skyddet något svagt.

Dock är den grupp som detta särskilda skydd avser att fånga inte helt lätt att definiera. Det kan finnas flera skäl till att personer inte har haft möjlighet att arbeta upp sin SGI. Det är vår uppfattning att denna särskilda regel inte bör omfatta samtliga försäkrade, utan det ska vara ett undantag. Utgångspunkten är att regeln ska gälla för personer som försöker etablera sig på arbetsmarknaden. Ett sätt att definiera denna grupp kan därför vara att nyttillträdestiden ska föregås av studier. Det skulle även kunna finnas andra situationer som kan likställas med studier när det gäller etablering på arbetsmarknaden, men

det är svårt att definiera dessa grupper. Därför föreslår vi att endast studier är den aktivitet som måste föregå anställningstiden för att det ska beaktas enligt denna regel.

Den period, nyttillträdestiden, där en anställning ska ha påbörjats efter studierna uppgår som längst till tolv månader.

Om en anställning påbörjas under nyttillträdestiden ska inkomsterna som kommer av anställningen att räknas bakåt till den månad som följer på studiernas avslutande, och som längst framåt i tiden så att det totalt blir tolv månader.

Exempel

En enskild har avslutat sina studier i juni 2021. Den enskilde har svårt att hitta arbete på en gång och det dröjer till april 2022 innan han eller hon får en tidsbegränsad anställning på två månader där inkomsten är 25 000 kronor per månad. Sedan blir den enskilde allvarligt sjuk i september 2022. Utan ett särskilt skydd för nyttillträde skulle den enskilde få en SGI beräknad på historisk inkomst. Hans eller hennes SGI skulle då beräknas till 50 000 kronor och en sjukpenning skulle hamna på cirka 3 200 kronor i månaden ($50\,000 \text{ kronor} / 12 \text{ månader} \times 0,8 \times 0,97$). Med nyttillträdesregeln som vi föreslår skulle den enskilde få ett förstärkt skydd genom att han eller hon skulle få räkna inkomsten från anställning under nyttillträdestiden från studiernas avslutande juli 2021 till juni 2022. Om den enskilde då skulle få sjukpenning från och med september kommer ramtiden att sträckas sig från juli 2022 bakåt till augusti 2021. Denna ramtid har 11 månader med nyttillträdestid. Det innebär att en sjukpenning som grundas på en SGI för nyttillträde enligt ovan skulle bli cirka 17 800 kronor per månad ($25\,000 \text{ kronor} \times 11 \text{ månader} / 12 \text{ månader} \times 0,8 \times 0,97$).

En konsekvens av detta extra skydd är att enskilda som har förutsättningar att planera in en period med förmån kan förlägga denna efter period med studier och en period med en tidsbegränsad anställning, och då få en SGI i enlighet med nyttillträdesregeln. Det vill säga att om en enskild till exempel har planerat en föräldraledighet någon tid efter att en tidsbegränsad anställning har upphört kommer han eller hon att omfattas av nyttillträdesregeln och kunna få föräldrapenning under de månader som ligger inom nyttillträdestiden. Dock måste den

enskilde liksom för alla som omfattas av denna regel påbörjat anställningen senast tolv månader efter sina studier, samt att storleken på den totala inkomsten som ingår i ramtiden enligt nyttillträdesregeln beror på tiden mellan studiernas upphörande och hur många månader som ingår i ramtiden.

Vilka studier ska ha avslutats?

Syftet med vårt förslag är alltså att ge ett försäkringsskydd för enskilda som efter avslutade studier inte har hunnit arbeta minst ett år och på så vis kvalificerat sig till en SGI som kan beräknas på historisk inkomst motsvarande en helårsinkomst. Frågan är då vilka studier som den enskilde ska ha avslutat för att han eller hon därefter ska kunna anses vara nyttillträdd på arbetsmarknaden.

Eftersom vår utgångspunkt är att ge skydd till enskilda som är nya på arbetsmarknaden, är det därför rimligt att inte någon utbildningsnivå ges företräde framför någon annan. Med utbildningsnivå menas i detta sammanhang studier på grundskole-, gymnasie- eller högskolenivå. Vi bygger vårt ställningstagande på följande omständigheter.

I Sverige råder det skolplikt. Den inträder på höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år.⁷ Skolplikten upphör normalt vid utgången av vårterminen det tionde året eller, om eleven går i specialskolan, det elfte året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.⁸ Eftersom det inte finns något lagkrav på att en enskild ska studera vidare på gymnasiet finns det därför enskilda som inte väljer att studera vidare efter grundskolan. Vi finner inte några sakliga skäl för att denna grupp inte ska anses vara nyttillträdd på arbetsmarknaden.⁹ Av denna anledning bör de olika grundskoleformerna som anges i 10–12 kap. skollagen kunna utgöra sådana studier som kan avslutas för att en enskild därefter ska kunna få anses vara nyttillträdd på arbetsmarknaden.

Vi anser att samma skydd bör ges till enskilda som tillträder arbetsmarknaden efter gymnasiestudier. Därför bör enskilda som avslutar

⁷ 7 kap. 10 § skollagen.

⁸ 7 kap. 12 § skollagen.

⁹ Som huvudregel får en enskild som inte fyllt 18 år ingå bindande avtal (9 kap. 1 § föräldrabalken). Det finns dock undantag till denna regel. En enskild som har fyllt 16 år får nämligen på egen hand ingå anställningsavtal (6 kap. 12 § föräldrabalken). Det krävs då att en vårdnadshavare har samtyckt till det.

någon av de gymnasieskoleformerna som anges i 16–17 och 19 kap. skollagen också kunna omfattas av reglerna om nytillträde.

Folkhögskoleutbildningar utgör ett alternativ och ett komplement till gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Folkhögskolans behörighetsgivande kurs, Allmän kurs, finns på landets alla folkhögskolor och riktar sig till enskilda som inte är klara med sin grundskole- eller gymnasieutbildning. Efter att ha avklarat Allmän kurs kan en enskild alltså bli behörig att söka till studier på universitet, högskola eller yrkeshögskola. Detta talar för att Allmän kurs på folkhögskola bör jämföras med gymnasiestudier.

Även enskilda, som efter gymnasiet eller i förkommandefall efter grundskolan, väljer att studera vidare på en sådan kommunal vuxenutbildning som anges i 20 kap. skollagen, behöver omfattas av vårt föreslagna skydd.

Detsamma bör gälla för enskilda som fortsätter att med sådana högskole- eller universitetsstudier som omfattas av högskolelagen eller lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.

Vi anser sammanfattningsvis att nytillträde ska kunna aktualiseras efter avslutade studier på grund-, gymnasie- eller högskolenivå.

Hur länge måste studierna ha bedrivits?

Vårt förslag innebär alltså att reglerna om nytillträde kan aktualiseras efter studier på tre olika utbildningsnivåer. Tidsrymden för studierna på de olika utbildningsnivåerna kan i de flesta fallen anses vara väl avgränsade, i vart fall när det är fråga om studier på grund- och gymnasienivå. Det är emellertid svårare att avgränsa högskolenivå, i synnerhet om den enskilde studerat enstaka kurser och inte på ett program. Även om en enskild studerar enstaka kurser kan hans eller hennes ambition ändå vara att så småningom erhålla en högskole- filosofie- eller magisterexamen. Därtill kan även omfattningen av den totala studietiden vara jämförbar oaktat om den enskilde uppnår villkoren för någon av de nämnda examensformerna eller inte. Dylika omständigheter ger upphov till avgränsningsproblem och minskar således förutsebarheten av det aktuella skyddet.

Vidare är det inte säkert att den enskilde klarar av den utbildningsnivån som denne har påbörjat, trots att han eller hon har genomgått hela studieperioden. Om en sådan enskild går ut med ofullstän-

diga studieresultat, blir frågan om han eller hon kan anses ha klarat utbildningsnivån. Ett krav på att den enskilde måste ha genomfört hela den utbildningsnivån kommer vidare förutsätta att enskilda, som av olika skäl och mot sin vilja, behöver avsluta studierna i förtid i en svår situation om han eller hon kort tid därefter får ett oförutsett försäkringsfall under tid med arbete. En sådan situation kan uppstå om den enskilde har förbrukat samtliga veckor för studiestöd och måste klara sin försörjning på annat sätt. Det kan uppstå om en enskild på grund av ändrade familjeförhållanden behöver avbryta sina studier.

Vi anser sammanfattningsvis att det inte är lämpligt att ställa krav på vare sig omfattning eller studieresultat. Avsaknaden av dylika krav kan emellertid öppna upp för möjligheter för spekulation. Det ska därför inte vara så lättvindigt att en enskild bara genom att registrera sig på en utbildning ska anses ha uppfyllt villkoret för att tillgodoräkna sig en utbildningsnivå. Den enskilde ska därför på något sätt kunna visa att han eller hon de facto har påbörjat studierna och därefter gjort ett reellt försök att studera på den aktuella utbildningsnivån. Eftersom olika människor har olika förutsättningar går det därför inte med en närmare grad av precision att avgöra när ett reellt försök kan anses vara aktuellt. Av denna anledning framstår det som lämpligt att det ges ett visst bedömningsutrymme så att dylika beslut fattas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Hur många gånger kan enskild vara nytillträdd

Ett sätt att komma ut i arbete eller komma vidare i yrkeslivet är att studera. Utbildning ökar en enskilds chanser att få ett arbete. Om en enskild endast en gång skulle tillåtas att vara nytillträdd, skulle det till exempel för en enskild som direkt efter grundskolan väljer att ta en längre anställning därmed inte vara möjligt att också erhålla skydd vid ett senare tillfälle när han eller hon väljer att ta en högskoleexamen och sedan börjar arbeta. Vi anser att en sådan ordning kan ge alltför långtgående konsekvenser för vissa enskilda. Vi anser att det är lämpligare att ge enskilda möjligheter att studera på olika utbildningsnivåer och omfattas av reglerna om nytillträde efter varje enskild utbildningsnivå. En sådan ordning kan därför ses som ett uttryck för det allmännas stimulans till fortsatta studier.

Om en enskild kan vara nyutträd på olika utbildningsnivåer kommer det även att underlätta Försäkringskassans utredningsböroda, eftersom myndigheten i de flesta fall inte kommer att behöva gå alltför långt tillbaka i tiden för att klarlägga den enskildes tidigare arbetsförhållanden. Men för att reglerna om nyutträde inte ska urholkas framstår det som rimligt att en enskild inte ska kunna vara nyutträd mer än en gång per utbildningsnivå.

9.4 Avtalat korttidsarbete

Utredningens förslag: Vid situationer där arbetsgivare har beviljats stöd vid korttidsarbete ska, när en SGI beräknas på historiska inkomster för denna arbetsgivares arbetstagare, de inkomster som arbetstagaren har från denna arbetsgivare kompenseras på så sätt att de inkomster som skulle förelegat om inte beviljat korttidsarbete funnits, ska användas.

Skälen för utredningens förslag

9.4.1 Allmänt om avtalat korttidsarbete

Pandemin som varade under åren 2020 till 2022 bidrog till förändringar på arbetsmarknaden. De restriktioner och rekommendationer som Sverige införde under pandemin påverkade flera olika näringar på olika sätt. Vissa delar av arbetsmarknaden påverkades särskilt mycket, bland annat kulturverksamhet och hotell- och restaurangbranschen. Det var även flera andra näringar vars verksamhet beror på fysiska besök som påverkades negativt av förändrade besöksbeteenden. För att minska den påverkan som restriktionerna och rekommendationerna hade införde regeringen ett särskilt system med avtalat korttidsarbete. Där ett särskilt stöd för avtalat korttidsarbete kunde sökas av företag som drabbades av tillfälliga ekonomiska problem till följd av corona-pandemin. I praktiken innebar det att anställda gick ner i arbetstid under en period med nästan bibehållen lön, samtidigt som staten gick in och gav ekonomiskt stöd. Syftet var att företagen, genom permittering i stället för uppsägning, snabbt skulle kunna växla upp när situationen blev mer gynnsam. Villkoren för godkännandet är strikta och stödet ska bara lämnas i särskilda fall.

För att kunna få stöd i enlighet med dagens regelverk kring avtalat korttidsarbete ska det stå klart att det för företaget föreligger:

- tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter,
- att svårigheterna har orsakats av förhållanden utom företagets kontroll,
- att svårigheterna inte hade kunnat förutses eller undvikas, och
- att företagaren har gjort vad som går för att minska kostnaden för arbetskraft.

Stödet kan bara bli godkänt under förutsättning att företaget är långsiktigt konkurrenskraftigt. Ett godkännande får inte lämnas om företagaren vid tidpunkten för ansökan om godkännande är:

- skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning,
- föremål för företagsrekonstruktion, och
- på obestånd.

Företagaren måste dessutom ha tecknat avtal om korttidsarbete med sina arbetstagare innan perioden med korttidsarbete inleds.

Kostnaderna för stöd vid korttidsarbete delas mellan arbetsgivaren, arbetstagaren och staten. Staten står för en tredjedel av kostnaden oavsett hur stor arbetstidsminskningen är. För att arbetsgivaren ska ha rätt till stöd måste varje arbetstagare gå ner i arbetstid och lön enligt vissa lagstadgade nivåer:

- 12 procent av ordinarie lön och en arbetstidsminskning på 20 procent
- 16 procent av ordinarie lön och en arbetstidsminskning på 40 procent
- 20 procent av ordinarie lön och en arbetstidsminskning på 60 procent.

Nivåerna måste uppfyllas exakt, det vill säga att arbetsminskningen måste vara antingen 20, 40 eller 60 procent, ingen annan nivå uppfyller reglerna för att stödet ska utgå. Det medför att nivåerna för

ersättning uppdelat på arbetsgivare, arbetstagare och stat uppgår till olika nivåer sinsemellan, se tabell 9.1.

Tabell 9.1 Förteckning över andelar vid avtalat korttidsarbete

Nivå	Arbetstidsminskning	Arbetstagare (löneminskning)	Arbetsgivare	Stat
1	20 procent	12 procent	1 procent	7 procent
2	40 procent	16 procent	11 procent	13 procent
3	60 procent	20 procent	20 procent	20 procent

Källa: Skatteverket.

I ansökan om preliminärt stöd ska företagaren ange det stöd denne söker för stödmånaden för varje arbetstagare. Beräkningen ska göras per avtalsperiod enligt:

Preliminärt stöd = Ordinarie lön × arbetstidsminskning × närvarokvot × schablon

Avtalsperioden utgörs av dagarna från start- till slutdatum, definierat i avtal om korttidsarbete, inom stödmånaden. Det kan finnas flera avtalsperioder per arbetstagare inom en stödmånad. Den ordinarie lönen, det vill säga den lön som arbetstagaren skulle ha haft för stödmånaden, justeras genom att subtrahera den del som överstiger 44 000 kronor per månad och eventuella löneökningar som inträffar tiden efter jämförelsemånaden. Arbetstidsminskningen ska vara i enlighet med de fastställda nivåerna (20, 40 eller 60 procent) och närvarokvoten är antal ordinarie arbetsdagar under avtalsperioden (minus eventuell planerad frånvaro) dividerat med antal ordinarie arbetsdagar under perioden. Slutligen är schablonen 43 procent vilket avser att täcka statens tredjedel av kostnaden för korttidsarbete (33 procent) samt en tredjedel av de schablonmässigt beräknade arbetsgivaravgifterna (10 procent).

Exempel

Maja är anställd av Byggfirman AB med ordinarie lön om 25 000 kronor i månaden. Hon jobbar enbart vardagar, vilket vanligen är 20–22 dagar per månad.

Maja har ingått avtal om korttidsarbete med sin arbetsgivare under tiden den 16 mars till den 31 maj. Fram till mitten av april har hon en arbetstidsminskning på 20 procent och 12 procent löneminskning, därefter är arbetstidsminskningen 40 procent och 16 procent löneminskning. Maja har planerat semester den 18 och 19 april. Byggfirman AB begär preliminärt stöd för Maja för halva mars, hela april och hela maj.

Preliminärt stöd ansöks månadsvis och beräknas enligt följande:

Mars: $12\,500 \times 0,2 \times (12/12) \times 0,43 = 1\,075$ kronor

April: $12\,500 \times 0,2 \times (11/11) \times 0,43 + 12\,500 \times 0,4 \times (8/10) \times 0,43 = 2\,795$ kronor

Maj: $25\,000 \times 0,4 \times (22/22) \times 0,43 = 4\,300$ kronor

Stödet är ett rättighetsstöd, vilket innebär att alla som uppfyller villkoren för stöd. Med stödet kommer också skyldigheter. De som beviljats stöd är skyldiga att följa villkoren och uppfylla kraven för rapportering av stödet. Om villkoren eller kraven inte uppfylls kan företaget bli återbetalningsskyldigt för delar av, eller hela stödet.

Under 2021 kunde arbetsgivare som ansökte om stöd vid korttidsarbete också ansöka om ersättning för kostnader för kompetensinsatser. Anställda som gick ner i tid hade då möjlighet att höja sin kompetensnivå under den tid som frigjordes.

9.4.2 I relation till våra förslag

Det är vår bedömning att arbetstagare som får en minskad inkomst på grund av avtalad arbetstidsförkortning inte ska få en lägre SGI som en konsekvens av detta. Liksom i dagens regelverk för SGI-skydd så finns det ett antal olika situationer där SGI inte minskas trots lägre eller inga inkomster. Hur dessa situationer hanteras i det regelsystem som vi föreslår finns beskrivna i kapitel 12 om skyddad

inkomst. Dock ser vi att kompensation för avtalad arbetstidsförkortning inte kan omfattas av samma regelverk som för skyddad inkomst. Skälet till detta är framför allt att kompensationen ska kunna ske för både när en SGI har beräknats på historisk grund och när SGI beräknats på en framtida inkomst. Vidare bedömer vi det som att det blir en mer praktisk lösning att hantera denna inkomstminskning med en särskild regel och beräkna kompensationen på den faktiska minskning som sker i samband med korttidsavtalet i stället för att beräkna fram en skyddad inkomst (se kapitel 11)

För att kunna hantera denna specifika typ av inkomstminskning så måste personer som omfattas av avtalad arbetstidsförkortning kunna identifieras på något sätt. I dag fungerar stödet så att arbetsgivaren ansöker om ersättningen, och om det beviljas ombesörjer arbetsgivaren att den del av stödet som utgår till den anställde betalas ut. Arbetsgivaren lämnar uppgifter till Skatteverket om vilka individer som avses och deras respektive inkomstminskning. Dock finns denna information inte i de AGI:er som arbetsgivaren lämnar med avseende på utbetalad lön. I arbetsgivardeklarationen kommer det endast att framgå att personen har fått en lägre inkomst under en viss period. Dock har alltså Skatteverket uppgifter från att en arbetsgivare har fått avtalad korttidsersättning samt vilka personer stödet omfattar.

Antalet personer som omfattas av avtalat korttidsersättning är relativt få i vanliga fall, det vill säga när det inte föreligger en pandemi eller ett liknande tillstånd med stora samhällsekonomiska implikationer. Vi ser därför att graden av automatisering inte behöver vara så stor. Vi bedömer att uppgifter om avtalat korttidsarbete inte ska ligga på Försäkringskassan då dessa uppgifter inte tillhör myndighetens ordinarie arbete utan dessa uppgifter bör fortsatt endast finnas hos Skatteverket. Samtidigt kan inte Försäkringskassan i varje ärende där en SGI ska fastställas undersöka huruvida personen har omfattats av avtalat korttidsarbete. Vi anser därför att det ska åligga den enskilde vid ansökningstillfället att informera Försäkringskassan att perioder som ingår i fastställandet av SGI, historiska eller framåt-syftande, har omfattats av avtalat korttidsarbete. När väl Försäkringskassan har denna information kan denna uppgift, samt inkomstbortfallets storlek, tas fram av Försäkringskassan eller arbetsgivaren. Då det är relativt få fall, noll under hösten 2022, bedömer vi att myndigheten kan avgöra vilket tillvägagångssätt som är mest lämpligt.

Rent praktiskt när så en SGI ska fastställas och det framgår att personens inkomster har påverkats av avtalat korttidsarbete, och detta har identifierats av Försäkringskassan, kommer de uppgifter om avtalat korttidsarbete som finns hos Skatteverket att användas. Således adderas den inkomst som framgår av AGI och den inkomst som utöver denna skulle ha utgått om inget avtalat korttidsarbete hade förelegat. Observera att det är den ordinarie inkomsten som förändras i samband med korttidsarbete. Rörliga ersättningar som bonusar eller icke-planerade obekväma arbetstid inkluderas inte i avtalet.

Exempel

Arbetsgivaren till Maja i exemplet ovan har ett korttidsavtal under tiden den 16 mars till den 31 maj. Fram till mitten av april har Maja en arbetstidsminskning på 20 procent och 12 procent löneminskning, därefter är arbetstidsminskningen 40 procent och 16 procent löneminskning. Maja lön är 25 000 kronor i månaden, med en bonus på 2 500 kronor under maj månad. AGI:erna för denna period är mars – $12\,500 + 12\,500 \times 0,88 = 23\,500$, april – $12\,500 \times 0,88 + 12\,500 \times 0,84 = 21\,500$, maj – $25\,000 \times 0,84 + 2\,500$ (bonus) = 23 500 kronor. Övriga månader visar AGI 25 000 per månad. Majas totala SGI blir baserat på AGI 225 000 kronor för de nio månader utan avtalat korttidsarbete och 68 500 kronor för de tre månader där det förelegat korttidsarbete. Utöver AGI:erna kommer Maja att kompenseras med inkomster på 1 500 kronor (mars), 3 500 kronor (april) och 4 000 kronor (maj), totalt 9 000 kronor ytterligare.

Det kan uppstå situationer då en person med avtalat korttidsarbete hittar ett kompletterande arbete hos en annan arbetsgivare under den avtalsperiod som gäller för korttidsarbetet. Om det skulle vara fallet ser vi inte att detta skulle påverka den kompensation av SGI som sker avseende inkomstminskningen från den ordinarie arbetsgivarens avtalade korttidsarbete.

10 Särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i samband med vissa förmåner och situationer

10.1 När aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta tjänstepension i form av ålderspension beviljas

Utredningens bedömning: När en enskild beviljas aktivitetsersättning, sjukersättning, eller livränta, ska den sjukpenninggrundande inkomsten som beräknats på historiska inkomster justeras.

Skälen för bedömningen

10.1.1 Kort om dagens regelverk

I dag ändras den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) när en enskild beviljas aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta, eller tjänstepension i form av ålderspension. Det beror på att det förmodas att den som får någon av dessa förmåner inte kommer att arbeta i samma omfattning som tidigare eller går miste om inkomster på grund av en personskada. Förmånerna syftar till att ersätta en inkomstförlust som uppstår på grund av detta. Men att en enskild får någon av dessa förmåner innebär inte att han eller hon inte samtidigt kan ha en SGI. Så är fallet när en enskild beviljas partiell aktivitets- eller sjukersättning, eller livränta som en mellanskillnad mellan de inkomster som han eller hon hade före skadan och de inkomster som han eller hon kan antas kunna komma att få efter skadan.

Om den enskilde fortsätter att förvärvsarbeta i den mån han eller hon kan, så beräknas SGI som vanligt på de inkomster som han eller hon kan antas komma att få. Däremot kan den enskilde inte ha kvar en oförändrad SGI från ett förvärvsarbete som han eller hon hade innan förmånen beviljades. Detta för att den enskilde inte ska bli överkompenserad i samband med exempelvis vid sjukdom. Av denna anledning ändras SGI om den enskilde beviljas någon av de nämnda förmånerna utan hänsyn till SGI-skydd.¹ En ändring av den enskildes SGI kan alltså göras även om han eller hon vid tidpunkten för ändringen befinner i en sådan skyddssituation att han eller hennes SGI i vanliga inte skulle ha ändrats.

I det nu gällande regelverket finns det inga regler om hur SGI ska ändras om aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta beviljas. Att SGI ska ändras, om det har betydelse för rätten till eller storleken på en ersättning, följer av den allmänna bestämmelsen om att SGI ska ändras om Försäkringskassan får reda på att den enskildes inkomstförhållanden eller andra omständigheter har förändrats.² Vid denna ändring beaktas inte vare sig SGI-skydd eller om den enskilde beviljats aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta eller tjänstepension.³ När det gäller tjänstepension finns det regler om hur SGI ska beräknas när en enskild beviljas sådan ersättning. En enskild som får tjänstepension och som fortsätter att arbeta kan få en SGI baserat på den aktuella inkomsten under förutsättning att inkomsten uppfyller villkoren för SGI.⁴ Men om den enskilde är helt eller delvis arbetslös när han eller hon får en tjänstepension som understiger 60 procent av lönen närmast före pensionsavgången (slutlönen), har denne dock inte rätt till en SGI.⁵ Detta bottnar i grundprincipen om att socialförsäkringen ska täcka inkomstförlust och att man därför vill undvika överkompensation för arbetslösa försäkrade. Enskilda som får tjänstepension som uppgår till minst 60 procent av lönen har inte rätt till ersättning från arbetslöshetskassa.⁶

¹ 26 kap. 9 § andra stycket socialförsäkringsbalken, SFB.

² 26 kap. 4 § SFB.

³ 26 kap 9 § SFB.

⁴ 26 kap 25 § SFB.

⁵ 26 kap.26 § SFB.

⁶ Prop. 1985/86:100, bilaga 7, s. 50 f.

10.1.2 Det ska finnas regler som beskriver hur SGI ska justeras

När en enskild beviljas aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta framstår det som rimligt att utgå från att hans eller hennes inkomstförhållanden förändras. För att undvika överkompensations-situationer behövs tydliga regler om hur SGI som beräknats på historisk inkomst ska justeras när enskild beviljas aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta. I annat fall skulle det bli svårt för den enskilde att förutse den ersättning han eller hon kommer att få när SGI beräknas på historisk inkomst. Avsaknaden av tydliga regler kan även göra det svårt för Försäkringskassan att fatta korrekta och förutsebara beslut.

Dagens SGI-regelverk bygger på att SGI är en framtida inkomst.⁷ De beräkningsregler som i dag används för att ändra för att en enskilds SGI i samband med att han eller hon beviljas aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta, eller tjänstepension utgår därför från premissen om att SGI är en förväntad inkomst. Vi föreslår att SGI även fortsättningsvis ska kunna beräknas på framtida inkomster (se avsnitt 7.3 och 8.7–8).

Vi föreslår också att SGI ska kunna beräknas utifrån inkomst av anställning respektive inkomst av näringsverksamhet på historiska inkomster (se avsnitt 7.2, 8.4–5 och 8.7–8).

Med hänsyn till att vi föreslår ett tudelat SGI-system uppstår därför frågan om hur en enskilds SGI ska påverkas när han eller hon beviljas någon av de nämnda förmånerna.

10.1.3 Justeringsinkomst

Utredningens förslag: När historisk inkomst ska beräknas för en enskild som får aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta ska en justeringsinkomst beräknas i stället för inkomster av anställning och näringsverksamhet, till den del ramtiden avser tid innan han eller hon fick förmånen.

⁷ Jfr 25 kap. 2 § SFB.

Skälen för utredningens förslag

Den som får aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta och som fortsätter att förvärvsarbete ska kunna få en SGI beräknad på aktuell inkomst. Om den enskilde däremot arbetar i högre omfattning än hans eller hennes bedömda arbetsförmåga kan det finnas anledning för Försäkringskassan att påbörja en utredning om rätten till den aktuella förmånen kvarstår eller inte.

Även en historisk inkomst ska kunna beräknas på inkomster som den enskilde har haft under tiden då han eller hon har arbetat samtidigt som han eller hon har fått en förmån. Samma överväganden om rätten till förmånen kan då göras.

Det kan emellertid uppstå en situation då de inkomster som ingår i ramtiden består helt eller delvis av inkomster som den enskilde hade innan han eller hon fick förmånen. Det kan vara för att den enskilde beviljas förmånen under tid då han eller hon uppbär en ersättning som beräknas på SGI, eller för att han eller hon söker en sådan ersättning kort tid efter att förmånen har beviljats. Dessa inkomster måste då justeras så att inte samma inkomstförlust ersätts med flera olika ersättningar.

När SGI ska beräknas på historiska inkomster görs det utifrån summan av inkomster från anställning eller ett genomsnitt för inkomster av näringsverksamhet som en enskild har haft under en viss ramtid som närmast föregår ersättningsfallet. För anställda är ramtiden tolv månader och för egenföretagare är ramtiden tre år. De underlag som ska användas för att uppskatta inkomsten under ramtiden är arbetsgivardeklarationer på individnivå för anställda och beslut om slutlig skatt eller preliminär debiterad skatt för egenföretagare.

En SGI som beräknas på historisk inkomst har ingen koppling till ett arbete med någon specifik arbetstid. Det är i stället summan (eller genomsnitt) av de olika inkomster som den enskilde har haft av förvärvsarbete under en ramtid som omfattar ett antal månader före ersättningsfallet.

En enskild kan ha haft olika arbeten och även olika arbetstider samt inkomster under ramtiden. Vidare kan en enskild också ha haft perioder utan förvärvsarbete under ramtiden. Sådana förhållanden medför att en enskilds inkomster inte alltid är jämnt fördelade under ramtiden. En enskild med anställningsinkomster behöver alltså inte nödvändigtvis ha haft inkomster under samtliga månader som ingår

i ramtiden. Inte heller behöver en egenföretagare ha haft inkomster som kan beaktas under samtliga år som ingår i ramtiden. Frågan är därför om en justering av inkomsterna ska göras innan SGI beräknas eller om justering ska göras efter att SGI har beräknats. Det finns alltså två justeringsmetoder att förhålla sig till.

Fördelen med metoden att inkomsterna i ramtiden justeras innan SGI beräknas, är att den kommer att träffa perioderna med inkomster i ramtiden proportionellt. När ramtiden förflyttas med tiden kommer således de justerade inkomsterna falla ut och därigenom påverka senare beräkningar beroende i förhållande till den storlek av inkomsten som faller ut ur ramtiden. Nackdelen med att endast de månader eller år med inkomster justeras, är att en enskilds SGI även efter en justering kan komma överstiga taket för SGI, som är tio prisbasbelopp. En sådan ordning skulle därför medföra att enskilda i vissa fall kommer att överkompenseras, trots att en justering av inkomsterna har gjorts.

Fördelen med metoden att man först beräknar SGI och därefter gör en justering kommer medföra att den enskildes SGI kommer att sänkas. Risken för överkompensation kommer därför att minska. Om denna metod väljs kommer inkomsterna i ramtiden inte återspegla den enskildes SGI. Den justerade inkomsten måste därför fördelas jämnt över den ramtid som har legat till grund för beräkning av SGI. Som nämnts förflyttas ramtiden allteftersom tiden går. Efter att en månad faller ut ur ramtiden, kommer en ny månad att komma in. För en egenföretagare förflyttas ramtiden årsvis. Men en sådan åtgärd har till följd att månader eller år i ramtiden där en enskild har haft höga, låga eller inga inkomster kommer att ha samma värde. Det kommer i sin tur påverka senare beräkningar av den historiska inkomsten på ett felaktigt sätt.

Sammanfattningsvis kan sägas att båda justeringsmetoderna riskerar att emellanåt att ge felaktigt resultat av den enskildes historiska inkomstförhållanden. Det är därför viktigt att välja den justeringsmetod som bedöms ge att minst felaktigt resultat. Eftersom syftet med en justeringsmetod är att minska risken för överkompensation, talar det för att justering ska göras efter att SGI har beräknats. Vi föreslår därför att denna justeringsmetod ska användas.

10.1.4 Justering vid aktivitetsersättning eller sjukersättning

Utredningens förslag: SGI som har beräknats eller kunde ha beräknats närmast innan den månad som en enskild får aktivitetsersättning eller sjukersättning, ska minskas med en andel som motsvarar omfattningen av förmånen.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om aktivitets- och sjukersättning

Aktivitets- och sjukersättning är sådana förmåner som utges för att kompensera inkomstbortfall till följd av medicinskt grundad arbetsoförmåga av mer bestående karaktär.⁸ Nedsättningen av arbetsförmågan görs i förhållande till ett heltidsarbete på arbetsmarknaden. Aktivitets- och sjukersättning lämnas i hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels omfattning beroende på i vilken omfattning arbetsförmågan bedöms vara nedsatt. Hel ersättning lämnas när den enskildes är helt eller i det närmaste helt nedsatt. Tre fjärdedels ersättning när den enskildes arbetsförmåga är nedsatt mindre än men med minst tre fjärdedelar. Halv ersättning när den enskildes arbetsförmåga är nedsatt mindre tre fjärdedelar men med minst hälften. En fjärdedels ersättning när den enskildes arbetsförmåga är nedsatt mindre än en halv men med minst en fjärdedel.

Aktivitets- och sjukersättning ges antingen som inkomstrelaterad ersättning eller garantiersättning.⁹

Inkomstrelaterad ersättning baseras på en uppskattning av en enskilds framtida inkomstbortfall.¹⁰ Det framtida inkomstbortfallet beräknas enligt huvudregeln som ett genomsnitt av de tre högsta årsinkomster som en enskild har haft inom en ramtid.¹¹ Ramtidens längd är beroende av den enskildes ålder vid tiden för försäkringsfallet. Ramtiden är;

⁸ Jfr 33 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB.

⁹ Jfr 34 och 35 kap. SFB.

¹⁰ 33 kap. 4 § SFB.

¹¹ 34 kap. 9 § SFB.

- 5 år för den som fyller 53 år eller mer det år då försäkringsfallet inträffar,
- 6 år för den som fyller minst 50 år och högst 52 år det år då försäkringsfallet inträffar,
- 7 år för den som fyller minst 47 år och högst 49 år det år då försäkringsfallet inträffar, och
- 8 år för den som fyller högst 46 år det år då försäkringsfallet inträffar.¹²

Om endast en eller två årsinkomster tillgodoräknas under ramtiden ska två eller en årsinkomst upptas till noll kronor.

Garantiersättning ges till enskilda som antingen inte har inkomstrelaterad ersättning eller har inkomster som understiger en viss nivå.¹³

Vårt förslag

När en enskild beviljas hel aktivitets- eller sjukersättning är utgångspunkten att hans eller hennes arbetsförmåga är helt nedsatt. Om den enskildes SGI inte skulle justeras skulle det medföra att han eller hon då blir sjukförsäkrad i en omfattning som överstiger en hel arbetsförmåga, oavsett om han eller hon aldrig arbetat i en hel omfattning. En sådan ordning är emellertid inte önskvärd. Frågan är då hur den enskildes historiska inkomster ska justeras.

Som nämnts utgår inte beräkningen av aktivitets- och sjukersättning från beräkningen av en enskilds SGI. Det medför att ersättningsbeloppet inte kan användas för en justering av de historiska inkomsterna. Det är därför rimligare att utgå från omfattningen av den enskildes aktivitets- eller sjukersättning. Vi föreslår därför att den enskildes SGI som har beräknats eller kunde ha beräknats närmast innan den månad som en enskild får aktivitetsersättning eller sjukersättning, därför ska minskas med en andel som motsvarar omfattningen av förmånen. Detta innebär att justeringsinkomsten för en enskild som får hel aktivitets- eller sjukersättning ska beräknas till noll kronor eftersom de historiska inkomsterna minskas med en andel som motsvarar omfattningen av en hel förmån.

¹² 34 kap. 9 § SFB.

¹³ 35 kap. 2 § SFB.

För en enskild som exempelvis får en halv aktivitets- eller sjukersättning ska följaktligen hans eller hennes historiska inkomster minskas med 50 procent, alltså med en andel som motsvarar omfattningen av förmånen. Om den enskilde därefter fortsätter att arbeta i en omfattning som högst motsvarar hans eller hennes resterande arbetsförmåga, kommer han eller hon dock att få en SGI som beräknas på de aktuella inkomsterna. När dessa inkomster sedermera kommer in i den enskildes ramtid, ska de dock inte justeras eftersom dessa har intjänats tid efter att den enskilde beviljades aktivitetsersättning eller sjukersättning. En justering skulle annars komma att minska den enskildes försäkringsskydd för inkomster som intjänas tid efter att han eller hon beviljades aktivitets- eller sjukersättning. Följande exempel kan användas för att visa hur justeringen kan gå till. En enskilds SGI, som beräknats på historisk inkomst, uppgår till 500 000 kronor. Han eller hon beviljas en halv sjukersättning. Det innebär att den enskildes SGI ska minskas med andelen av sjukersättningen, vilket är 50 procent. Den justerade inkomsten kommer därför att uppgå till 250 000 kronor ($500\,000 \text{ kronor} \times 0,5$). Justeringsinkomsten kommer därefter att jämnt fördelas i ramtiden. Om den enskilde endast har anställningsinkomster kommer varje månad i ramtiden att uppgå till cirka 20 833 kronor ($250\,000 \text{ kronor} / 12 \text{ månader}$). Och om den enskilde endast har inkomst av näringsverksamhet kommer varje av de tre åren i ramtiden att uppgå till 250 000 kronor.

10.1.5 Justering vid livränta

Utredningens förslag: SGI som har beräknats eller kunde ha beräknats närmast innan den månad som en enskild får livränta, ska minskas med en andel som motsvarar mellanskillnaden mellan den inkomsten och den förväntade inkomsten efter skadan som har uppskattats vid beslutet om livränta.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om livränta

Livränta är en förmån som ges till en enskild som till följd av arbets-skada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel. Med arbetsskada menas en skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. En arbets-skada ska anses ha uppkommit av sådan orsak, om övervägande skäl talar för det.¹⁴

Ett villkor för att få livränta är om

- nedsättningen av förmågan att skaffa inkomst genom arbete kan antas bestå under minst ett år, och
- inkomstförlusten för år räknat uppgår till minst en fjärdedel av prisbasbeloppet för det år när livräntan ska börja lämnas.¹⁵

Rätten till livränta innebär alltså att en enskild ska erhålla ersättning som motsvarar graden av den andel av det individuellt fastställda livränteunderlaget som motsvarar graden av nedsättning av dennes förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete.¹⁶

Livräntan beräknas efter att det har gjorts en jämförelse mellan den förvärvsinkomsten som den försäkrade skulle ha haft om skadan inte inträffat (livränteunderlag), och den förvärvsinkomst som han eller hon kan beräknas få efter arbetsskadan. Livränteunderlaget utgörs av den enskildes SGI vid tidpunkten från vilken livräntan ska beräknas.¹⁷ Taket för livränteunderlaget är 7,5 prisbasbelopp. Något förenklat visar följande exempel hur livränta beräknas. Den enskildes inkomst innan arbetsskadan (livränteunderlaget) uppgår till 400 000 kronor per år. Hans eller hennes beräknade inkomst efter skadan uppgår till 300 000 kronor per år. Inkomstförlusten uppgår följaktligen till 100 000 kronor (400 000 kronor – 300 000 kronor, det vill säga 25 procent (100 000 kronor / 400 000 kronor)). Den enskildes livränta blir då 25 procent av 7,5 prisbasbelopp (eftersom prisbasbeloppet för år 2023 är 52 500 kronor, vilket medför att taket för livränta blir 393 750 kronor (52 500 kronor × 7,5 prisbasbelopp)). Den årliga ersättningen av livränta blir således i exemplet 98 438 kronor per år.

¹⁴ 39 kap. 3 § SFB.

¹⁵ 41 kap. 2 § SFB.

¹⁶ 41 kap. 8 § SFB.

¹⁷ 41 kap. 11 § SFB.

Vårt förslag

Ursprungligen hade livränteunderlaget och SGI samma begränsande tak för ersättningsnivån. Vid beräkningen av livränta bortsåg man från inkomster som översteg taket för livränteunderlaget.¹⁸ Det var därför rimligt att minska SGI med livräntebeloppet om livränta beviljades under SGI-skyddad tid. På så sätt ersattes endast inkomster upp till taknivån, som alltså var 7,5 prisbasbelopp, oavsett om en del av inkomsterna ersattes med livränta och en del ersattes med sjukpenning.

Men år 2000 kom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen som gjorde tillvägagångssättet att minska SGI svårare att tillämpa.¹⁹ Enligt domen ska livränta i stället beräknas på en andel av 7,5 prisbasbelopp som står i proportion till mellanskillnaden mellan den enskildes inkomst (utan tak) före och efter skadan. Då blev det oklart hur SGI skulle påverkas när livränta beviljades. I och med detta kunde enskilda som hade en förväntad inkomst efter skadan som översteg 7,5 prisbasbelopp få livränta och samtidigt fortsätta jobba och tjäna mer än 7,5 prisbasbelopp. Och om de gjorde detta kunde de därför även fortsättningsvis ha en SGI som översteg 7,5 prisbasbelopp. Så det blev därför inte logiskt att minska SGI från takbeloppet under skyddad tid.

Senare fick även SGI ett högre tak än livränteunderlaget, vilket också bidrog till att tidigare tillvägagångssätt (det vill säga att minska SGI från taket) framstod som oanvändbart. Skulle man i dag minska SGI från taket, så skulle den försäkrade ha kvar en SGI motsvarande 2,5 prisbasbelopp om han eller hon beviljas hel livränta. Sammanfattningsvis kan sägas att det är oklart hur SGI ska minskas när en enskild beviljas livränta.

Vårt förslag är att SGI som har beräknats eller kunde ha beräknats närmast innan den månad som en enskild får livränta, ska minskas med en andel som motsvarar mellanskillnaden mellan den inkomsten och den förväntade inkomsten efter skadan som har uppskattats vid beslutet om livränta. På så vis kommer de historiska inkomsterna att justeras till att motsvara den enskildes förvärvsinkomst som han eller hon kan beräknas få efter skadan. Risken för överkompensation kommer på så vis att minskas. Följande exempel kan visa hur en sådan

¹⁸ Jfr 41 kap. 11 § SFB.

¹⁹ RÅ 2000 not. 140.

beräkning kan gå till. En enskilds inkomst innan arbetsskadan (livränteunderlaget) uppgår till 400 000 kronor. Hans eller hennes beräknade inkomst efter skadan uppgår till 300 000 kronor. Mellanskillnaden uppgår således till 100 000 kronor (400 000 kronor – 300 000 kronor, det vill säga 25 procent (100 000 kronor / 400 000 kronor). Den enskildes SGI ska därmed minskas med den andelen (25 procent), vilket medför att justeringsinkomsten därigenom kommer att uppgå till 300 000 kronor (400 000 kronor \times 0,25). Om den enskilde endast har anställningsinkomster kommer varje månad i ramtiden att uppgå till cirka 25 000 kronor (300 000 kronor / 12 månader). Och om den enskildes endast har inkomst av näringsverksamhet kommer varje av de tre åren i ramtiden att uppgå till 300 000 kronor.

10.1.6 Justering vid tjänstepension i form av ålderspension

Utredningens bedömning: Det ska inte göras någon justering av den SGI som har beräknats eller kunde ha beräknats närmast innan den månad som en enskild får tjänstepension i form av ålderspension.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänt om tjänstepension

Tjänstepension är en förmån som ges utöver allmän pension. Med tjänstepension menas en förmån som utges från pensionsförsäkring som har samband med tjänst och för vilken den försäkrades arbetsgivare har åtagit sig att ansvara för betalning av hela avgiften.²⁰ Tjänstepensionen grundas antingen på ett kollektivavtal mellan arbetsgivare och fackförbund eller på ett individuellt avtal mellan en enskild och hans eller hennes arbetsgivare. Det finns flera olika kollektivavtalade tjänstepensioner. Vilken tjänstepension som enskild får beror på vilket område som denne arbetar inom och vilken arbetsgivare som han eller hon har. Det finns till exempel avtal för privat-

²⁰ Jfr prop. 1985/86:100, bil. 7, s. 50 f. I a prop. anges att begreppet tjänstepension bör här ha samma innebörd som det har inom skatteområdet. Jfr även 58 kap. 7 § inkomstskattelagen (1999:1229).

anställda arbetare och tjänstemän och andra för statligt, kommunalt och regionalt anställda.

Vissa tjänstepensioner betalas ut automatiskt, oftast från 65 år och uppåt, andra måste den enskilde ansöka om. En del tjänstepensioner kan tidigast tas ut från 55 års ålder. Till exempel statligt anställda kan tidigast ta ut tjänstepension från 61 års ålder.²¹ Tjänstepension utgör ungefär en fjärdedel av den totala pensionen för en genomsnittlig pensionär.²²

Vår bedömning

I dag får en enskild som får tjänstepension och är helt eller delvis arbetslös inte rätt att få en SGI fastställd om tjänstepensionen understiger 60 procent av lönen närmast före pensionsavgången.²³ När denna regel tillkom i samband med budgetpropositionen för 1986/87 så motiverades det med att enskilda som hade tjänstepension som uppgick till minst 60 procent av lönen inte hade rätt till ersättning från arbetslöshetskassa eftersom de ansågs ha sin försörjning trygkad genom tjänstepensionen. Syftet med denna SGI-regel var att man ville undvika den överkompensation som arbetslösa tjänstepensionärer då kunde kan få.

Reglerna om arbetslöshetsersättning har emellertid ändrats sedan dess och det finns inte längre något villkor i nuvarande lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som begränsar rätten till ersättning på grund av att enskild uppbär tjänstepension till en viss nivå.

Inte heller har *Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster* (SOU 2020:37) lagt fram något sådant villkor. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Med hänsyn till att det inte längre finns villkor som begränsar möjligheten för enskilda som uppbär tjänstepension att få arbetslöshetsersättning, finns därför inte heller någon anledning att begränsa sådana enskildas möjligheter att få en SGI fastställd. Vårt förslag är således att en enskilds historiska inkomster inte ska justeras när han eller hon beviljas tjänstepension.

²¹ Pensionsmyndigheten; Utbetalning av tjänstepension | Pensionsmyndigheten.

²² Pensionsmyndigheten; <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/har-du-tjanstepension>.

²³ 26 kap. 26 § SFB.

10.2 Återställande av SGI efter vissa förvärvsavbrott

10.2.1 Återställningsinkomst

Utredningens förslag: När en enskild inte längre får livränta, aktivitetsersättning eller sjukersättning ska en återställningsinkomst beräknas i stället för historisk inkomst från anställning och näringsverksamhet.

En återställningsinkomst ska även beräknas för enskilda som har återvänt till Sverige efter en utlandsvistelse under vilka de har ansetts bosatta i Sverige enligt 5 kap. 6 eller 8 §§ SFB.

Skälen för utredningens förslag

Under vissa omständigheter ska den enskilde kunna få tillbaka en SGI som har förlorats under ett längre förvärvsavbrott. Det kan bli aktuellt om det är fråga om ett förvärvsavbrott som föranleds av någon särskild omständighet. När den omständigheten faller bort så får man i allmänhet anta att den enskilde kommer att återgå i arbete, och det kan därför vara rimligt att han eller hon därvid får tillbaka sitt försäkringsskydd.

I nuvarande regelverk finns det regler om att återfå SGI på detta sätt när aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta upphör, samt efter en utlandsvistelse som biståndsarbetare eller som medföljande familjemedlem till någon person som anses bosatt i Sverige men befinner sig på en längre tids utlandsvistelse enligt reglerna i 5 kap. SFB. Bestämmelsen om att medföljande familjemedlemmar ska återfå sin SGI när de kommer tillbaka till Sverige har dock aldrig tillämpats eftersom dessa, till skillnad från biståndsarbetare, inte blir försäkrade för arbetsbaserade förmåner vid hemkomsten enligt 6 kap. SFB.

Enligt gällande regelverk får den enskilde i dessa situationer tillbaka den SGI som de hade (eller skulle ha haft) innan situationen uppstod. De får tillbaka hela denna SGI oavsett i vilken omfattning de har varit förhindrade att arbeta (det vill säga de får tillbaka hela sin tidigare SGI även om de bara har haft partiell aktivitets- eller sjukersättning eller livränta som mellanskillnad). De får också tillbaka den tidigare SGI:n en viss dag, och för att de ska fortsätta ha kvar den måste den omfattas av SGI-skydd oavbrutet redan nästa dag.

Vi anser att möjligheten att återfå en förlorad SGI ska finnas kvar i de situationer som beskrivs ovan. Reglerna för medföljande familjemedlemmar ska naturligtvis också korrigeras så att det fungerar även för dem. I ett system med historisk SGI kommer tillvägagångssättet för att återställa SGI dock att behöva modifieras.

10.2.2 När aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta upphör

Utredningens förslag: När historisk inkomst ska beräknas för en enskild som tidigare har fått aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta ska en återställningsinkomst beräknas till den del ramtiden avser tid under vilken han eller hon fick förmånen, om det är mer förmånligt för den enskilde.

Återställningsinkomsten är:

1. den historiska inkomst som den enskilde hade närmast innan den månad då förmånen upphörde, och
2. den historiska inkomst som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen först beviljades för, minskat med justeringsinkomsten (som räknats upp med den procentuella mellanskillnaden mellan prisbasbeloppet det år som förmånen först beviljades och det år då förmånen upphörde).

Återställningsinkomsten får inte överstiga den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen först beviljades för, sedan denna räknats upp med den procentuella mellanskillnaden mellan prisbasbeloppet det år som förmånen först beviljades och det år då förmånen upphörde.

Skälen för utredningens förslag

För en enskild som beviljas livränta, aktivitetsersättning eller sjukersättning ska SGI ändras utifrån hans eller hennes nya förhållanden. Det följer av att ett förvärvsavbrott i dessa situationer anses vara

varaktigt. Men om ersättningen upphör så faller anledningen till (det varaktiga) förvärvsavbrottet bort, man kan då förmoda att den enskilde kommer att återgå i arbete i samma omfattning som innan ersättningen beviljades. Då bör också den enskildes SGI återställas till vad den var innan den ändrades i samband med att ersättningen beviljades. Återställningsinkomsten ska motsvara sänkningen av SGI. Om det är fråga om hel sjukersättning kommer den enskilde alltså få ett återställningsbelopp som motsvarar hela den SGI som han eller hon hade innan sjukersättningen beviljades.

Om den enskilde haft en hel förmån bör därför återställningsinkomsten vara den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad då förmånen upphörde. Återställningsinkomsten kommer då utgöra den enskildes historiska inkomster genom att den fördelas med en tolfedel över de 12 månader som närmast föregår den månad som ersättningen upphörde.

Om en enskild har haft partiell ersättning och utöver det arbetat på sin resterande arbetsförmåga kommer det sålunda finnas inkomster i ramtiden vid tiden för ersättningens upphörande. Det är därför rimligt att även dessa inkomster ska kunna ingå i återställningsinkomsten. Men om den enskilde samtidigt skulle få tillbaka hela sin SGI skulle därmed återställningsinkomsten kompensera ett högre värde än den faktiska sänkningen av SGI. Detta eftersom den enskilde i samband med beviljandet, enligt våra förslag, skulle ha fått en justeringsinkomst. Justeringsinkomst utgör i praktiken den SGI som den enskilde fick behålla efter det att han eller hon beviljades ersättningen. Därför bör den enskildes SGI minskas med justeringsinkomsten så att resultatet därefter motsvarar den del av den enskildes SGI som förlorades i samband med att han eller hon beviljades den partiella ersättningen.

Återställningsinkomsten får dock inte överstiga den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen först beviljades för.

Det kan emellertid ha gått lång till sedan den enskilde beviljades ersättningen. Det bör därför finnas regler för uppräknings av den historiska inkomsten. Därför föreslår vi att en uppräknings ska göras med den procentuella mellanskillnaden mellan prisbasbeloppet det år som förmånen först beviljades och det år då förmånen upphörde.

Det är emellertid vanligt förekommande att en enskild som exempelvis har fått hel sjukersättning börjat att arbeta en tid innan hans eller hennes sjukersättning upphör. Det kommer därför vid tiden för förmånens upphörande finnas inkomster som kan ingå i den ramtid där den enskilde fick hel ersättning. Om den delen av ramtiden endast bestod av återställningsinkomst skulle det i vissa fall ge märkliga effekter. Följande exempel kan belysa hur en sådan situation skulle se ut.

Exempel

Januari 2022 beviljas en enskild hel sjukersättning. Den SGI som kan beräknas för honom eller henne vid denna tidpunkt uppgår till 480 000 kronor. En justeringsinkomst ska då beräknas för den enskilde. Eftersom den enskilde beviljas hel förmån kommer således justeringsinkomsten beräknas genom att hans eller hennes SGI minskas med den andel av förmånen som beviljats. Då det är fråga om hel ersättning kommer justeringsinkomsten att uppgå till 0 kronor.

Efter en tid får den enskilde en anställning och börjar att arbeta i den anställningen juni månad 2022. Den enskildes månadsinkomst uppgår till 30 000 kronor. I januari 2023 kommer Försäkringskassan fram till att den enskilde har visat prov på hel arbetsförmåga och drar in hans eller hennes rätt till sjukersättning. Vi denna tidpunkt får den enskilde tillbaka den SGI som han eller hon förlorade i samband med beviljandet av sjukersättning, vilket är 480 000 kronor. Något avdrag för en justeringsinkomst aktualiseras inte eftersom den är 0 kronor. Återställningsinkomsten fördelas därefter över en retroaktiv ramtid på tolv månader, vars sista månad är den kalendermånad innan ersättningen drogs in. Det innebär att inkomsterna ska fördelas från december 2022 och 11 månader bakåt, med januari 2022 som sista månad. Varje månad i ramtiden kommer därefter uppgå till 40 000 kronor (480 000 kronor / 12 månader).

I juli blir den enskilde sjuk och en SGI ska beräknas för honom. Den enskildes historiska inkomstförhållanden då se ut som i tabell 10.2.

Tabell 10.1 Inkomster enligt exempel

Inkomster enligt exempel	Inkomster enligt exempel	Inkomster enligt exempel	Inkomster enligt exempel	Inkomster enligt exempel
Sjukersättning Beviljas 2022	Januari	0	40 000	
	Februari	0	40 000	
	Mars	0	40 000	
	April	0	40 000	
	Maj	0	40 000	
	Juni	30 000	40 000	40 000
	Juli	30 000	40 000	40 000
	Augusti	30 000	40 000	40 000
	September	30 000	40 000	40 000
	Oktober	30 000	40 000	40 000
	November	30 000	40 000	40 000
	December	30 000	40 000	40 000
Sjukersättning upphör 2023	Januari	30 000		30 000
	Februari	30 000		30 000
	Mars	30 000		30 000
	April	30 000		30 000
	Maj	30 000		30 000
	Juni	(30 000)		(30 000)
Sjuk	Juli			
SGI		360 000		430 000

Med hänsyn till att enskilde insjuknar i juli 2023 kommer ramtiden för beräkning av hans eller hennes historiska inkomst vid denna tidpunkt utgöras av juni 2022 till maj 2023 (12 månader), utifrån de förslag vi har lämnat om hur ramtiden ska fastställas vid beräkning av historisk inkomst. Ramtiden och de inkomster som kan ingå i den utgörs av rutorna i fetstil.

Om endast den enskildes faktiska inkomster inom ramtiden beaktas kommer den historiska inkomsten att uppgå till 360 000 kronor (30 000 kronor × 12 månader). I ramtiden ingår även sju månader (juni 2022 till december 2022) som den enskilde fick sjukersättning för och för vilka det beräknats återställningsinkomst. Varje sådan uppgår till 40 000 kronor. Om återställningsinkomsten för

dessa månader beaktas kommer den enskildes SGI beräknas till 430 000 kronor ((30 000 kronor × 5 månader) + (40 000 kronor × 7 månader). Det är alltså förmånligare för den enskilde om återställningsinkomsten beaktas i stället för den faktiska inkomsten i ramtiden.

Enligt vår mening framstår det som stötande i exemplet att inte återställningsinkomsten ingår i ramtiden. Den enskilde skulle i detta fall straffas för att han eller hon har haft faktiska inkomster under sådan tid. Vi föreslår därför att när historisk inkomst ska beräknas ska en återställningsinkomst beräknas till den del ramtiden avser tid under vilken han eller hon fick ersättningen, om det är mer förmånligt för den enskilde.

För att undvika överkompensation bör emellertid, för den del av ramtiden som den enskilde fick en ersättning för, utgöras av antingen den enskildes faktiska inkomst eller hans eller hennes återställningsinkomst. Följande exempel kan illustrera när en överkompensations-situation kan föreligga.

Nedan följer ett exempel.

I detta exempel föreligger samma omständigheter som i föregående exempel, förutom att den enskilde i stället börjat att arbeta varannan månad med en månadslön på 70 000 kronor.

Tabell 10.2 Inkomster enligt exempel

SGI 480 000		Faktisk inkomst	Återställningsinkomst (480 000/.12)	Mest gynnsam	Endast återställningsinkomst
Sjukersättning					
Beviljas 2022					
	Januari	0	40 000		
	Februari	0	40 000		
	Mars	0	40 000		
	April	0	40 000		
	Maj	0	40 000		
	Juni	70 000	40 000	70 000	40 000
	Juli		40 000	40 000	40 000
	Augusti	70 000	40 000	70 000	40 000
	September		40 000	40 000	40 000
	Oktober	70 000	40 000	70 000	40 000
	November		40 000	40 000	40 000

SGI 480 000		Faktisk inkomst	Återställningsinkomst (480 000/.12)	Mest gynnsam	Endast återställningsinkomst
	December	70 000	40 000	70 000	40 000
Sjukersättning upphör 2023	Januari				
	Februari	70 000		70 000	60 000
	Mars				
	April	70 000		70 000	60 000
	Maj				
	Juni	(70 000)		(70 000)	(70 000)
Sjuk	Juli				
	SGI	420 000		540 000	400 000

I exemplet uppgår den enskildes faktiska inkomster i ramtiden till 420 000 kronor. Om den enskilde skulle få justeringsinkomst för de månader där han eller hon inte har några inkomster så kommer SGI därigenom uppgå till 540 000 kronor. Den enskilde skulle därmed få en SGI som han eller hon inte haft i Sverige eller har.

10.2.3 Efter utlandsvistelse

Utredningens förslag: En återställningsinkomst beräknas även för enskilda som har återvänt till Sverige efter en utlandsvistelse under vilka de har ansetts bosatta enligt 5 kap. 6 eller 8 §§ SFB. Den månad då den enskilde reste från Sverige räknas då som den månad från vilken förmån har beviljats och den månad då den enskilde återvände till Sverige räknas som den månad då förmånen upphörde. De ska också återfå försäkringen för arbetsbaserade förmåner vid återvändandet till Sverige.

Skälen för utredningens förslag

Enligt bestämmelserna i 5 och 6 kap. SFB anses vissa enskilda bosatta i Sverige även vid längre tids vistelse utomlands. Vissa av dessa anses dock inte arbeta i Sverige eller befinna sig i en SGI-skyddande situation (som utlandsstuderande), vilket innebär att de förlorar sin till-

hörighet till den arbetsbaserade försäkringen och sin SGI. Även med de regler om historisk beräkning som vi föreslår kommer dessa så småningom förlora sin SGI under utlandsvistelsen.

Bestämmelsen träffar de som anses vara bosatta i Sverige trots att de kommer att vistas utomlands mer än ett år. Biståndsarbetare som lämnar Sverige för att arbeta för en svensk biståndsorganisation eller ett svenskt trossamfund under kortare tid än ett år bör i regel anses arbeta i Sverige oavbrutet enligt bestämmelsen i 6 kap. 4 § SFB. Medföljande familjemedlemmar som kan antas vistas utomlands kortare tid än ett år kommer dock inte att omfattas av någon motsvarande bestämmelse. För familjemedlemmar som under längre tid än ett år växlar mellan att vara i Sverige och i ett annat land som medföljande bör denna bestämmelse gälla i de fall familjemedlemmen skulle anses vara bosatt utomlands om bestämmelserna i 5 kap. 6 eller 8 §§ SFB inte hade tillämpats. Det innebär att en enskild som för det mesta befinner sig i Sverige men som periodvis reser utomlands för att hälsa på sin utsända familjemedlem, inte kommer att räknas som medföljande och därmed inte heller omfattas av denna bestämmelse. Dessa kommer inte heller att omfattas av något annat SGI-skydd. För att de ska kunna få skydd under utlandsvistelsen föreslår vi att SGI återställas till vad den var innan utlandsvistelsen genom att beräkna en återställningsinkomst för dem. Hur återställningsinkomsten ska beräknas framgår av avsnitt 10.2.2.

Även i det nu gällande regelverket finns en bestämmelse om att medföljande familjemedlemmar ska återfå sin SGI vid återkomsten till Sverige. Denna bestämmelse har dock inte kunnat tillämpas på grund av att det inte har införts någon motsvarande bestämmelse i 6 kapitlet SFB som anger att de återfår försäkringen för arbetsbaserade förmåner. Där finns enbart en bestämmelse som avser biståndsarbetare m.fl. Vi föreslår att den bestämmelsen ska ändras på så sätt att den omfattar både biståndsarbetare och medföljande familjemedlemmar.

11 Skyddsregler

11.1 Skyddad inkomst

Utredningens bedömning: Det ska finnas regler som innebär att den enskildes historiskt beräknade SGI skyddas från att sänkas på grund av att han eller hon har saknat inkomster eller haft lägre inkomster av vissa skäl.

Skälen för utredningens bedömning

Det behövs även fortsättningsvis regler för SGI-skydd

I det nu gällande regelverket innebär bestämmelserna om SGI-skyddad tid att SGI inte får sänkas under tid då den enskilde avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete av vissa skyddsvärda anledningar. Det kan handla om att den enskilde är förhindrad att arbeta på grund av till exempel ett sjukdomsfall. Det kan också vara att den enskilde frivilligt företar sig någonting annat än förvärvsarbete som anses ha ett högt samhällsvärde, till exempel studier. Så länge det oavbrutet finns en skyddsvärd anledning till att den enskilde inte arbetar så behåller han eller hon den SGI som han eller hon hade närmast innan arbetet upphörde eller inskränktes.

Reglerna om SGI-skydd fyller en viktig teknisk funktion i regelsystemet. Vid ett försäkringsfall som ger rätt till ersättning beräknas nämligen ersättningen för varje dag under ersättningsperioden utifrån det beräkningsunderlag (SGI) som gäller den dagen. Om SGI inte kunde behållas under tiden för försäkringsfallet skulle ersättningen inte kunna beräknas.

Skyddsreglerna är också viktiga för regelsystemets legitimitet och pålitlighet. Den enskilde ska inte förlora sitt försäkringsskydd på

grund av omständigheter som han eller hon inte kan råda över, till exempel sjukdom. Inte heller på grund av att han eller hon utnyttjar sin rätt att vara ledig från ett arbete av vissa anledningar som anses ha ett högt samhällsvärde eller annat värde, till exempel föräldraledighet, ledighet för att göra värnplikt eller ledighet för att studera.

Det regelsystem som vi föreslår innebär i sig ett sorts skydd för SGI under kortare förvärvsavbrott, eftersom SGI beräknas på inkomster under en ramtid. Ingen kommer att förlora sin SGI från en dag till en annan. Om den enskilde slutar arbeta kommer SGI i stället att successivt minska över tid tills det inte finns några inkomster kvar i ramtiden. Vid längre förvärvsavbrott, eller vid upprepade kortare förvärvsavbrott, kommer dock effekterna av uteblivna inkomster att bli kännbara om det inte finns skyddsregler. Ersättningen måste naturligtvis också kunna beräknas under ett ersättningsfall, utan att SGI och därmed även ersättningen, blir lägre ju längre tid ersättningsfallet pågår.

Vi bedömer därför att det även fortsättningsvis kommer att behövas regler om SGI-skydd, och att skyddet i huvudsak ska gälla i samma situationer som i dag.¹

Skyddet ska gälla vid beräkning av historisk inkomst

SGI ska enligt våra huvudsakliga förslag kunna beräknas antingen på historisk grund eller utifrån de inkomster som är aktuella vid försäkringsfallet, om dessa är högre (aktuell inkomst). Syftet med den aktuella inkomsten är att den enskilde ska kunna få ersättning som motsvarar den konkreta inkomstförlust som uppstår vid ett försäkringsfall, även om han eller hon inte ännu har uppnått en motsvarande historisk inkomst.

Den aktuella inkomsten ska kunna ligga till grund för beräkning av ersättning vid till exempel sjukdom så länge anställningen består och den enskilde skulle ha arbetat om inte sjukdomen hade förhindrat detta.² Om anställningen upphör eller om den enskilde blir tjänstledig, till exempel för studier eller av någon annan anledning, finns det inte längre någon konkret inkomstförlust att ersätta. Då ska SGI i stället beräknas på historisk grund. Den aktuella inkomsten

¹ Avsnitt 11.2.

² Avsnitt 7.7 och 7.8.

kommer på så sätt att fungera som SGI fungerar enligt nu gällande regler för enskilda som på grund av åldersbegränsningar inte omfattas av SGI-skydd vid sjukdom.³

Skyddsreglerna ska därför bara gälla vid beräkningen av historisk inkomst.

Reglerna ska innebära skydd mot sänkning

Enligt det nu gällande regelverket kan SGI antingen beräknas på de inkomster som den enskilde hade närmast innan en skyddad tid, eller på inkomster som han eller hon har under den skyddade tiden om dessa är högre.⁴ Det är däremot inte möjligt att lägga ihop de tidigare inkomsterna med aktuella inkomster. En enskild som skyddar en SGI från ett tidigare halvtidsarbete kan alltså inte lägga ihop den skyddade inkomsten med nya inkomster från ett ytterligare halvtidsarbete och på så sätt få en SGI som motsvarar inkomsterna från ett heltidsarbete. För att få en SGI motsvarande ett heltidsarbete måste den enskilde faktiskt jobba heltid och kunna antas göra det i minst sex månader eller årligen. Reglerna innebär alltså endast ett skydd mot att SGI sänks till ett lägre belopp än vad den uppgick till innan den skyddade tiden. Det innebär inte att den enskilde anses ha en viss inkomst under den skyddade tiden, som kan kombineras med andra inkomster för att höja SGI.

Vi bedömer att denna princip är viktig och bör upprätthållas även i ett regelsystem där SGI beräknas på historisk grund. När SGI beräknas på historisk grund kan också arbetsinkomster vara fördelade till olika perioder under ramtiden, vilket kan ge effekter för beräkningen som man bör uppmärksamma. Skyddsreglerna måste utformas så att faktiska inkomster under en del av ramtiden inte kan kombineras med SGI-skydd som har förelegat under en annan del av ramtiden på så sätt att SGI sammanlagt blir högre än tidigare. Till exempel ska inte en enskild som bara jobbar halvårsvis kunna få en SGI motsvarande helårsarbete genom att arbeta halva året och sedan omfattas av SGI-skydd under den andra halvan av året. För att få en SGI motsvarande helårsarbete måste den enskilde faktiskt jobba ett helt år.

³ 4 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12).

⁴ 26 kap. 9 § SFB.

11.1.1 Överväganden

Allmänt

Regler om SGI-skydd har alltså en viktig plats även i ett regelsystem där SGI beräknas på historisk grund. Reglerna ska dock i ett sådant system kunna skydda inkomsten under ramtiden även efter att en skyddsvärd situation har upphört. Bara förekomsten av SGI-skydd ska inte heller kunna medföra att SGI blir högre än innan den skyddsvärda situationen. De problem som finns med nuvarande SGI-skyddsregler ska också så långt som möjligt kunna undvikas.⁵

Frågan är hur sådana skyddsregler kan utformas. Det har framförts förslag om att beräkna SGI på historisk grund tidigare, närmast i den parlamentariska socialförsäkringsutredningens betänkande, *Mer trygghet och bättre försäkring* (SOU 2015:21) och i delbetänkandet *Harmoniserat inkomstbegrepp* (SOU 2012:47). Där har också frågan om SGI-skydd i ett regelsystem med historisk beräkning av SGI behandlats. En utgångspunkt är därför att undersöka om de förslagen eller liknande förslag skulle vara ändamålsenliga.

Tidigare utredningars förslag och andra försäkringssystem

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen lade i sitt slutbetänkande, *Mer trygghet och bättre försäkring* (SOU 2015:21), fram förslag om hur SGI-skydd kunde utformas i ett regelsystem med historisk beräkning av SGI. Förslagen innebär huvudsakligen att den modell som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen överförs till SGI-systemet. Utredningen lämnade emellertid även förslag om ändringar i arbetslöshetsförsäkringen, som också behandlas av arbetslöshetsförsäkringsutredningen i betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2020:37).

Eftersom inkomstunderlaget redan beräknas på historisk inkomst i arbetslöshetsförsäkringen är det naturligt att ta sin utgångspunkt där när man ska utforma regler för historisk beräkning av SGI. Det är också önskvärt att det finns en överensstämmelse mellan de båda försäkringssystemen avseende hur inkomsterna räknas. Det kan öka enskildas förståelse för reglerna och underlättar på så sätt för enskilde att förutse utfallen när inkomster beräknas enligt det ena eller det

⁵ Avsnitt 4.2.

andra regelverket. Det kan också stärka reglernas legitimitet i och med att lika situationer behandlas lika i de olika regelverken. Men det finns också betydande skillnader mellan socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen som kan göra att regler som fungerar tillfredsställande i det ena regelsystemet är mindre lämpliga för det andra. En ökad överensstämmelse mellan regelsystemen på bekostnad av reglernas ändamålsenlighet bör inte eftersträvas.

Enligt den parlamentariska socialförsäkringsutredningens förslag skulle SGI-skyddet i ett regelverk där SGI kan beräknas på historiska inkomster uttryckas genom en kombination av att SGI hålls oförändrad under ersättningsperioder, att överhoppningsbar tid används så som inom arbetslöshetsförsäkringen, samt att ersättningar i form av vissa förmåner från socialförsäkringen räknas som inkomster vid beräkningen av SGI. Nedan diskuteras dessa förslag kortfattat.

SGI-skydd under ersättningsperioder

Ett av den parlamentariska socialförsäkringsutredningens förslag är att SGI ska beräknas vid inledningen av en ersättningsperiod, och att den sedan inte ska ändras under tiden ersättningsperioden pågår (förutom om det kommer in underlag som visar att den enskildes inkomster har ökat).⁶ Ett av syftena med skyddsregler är just att den enskildes SGI inte ska minska under tiden han eller hon är till exempel sjukskriven och får sjukpenning enbart av den anledningen att han eller hon är sjukskriven och får sjukpenning.

Endast en regel om att SGI ska vara skyddad under pågående ersättningsperioder är dock inte tillräckligt för att uppnå SGI-skydd i ett regelsystem där SGI räknas på historisk inkomst. Skyddet måste kunna få effekt även efter att ersättningsperioden har upphört, när den skyddade tiden ingår i ramtiden. Frågan är om det då ändå finns ett behov av en regel om att SGI ska hållas oförändrad under ersättningsperioder. Om SGI kan skyddas på ett pålitligt sätt med andra regler (till exempel regler om överhoppningsbar tid eller liknande) så skulle det inte finnas något sådant behov. Då skulle SGI ändå bli i princip densamma oavsett om den beräknades vid inledningen av en ersättningsperiod, under ersättningsperioden, eller efter ersättningsperioden. Ett SGI-skydd under pågående ersättningsperiod behövs

⁶ SOU 2015:21 s. 385.

alltså egentligen bara om de övriga skyddsreglerna inte är pålitliga. Om de övriga skyddsreglerna inte är pålitliga så riskerar den enskilde dock att förlora (delar av) sin SGI när ersättningsperioden upphör. Då uppstår ett behov av att kunna skydda den SGI som gällde under ersättningsperioden på annat sätt när ersättningsperioden upphör. Till exempel genom att stå till arbetsmarknadens förfogande. I princip skulle hela det SGI-skyddssystem som gäller i dag fortfarande behövas. Det framstår inte som en attraktiv lösning. Dels för att det finns problem med det nu gällande SGI-skyddssystemet,⁷ och dels för att det skulle innebära att det fanns två olika uppsättningar av SGI-skyddsregler som gällde parallellt. Regelsystemet som helhet skulle då förmodligen bli ännu mer komplicerat och svåröverskådligt.

Det kan också visa sig vara svårt att tekniskt utforma ett SGI-skydd under ersättningsperioder för SGI-förmåner. Inom arbetslöshetsförsäkringen definieras en ersättningsperiod som ett på förhand angivet antal ersättningsdagar.⁸ När den enskilde är arbetslös och får ersättning förbrukas dagar i ersättningsperioden. Inom socialförsäkringen ligger SGI i stället till grund för ett flertal olika typer av ersättningar som blir aktuella i väldigt olika situationer. Ersättningsperioderna kan vara korta eller långa och förekomma mer eller mindre ofta.

I SGI-sammanhang har begreppet ersättningsperiod endast betydelse för möjligheten att retroaktivt ändra en SGI på grund av nya uppgifter från den enskilde, och för att avgöra omräkningstidpunkten för årlig omräkning av SGI för egenföretagare.⁹ Försäkringskassan anser därvid att en ersättningsperiod börjar den första dagen som den enskilde får ersättning för och slutar den första dagen därefter som den enskilde inte får ersättning för eller får en annan ersättning för som beviljas på en annan grund.¹⁰ När det gäller föräldrapenning anses emellertid ersättningsperioden pågå så länge den enskilde får föräldrapenning för minst en dag per kalendermånad. Man kan notera att reglerna för SGI-skydd vid uttag av föräldrapenning (efter barnets ettårsdag) alltså skiljer sig avsevärt från reglerna om vad som anses vara en pågående ersättningsperiod avseende föräldrapenning. För att kunna tillämpa en regel om SGI-skydd under pågående ersättningsperiod så skulle man behöva definiera vad en ersättningsperiod är. Man skulle då sannolikt behöva göra delvis andra överväganden

⁷ Avsnitt 4.2.

⁸ 22 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

⁹ 26 kap. 6 § andra stycket samt 26 kap.28 § SFB.

¹⁰ FKRS 2016:04.

än vad Försäkringskassan hittills har gjort. Möjligen skulle det även då behövas olika regler för olika typer av ersättningar, till exempel för föräldrapenning och sjukpenning, vilket skulle kunna göra det svårt för enskilda i olika situationer att veta under vilka omständigheter SGI-skyddet skulle fortsätta att gälla och under vilka omständigheter det skulle upphöra.

Överhoppningsbar tid

Inom arbetslöshetsförsäkringen beräknas inkomstunderlaget på historiska inkomster under en ramtid. Där finns också regler om överhoppningsbar tid, som innebär att ramtiden justeras på så sätt att inkomsterna under månader då vissa skyddsvärda situationer har förelegat inte räknas. Ramtiden förskjuts då i stället så att andra månaders inkomster ingår i stället. Det kallas för överhoppningsbar tid. En fördel med överhoppningsbar tid är att den kan användas för att skydda SGI även i situationer där det inte nödvändigtvis betalas ut ersättning, till exempel vid studier, graviditet eller vid vård av barn som inte har fyllt ett år.

Att hoppa över månader vid beräkningen kan i allmänhet vara såväl till nackdel som till fördel för den enskilde. Om man hoppar över månader med bättre inkomster än de månader som ingår i ramtiden i övrigt så förlorar den enskilde på överhoppningen. Man måste därför vara ganska noga när man bestämmer villkoren för att en månad hoppas över. Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen föreslår att en fast inkomstgräns ska användas för att avgöra om månader då en skyddsvärd situation har förelegat ska hoppas över eller inte. Om den enskildes inkomster understiger inkomstgränsen ska månaden hoppas över, annars inte.

En sådan inkomstgräns för överhoppningsbarhet gäller inom arbetslöshetsförsäkringen, där inkomstgränsen är densamma som den lägsta kvalifikationsinkomsten. För SGI-förmåner finns inte något krav på en lägsta kvalifikationsinkomst under något visst antal månader. Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen föreslår att inkomstgränsen för överhoppningsbarhet när det gäller SGI ska vara tjugo procent av ett prisbasbelopp. Om den enskilde har tjänat mer än tjugo procent av ett prisbasbelopp ska månaden alltså inte hoppas över, även om den enskilde till exempel studerar.

Denna inkomstgräns för överhoppningsbarhet framstår som problematisk, särskilt vid partiell ledighet. Om den enskilde till exempel studerar på halvtid och samtidigt arbetar halva sin arbetstid så skulle inkomsterna ofta hamna över inkomstgränsen. Då skulle inga månader alls hoppas över, trots att den enskilde arbetar i lägre omfattning av en skyddsvärd anledning. Det skulle alltså inte ge en tillfredsställande skyddsverkan.

Man skulle förstås kunna tänka sig att föreslå en högre inkomstgräns för överhoppningsbarhet inom socialförsäkringen. Till exempel kunde inkomstgränsen vara den genomsnittliga månadsinkomsten under de tolv månader som närmast föregår den överhoppningsbara månaden. Då skulle månaderna alltid hoppas över om inkomsterna var lägre än tidigare månaders genomsnittsinkomst, vilket skulle ge ett bättre skydd även under partiell ledighet. Det skulle emellertid finnas situationer där genomsnittet skulle vara lägre än den enskildes aktuella inkomster, till exempel om den enskilde hade jobbat en kortare tid med högre inkomster innan den överhoppningsbara tiden. Då skulle månader kanske inte hoppas över trots att den enskilde hade gått ned i arbetstid av en skyddsvärd anledning. Det skulle också kunna bli att månader hoppades över trots att inkomsten under dessa månader var högre än inkomsten under de månader som räknades i stället.

Ett ytterligare problem som hör ihop med överhoppningsbar tid och inkomstgränser är att låga inkomster filtreras bort medan höga inkomster behålls i ramtidsberäkningen. Den enskildes SGI kan därigenom komma att beräknas till ett högre belopp än vad han eller hon någonsin har tjänat på ett år. Det kan till exempel vara fråga om en person som arbetar periodvis, och som sedan börjar studera på halvtid och samtidigt fortsätter att arbeta periodvis precis som tidigare. Om månader utan inkomster då hoppas över medan månader med inkomster räknas under studietiden, så blir det allt fler månader med inkomster som ingår i ramtiden, trots att den enskilde inte jobbar mer än tidigare. Den enskildes SGI blir då allt högre trots att han eller hon inte tjänar mer pengar än tidigare, bara för att han eller hon studerar samtidigt.

En liknande effekt uppstår också om man hoppar över månader för personer vars inkomster varierar beroende på säsong. Om det är månader under lågsäsongen som hoppas över så kommer de att ersättas med månader under högsäsong i och med att ramtiden sträcks ut

bakåt i tiden. Då blir det fler månader med hög inkomst och färre månader med låg inkomst i ramtiden. Den enskilde kan då få en högre SGI än vad som motsvarar någon årsinkomst som han eller hon någonsin har haft. Om det är månader under högsäsongen som hoppas över blir den enskildes SGI i stället lägre på motsvarande sätt. Denna effekt skulle inte bara uppstå vid typiskt säsongsbetonat arbete, utan vid alla typer av årliga inkomstvariationer. Det kan vara till exempel årlig bonus, återkommande perioder med övertidsarbete eller liknande. Även semesterlönstillägget, som i princip alla tillsvidareanställda har, innebär i regel en sådan årlig inkomstvariation.

En annan fråga är om det, förutom en inkomstgräns, också skulle behövas gränsvärden för hur stor del av månaden som en skyddsvärd situation ska ha förelegat för att den ska hoppas över. Om det bara krävs att en skyddsvärd situation har förekommit under någon del av månaden så skulle skyddet förmodligen bli allt för långtgående. Man kan tänka sig till exempel att en enskild som inte arbetar alls ser till att omfattas av SGI-skydd någon dag varje månad (till exempel genom att ta ut föräldrapenning) och på så sätt behåller sin SGI oförändrad under flera år. Att bestämma sådana gränsvärden för de olika skyddssituationerna kan vara svårt. Ett gränsvärde som skulle vara rimligt för en viss skyddssituation skulle kunna ge helt orimliga utfall i en annan. Skulle det vara olika gränsvärden för olika skyddssituationer skulle regelsystemet i stället bli svåröverblickbart och snårigt. Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen föreslår, möjligen av dessa skäl, bara överhoppningsbarhet som SGI-skydd när det gäller studier.¹¹

En avslutande kommentar om överhoppningsbar tid är att den kan medföra att ramtiden blir så pass fragmenterad och osammanhängande och omfattar så lång total tidsperiod så att det blir svårt att förutse utfallet. Särskilt om det finns flera perioder med överhoppningsbarhet som fördelar ut ramtiden på många olika perioder över lång tid. Arbetslöshetsförsäkringsutredningen har därför föreslagit att överhoppningsbarhet bara ska gälla för (skyddsvärda) situationer som föreligger minst tre månader i följd, och att högst 36 månader ska kunna hoppas över sammanlagt.¹²

Det kan dock vara befogat att låta förutsebarhet stå tillbaka till förmån för att upprätthålla de enskildas försäkringsskydd. Att införa

¹¹ SOU 2015:21, s. 392.

¹² SOU 2020:37, s. 311.

sådana begränsningar när det gäller socialförsäkringen skulle också innebära en betydande inskränkning av SGI-skyddet jämfört med vad som gäller i dag. Gränsen på tre månader för överhoppningsbarhet skulle kunna ge konsekvenser beroende på hur alternativen till överhoppningsbarhet ser ut. Är det fråga om ett sjukfall skulle det kanske kunna vägas upp genom att sjukpenningen räknas som inkomst (vilket diskuteras mer nedan), men om det är fråga om till exempel kortare studier eller föräldraledighet eller något liknande så skulle den enskilde få finna sig i att SGI påverkas mer negativt vid kortare arbetsuppehåll än vid längre. Ett högsta antal överhoppningsbara månader skulle också kunna vara svårt att införa, särskilt om man betänker att olika SGI-skyddssituationer kan avlösa varandra. Det kan vara till exempel att en enskild får barn och behöver vara föräldraledig direkt efter en längre studieperiod.

Förmån räknas som inkomst

Ett alternativ till överhoppningsbar tid är att räkna ersättningar från socialförsäkringen och vissa andra ersättningar som inkomst. Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen föreslår detta som ett komplement till överhoppningsbar tid.¹³

Genom att räkna vissa ersättningar som inkomst så håller man den enskilde (mer eller mindre) skadelös även på sikt i just de situationer som ersättning betalas ut för. Det blir på så sätt en logisk överensstämmelse mellan å ena sidan reglerna för att få ersättning i vissa skyddsvärda situationer då inkomstförlust uppstår och å andra sidan reglerna om SGI-skydd. Den enskildes möjligheter till ersättning vid försäkringsfall i framtiden påverkas då inte (eller inte så mycket) av tidigare försäkringsfall. Genom att räkna ersättningarna som inkomst anknyter man också till den historiska inkomstberäkningens huvudsakliga syfte, det vill säga att ersättningen ska spegla de inkomstförhållanden som den enskilde har haft under ramtiden. Syftet med detta i sin tur är att den enskilde under tid med sjukdom eller föräldraledighet ska kunna få ersättning som gör det möjligt för honom eller henne att, med förbehåll för viss självrisk, bibehålla sin ekonomiska levnadsstandard.

¹³ SOU 2015:21 s. 329.

Att räkna ersättning som inkomst skulle emellertid inte innebära att SGI blev oförändrad under en ersättningsperiod. Ibland skulle SGI minska under ersättningsperioden, ibland skulle den i stället öka. Det beror på att ersättning som beräknas på SGI motsvarar ett genomsnitt av inkomsterna under ramtiden, medan de inkomster som faller ut ur ramtiden när denna flyttas framåt i tiden inte nödvändigtvis är desamma som genomsnittet. Vilka effekter ersättningen skulle ha på en framtida SGI skulle bero på hur den enskildes inkomster är fördelade under ramtiden.

Tanken med PFSUs förslag är emellertid, som beskrivs under rubriken *SGI-skydd under ersättningsperiod* ovan, att den enskildes SGI skulle vara oförändrad under en ersättningsperiod, och att det bara skulle bli aktuellt att räkna ersättning som inkomst om SGI skulle bestämmas på nytt om den enskilde sökte en ny ersättning senare, efter att ersättningsperioden hade tagit slut. Det kan dock vara problematiskt att den SGI som skulle kunna beräknas så fort ersättningsperioden avslutas (om en ny ersättningsperiod inleds) skulle kunna vara en annan än den som gällde under ersättningsperioden. Den enskilde kan då ha att vinna eller förlora på att avsluta ersättningsperioden.

Effekter liknande de som beskrivs under överhoppningsbar tid ovan kommer också att uppstå om ersättning räknas som inkomst. Om den enskildes inkomster varierar säsongvis och han eller hon till exempel blir sjuk under lågsäsongen så kommer de lägre inkomsterna som han eller hon skulle ha haft under lågsäsongen ersättas med ett genomsnitt, vilket skulle innebära att inkomsterna under ramtiden totalt sett blir högre. Om han eller hon blir sjuk under högsäsongen så blir de sammanlagda inkomsterna i stället lägre eftersom höga inkomster ersätts med genomsnittliga. Det kan också förekomma att den enskilde normalt sett arbetar en del av året. Om han eller hon då får ersättning under den del av året som han eller hon inte arbetar, så kommer SGI att öka eftersom ersättningen läggs till som inkomst utan att den enskilde förlorar några arbetsinkomster.

Det finns också situationer där en enskild kan få ersättning utan att göra någon inkomstförlust. Till exempel kan en enskild som aldrig har arbetat mer än halvtid få halv föräldrapenning utan att minska sin arbetstid överhuvudtaget. Om ersättning räknas som inkomst så läggs ersättningen i en sådan situation helt enkelt till den enskildes arbets-

inkomster. Han eller hon får då en högre SGI baserad på inkomster som han eller hon aldrig har haft.

Förskjutningar/eftersläpning

Ett annat problem som måste hanteras i ett system med historisk beräkning av SGI är att inkomster i form av lön m.m. inte nödvändigtvis betalas ut samma månad som de förtjänas. En enskild som är sjukskriven i mars kan också få hela sin vanliga lön utbetald i mars. Det kan vara lön som förtjänades i februari. Det är relativt vanligt att lön betalas ut i efterskott. Det är också vanligt att lön betalas ut i förskott men att löneavdrag och kanske vissa lönetillägg och liknande dras av eller läggs till vid löneutbetalningen först månaden därpå.

Förutom dessa förskjutningar mellan lönens intjänande och dess utbetalning, finns det också en fördröjning (eftersläpning) mellan att lönen betalas ut och att den redovisas till Skatteverket och därigenom blir tillgänglig för Försäkringskassan för att använda vid beslut om SGI. Om en person blir sjukskriven i mars, så kan inte Försäkringskassan veta om detta har påverkat hans eller hennes inkomster i mars förrän dessa har deklarerats, det vill säga i slutet av april. Det innebär att Försäkringskassan inte kan veta om en månad ska till exempel hoppas över eller inte förrän den månaden har redovisats och därmed kan ingå i ramtiden.

Det uppstår på grund av de möjliga förskjutningarna ett problem särskilt med att räkna ersättning som inkomst. Det kan beskrivas med ett exempel: säg att ersättning har beviljats för mars. Den enskilde har därefter arbetat hela april, men söker sedan ersättning igen i maj. SGI ska då beräknas i samband med att den enskilde söker ersättning i maj, och då är mars den senaste månaden som kan ingå i ramtiden. Om det visar sig att den enskilde fick full lön utbetald i mars (februarlönen), så skulle både lönen och ersättningen ingå som inkomst i mars. Den enskildes SGI ökar då markant i maj. Sedan kanske inkomster saknas i april (för att den enskilde inte arbetade i mars). Så länge både mars och april ingår i ramtiden gör det ingen skillnad, men om SGI ska vara oförändrad under ersättningsperioder så gör det skillnad, om ersättningsperioden börjar i maj och fortsätter under juni och därefter. Då blir all ersättning som betalas ut under hela ersättningsperioden för hög. Det motsatta problemet kan

uppstå när ersättningsmånaden faller utanför ramtiden, dvs. om SGI ska beräknas för maj året därpå. Då ingår april, men inte mars i ramtiden. Om både februarilönen och ersättningen för sjukfallet i mars räknas som inkomst för mars medan det helt saknas inkomster för april, så blir SGI för låg.

Oavsett vilken modell man väljer för att uttrycka SGI-skydd behöver reglerna utformas så att fördröjningarna inte påverkar resultatet av beräkningen.

11.1.2 Hur ska inkomster skyddas vid historisk beräkning av SGI?

Utredningens förslag: Om den enskildes inkomster under ramtiden har minskat i samband med att en skyddsvärd situation har förelegat, ska inkomsterna under ramtiden räknas som om en sådan minskning inte hade skett.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt

Den historiskt beräknade SGI:n ska kunna skyddas från att bli lägre på grund av att den enskilde har saknat inkomster eller haft lägre inkomster under tid då en skyddsvärd situation har förelegat. Vi föreslår att det ska uppnås genom att inkomsterna under ramtiden justeras vid beräkningen av SGI på så sätt att man kompenserar för en inkomstminskning som har uppstått i samband med en skyddsvärd situation. Det innebär dels att det måste ha skett en inkomstminskning totalt sett jämfört med inkomsterna innan den skyddsvärda situationen, och dels att den inkomstminskningen har uppstått i samband med att den skyddsvärda situationen förelåg. Vilka situationer som ska anses vara skyddsvärda diskuteras i avsnitt 12.2 nedan.

Det finns flera fördelar med detta förslag. Framför allt innebär det att den enskilde inte kommer att kunna hamna i en sämre försäkringssituation senare på grund av att han eller hon får lägre inkomster under tiden en skyddsvärd situation föreligger. Det innebär alltså trygghet för den enskilde. Eftersom regeln kompenserar för minskade inkomster kommer den enskilde inte kunna få en högre SGI

enbart genom att befinna sig i en skyddsvärd situation än vad han eller hon hade innan dess. Vidare kommer skyddet att fungera på samma sätt under tiden en skyddsvärd situation föreligger och efter att den skyddsvärda situationen har upphört och oavsett vilken typ av skyddsvärd situation det är fråga om. Det finns alltså inte något behov av att ha flera olika regler för att åstadkomma ett fungerande skydd för SGI, till exempel för pågående och avslutade ersättningsperioder eller för situationer där ersättning har betalats ut och andra situationer. Regelsystemet som helhet blir därmed mindre spretigt och komplicerat. Givet att Försäkringskassan kan skaffa sig information om när skyddsvärda situationer har förelegat så kommer den skyddade inkomsten slutligen att kunna beräknas utifrån samma typ av underlag som i övrigt ska användas för att beräkna inkomsterna. Det finns alltså stora möjligheter att automatisera processen helt eller delvis.

Skyddet ska gälla om den enskildes inkomster under ramtiden har minskat

I nuvarande regelverk definieras SGI-skyddad tid i 26 kap. 9 § SFB. Under tid då den försäkrade avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete av någon skyddsvärd anledning ska SGI beräknas med utgångspunkt i förhållandena närmast före avbrottet eller inskränkningen, om den därigenom blir högre än om den hade beräknats med beaktande av förhållandena under avbrottet eller inskränkningen. En förutsättning för att SGI-skydd överhuvudtaget ska gälla är alltså att den enskilde slutar jobba eller börjar jobba i en lägre omfattning än tidigare. Om den enskilde fortsätter att jobba lika mycket som tidigare men tjänar mindre så blir det inte aktuellt med SGI-skydd, då beräknas en ny SGI på de aktuella inkomsterna.

Denna avgränsning är i de flesta fall oproblematisks, men det finns situationer där det kan vara svårt att avgöra om en inskränkning av förvärvsarbete har skett. Till exempel för enskilda som arbetar med varierande arbetstider.¹⁴ Eller för försäkrade vars SGI innehåller inkomster från till exempel uppdrag som familjehemsförälder eller liknande uppdrag utan någon angiven arbetstid.

¹⁴ Försäkringskassans vägledning 2004:5 s. 104.

Det finns också situationer där en minskning av inkomster beror på en skyddsvärd situation, men där SGI-skydd inte blir aktuellt på grund av att det inte har skett någon inskränkning av arbetstiden. Ett exempel på en sådan situation kan vara en försäkrad som byter från krävande arbetsuppgifter eller nattarbete till lättare arbetsuppgifter eller arbete på dagtid i samband med en graviditet, och som därigenom förlorar en betydande del av sina inkomster i form av att vissa lönetillägg inte betalas ut. I den situationen, och i andra liknande situationer, kan det alltså vara ofördelaktigt för den enskilde att arbeta jämfört med att avbryta eller inskränka sitt arbete och därigenom kunna behålla en skyddad SGI från tidigare arbete.

I ett regelsystem där SGI beräknas på historiska inkomster kommer SGI:n inte direkt att bestå av inkomster från ett arbete med en viss arbetstid. Den kommer i stället att bestå av inkomster som den enskilde har fått under en viss period. Dessa inkomster kan komma från olika arbeten med olika arbetstider. Det kan också finnas perioder i ramtiden utan arbete. En inskränkning av arbetstiden är därför mindre lämplig som avgränsning för SGI-skydd i ett sådant system. Dessutom innehåller inte arbetsgivardeklarationerna, som i huvudsak ska användas som underlag för beräkningen, någon uppgift om arbetad tid. För att kunna bestämma en arbetstid som svarar mot den sjukpenninggrundande inkomsten skulle Försäkringskassan behöva inhämta ytterligare uppgifter från den enskilde eller från en eller flera olika arbetsgivare.

Vi föreslår därför i stället att skyddet ska gälla om det har skett en minskning av inkomsten. Överensstämmelsen mellan det som ska skyddas (inkomsten) och det som aktualiserar skyddet (minskade inkomster) blir då mer självklar än om man går omvägen via minskad arbetstid. Det innebär också att SGI kan skyddas mot sänkning oavsett om inkomstminskningen beror på att den enskilde har gått ned i arbetstid eller om de beror på till exempel byte av arbetsuppgifter eller liknande. Det blir dessutom möjligt för Försäkringskassan att avgöra saken utan att inhämta ytterligare uppgifter om den enskildes arbetstider.

11.1.3 Vad menas med att inkomsterna har minskat?

Utredningens förslag: Inkomsten under ramtiden ska anses ha minskat om den historiska inkomst av anställning respektive näringsverksamhet som kan beräknas för den enskilde blir lägre än den motsvarande inkomst som har beaktats eller skulle kunna ha beaktats vid beräkning av SGI för den tid då den skyddsvärda situationen förelåg.

Skälen för utredningens förslag

Syftet med den föreslagna skyddsbestämmelsen är att den enskildes SGI inte ska bli lägre på grund av att den enskilde har saknat inkomster eller haft lägre inkomster i samband med en skyddsvärd situation. Det ska uppnås genom att man kompenserar för en sådan inkomstminskning vid beräkningen av SGI. Med inkomstminskning menas därför en förändring av inkomsterna under ramtiden som innebär att SGI beräknas till ett lägre belopp. Förändringen ska ha skett i jämförelse med inkomsterna under en motsvarande ramtid närmast innan den månad då inkomsterna saknades eller blev lägre i samband med den skyddsvärda situationen. På så sätt skyddas den SGI som har beräknats eller som skulle kunna ha beräknats på de inkomster som den enskilde hade närmast innan att inkomsterna minskade i samband med den skyddsvärda situationen. Det motsvarar i princip vad som gäller i dagens regelsystem där SGI under skyddad tid beräknas med utgångspunkt i de förhållanden som förelåg närmast innan den skyddade tiden.¹⁵

Exempel

SGI ska beräknas för en enskild i maj 2022. Ramtiden vid beräkning av SGI är då april 2021 till mars 2022. I november 2021 förelåg en skyddsvärd situation.

Först beräknas de inkomster som den enskilde har haft under den ramtid som är aktuell vid beräkningen av SGI, det vill säga under perioden april 2021 till mars 2022. Låt oss säga att det blir 360 000 kronor. Sedan beräknas de inkomster som den enskilde

¹⁵ 26 kap. 9 § SFB.

hade under de tolv månaderna närmast innan den skyddsvärda situationen i november, det vill säga inkomsterna under perioden november 2020 till oktober 2021. Låt oss säga att det blir 370 000 kronor. Sedan jämförs resultaten.

Den enskildes inkomster innan den skyddsvärda situationen (370 000 kronor) minus inkomsterna under den ramtid som är aktuell vid beräkningen av SGI (360 000 kronor) är 10 000 kronor. Den inkomstminskning som har skett sedan november 2021 är alltså 10 000 kronor.

I exemplet har det skett en inkomstminskning med 10 000 kronor. Vid beräkningen av SGI ska inkomsterna därför kunna justeras upp med (som mest) ett motsvarande belopp med hjälp av skyddsregeln. Om den enskildes inkomster under ramtiden i stället hade ökat och blivit till exempel 380 000 kronor när SGI beräknades för maj 2022 så skulle ingen justering av inkomsten ske. Då skulle SGI bestämmas till 380 000 kronor utan att det blev aktuellt att tillämpa skyddsregeln. Skyddet innebär alltså att den SGI som den enskilde hade innan den skyddsvärda situationen kan behållas även om inkomsterna under ramtiden har blivit lägre, men detta kan inte medföra att SGI blir högre än innan den skyddsvärda situationen. För att få en högre SGI måste den enskilde ha högre faktiska inkomster sammanlagt under ramtiden. På så sätt undviks sådana oönskade effekter som beskrivs i avsnitt 5.

På grund av den eftersläpning av ramtiden som beskrivs i kapitel 7, motsvarar inte den SGI som eventuellt har bestämts för den månad då inkomsterna minskade i samband med en skyddsvärd situation de inkomster som den enskilde hade under tolv månadersperioden närmast dessförinnan. Det är i stället den SGI som har bestämts för månaden efter den månad då inkomsterna minskade som motsvarar dessa inkomster, och det är i regel denna SGI som ska kunna skyddas. Om den enskilde får ersättning som beräknas på SGI flera månader i följd, så bestäms en SGI för varje månad som ersättning ska beräknas för. När en månad med ersättning kommer in i ramtiden, så har en SGI i så fall bestämts även för den månad som följer därpå, och då kan denna användas för att avgöra om det har skett en inkomstminskning.

Exempel

En enskild söker sjukpenning för juli till september 2022. SGI beräknas för var och en av dessa månader. När SGI beräknas för juli 2022 är ramtiden juni 2021–maj 2022. Då ingår inte någon skyddsvärd situation i ramtiden. När SGI beräknas för augusti 2022 är ramtiden juli 2021–juni 2022. Inte heller då ingår någon skyddsvärd situation i ramtiden. Men när SGI ska beräknas för september 2022 är ramtiden augusti 2021–juli 2022. Då ingår en månad under vilken inkomsten kan ha minskat på grund av en skyddsvärd situation, nämligen juli 2022 som den enskilde har fått sjukpenning för. Skyddad inkomst ska då beräknas om inkomsterna har minskat. För att avgöra om inkomsten har minskat ska man då jämföra den inkomst som den enskilde har haft under ramtiden (augusti 2021–juli 2022) med den SGI som har bestämts för augusti 2022.

Om den skyddsvärda situationen inte har avsett någon ersättning som beräknas på SGI så har ingen SGI bestämts för de månader då den skyddsvärda situationen har förelegat. Då behöver Försäkringskassan uppskatta inkomstminskningen genom att jämföra med den SGI som skulle kunna ha bestämts. Därmed avses alltså den SGI som skulle kunna ha bestämts för månaden efter den månad då den skyddsvärda situationen förelåg.

Det kan dock vara så att den enskilde har fått en ersättning som beräknas på SGI under ramtiden, men inte för mer än en månad i följd. Då har en SGI bara bestämts för den månad som ersättningen avsåg, inte för månaden därpå. Det kan vara enklare för Försäkringskassan att handlägga och mer förutsebart för den enskilde om inkomstminskningen under sådana förutsättningar uppskattas genom en jämförelse med den SGI som har bestämts i samband med att ersättningen beviljades.

SGI kan också beräknas på aktuell inkomst. Om den enskilde har fått en ersättning som har beräknats på en sådan aktuell inkomst så är det denna SGI som ska användas vid jämförelsen, se kapitel 7.

11.1.4 När har inkomstminskningen samband med en skyddsvärd situation?

Utredningens förslag: En minskning av inkomsten ska anses ha samband med en skyddsvärd situation i den mån den enskildes inkomster har minskat under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg eller månaden därpå, och denna inkomstminskning inte överstiger ett visst värde som motsvarar omfattningen av den skyddsvärda situationen.

För att avgöra om inkomsterna har minskat en viss månad ska de inkomster som den enskilde hade den månaden jämföras med de inkomster som han eller hon hade samma månad ett år tidigare, eller med den inkomst per månad som har eller kunde ha legat till grund för SGI som aktuell inkomst den månaden.

Skälen för utredningens förslag

Överväganden

I det nu gällande regelverket är SGI skyddad så länge en skyddsvärd situation föreligger. Skyddet upphör den dag då det inte längre föreligger någon skyddsvärd situation, och en eventuell ny SGI beräknas då på de inkomster som den enskilde kan antas komma att ha framöver. Villkoren för SGI-skydd, till exempel i de fall det krävs att någon omständighet föreligger i en viss omfattning, bedöms alltså per dag. Vidare går det inte att skydda en del av sin SGI. Om den omständighet som ger SGI-skydd bara föreligger under en del av dagen så är antingen hela SGI skyddad ändå, eller så är SGI inte skyddad alls. För varje skyddsvärd situation finns det särskilda regler som avgör vilka omständigheter som måste föreligga och i vilken omfattning dessa måste föreligga för att SGI-skydd ska gälla. Till exempel måste den enskilde vara beredd att anta och aktivt söka arbete i en viss omfattning för att SGI-skydd ska gälla vid arbetsökande, eller så måste den enskilde ta ut ett visst antal dagar med föräldrapenning per vecka för att SGI-skydd ska gälla vid föräldraledighet om barnet är över ett år gammalt.

I det regelverk som vi föreslår ska SGI dock kunna beräknas på inkomster som den enskilde har haft under en ramtid. Den skyddade inkomsten ska kunna kompensera för en inkomstminskning som har

uppstått i samband med en skyddsvärd situation så länge den månad då inkomsten minskade ingår i ramtiden. Skyddets omfattning måste därför bedömas per månad i stället för per dag.

Vi anser dock inte att det ska finnas skarpa gränser som avgör om antingen hela månadens inkomst ska vara skyddad eller ingen del av månadens inkomst ska vara skyddad. Om den skyddsvärda situationen bara har förelegat under en del av månaden och den enskilde inte har (tillräckliga) inkomster från arbete under resterande del av månaden så bör den enskilde ändå kompenseras för den del av inkomstminskningen som motsvarar omfattningen av den skyddsvärda situationen. Med andra ord, om det uppstår en brist i skyddet så ska den enskildes SGI minska i proportion till bristens storlek.

För det ändamålet måste finnas en metod för att värdera den del av månaden då den skyddsvärda situationen förelåg. Värdet ska *i princip* motsvara den möjliga inkomstminskning som rimligen kan förklaras av att den skyddsvärda situationen förelåg. Det ska dock inte göras någon utredning för att avgöra hur stor inkomstminskning som faktiskt beror på den skyddsvärda situationen i det enskilda fallet. Det ska kunna avgöras enbart utifrån uppgifter om den enskildes inkomster och om hur stor del av månaden den skyddsvärda situationen har förelegat. Den metod som används för att uppskatta omfattningen av den skyddsvärda situationen och omsätta denna till ett belopp behöver därför passa för många tänkbara situationer.

Vad menas med samband?

Den skyddade inkomsten ska alltså kompensera för en inkomstminskning som har uppstått under ramtiden, i den mån denna har samband med en skyddsvärd situation.

Huruvida det har skett en inkomstminskning avgörs genom en jämförelse av den historiska inkomster som kan beräknas för den enskilde och de inkomster som låg till grund för eller skulle kunna ha legat till grund för en SGI i anslutning till att den skyddsvärda situationen förelåg. Om det har skett en inkomstminskning är nästa steg att avgöra hur stor del av denna som kan anses ha samband med den skyddsvärda situationen. Det är därvid inkomster under månader som ska beaktas. Sambandet mellan inkomstminskning och skyddsvärd situation ska vidare kunna avgöras utifrån uppgifter om när den

skyddsvärda situationen förelåg och om vilka inkomster den enskilde har haft, något orsakssamband ska i regel inte behöva utredas.

Vi föreslår därför att inkomstminskningen ska anses ha samband med den skyddsvärda situationen i den mån inkomstminskningen har skett under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg eller månaden därpå (skyddstiden), och inte är större än vad som kan anses motsvara omfattningen av den skyddsvärda situationen (skyddsvärdet). Därigenom kommer skyddet att bli proportionerligt till den omfattning i vilken en skyddsvärd situation eller flera olika skyddsvärda situationer har förelegat under ramtiden.

Skyddstiden ska vara två månader

Skyddsregeln ska bara kompensera för en inkomstminskning i den mån denna beror på att den enskilde har saknat inkomster eller haft lägre inkomster i samband med att en skyddsvärd situation har förelegat. Med samband menas att den enskildes inkomster ska ha minskat under den tid då den skyddsvärda situationen förelåg. Det ska alltså vara ett tidsmässigt samband snarare än ett orsakssamband mellan inkomstminskningen och den skyddsvärda situationen. Det skulle annars kunna bli osäkert för den enskilde, om han eller hon skulle behöva bevisa att det inte fanns någon annan orsak till inkomstminskningen. Det motsvarar också vad som gäller enligt det nuvarande regelverket.¹⁶

Huruvida det finns ett tidsmässigt samband mellan inkomstminskningen och den skyddsvärda situationen ska kunna avgöras utifrån vetenskapen om när den skyddsvärda situationen har förelegat och de inkomster som har redovisats genom arbetsgivardeklarationer. Försäkringskassan ska alltså inte behöva vidta någon utredning beträffande vilka inkomster som kan hänföras till vilken tidsperiod. Det underlättar både för Försäkringskassan och för den enskilde, som alltså inte ska behöva visa när han eller hon förtjänade inkomsterna för att dessa ska kunna omfattas av skydd. Det är också en förutsättning för att kunna automatisera beräkningen av historisk SGI utifrån information i arbetsgivardeklarationerna.

Eftersom inkomsterna redovisas enligt kontantprincipen kan det dock förekomma förskjutningar mellan att en inkomstminskning

¹⁶ Trots att ordalydelsen av 26 kap. 9 § antyder motsatsen, se vägledning 2004:5 s. 105 f.

sker och att den visar sig i beräkningsunderlaget, som diskuteras i kapitel 7. Lön kan utbetalas i förskott eller i efterskott. Löneavdrag kan göras den månad då den enskilde är frånvarande från jobbet på grund av till exempel sjukdom eller vård av barn, eller först nästa månad. En viss flexibilitet är därför nödvändig när man ska avgöra om en inkomstminskning är hänförlig till en månad eller en annan. Samtidigt får inte skyddstiden utsträckas så pass långt att man regelmässigt kompenserar för inkomstminskningar som saknar samband med den skyddsvärda situationen. En inkomstminskning som sker under den månad då en skyddsvärd situation har förelegat eller månaden därpå bör utan vidare kunna anses ha samband med den skyddsvärda situationen. Utgår man från detta blir det möjligt att automatisera handläggningen till stor del och beräkningen av skyddsvärdet blir enkel och direkt.

Det kan emellertid förekomma att en inkomstminskning uppstår senare än månaden efter den månad då den skyddsvärda situationen förelåg. Till exempel kan den enskilde ha varit frånvarande från arbetet utan att arbetsgivaren har gjort löneavdraget vare sig samma månad eller den följande månaden. Löneavdraget kan i stället komma att göras en senare månad. Ju längre tid som går från att den skyddsvärda situationen har förelegat tills att inkomsten minskar på grund av detta, desto svårare blir det emellertid att beräkna omfattningen av skyddet på ett riktigt sätt. Till exempel kan inkomsterna under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg och månaderna därefter fram tills löneavdraget görs ha minskat av andra skäl än på det som har föranlett löneavdraget. Om det inte är känt att det löneavdrag som hör ihop med den skyddsvärda situationen inte har gjorts, skulle skyddad inkomst automatiskt kompensera för den inkomstminskning som har skett under dessa. Ur försäkringssynpunkt spelar det i en sådan situation ingen roll att den inkomstminskning som kompenseras för egentligen har andra orsaker än en skyddsvärd situation, så länge det har förelegat en sådan och omfattningen av den inkomstminskning som kompenseras för överensstämmer med omfattningen av denna. I så fall ska emellertid inte den skyddsvärda situationen *också* skydda mot den ytterligare inkomstminskning som visar sig senare, även om den skulle visa sig bero på den skyddsvärda situationen.

Det kan också vara så att den enskilde efter att den skyddsvärda situationen förelåg har tjänat mer än tidigare. Den minskning av inkomster som skedde i samband med att den skyddsvärda situationen

förelåg kan då helt eller delvis ha blivit inaktuell, se avsnitt 11.1.6 och 11.1.7.

Av dessa skäl föreslår vi att beräkningen av skyddad inkomst ska göras på så sätt att den automatiskt skyddar mot en inkomstminskning som sker under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg och månaden därpå. Dessa två månader kan kallas för skyddstid. Skyddstiden ska normalt inte kunna förlängas. Det ska dock finnas möjlighet att i undantagsfall beräkna skyddad inkomst för en månad som infaller efter skyddstiden, om det kan visas att en inkomstminskning som sker då har samband med den skyddsvärda situationen. Detta diskuteras vidare i avsnitt 11.1.10.

När har en inkomstminskning skett?

För att avgöra om det har skett en inkomstminskning under någon av de två månader som ingår i skyddstiden ska man jämföra inkomsten under var och en av dessa med den inkomst som den enskilde hade samma månad ett år tidigare. Det är nämligen den skillnaden som avgör hur SGI förändras under en månad när ramtiden flyttas framåt, vilket visas av nedanstående exempel.

Månad	Inkomst	Månad	Inkomst
mar-21	36 000	mar-21	36 000
apr-21	40 000	apr-21	40 000
maj-21	32 000	maj-21	32 000
jun-21	26 000	jun-21	26 000
jul-21	28 000	jul-21	28 000
aug-21	22 000	aug-21	22 000
sep-21	28 000	sep-21	28 000
okt-21	32 000	okt-21	32 000
nov-21	30 000	nov-21	30 000
dec-21	31 000	dec-21	31 000
jan-22	28 000	jan-22	28 000
feb-22	27 000	feb-22	27 000
mar-22	0	mar-22	0

Ramtid mar –21 till feb –22
Summa 360 000

Ramtid apr –21 till mar –22
Summa 324 000

Jämförelse mellan inkomsterna under ramtiderna mar –21 till feb –22 och apr –21 till mar –22 = 36 000 (360 000 – 324 000)

Jämförelse mellan inkomsten i mar –21 och inkomsten i mar –22 = 36 000 (36 000 – 0)

I exemplet har den enskilde helt saknat inkomster i mars 2022. Då minskar hans eller hennes SGI med ett belopp som motsvarar inkomsten samma månad ett år tidigare, det vill säga inkomsten i mars 2021. Det beror på att inkomsten i mars 2021 faller ut ur ramtiden samtidigt som inkomsten i mars 2022 kommer in i ramtiden. Då har det alltså skett en inkomstminskning på 36 000 kronor i mars 2023.

Om den enskilde skulle ha haft en inkomst på 36 000 kronor eller mer i mars 2023, skulle det inte ha skett någon inkomstminskning den månaden. De inkomster som skulle komma in i ramtiden skulle då vara lika stora eller större som de inkomster som samtidigt föll ut ur ramtiden. Den enskildes SGI skulle då bli oförändrad eller högre när mars 2023 ingick i ramtiden som den var innan mars 2023 ingick i ramtiden. Hur stor inkomstminskning som har skett en viss månad är alltså som sagt skillnaden mellan inkomsten under den månaden och inkomsten under samma månad föregående år.

SGI kan också beräknas på aktuell inkomst. Skyddsregeln ska bara gälla vid beräkningen av historisk inkomst. Om den enskilde har en SGI beräknad på aktuell inkomst behåller han eller hon denna så länge förutsättningarna för det är uppfyllda enligt vad som sägs i kapitel 7, det vill säga så länge han eller hon har ett arbete och skulle ha arbetat om inte vissa skäl, som till exempel sjukdom, hade förhindrat detta. En aktuell inkomst ska dock inte kunna behållas om förutsättningarna för att beräkna aktuell inkomst inte längre föreligger. Det diskuteras i kapitel 7.

Vid beräkningen av historisk SGI ska emellertid den inkomstminskning som beror på en skyddad situation även kunna uppskattas i förhållande till en SGI som har beräknats på aktuell inkomst. Den inkomst som den enskilde skulle ha haft om han eller hon inte hade varit förhindrad att arbeta på grund av sjukdom eller motsvarande anledning, ska alltså kunna beaktas när SGI beräknas senare på historisk grund.

En enskild som nyligen har fått ett jobb eller som nyligen har fått ett jobb med högre inkomst än tidigare, och som därför har en högre aktuell inkomst än historisk inkomst, befinner sig nämligen i en sorts uppbyggnadsfas beträffande den historiska inkomsten. SGI beräknas på den aktuella inkomsten så länge den därigenom blir högre. För varje månad som den enskilde arbetar och får lön så blir emellertid också den historiska inkomsten högre, allt eftersom fler månader med inkomster från det nya jobbet kommer in i ramtiden. När den enskilde har arbetat i det nya jobbet ett år så kommer inkomsterna under ramtiden att vara lika höga eller högre än den aktuella inkomsten, SGI kommer då att beräknas på historisk grund i stället, om ett försäkringsfall inträffar.

Om den enskilde blir förhindrad att arbeta i anställningen under en tid på grund av ett försäkringsfall så ska det inte påverka denna successiva uppbyggnad av den historiska SGI:n. Det kan vara till exempel att den enskilde inte kunde arbeta under en tid på grund av sjukdom och fick sjukpenning beräknad på en SGI som har bestämts utifrån aktuell inkomst. Om SGI ska beräknas på historisk grund vid ett senare tillfälle, så ska bestämmelsen om skyddad inkomst kunna kompensera för en inkomstminskning i jämförelse med den aktuella inkomst som låg till grund för sjukpenningen.

Exempel

En enskild blir sjukskriven hela mars 2022. Han eller hon har då en anställning på minst en månad med en månadslön på 30 000 kronor vilket ger en aktuell inkomst på 349 200 kronor (97 procent av månadslönen gånger tolv). Den historiska SGI som kunde beräknas för mars 2022 var dock bara 230 000 kronor. SGI beräknas därför på aktuell inkomst, och sjukpenningen beräknas på denna SGI.

I juli 2022 ska SGI beräknas för den enskilde igen. Då har anställningen upphört. När SGI ska beräknas på historisk grund visar det sig att inkomsterna under ramtiden uppgår till 300 000 kronor. För att avgöra om det har skett en inkomstminskning jämför man inkomsten under den ramtid som är aktuell vid beräkningen av SGI (alltså 300 000 kronor) med den SGI som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats i anslutning till att den skyddsvärda situationen förelåg. I detta fall blir det den SGI som beräknades på aktuell inkomst i samband med sjukpenningen i

mars (349 200 kronor). Det har alltså skett en inkomstminskning med 49 200 kronor jämfört med den enskildes SGI innan den skyddsvärda situationen.

Nästa steg är att avgöra hur stor del av inkomstminskningen som har samband med den skyddsvärda situationen, alltså med sjukpenningen i mars. Då jämför man på samma sätt med den aktuella inkomst som gällde för mars. Om den enskilde inte fick någon inkomst i mars när han eller hon var sjuk så blir den inkomstminskning som har samband med den skyddsvärda situationen 29 083 kronor (97 procent av 30 000 kronor).

När SGI beräknas på historisk grund i juli kan alltså ett belopp motsvarande 29 083 kronor läggas till inkomsterna under ramtiden som kompensation för att inkomsterna var lägre i samband med den skyddsvärda situationen i mars. Det innebär att den historiska SGI:n kan beräknas till 329 000, vilket också motsvarar vad den skulle ha blivit om den enskilde hade arbetat i anställningen i stället för att vara sjuk i mars (med förbehåll för att inkomsten i mars bara tas upp till 97 procent).

Om SGI ska beräknas på historisk grund för en enskild som har haft perioder under ramtiden då han eller hon har fått ersättning beräknad på aktuell inkomst, så jämför man alltså med den aktuella inkomsten för att avgöra hur stor inkomstminskning som har skett.

Det innebär att en enskild som har en tidsbegränsad anställning, men som blir sjukskriven en kort tid efter att ha tillträtt anställningen, inte kommer att hamna i en sämre försäkringssituation när anställningen upphör än vad han eller hon hade gjort om han eller hon hade varit frisk och arbetat i anställningen i stället för att få sjukpenning.

11.1.5 Omfattningen av den skyddsvärda situationen

Utredningens förslag: Vid uppskattningen av den omfattning i vilken en skyddsvärd situation har förelegat ska varje hel dag då en sådan situation har förelegat räknas som en skyddsdag. Som mest ska 28 skydds dagar räknas under en månad.

Om den skyddsvärda situationen består i att den enskilde har fått ersättning som inte utges för arbetsfria dagar eller som bara under vissa villkor utges för arbetsfria dagar, ska varje dag med sådan ersättning räkas som ett högre antal dagar än en.

Skälen för utredningens förslag

Skydds dagar

För att avgöra hur stor del av en månad som en skyddsvärd situation ska anses ha omfattat, ska man räkna antalet dagar då den skyddsvärda situationen förelåg under månaden. En hel dag då en sådan situation har förelegat ska räknas som en dag, om situationen har förelegat under en del av en dag ska motsvarande del av dag räknas.

Det blir enklare att räkna ut och lättare att förutse om ett visst antal dagar anses motsvara en hel månad, oavsett antalet kalenderdagar i månaden. Vi föreslår att 28 dagar, det vill säga fyra veckor, ska anses motsvara en hel månad. Varje dag då en skyddsvärd situation har förelegat räknas då som en 28-del av månaden. Mer än 28 skydds dagar ska inte räknas under en månad. Skyddet av den enskildes SGI kommer därigenom att bli proportionellt till omfattningen av den skyddsvärda situationen, men det kommer också att finnas en viss flexibilitet. Om den enskilde har befunnit sig i en skyddsvärd situation under hela månaden, så när som på en eller ett par dagar, så kommer hela SGI att kunna skyddas (under alla månader förutom februari).

Vissa ersättningar som inte alltid kan betalas ut för arbetsfria dagar ska räknas som mer än en dag, så att fyra veckor med sådana förmåner räknas som 28 dagar. Det sker genom att antalet dagar med sådana ersättningar multipliceras med 1,4 (sju kalenderdagar dividerat med fem arbetsdagar, det vill säga $7 / 5 = 1,4$). Sådana ersättningar är till exempel arbetstidsberäknad ersättning, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, dagpenning för totalförsvarspliktiga, och föräldrapenning.

Om den skyddsvärda situationen består i arbetstidsberäknad ersättning som betalas ut per timme, ska åtta timmar motsvara en dag. Antalet dagar ska multipliceras med 1,4. För den som har en arbetstid som understiger 40 timmar i veckan kommer ersättningsbeloppet per timme vid arbetstidsberäknad ersättning att justeras genom att en arbetstidsfaktor används vid beräkningen. Det beskrivs i kapitel 12. Utöver att multipliceras med 1,4 ska dagar med arbetstidsberäknad ersättning även multipliceras med den arbetstidsfaktor som har använts vid beräkningen av ersättningsbeloppet. Därigenom kan ett ytterligare lägre antal skydds dagar än 20, som motsvarar det sammanlagda antal dagar som den enskilde arbetar per månad, motsvara en hel månad.

I avsnitt 11.1.8 nedan föreslås också att antalet skydds dagar ska kunna räknas upp ytterligare för den som har både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet, för att en skyddsvärd situation som har förelegat i en omfattning som motsvarar hela inkomsten av anställning respektive hela inkomsten av näringsverksamhet, ska kunna skydda hela den inkomsten.

11.1.6 Vad är omfattningen av den skyddsvärda situationen värd?

Utredningens förslag: Skyddsvärdet avseende inkomst av anställning är det högsta av 1–3:

1. referensinkomsten minskad med det antal 28-delar av genomsnittsinkomsten som motsvarar differensen mellan talet 28 och antalet skydds dagar, såvitt detta inte överstiger 3 gånger genomsnittsinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar,
2. genomsnittsinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar,
3. referensinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar.

Skyddsvärdet för den andra månaden i skyddstiden ska beräknas på samma sätt och sedan minskas med det skyddsvärde som har beräknats för den första månaden i skyddstiden, till den del detta värde inte överstiger den inkomstminskning som skett under den månaden.

Skälen för utredningens förslag

Skyddsvärdet

Man kan alltså avgöra om en inkomstminskning har skett under en viss månad och hur stor den inkomstminskningen är genom att jämföra inkomsten under den månaden med inkomsten under samma månad ett år tidigare. Man kan också avgöra i vilken omfattning den skyddsvärda situationen har förelegat genom att räkna antalet skydds dagar under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg. Det

återstår dock att tillmäta omfattningen av den skyddsvärda situationen ett värde i pengar, som kan motsvara hela eller delar av den inkomstminskning som har kunnat konstateras.

Vi har testat olika möjliga metoder för att beräkna detta skyddsvärde. Den metod som vi anser vara mest ändamålsenlig är att beräkna skyddsvärdet för en månad utifrån följande faktorer:

- antalet skydds dagar
- den inkomst som den enskilde hade samma månad föregående år (referensinkomst), och
- den genomsnittliga månadsinkomst som den enskilde hade innan den månad som beräkningen avser, det vill säga en tolfedel av den SGI som ska skyddas (genomsnittsinkomst).

Antalet skydds dagar avgör hur stor del av en månad som den skyddsvärda situationen har förelegat. Referensinkomsten avgör, tillsammans med eventuella inkomster som den enskilde har fått under den månad som skyddsvärdet ska beräknas för, den inkomstminskning som kan anses ha skett den månaden. Genomsnittsinkomsten är en slutligen en andel av den SGI som ska skyddas, som motsvarar inkomster under en månads tid (alltså en tolfedel av SGI:n).

Skyddsvärdet ska beräknas negativt, alltså genom att man utgår från ett värde som motsvarar referensinkomsten och från detta drar av ett värde som motsvarar den del av månaden som inte omfattas av skydd. Skyddsvärdet blir det värde som återstår efter avdraget. Det värde som man drar av ska beräknas på genomsnittsinkomsten.

Metoden innebär att det blir enkelt att förutse hur mycket SGI kommer att minska om en skyddsvärd situation bara föreligger under en del av månaden och den enskilde inte har några inkomster alls den månaden. Det blir nämligen en del av den SGI som den enskilde hade då, som motsvarar den del till vilken inkomsten inte är skyddad. På så vis blir det också möjligt att förutse hur SGI kommer att påverkas om man tjänar ett visst belopp samtidigt som en skyddsvärd situation föreligger delvis. Om den enskilde till exempel är halvt sjukskriven och har inkomster som motsvarar hälften av den genomsnittliga månadsinkomsten, så behåller han eller hon sin SGI oförminskad, oavsett om inkomsterna under ramtiden har varierat.

Det ska dock finnas gränser för hur högt värde varje enskild skydds dag ska kunna tillmätas med denna metod. Det skulle vara orim-

ligt om den enskilde kunde behålla särskilt höga inkomster i ramtiden genom att försätta sig i en skyddsvärd situation under endast en liten del av månaden, till exempel genom att ta ut föräldrapenning för en dag eller en del av en dag. Om referensinkomsten är mycket högre än genomsnittsinkomsten ska det också krävas mer för att skydda den. Antingen måste den skyddsvärda situationen då föreligga under en större del av månaden, eller så måste den enskilde tjäna mer än motsvarande andel av sin genomsnittliga inkomst (under den del av månaden som inte omfattas av den skyddsvärda situationen).

Vi anser det rimligt att det högsta möjliga skyddsvärde som ska kunna beräknas med den metod som beskrivs ovan är 3 gånger genomsnittsinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar. Det maximala värdet görs då beroende av å ena sidan referensinkomstens storlek i förhållande till genomsnittsinkomsten, och å andra sidan antalet skydds dagar.

Denna begränsning ska dock inte kunna medföra att det blir omöjligt att skydda hela referensinkomsten. Skyddsvärdet ska därför aldrig, oaktat det som sägs ovan, beräknas till ett lägre värde än det antal 28-delar av referensinkomsten som motsvarar antalet skydds dagar, och inte heller till ett lägre värde än det antal 28-delar av genomsnittsinkomsten som motsvarar antalet skydds dagar.

Exempel

En enskild har en SGI på 360 000 kronor och får sjukpenning för 7 dagar i januari 2022. I januari 2021 tjänade den enskilde 30 000 kronor. Skyddsvärdet blir 7 500 kronor. Det är referensinkomsten på 30 000 kronor minus genomsnittsinkomsten (som också är 30 000 kronor) delad med 28 gånger 21 (28–7). Den enskilde måste ha en inkomst på minst 22 500 kronor i januari 2022 för att inte SGI ska minska.

En enskild har en SGI på 360 000 kronor och får sjukpenning för 7 dagar i januari 2022. I januari 2021 tjänade den enskilde 40 000 kronor. Skyddsvärdet blir 17 500 kronor. Det är referensinkomsten på 40 000 kronor minus genomsnittsinkomsten (30 000 kronor) delad med 28 gånger 21 (28–7). Den enskilde måste ha en inkomst på minst 22 500 kronor i januari 2022 för att inte SGI ska minska.

En enskild har en SGI på 120 000 kronor och får sjukpenning för 7 dagar i januari 2022. I januari 2021 tjänade den enskilde 30 000 kronor. Skyddsvärdet blir 7 500 kronor. Referensinkomsten på 30 000 kronor minus genomsnittsinkomsten (10 000 kronor) delad med 28 gånger 21 (28-7) skulle bli 22 500 kronor. Det värdet skulle dock överstiga tre gånger genomsnittsinkomsten delad med 28 gånger 7 dagar, varför det värdet (7 500 kronor) används i stället. Den enskilde måste ha en inkomst på minst 22 500 kronor i januari 2022 för att inte SGI ska minska.

En enskild har en SGI på 120 000 kronor och får sjukpenning för 7 dagar i januari 2022. I januari 2021 tjänade den enskilde 40 000 kronor. Skyddsvärdet blir 10 000 kronor. Det är referensinkomsten på 40 000 kronor delat med 28 gånger 7. Den enskilde måste ha en inkomst på minst 30 000 kronor i januari 2022 för att inte SGI ska minska.

En enskild har en SGI på 360 000 kronor och får sjukpenning för 7 dagar i januari 2022. I januari 2021 tjänade den enskilde 10 000 kronor. Skyddsvärdet blir 7 500 kronor. Eftersom referensinkomsten är lägre än genomsnittsinkomsten skulle en beräkning utifrån referensinkomsten minskad med genomsnittsinkomsten kunna ge ett negativt belopp. Skyddsvärdet beräknas i stället utifrån genomsnittsinkomsten på 30 000 kronor delat med 28 gånger 7. Den enskilde måste ha en inkomst på minst 2 500 kronor i januari 2022 för att inte SGI ska minska.

Skyddsvärdet ska beräknas för båda månaderna i skyddstiden

Skyddstiden ska, enligt vad som sägs i avsnitt 11.1.4 vara den månad då den skyddsvärda situationen har förelegat och månaden därpå. En skyddsvärd situation som har förelegat under en månad ska alltså kunna skydda mot en inkomstförlust som uppstår under endera av dessa månader. En skyddsvärd situation som har förelegat under en månad ska dock inte kunna medföra att SGI är skyddad under två månader. Då skulle skyddet bli oproportionerligt. Det skulle också kunna utnyttjas för att förlänga tiden med skydd på ett oegentligt sätt, genom att man försatte sig i en skyddsvärd situation varannan månad och då fick kontinuerligt skydd för SGI trots att man helt saknade inkomster varje månad.

Referensinkomsterna för dessa månader kan emellertid skilja sig åt, då blir skyddsvärdet olika högt beroende på vilken av månaderna det beräknas för. Om det har skett en inkomstminskning under såväl den första som den andra av månaderna i skyddstiden, kan det vara omöjligt att veta vilken av månaderna inkomstminskningen berodde på den skyddsvärda situationen.

Detta erbjuder ett problem vid beräkningen av skyddsvärdet. Eftersom de olika månaderna kan ha olika referensinkomster, så kan man inte beräkna skyddsvärdet för till exempel den första månaden och sedan använda det skyddsvärdet för den andra månaden om det inte sker någon inkomstminskning under den första månaden. Det skulle vara otillräckligt om den andra månadens referensinkomst vore högre.

För att skyddsvärdet ska kunna beräknas på ett tillfredsställande sätt ska det därför beräknas för båda de månader som ingår i skyddstiden, men sedan ska skyddsvärdet för den andra månaden minskas med det skyddsvärde som har beräknats för den första månaden såvitt detta kan användas för att kompensera för en inkomstminskning som skett den månaden. Har det inte skett någon inkomstminskning den första månaden minskas inte skyddsvärdet för den andra månaden alls.

Exempel

En enskild har fått föräldrapenning beräknad på en SGI på 360 000 kronor för 10 dagar i mars 2022. I mars 2021 hade den enskilde en inkomst på 20 000 kronor, i april 2021 hade den enskilde en inkomst på 40 000 kronor. Den enskilde har också tjänat 20 000 kronor i mars 2022.

10 dagar med föräldrapenning ska räknas som 14 skydds dagar ($10 \cdot 1,4$). Skyddsvärdet för mars 2022 blir därför 15 000 kronor ($30\,000/28 \cdot 14$). Inkomstminskningen i mars 2022 är 0 kronor (20 000 minus 20 000 kronor).

Skyddsvärdet som kan beräknas för april 2022 blir 25 000 kronor. Det är referensinkomsten för april 2022 (40 000) minus genomsnittsinkomsten (30 000) delad med 28 och multiplicerad med 14 ($28 - 14$). Skyddsvärdet för april ska dock minskas med det lägsta av antingen skyddsvärdet för mars eller den inkomstminskning som har skett i mars. I detta fall är inkomstminskningen i mars (0) lägre än skyddsvärdet för mars. Skyddsvärdet för april minskas därför med 0 kronor och blir då 25 000 kronor.

Exempel

En enskild har fått föräldrapenning beräknad på en SGI på 360 000 kronor för 10 dagar i mars 2022. I mars 2021 hade den enskilde en inkomst på 20 000 kronor, i april 2021 hade den enskilde en inkomst på 40 000 kronor. Den enskilde har inte tjänat några pengar och har inga inkomster under vare sig mars eller april.

10 dagar med föräldrapenning ska räknas som 14 skydds dagar. Skyddsvärdet för mars 2022 blir därför 15 000 kronor ($30\,000 / 28 \times 14$). Inkomstminskningen i mars 2022 är 20 000 kronor (20 000 minus 0 kronor).

Skyddsvärdet som kan beräknas för april 2022 blir 25 000 kronor. Det är referensinkomsten för april 2022 (40 000) minus genomsnittsinkomsten (30 000) delad med 28 och multiplicerad med 14 ($28 - 14$). Skyddsvärdet för april ska dock minskas med det lägsta av antingen skyddsvärdet för mars eller den inkomstminskning som har skett i mars. I detta fall är skyddsvärdet för mars (15 000) lägre än inkomstminskningen i mars (20 000 kronor). Skyddsvärdet för april minskas därför med 15 000 kronor och blir då 10 000 kronor.

Exempel

En enskild har fått föräldrapenning beräknad på en SGI på 360 000 kronor för 10 dagar i mars 2022. I mars 2021 hade den enskilde en inkomst på 20 000 kronor, i april 2021 hade den enskilde en inkomst på 40 000 kronor. Den enskilde har också tjänat 11 250 kronor i mars 2022.

10 dagar med föräldrapenning ska räknas som 14 skydds dagar. Skyddsvärdet för mars 2022 blir därför 15 000 kronor ($30\,000 / 28 \times 14$). Inkomstminskningen i mars 2022 är 8 750 kronor (20 000 minus 11 250 kronor).

Skyddsvärdet som kan beräknas för april 2022 blir 25 000 kronor, referensinkomsten för april (40 000) minus genomsnittsinkomsten (30 000) delad med 28 och multiplicerad med 14 ($28 - 14$). Skyddsvärdet för april ska dock minskas med det lägsta av antingen skyddsvärdet för mars eller den inkomstminskning som har skett i mars. I detta fall är inkomstminskningen i mars (8 750) lägre än

skyddsvärdet för mars (15 000). Skyddsvärdet för april minskas därför med 8 750 kronor och blir då 16 250 kronor.

Genom att skyddsvärdet för den andra månaden i skyddstiden minskas på detta sätt, uppgår det sammanlagda skyddsvärdet för båda månaderna i skyddstiden alltid till det skyddsvärde som kan beräknas för den av månaderna där referensinkomsten var högst. Skyddsvärdet fördelas sedan över de två månaderna utifrån deras respektive referensinkomst och den inkomstminskning som har skett. I samtliga av exemplen ovan blir det skyddsvärde som kan ligga till grund för en skyddad inkomst 25 000 kronor, men beloppet fördelas olika beroende på hur stor del av inkomstförlusten som sker under den första månaden.

Om en skyddsvärd situation föreligger flera månader i följd

Om en skyddsvärd situation föreligger under flera månader i följd ska skyddsvärdet för månaderna, utom den första och den sista, beräknas två gånger. Det beror på att de ingår i två olika skyddstider. En skyddstid som följer av den skyddsvärda situation som förelåg månaden före och en skyddstid som följer av den skyddsvärda situation som förelåg samma månad.

Beräkningen av skyddad inkomst görs emellertid sekventiellt per månad. När man beräknar inkomsterna ska skyddad inkomst räknas som inkomst. Det gäller även när man ska uppskatta inkomstminskning under ramtiden eller under månader i en skyddstid och när man ska beräkna skyddsvärden. Det innebär att det skyddsvärde som har legat till grund för en skyddad inkomst för en månad på grund av att en skyddsvärd situation förelåg månaden före den månaden, räknas som inkomst när en inkomstminskning ska uppskattas för den månaden på grund av att en skyddsvärd situation även har förelegat under den månaden.

Eftersom det skyddsvärde som beräknas för den andra månaden i en skyddstid minskas med det lägsta av antingen skyddsvärdet eller inkomstminskningen som har beräknats för den första månaden, kan skyddsvärdet skjutas framåt under hela tiden då en skyddsvärd situation föreligger. För en enskild som fick lön i efterskott under den första månaden av till exempel en sjukskrivning, kommer skydds-

värdet alltså att beräknas för hela sjukskrivningen om den enskilde får sjukpenning, och även för den månad som följer närmast efter den sista månaden med sjukpenning.

11.1.7 Skyddad inkomst för egenföretagare

Utredningens förslag: Skyddsvärde avseende inkomst av näringsverksamhet ska beräknas på samma sätt som skyddad inkomst av anställning, men per år i stället för per månad. Skyddsvärdet ska beräknas för det år då den skyddsvärda situationen förelåg och året därpå. Referensinkomsten är den inkomst som den enskilde hade tre år tidigare än det år som skyddsvärdet ska beräknas för, eller den aktuella inkomst av näringsverksamhet som den enskilde hade under det år då den skyddsvärda situationen förelåg.

Skälen för utredningens förslag

Inkomst av näringsverksamhet ska skyddas enligt samma principer som inkomst av anställning. Eftersom historisk inkomst av näringsverksamhet beräknas på ett annat sätt än inkomst av anställning blir det dock vissa skillnader beträffande de beräkningar som måste göras för att skydda denna inkomst på ett motsvarande sätt. Dessa skillnader är i huvudsak konsekvenser av att ramtiden är längre och samtidigt mindre segmenterad än ramtiden för inkomst av anställning. Det vill säga att den historiska inkomsten av näringsverksamhet inte beräknas utifrån månadsinkomster under en tolv månadersperiod, utan som ett genomsnitt av de senaste tre årens inkomster.

Precis som vid beräkning av skyddad inkomst beträffande inkomst av anställning, krävs att det har skett en inkomstminskning under ramtiden i jämförelse med inkomsterna innan den skyddsvärda situationen uppstod, och att denna inkomstminskning kan anses ha samband med den skyddsvärda situationen.

För att avgöra om det har skett en inkomstminskning totalt sett under ramtiden ska den genomsnittliga inkomsten under de tre senaste åren vid den tidpunkt som SGI ska beräknas för jämföras med den genomsnittliga inkomsten under de tre år som närmast föregår det år då den skyddsvärda situationen förelåg. Är inkomsten under de tre

senaste åren lägre så har det skett en inkomstminskning. Skyddad inkomst kan då beräknas, som mest till ett belopp som motsvarar denna inkomstminskning.

Exempel

Den enskilde har haft följande inkomster av näringsverksamhet:

2019 – 170 000 kronor

2020 – 300 000 kronor

2021 – 100 000 kronor

2022 – 200 000 kronor

2023 – 200 000 kronor

Låt oss säga att en skyddsvärd situation har förlegat under 2022. För att avgöra om det har skett en inkomstminskning när SGI ska beräknas för år 2024, görs en jämförelse mellan inkomsterna under de tre senaste åren och inkomsterna under de tre åren närmast innan den skyddsvärda situationen uppstod. Det är alltså inkomsterna under åren 2021–2023 som ska jämföras med inkomsterna under åren 2019–2021. Den genomsnittliga inkomsten under åren 2019–2021 var 190 000 kronor. Den genomsnittliga inkomsten under åren 2021–2023 är 166 600 kronor. Det har alltså skett en inkomstminskning i jämförelse med inkomsterna innan den skyddsvärda situationen, och det blir därför aktuellt att beräkna skyddad inkomst. Den skyddade inkomsten får inte beräknas till ett högre belopp än att den kompenserar för minskningen på 23 400 kronor.

Nästa steg är att avgöra om inkomstminskningen har samband med den skyddsvärda situationen. En inkomstminskning ska därvid anses ha ett sådant samband om den har uppstått samma år som den skyddsvärda situationen förelåg eller året därpå. Det innebär att den tidsmässiga överensstämmelsen mellan den skyddsvärda situationen och inkomstminskningen blir mer tillåtande för egna företagare än för anställda. Det är rimligt eftersom det i allmänhet får förutsättas att inkomsterna inte påverkas lika omedelbart för egenföretagare som för anställda vid frånvaro från arbetet. Egenföretagare kan ofta få betalt för sålda varor eller utförda tjänster en längre tid efter att arbetet faktiskt har utförts.

En inkomstminskning ska vidare anses ha uppstått ett visst år om inkomsten under det året är lägre än inkomsten under det tredje året

dessförinnan. Det följer av att den historiska inkomsten beräknas på en ramtid om tre år.

Exempel

Den enskilde har haft följande inkomster av näringsverksamhet:

2020 – 300 000 kronor

2021 – 100 000 kronor

2022 – 200 000 kronor

2023 – 200 000 kronor

Om SGI ska beräknas för den enskilde någon gång under 2023 är ramtiden åren 2020–2022. Den genomsnittliga inkomsten blir 200 000 kronor ($(300\,000 + 100\,000 + 200\,000) / 3$). Om SGI ska beräknas någon gång under 2024 kommer den genomsnittliga inkomsten av de tre senaste åren i stället att bli 166 600 kronor. Det beror på att den inkomst som då har kommit in i ramtiden (inkomsten år 2023) är lägre än den inkomst som samtidigt har fallit utanför ramtiden (inkomsten för år 2020). Minskningen motsvarar mellanskillnaden mellan dessa inkomster, delat på tre.

Om den enskilde har befunnit sig i en skyddsvärd situation under 2023 kan alltså en skyddad inkomst beräknas och läggas till vid beräkningen av SGI när denna bestäms för år 2024. Den skyddade inkomsten får då inte beräknas till ett högre belopp än att den kompenserar för minskningen på 33 400 kronor.

När man har konstaterat att det har skett en inkomstminskning, och att denna inkomstminskning har skett under det år då en skyddsvärd situation förelåg, eller året därpå, återstår bara att avgöra hur stor del av inkomstminskningen som kan anses ha samband med den skyddsvärda situationen.

Det ska avgöras på samma sätt som för inkomst av anställning, men utslaget på ett år i stället för en månad. Det innebär att skyddets omfattning avgörs av hur stor del av året den skyddsvärda situationen har förelegat. För att hela inkomsten ska skyddas ska den skyddsvärda situationen ha förelegat i 336 dagar av året (vilket motsvarar 28 dagar per månad multiplicerat med 12 månader). Gäller det föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, dagersättning eller arbets-tidsberäknad ersättning så räknas varje skyddsdag som 1,4 skydds-

dagar. Det innebär att hela årets inkomst är skyddad om en sådan ersättning har utgått för 240 dagar under året.

Skyddsvärdet beräknas sedan för det år då den skyddsvärda situationen förelåg på motsvarande sätt som den beräknas för den månad då den skyddsvärda situationen förelåg för anställda. Det innebär att referensinkomsten för det året minskas med ett värde som motsvarar den genomsnittliga inkomsten under de tre år som närmast föregår det år som den skyddade inkomsten ska beräknas för delad med 336 och multiplicerad med differensen mellan 336 och antalet skydds-dagar under året. Värdet får därigenom inte räknas högre än till 3 gånger genomsnittsinkomsten delat med 336 gånger antalet skydds-dagar. Skyddsvärdet får, oaktat detta, inte beräknas till ett lägre belopp än det högsta av genomsnittsinkomsten delat med 336 gånger antalet skydds-dagar och referensinkomsten delat med 336 gånger antalet skydds-dagar.

Exempel

En enskild har en SGI på 360 000 kronor och får sjukpenning för 40 dagar år 2022. År 2019 tjänade den enskilde 360 000 kronor. Skyddsvärdet blir då 42 857 kronor. Det är referensinkomsten på 360 000 kronor minus genomsnittsinkomsten (som också är 360 000 kronor) delad med 336 gånger 40. Den enskilde måste ha en inkomst på minst 317 143 kronor år 2022 för att inte SGI ska minska.

En enskild har en SGI på 360 000 kronor och får sjukpenning för 40 dagar år 2022. År 2019 tjänade den enskilde 400 000 kronor. Skyddsvärdet blir då 82 857 kronor. Det är referensinkomsten på 400 000 kronor minus genomsnittsinkomsten (360 000 kronor) delad med 336 gånger 40. Den enskilde måste ha en inkomst på minst 317 143 kronor år 2022 för att inte SGI ska minska.

En enskild har en SGI på 360 000 kronor och får sjukpenning för 40 dagar år 2022. År 2019 tjänade den enskilde 480 000 kronor. Skyddsvärdet blir då 128 571 kronor. Referensinkomsten på 480 000 kronor minus genomsnittsinkomsten (360 000 kronor) delad med 336 gånger 40 skulle i det här fallet bli 162 857. Det får dock inte överstiga 3 gånger genomsnittsinkomsten delad med 336 gånger 40, vilket är 85,714 kronor. Den enskilde måste ha en inkomst på minst 351 429 kronor år 2022 för att inte SGI ska minska.

11.1.8 Skyddad inkomst för kombinatörer

Utredningens förslag: Om en skyddsvärd situation har förelegat under en månad för vilken den SGI som har bestämts eller som skulle kunna ha bestämts innehåller både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet, ska skyddsvärdet vid beräkning av skyddad inkomst av anställning justeras till att anställningsinkomsterna endast utgör en del av den enskildes SGI. Justeringen görs genom att antalet dagar under den månad då den skyddsvärda situationen har förelegat divideras med den andel av SGI:n som utgörs av inkomst av anställning. Därvid ska dock som mest 28 dagar räknas som skydds dagar under en månad.

Om den enskilde har fått inkomster av anställning under en månad då en skyddsvärd situation har förelegat och under den månad som följer närmast efter den månaden, ska skyddsvärdet vid beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet justeras. Justeringen görs genom att antalet skydds dagar under månaden, om det är lägre än 28, ökas med kvoten av den inkomst av anställning som den enskilde har haft under den av de två månaderna då inkomsten av anställning var lägst, och en tolfte del av inkomsten av näringsverksamhet. Blir antalet skydds dagar därigenom högre än 28 ska 28 dagar räknas som skydds dagar under månaden.

Skälen för utredningens förslag

Överväganden

För kombinatörer beräknas inkomsten av anställning och av näringsverksamhet på de sätt som beskrivs i avsnitt 7.10. I huvudsak innebär det att inkomst av anställning och näringsverksamhet beräknas för sig, antingen på de inkomster som den enskilde har haft under respektive ramtid för de olika inkomsttyperna, eller som en inkomst av respektive inkomsttyp som är aktuell vid ersättningstillfället. Om den historiska inkomsten av endera inkomststyp skulle ha blivit lägre i samband med att en skyddsvärd situation har förelegat under ramtiden, så ska den kunna skyddas enligt de regler som vi föreslår om skyddad inkomst. Skyddad inkomst bör beräknas för respektive inkomstslag enligt samma huvudsakliga principer som beskrivs i avsnitten 11.1.4-11.1.6 och 11.1.7 ovan. Det innebär bland annat att

skyddad inkomst bara beräknas om det har skett en inkomstminskning under ramtiden, jämfört med de inkomster som den enskilde hade under en motsvarande ramtid närmast innan den skyddsvärda situationen uppstod. Inkomstminskningen beräknas för anställning och näringsverksamhet var för sig.

För att avgöra hur stor del av en inkomstminskning som kan anses ha samband med den skyddsvärda situationen, och som därför ska kompenseras för genom skyddad inkomst, beräknas ett skyddsvärde. Skyddsvärdet erhålls genom att man multiplicerar antalet dagar som en skyddsvärd situation har förelegat under en månad eller ett år (skydds dagar) med en genomsnittsinkomst och sedan justeras utifrån mellanskillnaden mellan denna genomsnittsinkomst och en referensinkomst. Referensinkomsten är den inkomst som försvinner ut ur ramtiden samtidigt som den månad eller det år då den skyddsvärda situationen förelåg kommer in i ramtiden. På så sätt hålls den enskildes SGI oförändrad av att inkomsterna minskar i samband med en skyddsvärd situation, under förutsättning att inkomstminskningen inte är mer omfattande än vad som kan anses motsvaras av den skyddsvärda situationen. Om den skyddsvärda situationen består av ersättning som har beräknats på aktuell inkomst, används den aktuella inkomsten eller ett genomsnitt av den som referensinkomst. Detta beskrivs närmare i avsnitten 11.1.4 och 11.1.6.

För att beräkna skyddsvärdet för den som har en SGI som består av både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet, eller som hade det när den skyddsvärda situationen förelåg, måste man emellertid tänka på att vardera inkomstslaget utgör endast en del av den enskildes SGI. Om inkomsten av anställning och inkomsten av näringsverksamhet var för sig skulle skyddas i proportion till omfattningen av den skyddsvärda situationen, skulle den enskilde kunna förlora delar av sin SGI om en skyddsvärd situation har förelegat delvis. Till exempel: om den enskilde har varit partiellt sjukskrivet och fått halv sjukpenning, så kan sjukpenningen ha beviljats för att arbetsförmågan har varit helt nedsatt i förhållande till arbetet i anställningen medan den enskilde har kunnat jobba som vanligt i företaget, eller vice versa. Om den enskilde inte har kunnat jobba alls i sin anställning (men har kunnat jobba som vanligt i företaget) har den enskilde ingen inkomst alls av anställning. Det innebär att den enskildes inkomster av anställning under ramtiden kommer att minska med motsvarande en hel månads inkomst för varje månad

under skyddstiden som sjukdomen varar. Om skyddad inkomst avseende inkomst av anställning då skulle beräknas utifrån det totala antalet skydds dagar, skulle bara halva inkomstminskningen kompenseras för (eftersom den enskilde bara fick halv sjukpenning). Då skulle den enskildes SGI minska för varje månad trots att han eller hon faktiskt skulle befinna sig i en skyddsvärd situation till den del han eller hon inte arbetar. Därför måste hela inkomsten av anställning kunna skyddas i en sådan situation, trots att den enskilde har fått sjukpenning i en lägre omfattning än hel.

Detta innebär en svårighet, eftersom det inte alltid går att avgöra i efterhand om den skyddsvärda situationen har inneburit att den enskilde har varit förhindrad att arbeta som anställd eller som egenföretagare eller delvis förhindrad att arbeta både som anställd och egenföretagare. För att kunna avgöra det i efterhand skulle Försäkringskassan antingen behöva utreda de faktiska förhållandena som förelåg vid tidpunkten, eller behöva registrera vilken inkomst sjukpenningen eller andra förmåner avser när de beviljas. Båda dessa alternativ framstår dock som svåra att tillämpa. Det kan till exempel vara i det närmaste omöjligt att avgöra vilket arbete den enskilde har avstått från i samband med att han eller hon har fått föräldrapenning för ett lägre antal dagar än fem per vecka, och under övriga dagar har arbetat omväxlande i det egna företaget och i en eller flera olika anställningar.

För att beräkna den skyddade inkomsten och fördela den till rätt inkomstslag i sådana situationer, bör det i stället finnas regler som kan fördela det skyddsvärde som föranletts av att en skyddsvärd situation har förelegat under en del av en månad till den inkomsttyp där en inkomstminskning kan anses ha skett i samband den skyddsvärda situationen. Dessa regler ska syfta till att den enskildes hela inkomst av vardera typ ska kunna skyddas under tid då den enskildes inkomster av den typen minskar. Det är emellertid inte lämpligt om reglerna innebär att den enskilde kan behålla hela inkomsten av båda typerna under en period då en skyddsvärd situation bara föreligger delvis.

Vidare ska det inte vara nödvändigt att utreda de faktiska förhållandena vid tidpunkten då den skyddsvärda situationen förelåg. Skyddets omfattning ska kunna avgöras endast utifrån antalet skydds dagar och de inkomster av vardera typ som den enskilde hade i samband med och innan den skyddsvärda situationen förelåg. Det innebär att handläggningen bör kunna automatiseras under förutsättning att Försäkringskassan kan få in information om den enskildes inkomster

och om förekomsten och omfattningen av skyddsvärda situationer under ramtiden.

Skyddad inkomst av anställning

För att uppnå detta föreslår vi att antalet skydds dagar som ska räknas under en månad vid beräkning av skyddad inkomst av anställning, för den vars anställningsinkomst bara utgör en del av SGI, ska räknas som ett högre antal skydds dagar än vad som faktiskt har förelegat. Antalet skydds dagar ska därvid divideras med den andel av SGI som utgörs av inkomst av anställning. Det antal dagar som därvid erhålls får inte överstiga 28. I övrigt ska beräkningen av skyddsvärdet och den skyddade inkomsten av anställning gå till på det sätt som beskrivs i avsnitt 11.1.6.

Exempel

SGI ska beräknas för en enskild i augusti 2023. I mars 2023 fick den enskilde sjukpenning för 14 dagar. Sjukpenningen beräknades på en SGI på 360 000 kronor varav 180 000 kronor var inkomst av anställning och 180 000 kronor var inkomst av näringsverksamhet.

När skyddsvärdet ska beräknas för mars 2023, dras från referensinkomsten ett värde som motsvarar genomsnittsinkomsten på 15 000 kronor (180 000 kronor delat med 12 månader) dividerat med 28, och multipliceras med antalet skydds dagar under mars 2023 sedan detta antal har dividerats med andelen inkomst av anställning, det vill säga 0,5 (dock som mest 28). I detta fall blir det 28 skydds dagar och skyddsvärdet blir lika med referensinkomsten minus 0.

Skyddad inkomst av näringsverksamhet

Det blir aktuellt att beräkna skyddad inkomst av näringsverksamhet om det har förelegat en skyddsvärd situation någon gång under ramtiden för inkomst av näringsverksamhet, det vill säga de tre senaste åren, och det har skett en inkomstminskning. En inkomstminskning anses ha skett om den inkomst av näringsverksamhet som kan beräknas, som kan avse antingen aktuell inkomst eller historisk inkomst,

blir lägre än den inkomst av näringsverksamhet som har beräknats eller som skulle kunna ha beräknats för den tidpunkt då den skyddsvärda situationen förelåg.

Den skyddade inkomsten avseende inkomst av näringsverksamhet beräknas enligt samma principer som skyddad inkomst av anställning, men per år i stället för per månad. Det innebär att varje skyddsdag räknas som en 336-del av det årets inkomst. På samma sätt som vid beräkning av skyddad inkomst av anställning beräknas skyddsvärdet beträffande inkomst av näringsverksamhet i huvudsak genom att referensinkomsten minskas med en andel av den genomsnittliga inkomsten av näringsverksamhet delad med 336 och multipliceras med differensen mellan 336 och antalet skydds dagar. Det beskrivs i avsnitt 11.1.7.

Den som har både inkomst av näringsverksamhet och inkomst av anställning kan arbeta som vanligt i anställningen men vara helt förhindrad att arbeta i det egna företaget på grund av en skyddsvärd situation. Denna skyddsvärda situation föreligger då inte helt, utan delvis. Om situationen består under ett helt år skulle alltså antalet skydds dagar vara lägre än 336. Den skyddade inkomsten av näringsverksamhet skulle då bli lägre än referensinkomsten och den enskildes SGI skulle minska vid en senare beräkning. Även för inkomsten av näringsverksamhet bör det därför finnas ett sätt att räkna upp skyddsvärdet om det finns samtidiga inkomster av anställning. Om både inkomsterna av anställning och inkomsterna av näringsverksamhet räknas upp på samma sätt skulle emellertid både hela inkomsten av anställning och hela inkomsten av näringsverksamhet bli skyddad även om en skyddsvärd situation endast har förelegat i en omfattning som motsvarar en av de respektive inkomsttypernas andel av SGI.

Vi har därför övervägt en modell där skyddsvärdet för inkomst av näringsverksamhet skulle avgöras av det totala skyddsvärdet för hela den enskildes SGI minus det skyddsvärde som tas i anspråk för att skydda inkomsten av anställning. Skyddsvärdet skulle då beräknas först för anställningsinkomsterna, med det högre värde som följer av att antalet skydds dagar räknas upp. Om det skulle överstiga vad som krävdes för att skydda anställningsinkomsterna, skulle det överskjutande skyddsvärdet användas för att skydda inkomsterna av näringsverksamhet. Skyddsvärdet beträffande näringsverksamhet skulle också uppvärderas på ett liknande sätt som beskrivs ovan beträffande skyddad inkomst av anställning. En sådan modell skulle ge ett rim-

ligt utfall i många situationer, men skulle vara besvärlig att tillämpa. Försäkringskassan skulle alltid behöva beräkna skyddad inkomst av anställning för att kunna beräkna skyddsvärdet för inkomst av näringsverksamhet. Det skulle kunna bli aktuellt att beräkna skyddad inkomst av anställning för perioder långt tillbaka i tiden, som inte längre ingick i ramtiden för inkomster av anställning. Det skulle också bli svårt för den enskilde att förutse utfallet, då skyddsvärdet för inkomst av näringsverksamhet bland annat skulle bero på vilka inkomster av anställning som den enskilde hade haft ett år tidigare än den tidpunkt då den skyddsvärda situationen förelåg. Sammantaget framstår en sådan modell som administrativt ineffektiv, komplicerad och svårförutsebar.

Vi föreslår i stället att beräkningen av skyddad inkomst av näringsverksamhet ska göras enligt en enklare modell, som också är mer ändamålsenlig. Modellen innebär att en skyddsvärd situation som har förelegat delvis under en månad tillmätts ett högre skyddsvärde vid beräkningen av skyddad inkomst av näringsverksamhet, om den enskilde har haft inkomster av anställning under samma tid som den skyddsvärda situationen förelåg. Därigenom kan en enskild, som arbetar både som anställd och som egenföretagare, skydda hela inkomsten av näringsverksamhet om han eller hon arbetar i anställningen men på grund av den skyddsvärda situationen är helt förhindrad att arbeta i det egna företaget.

För den som arbetar som anställd är det inte ovanligt att lönen betalas ut i efterskott, månaden efter att arbetet har utförts. Skyddad inkomst av anställning kan därför beräknas antingen på en inkomstminskning som uppstår samma månad som en skyddsvärd situation föreligger eller månaden därpå. Minskningen av inkomster anses då ha samband med den skyddsvärda situationen. Det beskrivs i avsnitt 11.1.4. Om den enskilde saknar inkomster av anställning månaden efter den månad då en skyddsvärd situation förelåg, ska en eventuell inkomstminskning beträffande anställningsinkomster som sker den månaden kompenseras genom att skyddad inkomst av anställning beräknas för den månaden. För att detta inte ska innebära att den enskilde får dubbelt skydd ska skyddsvärdet vid beräkningen av skyddad inkomst av näringsverksamhet inte ökas i en sådan situation. Därför ska skyddsvärdet avseende inkomst av näringsverksamhet bara ökas om den enskilde har inkomster av anställning både under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg och måna-

den därpå. Den lägsta av dessa inkomster ska användas vid beräkningen av det utökade skyddsvärdet avseende inkomst av näringsverksamhet.

Exempel

En enskild har en SGI som innehåller inkomst av näringsverksamhet på 240 000 kronor. Under mars 2023 har en skyddsvärd situation förelegat i sammanlagt 14 dagar.

Den enskilde har också haft inkomster av anställning i mars på 20 000 kronor, och i april på 20 000 kronor.

Vid en senare beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet, kommer de 14 dagarna i mars att räknas som 28 dagar. Antalet skydds dagar under månaden har då ökats med antalet skydds dagar under månaden (14) gånger den lägsta av inkomsterna av anställning under mars–april (20 000) delat med ett genomsnitt av inkomsten av näringsverksamhet (20 000).

Exempel

En enskild har en SGI som innehåller inkomst av näringsverksamhet på 240 000 kronor. Under mars 2023 har en skyddsvärd situation förelegat i sammanlagt 14 dagar.

Den enskilde har också haft inkomster av anställning i mars på 20 000 kronor, och inkomster av anställning på 10 000 kronor i april.

Vid en senare beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet, kommer de 14 dagarna i mars att räknas som 21 dagar. Antalet skydds dagar under månaden har då ökats med antalet skydds dagar under månaden (14) gånger den lägsta av inkomsterna av anställning under mars–april (10 000) delat med ett genomsnitt av inkomsten av näringsverksamhet (20 000).

Om den enskilde inte har fått inkomster av anställning under både den månad då den skyddsvärda situationen förelåg och månaden därpå, så räknas det antal dagar som den skyddsvärda situationen har förelegat utan att ökas, vid beräkningen av skyddad inkomst av näringsverksamhet. Eftersom antalet skydds dagar i en sådan situation ändå utökas vid beräkningen av skyddad inkomst av anställning, som

beskrivs ovan, kan det innebära ett visst överskydd, totalt sett. Om en skyddsvärd situation har förelegat i 14 dagar under en månad kan skyddsvärdet för inkomst av anställning komma att räknas som 28 dagar om den enskildes SGI bestod till lika delar av inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet. Skyddsvärdet för inkomst av näringsverksamhet kan samtidigt räknas som 14 dagar.

Vi bedömer dock att detta överskydd är acceptabelt. Den enskilde kommer ändå att behöva ha vissa inkomster av näringsverksamhet för att behålla hela sin SGI, och kan alltså inte helt avstå från arbete i det egna företaget under någon längre tid utan att SGI påverkas. Effekten bör alltså inte kunna missbrukas i någon högre utsträckning. Vikten av att den enskilde ska kunna skydda såväl inkomsterna av anställning och av näringsverksamhet vid en ojämn fördelning av arbete på grund av att en skyddsvärd situation föreligger, och de vinster i fråga om handläggningseffektivitet och förutsebarhet som kan göras i jämförelse med en mer komplicerad modell som skulle kunna undvika denna effekt, får helt enkelt anses vara högre än att skyddet görs fullständigt proportionellt i denna situation.

Ytterligare en sak bör nämnas angående detta. Eftersom vi föreslår att skyddsvärdet beträffande inkomst av näringsverksamhet bara ska räknas upp om den enskilde har haft inkomster både under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg och månaden därpå, så kan det förekomma att det inte sker någon uppräknings av skyddsvärdet beträffande näringsverksamhet trots att den enskilde har varit frånvarande från denna. Detta vägs dock helt eller delvis upp genom att skyddsvärdet räknas som vanligt beträffande inkomst av näringsverksamhet om det inte finns inkomster av anställning under båda månaderna. Det kan illustreras med ett exempel:

Exempel

En enskild har en SGI som innehåller inkomst av näringsverksamhet på 240 000 kronor. Under både mars och april 2023 har en skyddsvärd situation förelegat i 14 dagar, sammanlagt 28 dagar under båda månaderna.

Den enskilde har också normalt inkomster av anställning på 20 000 kronor per månad. I april har den enskilde dock helt saknat inkomster av anställning.

Vid en senare beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet, kommer de 14 dagarna i mars att räknas som 14 dagar. Antalet skydds dagar under månaden ökas inte eftersom den enskilde bara har haft inkomster av anställning under en av de två månader som infaller i anslutning till den skyddsvärda situationen.

De 14 dagarna i april räknas också som 14 dagar. Inte heller då har den enskilde haft inkomster av anställning under båda de månader som infaller i anslutning till den skyddsvärda situationen.

Antalet skydds dagar ökas alltså inte, den enskilde har inte för någon av månaderna haft inkomster av anställning både under den månad då den skyddsvärda situationen har förelegat och månaden därpå. Den månad då inkomster av anställning saknas är emellertid samma månad, dvs. april.

I exemplet ovan går den enskilde miste om anställningsinkomster motsvarande en månads inkomst. Samtidigt kanske han eller hon går miste om två månaders inkomster från egenföretagande. Om hans eller hennes SGI vid tidpunkten bestod av lika delar inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet kommer dock hela inkomstminskningen beträffande anställningsinkomsten att kompenseras för. Antalet skydds dagar räknas då upp vid beräkningen av skyddad inkomst av anställning, och räknas alltså som 28 skydds dagar i april. Vid beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet räknas antalet faktiska skydds dagar under mars och april, vilket också är 28 dagar sammanlagt.

11.1.9 Den skyddade inkomsten ska räknas upp årligen

Utredningens förslag: Till den del den enskildes sjukpenninggrundande inkomst består av skyddad inkomst från ett tidigare kalenderår, ska den räknas upp med ett belopp som motsvarar den procentuella skillnaden mellan det prisbasbelopp som gällde för det året och det prisbasbelopp som gäller för det innevarande året.

Skälen för utredningens förslag

Det behövs även fortsättningsvis regler för årlig omräkning av skyddad inkomst

Enligt det nu gällande regelverket ska en skyddad SGI räknas upp årligen för enskilda som är helt eller delvis arbetslösa, samt för egenföretagare som har ett ersättningsärende som har pågått mer än ett år. Uppräkningen görs genom en jämförelse mellan det tal för konsumentprisindex (KPI) som senast har fastställts vid den tidpunkt då den enskilde har varit arbetslös ett år eller haft ett ersättningsärende i ett år, och motsvarande tal för KPI tolv månader tidigare.

För anställda sker ingen årlig uppräknings, deras SGI kan i stället höjas även under skyddad tid om de får högre lön i samband med lönerrevision hos arbetsgivaren. För enskilda som arbetar i eget fåmansaktiebolag kan dock inte SGI höjas om de höjer sin lön.¹⁷

Syftet med uppräknings är att motverka att försäkringskyddet gradvis försämras med tiden, relativt till prisutvecklingen i samhället. Om SGI inte kunde räknas upp så skulle enskilda som befinner sig i en skyddsvärd situation relativt sett få lägre ersättning för varje år, eftersom prisutvecklingen i samhället skulle dra ifrån deras senaste förvärvsinkomster. Det kan gälla till exempel enskilda som har förlorat sin anställning och som har en pågående sjukskrivning i flera år. Eller för enskilda som har sagt upp sig från sitt arbete för att genomgå en längre utbildning.

För att tillämpa regeln behöver Försäkringskassan ta reda på när den enskilde blev arbetslös och bestämma en omräkningstidpunkt ett år efter den första arbetslösa månaden. Sedan jämförs det tal för KPI som senast hade bestämts den månaden med motsvarande tal året

¹⁷ FKRS 2018:05.

dessförinnan. Omräkningen görs sedan igen när ett år har förflutit från den ursprungliga omräkningstidpunkten och så vidare årligen. För egenföretagare räknas SGI om när dessa har haft en pågående ersättningsperiod ett år och sedan återigen när ersättningsperioden har pågått ytterligare ett år och så vidare. Det går inte att lägga ihop olika ersättningsperioder, om en ersättningsperiod bryts innan det har gått ett år och en ny ersättningsperiod inleds kort därefter sker omräkningen alltså först när den senare ersättningsperioden har pågått ett år.

Alla ska omfattas av omräkningen

I det nu gällande regelverket ändras SGI för anställda under skyddad tid främst genom att SGI höjs om de får en högre lön i anställningen till följd av en lönerrevision hos arbetsgivaren. Det överensstämmer med att SGI beräknas på den förväntade inkomsten i anställningen. För de som saknar anställning och som därför inte kan omfattas av en lönerrevision gäller reglerna om omräkning med KPI i stället, det vill säga för arbetslösa och egenföretagare.

I det regelsystem som vi föreslår kommer SGI emellertid beräknas på historisk grund. Då är det inte lönen i en viss anställning som avgör storleken på SGI utan de inkomster som den enskilde har haft under ramtiden. Det kan vara inkomster från olika arbeten i olika omfattning som den enskilde har haft vid olika tidpunkter. Den historiska SGI:n kan alltså inte på något rättvisande sätt justeras för att den enskilde får en löneförhöjning i en pågående anställning. Det innebär att det behövs ett annat sätt att behålla det relativa värdet på den historiska inkomsten under skyddad tid, oavsett om den enskilde fortfarande har en anställning eller inte.

Vi föreslår att den skyddade inkomsten ska räknas upp årligen för alla som till någon del har en skyddad inkomst. På så sätt gör det ingen skillnad om den enskilde är arbetslös eller inte. Det spelar inte heller någon roll om den enskilde är egenföretagare. Det kommer också att gälla för de som i dag helt saknar ett sätt att höja sin SGI under skyddad tid, det vill säga de som arbetar i ett eget eller en närstående aktiebolag.

Omräkningen ska avse den skyddade inkomsten

I nuvarande regelverk innebär SGI-skydd att den enskilde har kvar den SGI som kan beräknas utifrån förhållandena närmast innan han eller hon slutade jobba eller gick ned i arbetstid i samband med en skyddsvärd situation. Det är inte möjligt att lägga samman en del av en tidigare SGI som omfattas av skydd med samtidiga nya inkomster för att få en högre sammanlagd SGI. Det är inte heller möjligt att skydda en del av sin tidigare SGI. Antingen gäller SGI-skyddet för hela den tidigare SGI:n eller så gäller det inte alls. Eftersom SGI-skyddet omfattar hela SGI så är det också hela den skyddade SGI:n som räknas upp årligen.

I det regelsystem som vi föreslår kommer den historiska SGI:n däremot att kunna bestå till viss del av skyddad inkomst och till viss del av faktiska inkomster. För en enskild som har befunnit sig i en skyddsvärd situation under några av de månader som ingår i ramtiden så kommer en skyddad inkomst att beräknas utifrån den eventuella inkomstminskning som har skett under dessa månader.¹⁸ Inkomsterna under resterande månader i ramtiden kommer att räknas som vanligt. Den skyddade inkomsten beräknas vidare på ett sådant sätt att de inkomster som den enskilde hade ett år innan den skyddsvärda situationen förelåg återskapas och räknas som inkomst under den tiden. Därigenom förändras inte SGI alls under tiden den skyddsvärda situationen föreligger. Men det innebär också att en SGI som innehåller skyddad inkomst delvis beräknas på inkomster som är mindre aktuella.

Exempel

SGI beräknas för en enskild i maj 2022. Ramtiden är april 2021 till mars 2022. Den enskilde har varit sjukskriven under augusti–oktober 2021. En skyddad inkomst beräknas för den tid då den enskilde var sjukskriven. Den skyddade inkomsten motsvarar (som mest) de inkomster som den enskilde hade under perioden augusti till oktober 2020.

Eftersom de inkomster som ligger till grund för beräkningen av den skyddade inkomsten redan är ett år gamla när de räknas med i SGI

¹⁸ Avsnitt 11.1.4.

så är det rimligt att de räknas om. En sådan omräkning skulle i exemplet omfatta endast den skyddade inkomst som har beräknats för perioden augusti till oktober. Resterande del av den enskildes SGI är ju faktiska inkomster som är mer aktuella, och de ska inte omfattas av omräkning. Genom omräkningen ska alltså den del av SGI som är skyddad att värderas upp, så att den blir mer jämlik med de mer aktuella arbetsinkomsterna under ramtiden.

Omräkningen ska göras utifrån förändringen av prisbasbeloppet

I det nuvarande regelverket bestäms den tidpunkt då omräkningen ska göras utifrån den tidpunkt då den enskilde blev arbetslös eller den tidpunkt då ett ersättningsärende började om det är fråga om en egenföretagare. Denna omräkningstidpunkt avgör inte bara när omräkningen ska göras utan också vilket KPI-tal som ska användas vid omräkningen.

KPI bestäms för varje månad. Förändringen av KPI är därför inte nödvändigtvis lika stor om man jämför KPI-talet för en månad eller för en annan månad med motsvarande tal tolv månader tidigare. Utfallet kan alltså bli olika för den som blir arbetslös en viss månad och för den som blir arbetslös månaden därpå. Det kan bli en väsentlig skillnad. Om man till exempel tittar på förändringen av KPI för olika månader under de senaste två åren finner man att ökningen sent på året har varit störst. För en enskild som blev arbetslös i januari 2021 skulle SGI räknas upp med 3,7 procent i januari 2022. För en enskild som i stället blev arbetslös i december 2021 skulle SGI räknas upp med 12,3 procent i december 2022. Hur stor skillnad det blir mellan de olika månaderna beror på prisutvecklingen under året. Om man gör samma jämförelse tio år tidigare får man ett annat resultat, men fortfarande skillnader mellan månaderna. Inkomsten för den som blev arbetslös i januari 2011 skulle räknas upp med 1,9 procent i januari 2012, medan inkomsten för den som blev arbetslös i december 2011 inte skulle räknas upp alls under 2012.

Prisbasbeloppet beräknas utifrån förändringen av det allmänna prisläget i juni året före det år som prisbasbeloppet avser. Det innebär att prisbasbeloppet kan medföra en högre eller en lägre uppräkningsgrad än KPI beroende på vilken månads KPI man jämför. En omräkning utifrån prisbasbeloppet blir dock lika stor oavsett vilken månad den

skyddsvärda situationen förelåg, vilket innebär att förändringen blir mer förutsebar och mindre slumpmässig än om omräkningen görs utifrån KPI.

För de vars inkomster överstiger 10 prisbasbelopp innebär varken en löneförhöjning eller en omräkning utifrån KPI att SGI höjs. De har nämligen redan den högsta möjliga SGI:n. Eftersom prisbasbeloppet bestäms årligen så förändras dock även det högsta beloppet för SGI årligen. Det innebär att dessa får en höjning (eller sänkning) av SGI i januari varje år som motsvarar förändringen av prisbasbeloppet. Det spelar inte någon roll om de är arbetslösa eller anställda. Om man utgår från prisbasbeloppet i stället för KPI för att räkna om skyddad SGI, kommer det bli en överensstämmelse mellan den årliga förändringen för de vars inkomster ligger över SGI-taket och de vars inkomster inte gör det. SGI höjs då lika mycket för den vars SGI understiger taket (om den helt består av skyddad inkomst) som för den vars inkomster överstiger taket för SGI. Höjningen sker också i princip samtidigt, det vill säga när ett nytt prisbasbelopp bestäms.¹⁹

Vi föreslår därför att den skyddade inkomsten ska räknas upp utifrån förändringen av prisbasbeloppet jämfört med tidigare år.

En negativ förändring av prisbasbeloppet ska inte medföra omräkning

Enligt det nu gällande regelverket sker ingen omräkning om KPI-talet sjunker. Den enskilde kan alltså inte få en lägre SGI genom KPI-omräkningen vid deflation. Någon sådan begränsning gäller däremot inte för SGI-taket. De vars inkomster överstiger taket får sin SGI sänkt om prisbasbeloppet blir lägre för ett år än vad det var året innan.

Det kan diskuteras om detta är en lämplig ordning eller inte. Möjligen skulle det vara mer logiskt om den skyddade SGI:n kunde bli lägre vid en negativ prisutveckling på samma sätt som den blir högre vid en positiv prisutveckling. Å andra sidan träder KPI-omräkningen in för de som saknar anställning och som därför inte omfattas av en lönerevision. För en enskild som har anställningen kvar under skyddad tid sänks emellertid inte SGI även om han eller hon skulle få en lönesänkning. Det beror på att SGI under skyddad tid beräknas utifrån den inkomst som den enskilde hade innan den skyddade tiden.

¹⁹ Det föreslås dock en förskjutning på en månad, se under rubriken ”när ska omräkningen göras” nedan.

Det är också generellt ovanligt att lönerna sänks. Under de senaste tre decennierna har prisbasbeloppet bestämts till ett lägre belopp än tidigare år tre gånger; 2010, 2014 och 2016. De genomsnittliga lönerna har dock inte sjunkit från ett år till ett annat någon gång under denna period, utan ökat även under de år då prisutvecklingen har varit negativ. Att omräkningen inte får medföra att SGI blir lägre under skyddad tid förefaller alltså som ändamålsenligt utifrån syftet med omräkningen.

Av samma skäl bör även den årliga omräkning som vi föreslår inte kunna medföra att SGI blir lägre. Det innebär att de inkomster som den enskilde faktiskt har haft tidigare inte kommer att devalveras vid beräkningen under tid med en negativ prisutveckling. Däremot kommer även fortsättningsvis taket för SGI att kunna bli lägre från ett år till ett annat om prisbasbeloppet bestäms till ett lägre belopp än året innan.

Hur ska omräkningen göras?

Den skyddade inkomsten beräknas utifrån den inkomstminskning som har skett jämfört med innan den skyddsvärda situationen förelåg, i den mån inkomstminskningen har samband med den skyddsvärda situationen.²⁰ Vid beräkningen använder man inkomster som den enskilde har haft tidigare, innan den ramtid som är aktuell för beräkningen av SGI, som jämförelse. Dessa tidigare inkomster kan vid beräkningstillfället ha fått ett lägre relativt värde på grund av prisutvecklingen i samhället. Det innebär att den enskildes SGI, i den mån den beräknas på sådana tidigare inkomster, också blir värd mindre relativt sett. För att motverka att den skyddade inkomsten minskar i relativt värde är det alltså dessa tidigare inkomster som används vid beräkningen som ska omvärderas.

Ett lämpligt sätt att göra detta är att – när skyddad inkomst ska beräknas för en skyddsvärd situation som förelåg under ett tidigare kalenderår – räkna om de inkomster som den enskilde hade under det kalenderår som i sin tur föregick den skyddsvärda situationen.

²⁰ Avsnitt 11.1.3 och 11.1.4.

Exempel

SGI beräknas för en enskild i maj 2023. Ramtiden är då april 2022 till mars 2023. Den enskilde har emellertid varit sjukskriven under augusti och september 2022 och en skyddad inkomst ska beräknas för den tiden.

Den skyddade inkomsten ska kompensera för den inkomstminskning som har samband med den skyddsvärda situationen. Inkomstminskningen beräknas genom att man jämför inkomsterna under ramtiden (april 2022 till mars 2023) med inkomsterna under den tolv månadersperiod som närmast föregick den skyddsvärda situationen, det vill säga inkomsterna under perioden augusti 2021 till juli 2022.

Eftersom den skyddade inkomsten avser ett tidigare kalenderår ska den räknas om. Omräkningen görs genom att alla inkomster som den enskilde hade under 2021 multipliceras med skillnaden mellan prisbasbeloppet 2022 och prisbasbeloppet för 2023 när de används vid beräkningen. Skillnaden är 8,69 procent (prisbasbeloppet 2022 var 48 300 kronor och prisbasbeloppet för 2023 var 52 500 kronor).

Låt oss säga att den enskildes inkomster under ramtiden (april 2022 till mars 2023) är 306 000 kronor, och att den enskilde tjänade 30 000 kronor per månad under de tolv månaderna närmast innan han eller hon blev sjuk i augusti 2022. Inkomsterna under perioden augusti 2021 till juli 2022 skulle då vara 360 000 kronor och inkomstminskningen skulle, utan omräkning, vara 54 000 kronor.

Omräkningen innebär att inkomster som härrör från året innan det år då den skyddsvärda situationen förelåg räknas om. I detta fall är det inkomsterna under augusti, september, oktober, november och december 2021. Inkomsterna under dessa månader multipliceras alltså med 1,0869 vid beräkningen, och räknas som 32 607 kronor i stället för 30 000 kronor per månad under dessa fem månader (30 000 kronor gånger 1,0869). Inkomsten innan den skyddsvärda situationen beräknas därför till 373 000 kronor (32 607 kronor gånger de fem månaderna under 2021 och 30 000 kronor gånger de resterande sju månaderna under 2022). Det innebär att inkomstminskningen beräknas till 67 000 kronor (373 000 kronor minus 306 000 kronor).

För att avgöra hur stor del av inkomstminskningen som har samband med den skyddsvärda situationen jämför man med inkomsterna under augusti och september 2021. Även vid denna jämförelse multipliceras de inkomsterna med skillnaden mellan prisbasbeloppet år 2022 och prisbasbeloppet 2023. Det blir alltså 32 607 kronor per månad under dessa månader, sammanlagt 65 214 kronor.

Den enskildes SGI i maj 2023 kan alltså bestämmas till 371 200 kronor (306 000 kronor plus 65 214 kronor).

I exemplet har den enskildes faktiska arbetsinkomster ökat något efter att den skyddsvärda situationen förelåg. Inkomstminskningen motsvarar därför inte helt de inkomster som den enskilde hade under samma tid som sjukskrivningen året dessförinnan. Utan omräkning skulle inkomstminskningen mellan juli 2022 och maj 2023 vara 54 000 kronor, medan inkomsterna under augusti och september 2021 (som alltså avgör hur stor del av inkomstminskningen som kan anses ha samband med den skyddsvärda situationen) skulle vara 60 000 kronor. Med omräkningen blir emellertid den totala inkomstminskningen i stället större än den inkomstminskning som har skett under de två skyddade månaderna. Efter omräkningen blir inkomstminskningen mellan juli 2022 och maj 2023 67 000 kronor, medan den inkomstminskning som skulle kunna anses ha samband med den skyddsvärda situationen blir 65 214 kronor. Det beror på att den enskildes inkomster inte har ökat lika mycket som prisbasbeloppet.

Genom omräkningen höjs alltså värdet på inkomsterna från 2021 i den mån dessa har betydelse för beräkningen, med skillnaden mellan prisbasbeloppet 2022 och 2023. Skillnaden mellan dessa två prisbasbelopp uttrycker den prisökning som har skett mellan juni 2021 och juni 2022. Det är därför logiskt att denna skillnad också används för att räkna upp de inkomster som ska räknas under en ramtid som omfattar 2022 (då den skyddsvärda situationen förelåg), som härrör från 2021.

Om omräkningen görs på detta sätt blir den en integrerad del av beräkningen av skyddad inkomst, som gäller generellt likadant för alla. Försäkringskassan behöver inte utreda när en person blev arbetslös eller hålla reda på de enskildas olika omräkningstidpunkter. Samtidigt behålls det relativa värdet på den skyddade inkomsten på ett sätt som både är effektivt och proportionerligt.

När ska omräkningen göras

Vid beräkningen av historisk SGI kommer Försäkringskassan att utgå främst från de inkomster som har redovisats genom arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI). Den lön och annan ersättning som en arbetsgivare har betalat ut till en enskild redovisas månaden därpå till Skatteverket och Försäkringskassan kan hämta den i slutet av den månaden. Det innebär att det inte nödvändigtvis finns uppgifter om förra månadens inkomst att tillgå när Försäkringskassan ska bestämma SGI för en person. Vi föreslår att detta ska hanteras genom att ramtiden inte utgörs av de tolv månaderna som närmast föregår den månad som SGI ska beräknas för, utan snarare de tolv månaderna närmast innan månaden före den månaden. Om SGI ska beräknas i januari 2022 kommer ramtiden alltså att vara december 2020 till november 2021. Först i februari 2022 kommer ramtiden att omfatta hela 2021.²¹

Vid den årliga omräkning som vi föreslår ska skyddade inkomster från ett tidigare kalenderår räknas om. Omräkningen bör bara göras en gång per år. Eftersläpningen innebär dock att alla inkomsterna från det tidigare kalenderåret inte kommer in i ramtiden förrän i februari. Det förefaller inte särskilt praktiskt att räkna om skyddade inkomster som avser januari till november förra året i januari och sedan också räkna om den skyddade inkomst som avser december förra året i februari. Det är då lämpligare att göra hela omräkningen först i februari varje år.

Exempel

En enskild blir helt sjukskriven och får sjukpenning från och med den 1 januari 2021. SGI för januari 2021 beräknas på inkomsterna under ramtiden december 2019 till november 2020. För februari 2021 beräknas SGI på inkomsterna under ramtiden januari till december 2020.

Från och med mars 2021 ingår månader då den enskilde har varit sjuk i ramtiden. Då beräknas skyddad inkomst, och SGI blir oförändrad under hela 2021 under tiden den enskilde får sjukpenning.

²¹ Avsnitt 7.4.5.

I januari 2022 gäller ett nytt prisbasbelopp, men när SGI ska beräknas för januari 2022 är ramtiden december 2020 till november 2021. Den arbetsinkomst som den enskilde hade i december 2020, innan han eller hon blev sjuk, ingår då fortfarande i ramtiden.

Först när SGI ska beräknas för februari 2022 ingår hela 2021 i ramtiden. Då ska omräkningen göras. Eftersom alla inkomster som ingår i ramtiden då är skyddade inkomster som har beräknats utifrån de faktiska inkomsterna under 2020, så räknas den enskildes SGI upp med skillnaden mellan prisbasbeloppet 2021 och 2022 (1,47 procent).

Om den enskilde fortsätter att vara sjuk sker nästa omräkning i februari 2023, då är ramtiden januari–december 2022. Inkomsterna under ramtiden är då de omräknade skyddade inkomsterna från 2021 (som motsvarar de faktiska inkomsterna från 2020 ökade med 1,47 procent). Omräkningen innebär att dessa räknas upp igen, nu med skillnaden mellan prisbasbeloppet 2022 och 2023.

11.1.10 Den närmare utformningen av skyddad inkomst ska regleras i förordning och föreskrift

Utredningens förslag: Regler om skyddad inkomst och om årlig omräkning av skyddad inkomst ska finnas i lag, förordning och föreskrift. Syftet med skyddad inkomst och metoden för att beräkna skyddad inkomst ska beskrivas i lag. I förordning och föreskrift ska det finnas regler om

- vilka inkomster som ska användas vid beräkningarna, med hänsyn till förskjutningen av ramtiden
- att en skyddsvärd situation som har förelegat under del av månad eller del av år ska räknas till en högre omfattning, om den skyddsvärda situationen följer av vissa ersättningar eller om den enskilde har både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet.
- att inkomstminskningar som skett under en senare månad än den månad då den skyddsvärda situationen förelåg eller månaden därpå ska anses ha samband med den skyddsvärda situationen, samt villkor för det.

Skälen för utredningens förslag

Vi föreslår att vissa delar av hur beräkningen av SGI ska göras ska regleras i förordning och föreskrift i stället för i lag. Det gäller framför allt de delar som har att göra med förutsättningarna för Försäkringskassan att få till sig och hantera information. Till exempel är den förskjutning av ramtiden som beskrivs i kapitel 7.4.5 en sådan sak som vi föreslår ska regleras i förordning. Förskjutningen av ramtiden får även betydelse för beräkningen av skyddad inkomst i flera avseenden.

Vi föreslår att det huvudsakliga syftet med skyddad inkomst, samt modellen för beräkning av skyddsvärdet ska regleras i lag. Det ska finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att närmare specificera vilka månaders inkomster som ska användas vid de beräkningar som krävs. Det ska också finnas möjlighet för regeringen eller en myndighet som regeringen utser att justera skyddsvärdet för olika situationer där det behövs. Det ska göras genom föreskrifter om att dagar då en skyddsvärd situation har förelegat under vissa omständigheter ska räknas som mer än en 28-del av en månad eller en 336-del av ett år. Slutligen ska regeringen eller en myndighet som regeringen utser också kunna föreskriva om att skyddad inkomst ska beräknas för inkomstminskningar som har uppstått senare än under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg eller månaden därpå, och villkor för detta. Vi lämnar förslag på hur sådana bestämmelser kan utformas i förordning i kapitel 1.

Föreskrifter om årlig omräkning

Som beskrivs i avsnitt 1.1.9 ska en omräkning av skyddad inkomst göras när de månader som den skyddade inkomsten beräknas för har infallit under ett tidigare kalenderår. På grund av förskjutningen är det inte förrän i februari som hela det föregående kalenderåret ingår i ramtiden. Vi föreslår därför att omräkningen ska göras från och med februari, beträffande skyddad inkomst som har bestämts för månader under ett tidigare kalenderår. Eftersom det hänger ihop med ramtiden vid beräkning av historisk inkomst, som regleras i förordning, bör detta också regleras i förordning.

Föreskrifter om vilken inkomst som ska skyddas

Ersättning från socialförsäkringen kommer att baseras på den SGI som har beräknats för den månad som ersättningen avser. På grund av förskjutningen ingår emellertid inte de inkomster som den enskilde har haft under de tolv närmaste månaderna innan den månad som ersättningen avser i ramtiden vid beräkning av den historiska inkomst som ligger till grund för ersättningen. Ramtiden är i stället de tolv månader som föregår månaden innan den månad som ersättningen avser.

Om beräkningen av skyddad inkomst utgår från inkomster under de tolv månaderna närmast före den månad då den skyddsvärda situationen förelåg, kommer den skyddade inkomsten för en period med ersättning alltså inte att beräknas utifrån de inkomster som låg till grund för ersättningen. Om den enskilde får ersättning för flera månader i följd innebär det inte något problem, eftersom SGI beslutas för varje månad. Beräkningen av skyddad inkomst kan då göras för månad 1 utifrån den SGI som har bestämts för månad 2. Om den enskilde bara har fått ersättning för en månad, kan det dock vara lättare för den enskilde att förstå och förutse utfallet av beräkningen om det är den SGI som låg till grund för ersättningen som skyddas vid en senare beräkning. Inte minst för att den enskilde har fått reda på vilken SGI han eller hon hade vid den tidpunkten genom det beslut om SGI som fattades då. Det blir också enklare att hantera för Försäkringskassan, som kan utgå från den beslutade SGI:n i sina beräkningar.

Beräkningen av skyddad inkomst bör därför under de förutsättningarna alltid utgå från den senaste SGI som har beslutats för den enskilde. Om den enskilde har fått ersättning för en månad, beräknas den skyddade inkomsten utifrån den SGI som låg till grund för ersättningen. Om den enskilde har fått ersättning för två månader i följd, beräknas den skyddade inkomsten på den SGI som har bestämts för den senare av dessa två månader. Om det inte har beslutats någon SGI i samband med att den skyddsvärda situationen förelåg (till exempel för att den skyddsvärda situationen inte utgjordes av en sådan ersättning som beräknas på SGI) får Försäkringskassan i stället räkna på inkomsterna under de tolv månader som närmast föregick den månad då den skyddsvärda situationen förelåg. Behovet av att reglera detta uppstår på grund av förskjutningen av ramtiden, som regleras i förordning. Därför bör även detta regleras i förordning.

Föreskrifter om skyddets omfattning vid vissa ersättningar

Skyddsvärdet kommer i flera av de skyddsvärda situationerna att beräknas utifrån hur många dagar under en månad som en viss ersättning har beviljats för. Vissa av dessa ersättningar betalas ut för alla dagar oavsett om den enskilde skulle ha arbetat eller inte, vissa betalas endast ut för arbetsdagar. Omfattningen av den skyddsvärda situationen ska kunna anpassas så att hel ersättning för en vecka motsvarar en fjärdedel av en månads inkomst, oavsett om ersättningen har betalats ut för sju dagar eller för fem dagar. Den modell som vi föreslår för att göra en sådan anpassning är att antalet skydds dagar räknas upp. Det beskrivs i avsnitt 11.1.5. Hur ersättningarna beräknas och under vilka förutsättningar de betalas ut regleras emellertid beträffande vissa förmåner i lag och beträffande andra i förordning.

Den uppräknning av antalet skydds dagar som ska räknas för kombinatörer som vi föreslår i avsnitt 11.1.8 är inte avhängig vissa förmåner, men däremot till förskjutningen av ramtiden.

Det finns alltså behov av att kunna justera skyddets omfattning i vissa situationer, på så sätt att en dag då en skyddsvärd situation har förelegat ska räknas som mer än en 28-del av en månad eller mer än en 336-del av ett år. Vi föreslår att det ska kunna göras genom förordning. På så sätt kan skyddsreglerna enklare anpassas till förändringar i sådana förordningar som reglerar rätten till olika ersättningar, samt till de förordningar som styr ramtidsberäkningen i övrigt.

Föreskrift om att en inkomstminskning som uppstår senare ska kunna anses ha samband med en skyddsvärd situation

Som framgår av avsnitt 11.1.4 föreslår vi att skyddstiden, vid beräkning av skyddad inkomst som avser inkomst av anställning, ska vara två månader. Därigenom kommer skyddsregeln att ge ett tillförlitligt och proportionellt skydd oavsett om den enskilde får lön i förskott eller i efterskott. Det kan dock förekomma att en inkomstminskning inte uppstår under skyddstiden, men att den uppstår under en senare månad, på grund av till exempel ett retroaktivt löneavdrag.

Som framgår av avsnitt 11.1.4 anser vi inte att skyddstiden normalt sett ska kunna utsträckas, I många fall kommer den enskilde ändå att skyddas mot väsentliga förluster av försäkringsskyddet även om han eller hon får ett löneavdrag retroaktivt. Eftersom ramtiden

är lång gör ett löneavdrag för någon eller några dagar inte särskilt stor skillnad för den enskildes historiska inkomst. Eftersom SGI kan beräknas utifrån aktuell inkomst kommer den enskildes SGI inte heller att kunna bli lägre än (97 procent av) hans eller hennes aktuella lön. Exakt vilka situationer som kan tänkas komma att uppstå är emellertid svårt att förutse. Det bör därför finnas möjlighet att beräkna skyddad inkomst även om en inkomstminskning uppstår under en senare månad, om det kan konstateras att inkomstminskningen beror på den skyddsvärda situationen.

Vi bedömer dock inte att det skulle vara möjligt för Försäkringskassan att utreda om det har skett sådana inkomstminskningar under ramtiden utan ytterligare information, utöver vad som normalt ska inhämtas vid handläggningen. Det kan vara information som framförs av den enskilde själv. Om det skulle införas ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklarationer, till exempel uppgift om att löneavdrag för frånvaro har gjorts och datum för frånvaron, skulle Försäkringskassan möjligen kunna använda den informationen för att beräkna skyddad inkomst, på eget initiativ. Försäkringskassan har tidigare föreslagit att sådana uppgifter ska införas i arbetsgivardeklarationerna i kontrollsyfte, och frågan utreds för närvarande i skatteförfarandeutredningen (Fi 2022:16). Regeringen bör därför få möjlighet att delegera till Försäkringskassan att föreskriva under vilka förutsättningar sådana beräkningar ska göras. På så sätt kan Försäkringskassan se till att myndigheten får in den information som behövs och att handläggningen kan ske snabbt och enkelt.

11.2 Situationer där inkomsten ska vara skyddad

Utredningens bedömning: De situationer som ska anses skyddsvärda vid beräkning av skyddad inkomst ska vara

- tid för vilken den enskilde har fått vissa ersättningar från socialförsäkringen eller från arbetslöshetsförsäkringen eller viss ersättning för plikttjänstgöring m.m.,
- tid då den enskilde bedrivit vissa studier,
- viss tid då den enskilde har varit gravid, samt
- viss tid då den enskilde har tagit hand om barn.

Skälen för utredningens bedömning

Reglerna om SGI-skydd bör reformeras

Det gällande reglerna för SGI-skydd innebär att SGI är skyddad i olika situationer om vissa villkor är uppfyllda. Det finns ingen direkt enhetlighet beträffande de villkor som ska vara uppfyllda för att SGI-skydd ska gälla i olika situationer, i stället relaterar villkoren till omständigheter som är hänförliga till de specifika situationerna. Villkoren avgränsar de situationer som kan ge SGI-skydd, men bestämmer också i vilken omfattning vissa omständigheter måste föreligga för att SGI-skydd ska gälla och hur länge skyddet gäller. Sammantaget är regelsystemet komplicerat och svåröverblickbart och det är svårt för enskilda att förutse om deras SGI kommer att omfattas av skydd eller inte.

Många av de identifierade problemen med SGI-skyddssystemet beror på att SGI är en förväntad framtida inkomst. Skyddsreglerna har till följd av det utvecklats enligt en logik där SGI inte kan skyddas delvis om en skyddsvärd omständighet föreligger till del. Därför har villkoren för SGI-skydd alltid behövt ange vad som ska krävas för att *hela* den enskildes SGI ska vara skyddad. Vid en övergång till ett regelsystem med historiskt beräknad SGI finns det dock möjlighet att utforma SGI-skydd på ett annat sätt. Vi föreslår en modell där inkomsten under ramtiden justeras om den har blivit lägre i samband med en skyddsvärd situation. Om den enskilde har lägre inkomster i samband med en skyddsvärd situation så kommer det att kompenseras för vid inkomstberäkningen. Omfattningen av denna kompensation kommer att motsvara omfattningen av den skyddsvärda situationen. Det innebär att villkoren för SGI-skydd inte längre behöver utformas med tanke på att hela den enskildes inkomst ska skyddas. Villkoren behöver bara avgränsa den skyddsvärda situationen, omfattningen av skyddet följer sedan av den omfattning i vilken situationen föreligger enligt de regler som vi föreslår för beräkning av den skyddade inkomsten.²²

Det är viktigt att den enskilde kan veta i förväg om SGI-skydd gäller eller inte. Villkoren för SGI-skydd får därför inte vara allt för komplicerade. I princip ska frågan om SGI-skydd kunna avgöras utifrån en eller några få objektiva påvisbara omständigheter, det vill

²² Se avsnitt 11.1.5 och 11.1.6.

säga omständigheter som den enskilde och Försäkringskassan (och i förekommande fall även andra berörda myndigheter) knappast kan värdera på olika sätt eller i övrigt ha olika uppfattning om. Då blir skyddet förutsebart och pålitligt för den enskilde och enkelt för Försäkringskassan att utreda.

Skyddad inkomst ska i huvudsak följa av beviljad ersättning

Många av de situationer där SGI-skydd kan gälla enligt det regelverk som gäller i dag är också situationer där den enskilde kan få ersättning enligt socialförsäkringsbalken eller någon annan författning. För att få ersättning finns det villkor som måste vara uppfyllda. För att den enskilde ska få sjukpenning måste till exempel hans eller hennes arbetsförmåga vara nedsatt på grund av sjukdom, för att få föräldrapenning måste han eller hon ta hand om barnet och för att få arbetslöshetsersättning måste han eller hon stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa villkor för ersättning borde också vara de villkor som gäller för SGI-skydd i sådana situationer. Vi föreslår därför att skyddad inkomst i huvudsak ska följa av utbetald ersättning. Därigenom blir det enkelt att förutse för den enskilde och enkelt att utreda för Försäkringskassan. Det finns några situationer där ersättning inte har betalats ut som dock bör jämföras med att ersättning har betalats ut.

De ersättningar som ska ge SGI-skydd kan delas in i tre kategorier

- ersättningar från socialförsäkringen som beräknas på SGI,
- ersättningar i form av arbetslöshetsersättning eller ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, och
- ersättning i form av dagpenning vid pliktjänstgöring m.m.

I de situationer där den enskilde kan få någon av de ovanstående typerna av ersättning ska skyddet i princip följa av att den enskilde har fått sådan ersättning. Det finns dock några situationer där SGI-skyddet ska utsträckas till att omfatta tid för vilken den enskilde inte får ersättning; i samband med sjukdom när den enskilde inte får sjukpenning och när den enskilde får periodiskt ekonomiskt stöd enligt ett så kallat trygghetsavtal och inte samtidigt får arbetslöshetsersätt-

ning. Reglerna om skyddad inkomst vid ersättning ska därför kompletteras med tillägg som gäller dessa situationer.

Ersättning för färre än sju dagar per vecka

Den skyddade inkomsten ska beräknas proportionerligt till omfattningen av ersättningen. Eftersom ersättning i regel betalas ut per kalenderdag måste dock vissa justeringar göras om den enskilde får ersättning med färre än sju dagar under en kalendervecka. Den enskilde kan då gå miste om en större del av inkomsten än vad ersättningen kompenserar för. Till exempel kan en enskild som är föräldraledig på 20 procent förlägga ledigheten till en dag per vecka och få föräldrapenning för den dagen. Den enskilde går då miste om en femtedel av sin inkomst på grund av en skyddsvärd anledning, och den skyddade inkomsten måste därför också kunna beräknas så att den motsvarar en femtedel av inkomsten. Vid beräkningen av skyddad inkomst ska antalet dagar med sådan ersättning därför multipliceras upp om ersättningen har betalats ut för färre än sju dagar på en kalendervecka, så att fem dagar med ersättning motsvarar fullt skydd. Om ersättningen har arbetstidsberäknats får den multipliceras upp på motsvarande sätt med förhållandet mellan den enskildes arbetstid och ersättningens omfattning. För en enskild som arbetar tre dagar per vecka och som har fått ersättning i form av tillfällig föräldrapenning för en dag per vecka ska den dagen alltså kunna motsvara en tredjedel av inkomsten vid beräkningen av skyddad inkomst. Det diskuteras i avsnitt 11.1.5. och 11.1.10.

Skydd ska även fortsättningsvis gälla oavsett ersättning i vissa situationer

Det finns ett fåtal skyddssituationer som gäller enligt dagens regelverk där det inte är möjligt eller lämpligt att låta SGI-skyddet avgöras av förekomsten av ersättning. Det är vid studier, graviditet och vid vård av barn som inte har fyllt ett år. Dessa situationer är i regel tidsbegränsade och avgörs av omständigheter som den enskilde inte helt kan förfoga över. De är också sådana som kan identifieras genom förekomsten av någon objektivt påvisbar omständighet om vilken Försäkringskassan och den enskilde knappast kan ha olika uppfatt-

ning. Vi bedömer därför att SGI-skydd även fortsättningsvis kan och bör gälla i dessa situationer.

Omfattningen av skyddet får även i dessa situationer i princip följa av i vilken omfattning den skyddsvärda situationen föreligger. När det gäller vård av barn under ett år ska dock varje dag under den angivna tidsperioden räknas som en hel dag. Försäkringskassan ska alltså inte behöva utreda hur stor del av dagen den enskilde har varit tillsammans med barnet för att beräkna skyddad inkomst för föräldrar som har tagit hand om ett barn som inte har fyllt ett år. Det samma gäller av naturliga skäl vid graviditet. Vid studier är det studietakten som får avgöra, det ska inte göras någon utredning beträffande hur mycket tid den enskilde har lagt på studierna olika dagar.

11.2.1 Vid egen eller annans sjukdom samt smitta med mera

Utredningens förslag: En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den försäkrade har fått ersättning i form av

- sjukpenning,
- rehabiliteringspenning,
- smittbärrpenning,
- tillfällig föräldrapenning,
- närståendepenning.

En skyddsvärd situation ska också anses ha förelegat under tid då den enskilde har ansökt om sjukpenning innan han eller hon fick slutligt beslut i ärendet samt för tid då den enskilde inte har fått sjukpenning men har haft nedsatt arbetsförmåga på ett sätt som berättigar till sjukpenning, dock inte för de första fjorton dagarna i ett sjukdomsfall, och inte heller i övrigt om det finns skäl som talar emot det.

En skyddsvärd situation ska också anses ha förelegat under tid då den enskilde har fått ersättning från arbetsskadeförsäkringen som motsvarar sjukpenning eller rehabiliteringspenning.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt

I nuvarande regelverk finns det ingen generell regel om att SGI-skydd ska föreligga under tid med ersättning. I stället finns särskilt formulerade SGI-skydd som i och för sig täcker många av de situationer där man också kan få ersättning, men där det inte finns någon principiell överensstämmelse mellan reglerna för ersättning och reglerna för SGI-skydd. I vissa situationer där man kan få ersättning finns inga bestämmelser om SGI-skydd alls (som vid tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning), i andra situationer beror SGI-skyddet på när man har avbrutit förvärvsarbete (vid graviditet) eller på att man får ett visst antal dagar med ersättning per vecka (vid föräldraledighet efter barnets ettårsdag). Detta krånglar till regelverket och orsakar problem för enskilda i vissa situationer.

Det är viktigt att enskilda kan söka och ta emot ersättning i sådana situationer där de har rätt till ersättning utan att behöva oroa sig för att den framtida försäkringssituationen ska försämrans på grund av detta. Det ska inte vara någon skillnad på om det är fråga om ersättning vid sjukdom, vård av barn, vård av närstående eller någon annan sådan situation som ersättning kan beviljas för. Därför bör det finnas en generell regel som innebär att skyddad inkomst ska beräknas för tid då den enskilde får ersättning från socialförsäringen som beräknas på SGI. Det innebär i praktiken att SGI hålls oförändrad så länge en ersättningsperiod pågår, såtillvida den enskilde får ersättning i en omfattning som svarar mot inkomstminskningen.

Sjukpenning

SGI-skyddet vid sjukpenning gäller i det nu gällande regelverket om den enskildes arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel. Det omfattar alltså hela den enskildes SGI även om arbetsförmågan bara är delvis nedsatt. De som är deltidssjukskrivna arbetar oftast till resterande del, men det kan förstås förekomma att de inte arbetar alls trots att de bara får partiell sjukpenning. Vi ser inte att det är nödvändigt att behålla en sådan konstruktion i ett regelsystem där SGI kan skyddas till del. Vi föreslår att SGI-skyddet vid sjukpenning i stället ska följa av sjukpenningen. Om den enskilde får partiell sjukpenning innebär

det att en del av SGI är skyddad. Den enskilde måste arbeta eller befinna sig i någon annan skyddsvärd situation till resterande del för att inkomsten inte ska minska över tid i en sådan situation.

Enligt dagens regelverk gäller SGI-skydd också för den som får ersättning för arbetsresor i stället för sjukpenning. En enskild som får ersättning för resor till och från arbetet i stället för sjukpenning borde emellertid rimligen arbeta och få lön som vanligt, fastän han eller hon reser till och från arbetet på ett annat sätt än normalt. Om den enskilde arbetar i lägre omfattning än normalt borde han eller hon kunna få partiell sjukpenning i kombination med ersättning till arbetsresor. Då kan skyddsbeloppet beräknas på den partiella sjukpenningen. Vi kan därför inte se någon anledning att beräkna ett skyddsbelopp för tid då den enskilde får ersättning för arbetsresor i stället för sjukpenning.

Det finns också vissa situationer där SGI-skydd föreligger enligt dagens regler trots att sjukpenning inte betalas ut. SGI är skyddad vid ansökan om sjukpenning enligt 26 kap. 17 § andra stycket SFB och enligt praxis i vissa situationer då den enskilde har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom men inte kan få sjukpenning av andra skäl. Vi anser att det även fortsättningsvis bör finnas SGI-skydd i dessa situationer och föreslår därför en kompletterande regel, liknande å ena sidan den bestämmelse om SGI-skydd vid ansökan om sjukpenning som i dag finns i 26 kap. 17 § andra stycket SFB och å andra sidan den praxis som finns om SGI-skydd vid nedsatt arbetsförmåga. Denna kompletterande regel ska inte inkräkta på huvudregeln om SGI-skydd under tid med sjukpenning, men ska utöka SGI-skyddet i vissa situationer där ersättning inte betalas ut men där det vore oskäligt att SGI inte omfattades av skydd.

Det är dock rimligt att begränsa skyddet i sådana situationer på så sätt att skyddad inkomst enligt denna kompletterande regel inte ska beräknas för de första fjorton dagarna i ett sjukdomsfall. Detta för att det finns regler för sjukpenning under de första fjorton dagarna som innebär att det kan vara svårt att avgöra exakt vilka dagar och i vilken omfattning sjukpenning ska betalas ut, vilket medför svårigheter att avgränsa SGI-skyddet. Vi finner också att det är rimligt att den enskilde själv står en viss risk för sin SGI när han eller hon avstår från att arbeta för att söka sjukpenning. Från och med den femtonde dagen i sjukdomsfall beräknas skyddad inkomst i de angivna situationerna utan någon ytterligare begränsning än att det inte ska finnas

skäl som talar emot det. Sådana skäl kan, precis som enligt gällande regler, vara till exempel att den enskilde söker ersättning för retroaktiv tid och inte har sjukanmält sig eller att den enskilde fördröjer eller motverkar utredningen.

Det bör understrykas att det sjukdomsfall som avses här är det tillstånd av sjukdom som den enskilde söker sjukpenning för, och som den enskilde måste anmäla till Försäkringskassan enligt bestämmelserna om sjukanmälan i 27 kap. SFB för att kunna få sjukpenning (om inte arbetsgivaren är skyldig att göra sjukanmälan efter sjuklöneperioden). Det innebär att bestämmelsen kan omfatta även de som har sökt sjukpenning men som i slutändan inte får någon sjukpenning på grund av att arbetsförmågan inte bedöms nedsatt, från och med den femtonde dagen från att han eller hon blev sjuk, under förutsättning att det inte finns skäl som talar emot det. En person som har fått sjukpenning för en period och som sedan har nekats sjukpenning men söker ytterligare sjukpenning i en följd bör i allmänhet anses ha anmält sjukdomsfallet till Försäkringskassan i samband med att han eller hon först sökte sjukpenning. De fjorton dagarna ska i så fall inte räknas på nytt för att han eller hon söker ytterligare sjukpenning efter ett avslag.

11.2.2 Skydd vid arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program med mera

Utredningens förslag: En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under för vilken den försäkrade har fått ersättning i form av

- arbetslöshetsersättning
- aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

En skyddsvärd situation ska också anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått periodiskt ekonomiskt stöd under vissa förutsättningar enligt ett särskilt avtal mellan arbetsmarknadens parter, så kallat trygghetsavtal.

Skälen för utredningens förslag

Enligt nuvarande regelverk gäller SGI-skydd under arbetslöshet om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. Att en enskild är arbetslös kan alltså anses innebära ett godtagbart skäl till att den enskilde inte arbetar. Åtminstone så länge han eller hon å sin sida gör det som kan krävas för att häva arbetslösheten – det vill säga att han eller hon oavbrutet står till arbetsmarknadens förfogande. Vad som menas med att stå till arbetsmarknadens förfogande preciseras i förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst, genom att det där ställs upp en rad villkor som måste vara uppfyllda för att SGI-skydd ska tillämpas. Det finns särskilda svårigheter med utformningen av SGI-skyddet vid arbetslöshet. Dels finns praktiska problem och dels mer principiella. Till de senare hör att det är svårt att motivera att SGI-skydd ska hållas opåverkad vid arbetslöshet under obegränsad tid.

Vi föreslår att SGI-skyddet vid arbetslöshet ska följa av att den enskilde får arbetslöshetsersättning. På så vis blir det samma villkor och samma bedömning för rätten till ersättning som för SGI-skydd. Det innebär att Försäkringskassan inte ska göra någon egen bedömning beträffande huruvida den enskilde är arbetslös eller inte, och inte heller beträffande i vilken omfattning han eller hon är beredd att anta ett erbjudet arbete eller hur aktiv han eller hon har varit i sitt arbetssökande. Enskilda som är arbetslösa kommer därmed att kunna veta vad arbetslösheten kommer att få för konsekvenser för deras försäkringsskydd. SGI-skyddet begränsas också i tid på samma sätt som arbetslöshetsersättningen, vilket förefaller rimligt. En enskild som har fått maximalt antal dagar med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och inte kvalificerat sig för en ny ersättningsperiod kan inte få någon mer ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Om han eller hon saknar inkomster utgår alltså ingen kompensation för detta, utom möjligen ekonomiskt bistånd från kommunen. Det är inte rimligt att sjukpenning och andra förmåner i så fall ändå skulle beräknas på inkomster som den enskilde hade innan arbetslösheten.

Om skyddet för SGI följer av arbetslöshetsersättningen, så som vi föreslår, kommer SGI alltså att börja sjunka gradvis efter den sista dagen med arbetslöshetsersättning. För varje månad utan inkomst minskar SGI på det sätt som beskrivs i avsnitt 7.4.5. När det har gått

tolv månader utan att den enskilde har haft någon inkomst kommer han eller hon inte längre att omfattas av försäkringen.

Arbetsmarknadspolitiska program

SGI-skydd gäller också enligt dagens regler för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Enligt förordningen (2000:1418) gäller SGI-skydd även om den enskilde deltar i ett program men, utan att vara avstängd från rätten till ersättning, inte får någon sådan ersättning.²³ SGI-skydd gäller också om den enskilde är avstängd från rätt till ersättning, förutom vid avstängningar av vissa anledningar.²⁴

Eftersom SGI-skyddet genom beräkningen av skyddad inkomst blir proportionerligt kommer konsekvenserna av en kortare tid utan ersättning inte bli lika dramatiska för den enskilde. Vi föreslår därför att skyddad inkomst ska beräknas för tid för vilken den enskilde får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Någon ytterligare bestämmelse om detta anser vi inte behövs. Om den enskilde inte får ersättning så beräknas inte något skyddsbelopp för de dagarna, oavsett om det beror på att den enskilde är avstängd från ersättning eller på någon annan anledning.

Periodiskt ekonomiskt stöd enligt så kallat trygghetsavtal

SGI-skydd gäller också enligt dagens regler under vissa förutsättningar för den som får periodiskt ekonomiskt stöd enligt ett så kallat trygghetsavtal. Ekonomiskt stöd enligt sådana avtal kan betalas ut i olika situationer, till exempel som ett komplement till arbetslöshetsersättningen eller som löneutfyllnad om mottagaren har fått ett nytt jobb med lägre lön. Stödet är inte belagt med arbetsgivaravgift utan endast med särskild löneskatt på förvärvsinkomster. I de fall stödet betalas ut till exempel som löneutfyllnad är det inte heller nödvändigtvis något som man förlorar vid sjukdom eller liknande. Det finns därför inte förutsättningar för att räkna sådant stöd som inkomst.

²³ 4 § andra stycket förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

²⁴ 4 § första stycket förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

Det bör i allmänhet inte heller, eftersom det oftast utgör ett komplement till andra inkomster eller ersättningar, ge SGI-skydd.

Stöd kan emellertid också utgå i vissa situationer där den enskilde deltar i någon aktivitet som gör att han eller hon inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande och få arbetslöshetsersättning. Det kan vara till exempel att gå en kurs eller praktisera på en arbetsplats eller liknande. I dag gäller SGI-skydd i sådana situationer (26 kap. 12 § SFB och 2 a § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. I dessa situationer betalas stödet ut i stället för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, för att den enskilde vidtar någon annan åtgärd än att stå till arbetsmarknadens förfogande som utbetalaren bedömer kunna stärka hans eller hennes möjlighet att få jobb eller hans eller hennes framtida position på arbetsmarknaden. Om SGI-skydd inte skulle gälla i sådana situationer skulle den enskilde inte kunna dra nytta av det stöd som trygghetsstiftelsen eller omställningsorganisationen erbjuder och därmed kanske gå miste om ett tillfälle att stärka sina möjligheter att få jobb framöver. Det finns därför goda skäl att beräkna skyddad inkomst när den enskilde får sådant stöd av sådana anledningar.

För att skyddad inkomst ska beräknas i denna situation ska det vara fråga om att den enskilde får ekonomisk ersättning periodiskt enligt ett särskilt avtal mellan arbetsmarknadens parter (trygghetsavtal) för utbildning, praktik, start av eget företag eller liknande. Att stödet betalas ut är objektivt påvisbart, och villkoren för stödet bör framgå av avtalet. Försäkringskassan bör rimligen inte bedöma anledningen till stödet annorlunda än utbetalaren. Vi bedömer därför att skyddet bör finnas kvar och att det bör placeras som en kompletterande regel vid reglerna om SGI-skydd vid ersättning vid arbetslöshet.

11.2.3 Skydd vid plikttjänstgöring och militär utbildning med mera

Utredningens förslag: En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde genomgår utbildning som rekryt inom Försvarsmakten eller annan militär utbildning.

En skyddsvärd situation ska också anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått ersättning i form av dagpenning enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Skälen för utredningens förslag

Militär utbildning

Den som genomgår en militär utbildning kan få dagersättning och/eller utbildningspremie. Han eller hon kan dock inte få studiestöd. Det behövs därför en särskild regel om skydd för dessa. Bestämelsen bör kunna tillämpas på ett motsvarande sätt som bestämmelserna om skydd vid övriga studier, som beskrivs mer utförligt i avsnitt 11.2.4.

Dagpenning

Enligt nuvarande regelverk gäller SGI-skydd under tid då en enskild fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten som rekryt. Under dessa omständigheter får den enskilde också ersättning i form av dagpenning eller dagersättning enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Dagpenning beräknas på SGI och betalas ut för kortare tjänstgöring. Dagpenning kan också betalas ut för frivillig tjänstgöring och tjänstgöring inom hemvärnet. I regel bara för insatser som den enskilde inte kan antas utföra utan att avstå från arbete.²⁵ I andra situationer, till exempel deltagande i övningar på kvällar och helger eller om den enskilde saknar SGI, kan dagersättning betalas ut i stället.

²⁵ Förordningarna 1994:523 och 1997:147.

Vi föreslår att skyddad inkomst ska beräknas för varje dag för vilken en enskild har fått ersättning i form av dagpenning. Det bör förenkla för såväl den enskilde som för Försäkringskassan. Det innebär också att det blir tydligt att även hemvärnsmän och frivilliga kan omfattas av SGI-skydd om deras inkomster blir lägre till följd av deras engagemang.

Dagpenning betalas inte ut för militär grundutbildning (om den inte är under 60 dagar) eller för andra militära utbildningar. SGI-skydd i de situationerna ska inte följa av ersättningen, utan av att den enskilde faktiskt deltar i utbildningen eller bedriver studierna.

11.2.4 Skydd vid studier

Utredningens förslag: En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde har bedrivit studier, för vilka han eller hon har fått studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395).

En skyddsvärd situation ska också anses ha förelegat under tid då den försäkrade har bedrivit studier på minst halvtid för vilka studiemedel fick lämnas enligt studiestödslagen, under förutsättning att studierna bedrevs på eftergymnasial nivå eller bedrevs från och med det andra kalenderhalvåret det år den försäkrade fyllde 20 år.

Skälen för utredningens förslag

Enligt nuvarande regelverk gäller SGI-skydd under tid då en enskild bedriver studier för vilka han eller hon får studiestöd eller bedriver studier på minst halvtid för vilka studiemedel får lämnas enligt studiestödslagen under förutsättning att studierna bedrivs på eftergymnasial nivå eller bedrivs från och med det andra kalenderhalvåret det år den försäkrade fyller 20 år. Det är alltså inget krav att den enskilde faktiskt har fått studiestöd, utan det är tillräckligt att han eller hon har bedrivit studier, så länge det är fråga om sådana studier som berättigar till studiestöd. Det innebär att studier som ger SGI-skydd avgränsas från studier som inte ger SGI-skydd främst genom att det är fråga om kvalificerade studier, där kvalifikationskravet är att studierna berättigar till studiestöd. Förekomsten av sådana studier

borde kunna utgöra ett sådant objektivt påvisbart förhållande som är önskvärt för att skapa en regel om SGI-skydd. En fråga är dock hur Försäkringskassan ska bedöma om kravet på att den enskilde ska bedriva sådana studier är uppfyllt, och om det kan medföra tillämpningsproblem eller göra SGI-skyddet svårförutsebart. Så här skriver Försäkringskassan i sin vägledning beträffande detta villkor:

För att den försäkrade ska anses bedriva studier måste hen ha antagits till och registrerats på utbildningen eller kursen. Det krävs också att hen sedan följer kursplanen eller motsvarande. Vad det innebär kan dock variera, det går till exempel inte att kräva att den försäkrade har viss närvaro om det inte finns ett närvarokrav hos utbildningsanordnaren. Det är därför i princip upp till utbildningsanordnaren att avgöra om den försäkrade bedriver studierna på ett sätt som följer kursplanen eller motsvarande (jfr prop. 2017/18:168 s. 18). När studierna har avslutats är också studieresultatet en faktor som måste vägas in i Försäkringskassans bedömning, även om det inte i sig är avgörande. Den enskilde kan styrka att hen verkligen har bedrivit studier genom att till exempel skicka in utdrag ur det gemensamma studiedokumentationsregistret LADOK som visar studieresultat, eller genom intyg från utbildningsanordnaren (prop. 2017/18:168 s. 18 f.).²⁶

Det verkar alltså som att det i någon mening är fråga om att Försäkringskassan ska bedöma huruvida den enskilde kan anses ha bedrivit studier eller inte, men att det är fråga om en ganska formell bedömning. När den enskilde väl har registrerats på en utbildning eller kurs är det utbildningsanordnaren som avgör vilken aktivitet som krävs för att den enskilde ska kunna anses bedriva studierna. I princip torde det innebära att den enskilde anses bedriva studier så länge han eller hon inte har blivit avregistrerad eller utskriven från kursen eller liknande. Om så är fallet så är det fråga om en objektivt påvisbar omständighet och det är enkelt för den enskilde att veta om han eller hon omfattas av SGI-skydd eller inte. Det är däremot lite svårare att förstå hur bedömningen ska göras om den görs i efterhand, eftersom studieresultat då "måste" vägas in, samtidigt som det inte verkar vara ett krav att den enskilde ska ha uppnått något visst studieresultat.

Vi anser att detta måste klargöras. SGI-skyddet vid studier får inte hänga på att Försäkringskassan värderar den enskildes studie-

²⁶ Försäkringskassans vägledning 2004:5 s. 114.

resultat i efterhand om det inte kan anges i förväg vilka studieresultat som krävs för att SGI-skydd ska anses föreligga. Den enskilde ska kunna veta säkert huruvida studierna ger SGI-skydd eller inte både under studietiden och efteråt. Studier som ger SGI-skydd under tiden de pågår ska med andra ord inte kunna bedömas på ett annat sätt efter att de har avslutats och den enskilde har fått (eller inte fått) betyg. Därför ska SGI-skydd gälla för tid då den enskilde har varit inskriven på en kurs eller liknande, oavsett studieresultat, om det inte med hänsyn till någon specifik omständighet framstår som uppenbart att han eller hon inte har bedrivit studierna.

Sommarlov

En annan sak är att nuvarande SGI-skydd vid studier även gäller under studieuppehåll mellan vårtermin och hösttermin, det vill säga under sommarlovet. Det är rimligt mot bakgrund av nu gällande regler för SGI, eftersom dessa innebär att den enskilde skulle kunna ha svårt att kvalificera sig för en (ny) SGI under sommaren. Om den enskilde har tänkt fortsätta studera efter sommaruppehållet kan arbetet knappast antas vara i sex månader.

Förutsättningarna för att SGI ska vara skyddad under sommarlovet är emellertid väldigt otydliga. Situationerna kan se mycket olika ut och det är oklart i vilka situationer SGI-skyddet gäller. Det kan till exempel handla om att SGI behöver bestämmas för en enskild som har studerat under en termin och ansökt, men inte ännu blivit antagen, till fortsatta studier efter sommaren. Eller så kanske han eller hon har fått en reservplats och därmed kanske kommer att fortsätta studera. Eller så kanske han eller hon har studerat i en viss omfattning under vårterminen men ska studera i en annan omfattning under höstterminen. Eller så kanske han eller hon bara har läst en mycket kort kurs precis innan sommaruppehållet och/eller kommer att läsa en mycket kort kurs även efter sommarlovet. Sommarlovet kanske inte ens är ett sommarlov, det kanske bara faller sig så att det uppstår ett mellanrum mellan att en viss kurs avslutas och att en viss annan kurs startar (kurserna behöver ju inte nödvändigtvis vara indelade i vårterminer och höstterminer). I Försäkringskassans vägledning finns endast följande stycke som stöd för hur bedömningen ska göras

”I förarbetena till bestämmelsen om SGI-skydd vid studier med studiestöd står dock att skyddet är avsett att gälla även under ferietid som infaller mellan studietidpunkter. Om man har studiemedel under terminerna före och efter ett ferieuppehåll så ska alltså SGI-skydd gälla även under ferien. Det finns inget i lagtext eller förarbeten som talar emot att SGI är skyddad under ferietiden även när man läser fristående kurser i stället för en utbildning som sträcker sig över läsåret. På samma sätt bör SGI-skyddet gälla under ferier om man bedriver sådana studier som ger SGI-skydd utan att man får studiestöd.”²⁷

Stycket ger inte direkt svar på hur de olika situationer som nämns ovan ska bedömas, och någon ytterligare vägledning verkar inte finnas. De uttalanden i förarbetena som Försäkringskassan talar om är tämligen vaga och verkar mest ta sikte på situationen då en viss utbildning pågår ett läsår eller längre. Sammantaget innebär det att SGI-skyddet under sommarlov inte kan avgränsas på det sätt som vi anser är nödvändigt för att den enskilde ska kunna veta i förväg om SGI-skydd kommer att gälla eller inte.

Att endast beräkna skyddsbeloppet under terminerna, när studierna faktiskt pågår, skulle därför vara den enklaste och mest logiska lösningen. Eftersom det inte finns något varaktighetskrav som hindrar eventuella inkomster under sommarlovet från att ingå i beräkningen av en historisk SGI faller också ett viktigt skäl för att hålla SGI skyddad under sommarlovet bort. Men det finns ett annat skäl som talar för SGI-skydd under sommarlovet, nämligen att man i regel betraktas som studerande även under sommarlovet enligt arbetslöshetsförsäkringen, och därmed inte kan få arbetslöshetsersättning. Det innebär att studerande som inte lyckas skaffa sig något sommarjobb inte kommer att kunna hålla sin SGI skyddad genom att få arbetslöshetsersättning. Möjligheterna att få sommarjobb kan vara begränsade beroende på omvärldsfaktorer som konjunkturen eller förekomsten av en pandemi. Om den enskilde inte kan värja sig mot risken för att SGI minskar över sommarlovet skulle det sannolikt kunna ha en avskräckande effekt för den som överväger att avbryta sitt arbete för att studera en längre tid.

Vi finner att detta är skäl nog för att behålla SGI-skydd även under sommarlovet. Eftersom det övervägande skälet för att SGI-skydd ska gälla även under sommarlovet då blir att studerande inte

²⁷ Vägledning 2004:5 s. 113.

kan skydda sin SGI under sommarloven genom att få arbetslöshetsersättning, så bör också bedömningen av vilka som omfattas av SGI-skydd under sommarloven följa arbetslöshetsförsäkringens definition av studerande. Det finns därvid en del domstolspraxis som bör kunna vara vägledande även för Försäkringskassan. De enskilda bör också kunna få tillräcklig information för att kunna veta om deras SGI kommer att skyddas under ferietid eller inte. SGI-skydd ska alltså gälla under sommarlov och andra studieuppehåll för de som under den tiden anses vara studerande i arbetslöshetsförsäkringens mening.

Deltidsstudier

Vid studier på deltid, är frågan om sådana studier även fortsättningsvis ska innebära att hela SGI är skyddad, eller om skyddet ska göras proportionellt i förhållande till studiernas omfattning. Enligt nuvarande bestämmelse gäller SGI-skydd bara för studier på minst halvtid. Det är för att det bara är studier på minst halvtid som berättigar till studiestöd. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

För den som studerar halvtid är emellertid hela SGI skyddad enligt det nuvarande regelsystemet. Det är måhända för att det inte finns något alternativ, det är helt enkelt inte möjligt att skydda en del av SGI. Men om SGI kan behållas genom skyddad inkomst så som vi föreslår, kommer det att kunna göras proportionerligt i förhållande till omfattningen av den skyddsvärda situationen. Vi ser ingen anledning till att studier på halvtid ska medföra att hela SGI hålls skyddad. Den skyddade inkomsten bör därför beräknas proportionerligt i förhållande till studiernas omfattning.

Andra typer av studier

Regeringen har också möjlighet att föreskriva om att ytterligare studier ska ge SGI-skydd. Det har gjorts genom förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst, där det föreskrivs att SGI-skydd ska gälla vid studier inom eget yrkesområde samt vid studier som ger rätt till vissa andra studiesociala förmåner än studiestöd. Vissa av dessa SGI-skydd är problematiska och kan behöva omarbetas eller anpassas till de nya reglerna, nedan diskuteras detta kortfattat.

SGI-skydd gäller vid studier inom eget yrkesområde, dock som längst i ett år förutom för personer som är tjänstlediga från en anställning för att bedriva sådana studier för vilka det gäller obegränsad tid. För att avgöra om det är fråga om studier inom eget yrkesområde krävs en komplicerad bedömning där Försäkringskassan måste utreda och värdera många olika omständigheter. Bedömningen syftar till att avgöra å ena sidan huruvida den enskilde är etablerad inom ett yrkesområde och å andra sidan om studierna kan antas komma att leda till ett arbete inom samma yrkesområde. Det är inte direkt en bedömning som den enskilde kan göra själv, och det förefaller i princip omöjligt för den enskilde att veta i förväg hur Försäkringskassan kommer att bedöma hans eller hennes situation. Vidare är tidsbegränsningen av skyddet problematisk. Detta SGI-skydd uppfyller alltså inte de förutsättningar som vi anser ska gälla för SGI-skydd. Frågan är också hur stort behovet är numera med tanke på att SGI-skydd gäller vid studiestödsberättigande studier. Vi ser att detta SGI-skydd på sikt bör avvecklas och möjligen ersättas med SGI-skydd som är mer tydligt avgränsbara (till exempel vid postdoktorala studier). Vi lämnar därför inget förslag beträffande detta men rekommenderar att frågan utreds vidare framöver.

Omställningsstudiestöd är en relativt ny förmån, som skiljer sig från vanligt studiestöd på vissa sätt. Ett av dessa är att det kan beviljas för studier på deltid i andra omfattningar än studiestöd. Detta är inte nödvändigtvis problematiskt beträffande beräkningen av skyddsbeloppet, men kan innebära utmaningar för beräkningen av förmåner under studieperioden.

11.2.5 Skydd vid graviditet

Utredningens förslag: En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då en enskild har varit gravid, de sex månaderna som närmast föregår förlossningen eller den förväntade förlossningen.

En skyddsvärd situation ska också anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått graviditetspenning.

Skälen för utredningens förslag

SGI-skyddet vid graviditet hör ihop med det ursprungliga så kallade sexmånadersskyddet vid tillfälligt förvärvsavbrott. Eftersom sexmånadersskyddet sedan länge är upphävt framstår själva konstruktionen av skyddet vid graviditet som ologiskt. Skyddstiden, sex månader, överensstämmer inte med det nuvarande SGI-skyddet vid förvärvsavbrott (tremånadersskyddet), inte heller med den tid man har rätt till tjänstledighet vid graviditet eller med den tid för vilken graviditetspenning för fysiskt påfrestande arbete eller när föräldrapenning för det kommande barnet kan beviljas. Att skyddet gäller om den enskilde avbryter eller inskränker förvärvsarbete (eller arbetssökande) inom sex månader före förlossningen, framstår också som besynnerligt i frånvaro av det generella sexmånadersskyddet vid motsvarande förvärvsavbrott eller inskränkning.

Vi har därför övervägt att SGI-skyddet för gravida i stället enbart skulle följa av eventuell utbetalad föräldrapenning eller graviditetspenning som den gravida får under graviditeten. De ersättningarna kan normalt beviljas från och med 60 dagar före den förväntade tidpunkten för barnets födelse, vilket överensstämmer med rätten till föräldraledighet enligt Föräldraledighetslagen (1995:584).

Det kan emellertid finnas skäl att ha kvar ett SGI-skydd under graviditet under längre tid än 60 dagar före beräknad födelse. Till exempel kan det annars uppstå svårigheter för behovsanställda som inte kan omplaceras av en arbetsgivare men som på grund av graviditeten vill avstå från att ta sådana arbetspass där arbetsuppgifterna är särskilt tunga. Behovsanställda och liknande blir inte heller alltid avstängda från arbete på grund av risker i arbetsmiljön, även om de annars kanske skulle ha utfört sådant arbete. De kan i så fall behöva avstå från arbete längre tid än 60 dagar före barnets beräknade födelse, utan att få graviditetspenning. Skyddet under en längre tid vid graviditet har också betydelse för 240-dagarsvillkoret för föräldrapenning, en ändring av skyddstiden skulle försvåra för vissa enskilda att uppfylla detta villkor.

Ett generellt SGI-skydd vid graviditet under längre tid än 60 dagar före förlossningen skulle också vara kompatibelt med de principer som vi anser ska gälla för SGI-skydd. Ett förvärvsavbrott på grund av graviditet måste typiskt sett antas vara tillfälligt, och förekomsten av graviditet är en objektivt påvisbar omständighet. Beträffande hur

lång skyddsperioden bör vara verkar det som att behovet av att avbryta arbete eller minska sin arbetstid inte sällan uppstår runt sex månader före förlossningen.²⁸ Vi ser också att tidsperioden på sex månader för SGI-skyddet är etablerad och att man därför inte borde välja en annan skyddstid om det inte finns starka skäl för det.

Vi anser därför att det i dag generella SGI-skyddet vid graviditet ska finnas kvar och att det även fortsättningsvis ska gälla med start sex månader före tidpunkten för barnets beräknade födelse. Det ska däremot inte, som nu, finnas några ytterligare villkor för skydd under graviditetsperioden, det vill säga att det inte ska krävas att den enskilde avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete vid någon viss tidpunkt.

Förslaget innebär att skyddad inkomst ska beräknas för varje dag under den sexmånadersperiod som närmast föregår tidpunkten för barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Det blir naturligt att tidsperioden utgår från den förväntade födelsen om SGI ska bestämmas innan barnet är fött, och från den faktiska tidpunkten för födelsen om SGI ska bestämmas efter den tidpunkten.

I de fall en skyddad inkomst redan har bestämts med utgångspunkt i den beräknade tidpunkten för barnets födelse så ska denna dock inte återkallas om SGI ska bestämmas senare och det visar sig att förlossningen inträffade senare än förväntat.

Graviditetspenning

Graviditetspenning kan beviljas på grund av att den enskilde inte kan utföra sina arbetsuppgifter i ett fysiskt ansträngande arbete under de 60 sista dagarna av graviditeten. Graviditetspenning kan också beviljas om den enskilde är avstängd från arbete på grund av risker i arbetsmiljön. Då finns inte begränsningen på 60 dagar. Det bör ändå vara ovanligt att en enskild blir avstängd från sitt arbete på grund av risker i arbetsmiljön mer än 6 månader före den förväntade förlossningen, men om det skulle inträffa, ska skyddad inkomst beräknas för den tid som den enskilde får graviditetspenning.

²⁸ Dialog med utredningen om *Översyn av socialförsäkringskyddet för gravida – ett modernare regelverk* (S2021:10).

11.2.6 Skydd vid föräldraledighet med mera

Utredningens förslag: En skyddsvärd situation ska anses ha förelagat under tid då den enskilde kan antas ha vårdat ett barn i någon omfattning, om den enskilde var förälder till barnet eller likställdes med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte hade fyllt ett år.

Det ska även gälla vid adoption av barn som inte fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, för tid då mindre än ett år hade förflutit sedan den enskilde fick barnet i sin vård.

En skyddsvärd situation ska också anses ha förelagat under tid för vilken den enskilde har fått föräldrapenning.

Skälen för utredningens förslag

SGI-skydd vid föräldraledighet föreligger enligt nu gällande regler under tid då en förälder, eller en person som likställs med förälder i enlighet med 1 § föräldraledighetslagen (1995:584), helt eller delvis avstår från arbete för att vårda barn som inte har fyllt ett år.²⁹ Ursprungligen var skyddstiden enligt RFV:s föreskrifter 18 månader och överensstämde alltså med rätten till föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen (5 § första stycket). 18 månader ansågs emellertid vara en orimligt lång tid för SGI-skydd, eftersom det medförde att en försäkrad som stadigvarande hade börjat arbeta i lägre omfattning skulle bli överkompenserad vid till exempel sjukdom. Skyddstiden kortades därför till ett år, samtidigt som reglerna om särskild beräkningsgrund för föräldrapenning infördes (prop. 1984/85:78). Därefter utökades SGI-skyddet dock genom rättspraxis till att även omfatta tid då den enskilde vårdade barn som hade fyllt ett år, så länge den enskilde ”i oavbruten följd” tog ut föräldrapenning i en omfattning som svarade mot hans eller hennes SGI.

Att en enskild är förälder till ett barn som inte har fyllt ett år är en omständighet som både är tidsbegränsad och objektivt påvisbar och som den enskilde knappast kan förändra enkelt. Men utöver att vara förälder till ett barn som inte har fyllt ett år finns två ytterligare villkor för SGI-skydd enligt nuvarande bestämmelser. Det är att den

²⁹ 26 kap. 15 § SFB.

enskilde avstår från förvärvsarbete helt eller delvis och det andra är att han eller hon vårdar barnet.

Villkoret att den enskilde ska ha avstått från arbete behövs inte i och med att SGI-skyddet med vårt förslag uttrycks som skyddad inkomst. Den skyddade inkomstens konstruktion tar som utgångspunkt att den ska kompensera för en eventuell inkomstminskning. Om den enskildes inkomster inte minskar så kommer det inte att beräknas någon skyddad inkomst.

Det är alltså bara villkoret att föräldern ska ha vårdat barnet som kan vara problematiskt, i den mån det är fråga om en subjektiv bedömning som ska göras utifrån den enskildes omständigheter och personliga förhållanden. Försäkringskassan gör emellertid sällan någon särskild utredning beträffande om den enskilde har vårdat barnet eller inte.³⁰ Föräldrar som har barn under ett år antas helt enkelt ha vårdat barnet i en sådan omfattning att SGI-skydd föreligger, så länge det inte finns något särskilt som talar mot att de skulle ha vårdat barnet. Ett exempel på något som talar mot att föräldern skulle ha vårdat barnet kan vara att Försäkringskassan har fått reda på att föräldern har befunnit sig på annan ort än barnet under en längre tid. En sådan omständighet torde vara objektivt påvisbar. Om det presumeras att föräldern har vårdat barnet är det alltså enkelt att avgöra utifrån objektivt påvisbara omständigheter.

Vi anser av dessa skäl att SGI-skyddet vid vård av barn som inte har fyllt ett år ska finnas kvar under i princip samma förutsättningar som i dag, förutom att det inte krävs inskränkning eller avbrott av förvärvsarbete. Bestämmelsen ska formuleras så att skyddad inkomst ska beräknas för tid som den enskilde kan antas ha vårdat barnet i någon omfattning. Med det menas att SGI-skydd gäller för varje dag under hela skyddstiden förutom för dagar då det är uppenbart att den enskilde inte skulle kunna ha vårdat barnet. Det kan till exempel vara då den enskilde befinner sig på annan ort än barnet eller är omhändertagen. Enstaka dagar bör dock inte utredas, det är bara om det är fråga om en längre tids eller en regelmässig frånvaro från barnet som Försäkringskassan bör reagera. Genom denna konstruktion blir skyddet förutsebart för de enskilda och även fortsättningsvis enkelt att tillämpa för Försäkringskassan.

³⁰ Försäkringskassan.

Adoption

Vi föreslår att skyddad inkomst också ska beräknas under samma omständigheter för en enskild som adopterar ett barn som inte har fyllt tio år eller som tar emot ett sådant barn i syfte att adoptera det, tills att ett år har förflutit sedan den enskilde fick barnet i sin vård.

Föräldrapenning

Skyddad inkomst ska alltså enligt vad vi föreslår beräknas för föräldrar som tar hand om ett barn som inte har fyllt ett år oavsett om dessa tar ut föräldrapenning eller inte. När barnet har fyllt ett år ska skyddad inkomst beräknas för den tid den enskilde får föräldrapenning. Det ska inte finnas något krav på att man ska ta ut föräldrapenning i en omfattning som svarar mot arbetstidsminskningen för att föräldrapenningen ska medföra skydd, men om man inte tar ut föräldrapenning i en omfattning som svarar mot minskningen av *inkomster* kommer SGI emellertid bli lägre över tid. Den skyddade inkomsten från föräldrapenningen och den faktiska inkomsten från eventuellt delidsarbete kommer då inte tillsammans att motsvara hela inkomstminskningen.

Föräldrapenning kan betalas ut på sjukpenningnivå, på grundnivå och på lägstanivå. Föräldrapenning på sjukpenningnivå är en arbetsbaserad förmån, föräldrapenning på lägstanivå är en bosättningsbaserad förmån, och föräldrapenning på grundnivå kan vara antingen bosättningsbaserad eller arbetsbaserad. Grundförutsättningen för att få ersättning är emellertid densamma oavsett vilken nivå av föräldrapenning som betalas ut, nämligen att den enskilde har vårdat barnet.³¹ Vi ser ingen anledning att undanta någon nivå av föräldrapenning, utan anser att skyddad inkomst bör beräknas för dagar med föräldrapenning oavsett ersättningsnivå. Eftersom den skyddade inkomsten inte kommer att kunna medföra att SGI blir högre än vad den var innan den skyddsvärda situationen uppstod, riskerar man inte någon överkompensation, till exempel för att den enskilde tar ut föräldrapenning utan att minska sin arbetstid.

³¹ För att anses ha vårdat barnet ska den enskilde ha rumslig kontakt med barnet under en viss andel av dagen. För föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå är kraven lägre, den enskilde kan arbeta 7/8-delar av sin arbetstid och ändå få föräldrapenning på lägst- eller grundnivå.

12 Anpassning av förmånsbestämmelser

12.1 Arbetstidsberäknad ersättning

Utredningens bedömning: Vissa ersättningar bör även fortsättningsvis kunna utges endast för tid då den enskilde skulle ha arbetat. Dessa ska beräknas per dag eller per timme.

Skälen för utredningens bedömning

Gällande regelverk

Det finns två olika sätt att beräkna ersättningsbeloppet för de som har rätt till en förmån som baseras på SGI. Kalenderdagsberäknad ersättning innebär att förmånen beräknas per dag på cirka 80 procent av den försäkrades SGI delat med 365. Ersättning betalas ut för varje dag i veckan oavsett om arbete skulle ha utförts eller inte. Arbetstidsberäknad ersättning innebär att förmånen beräknas per timme eller per dag genom att cirka 80 procent av SGI delas med den enskildes årsarbetstid. Årsarbetstiden är den ordinarie arbetstid eller motsvarande normala arbetstid per år som den enskilde har eller hade i det arbete som ligger till grund för hans eller hennes SGI. Årsarbetstid beslutas av Försäkringskassan i samband med att SGI beslutas, men bara för den vars SGI helt eller delvis består av inkomst av anställning. Det innebär att arbetstidsberäknad ersättning i princip bara kan betalas ut till anställda. Om den enskilde har både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet beräknas årsarbetstiden bara utifrån arbetstiden i anställningen eller anställningarna.

Årsarbetstiden kan anges antingen i timmar eller i dagar. Den anges i dagar för den som arbetar lika många timmar varje dag eller

som har lika stort löneavdrag vid sjukfrånvaro för varje frånvarodag oavsett hur många timmar han eller hon skulle ha arbetat.

Arbetstidsberäknad ersättning betalas i regel bara ut för dagar då den enskilde annars skulle ha arbetat och beräknas i relation till hur många timmar han eller hon skulle ha arbetat de dagarna (om årsarbetstiden har bestämts i timmar). Tillfällig föräldrapenning och närståendepenning är förmåner som i regel arbetstidsberäknas, medan rehabiliteringspenning, graviditetspenning och föräldrapenning alltid kalenderdagsberäknas. Sjukpenning arbetstidsberäknas de första fjorton dagarna i en sjukperiod för anställda som inte får sjuklön, men kalenderdagsberäknas från dag 15 och framåt. Sjukpenningen arbetstidsberäknas dock under hela sjukperioden för enskilda som studerar eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller om sjukpenning utges i förebyggande syfte. Smittbärrpenning arbetstidsberäknas i samma situationer som sjukpenning, det vill säga från och med dag 15 eller under hela ersättningsperioden om den enskilde studerar eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Exempel – kalenderdagsberäknad ersättning:

En försäkrad har en SGI på 280 000 kronor och en årsarbetstid på 1 560 timmar. Han eller hon arbetar antingen tre eller fyra dagar i veckan, och arbetstiden per dag är mellan sex och tio timmar. Efter en sjuklöneperiod söker den försäkrade hel sjukpenning för en period på två veckor. Ersättningen beräknas genom att cirka 80 procent av 280 000 divideras med 365 för att få fram ett belopp per dag. Ersättningen betalas sedan ut med detta belopp för alla dagar under sjukperioden. Den försäkrade får cirka 595 kronor per dag.

Exempel – arbetstidsberäknad ersättning:

En försäkrad har en SGI på 280 000 kronor och en årsarbetstid på 1 560 timmar. Han eller hon begär tillfällig föräldrapenning för två dagar, en dag då han eller hon skulle ha arbetat sju timmar och en dag då han eller hon skulle ha arbetat tio timmar. Ersättningen beräknas genom att cirka 80 procent av 280 000 divideras med 1 560 för att få fram ett belopp per timme. Ersättningen betalas

sedan ut för de timmar som den enskilde skulle ha arbetat under de aktuella dagarna. Den försäkrade får alltså tillfällig föräldrapenning för sjutton timmar, cirka 1 393 kronor för tiotimmarsdagen och cirka 975 kronor för sextimmarsdagen.

Bedömningen av rätten till förmån görs på samma sätt oavsett hur ersättningen beräknas. En enskild som skulle ha jobbat tio timmar och som arbetade fyra timmar innan han eller hon var tvungen att gå från jobbet för att ta hand om ett sjukt barn, kan ha rätt till halv tillfällig föräldrapenning för den dagen. Detta eftersom han eller hon då avstod från arbete sex av de tio timmar som han eller hon annars skulle ha arbetat den dagen. Det är minst hälften, men inte tre fjärdedelar av arbetsdagen. Ersättningen beräknas då på ett halvt timbelopp gånger tio timmar.

Arbetstidsberäkning ersättning, bakgrund och syfte

Systemet med årsarbetstid och arbetstidsberäkning ersättning infördes under senare delen av 1980-talet för att komma till rätta med låga ersättningsgrader vid korta ersättningsfall. När all ersättning kalenderdagsberäknades kom ersättningen nämligen bara att motsvara en sjundedel av veckoinkomsten för varje dags frånvaro. Vid ersättningsfall som varade en hel vecka eller längre så blev ersättningen ganska korrekt, men om ersättningsfallet bara var en eller två dagar så blev ersättningen för låg. Särskilt för personer som hade olika långa arbetsdagar och tjänade olika mycket beroende på vilken dag ersättningsfallet avsåg. Eftersom reglerna infördes innan det fanns ett sjuklöneansvar för arbetsgivarna (det kom först på 1990-talet), var problemet med låg ersättning vid kortare sjukfall stort.

I dag får de flesta anställda sjuklön från arbetsgivaren under de första fjorton dagarna och behovet av arbetstidsberäkning sjukpenning är inte lika stort som när reglerna infördes. Det finns dock anställda som inte har rätt till sjuklön, framför allt behovsanställda. Dessa behöver fortfarande söka sjukpenning från Försäkringskassan även vid korta sjukfall. Utöver för denna grupp är det vid vård av sjukt barn eller vid vård av närstående som reglerna om arbetstidsberäkning numera har störst betydelse. Det finns också andra situationer då arbetsgivare i regel inte betalar sjuklön, där förmånen

arbetstidsberäknas, som vid frånvaro på grund av smitta eller frånvaro för att delta i en medicinsk behandling i förebyggande syfte.

Genom att använda arbetstiden som en faktor vid beräkningen kunde ersättningen beräknas i förhållande till den försäkrades inkomst per förlorad arbetstimme, och ersättningen blev då mer rättvisande oavsett hur den försäkrades arbetstid var förlagd. Att utreda och besluta om arbetstiden skulle dock innebära en viss handläggningsinsats för Försäkringskassan och för arbetsgivare som behöver lämna uppgifter om arbetstid. Det kan också finnas situationer då det är svårt att uppskatta arbetstiden. För att det skulle bli möjligt att hantera administrationen behövdes ett någorlunda enkelt och enhetligt sätt att bestämma den arbetstid som skulle användas vid beräkningen. Det resulterade i det nu gällande systemet med årsarbetstid. Det innebär bland annat att Försäkringskassan vid utredning av den enskildes arbetstid i första hand ska utgå från den ordinarie arbetstid som gäller för den försäkrade enligt kollektivavtal. Om det inte finns någon sådan eller om den enskildes normala arbetstid enligt arbetsplats-schema eller liknande avviker väsentligt från den, ska en normal arbetstid kunna uppskattas. Det infördes dessutom regler om att årsarbetstiden kan bestämmas i dagar i stället för i timmar för de som har lika stort löneavdrag vid sjukdom för varje dag. De överväganden som låg till grund för regelverket beskrivs i prop. 1986/87:69 om förbättrad kompensation vid korttidssjukdom och vid tillfällig vård av barn.

Begränsningar i arbetstidsberäkningens användbarhet

Arbetstidsberäkning av förmåner ger ett mer rättvisande ersättningsbelopp vid kortare frånvaro jämfört med kalenderdagsberäkning. Samtidigt finns det vissa begränsningar.

Eftersom årsarbetstiden beräknas utifrån ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid uppnås inte en kompensationsgrad som exakt motsvarar inkomstförlusten för varje enskild frånvarotimme. Det beror bland annat på att vissa inkomster som får räknas in i SGI saknar motsvarande arbetstimmar, till exempel ersättning för obekvämt arbetstid, beredskapstid och liknande. Övertidsarbete räknas i regel inte heller med i årsarbetstiden eftersom sådant arbete går utöver vad som kan anses vara den enskildes ordinarie eller normala arbetstid. Syftet med arbetstidsberäkningen är alltså inte att

kunna räkna ut en ersättning som exakt motsvarar inkomstbortfallet, utan att ersättningen vid korta sjukfall och andra kortare ersättningsperioder ska bli mer rättvisande för de allra flesta, än om ersättningen kalenderdagsberäknas.¹ Försäkringen ska också kunna administreras på ett någorlunda enkelt och kostnadseffektivt sätt.

Under vissa förutsättningar medför dock kopplingen mellan årsarbetstiden och SGI problem. Det är framför allt när den enskilde har en skyddad SGI och samtidigt arbetar i en lägre omfattning. Eftersom årsarbetstiden hör ihop med den enskildes (skyddade) SGI blir beloppet per timme också beräknat utifrån den genomsnittliga timlön som han eller hon hade i det arbete eller de arbeten som låg till grund för hans eller hennes (skyddade) SGI. Den kan skilja sig från timlönen i den enskildes aktuella arbete, och ersättningen blir då felaktig. Om den enskilde, till exempel på grund av nattarbete eller liknande, hade en särskilt hög timlön när hans eller hennes SGI bestämdes, eller tvärtom hade en lägre timlön när SGI bestämdes men har en ovanligt hög timlön i sitt nuvarande arbete, så kan skillnaden bli stor.

Det kan också bli stor skillnad mellan ersättningen och inkomstförlusten om årsarbetstiden har fastställts i dagar. En enskild som har en skyddad SGI som motsvarar ett heltidsarbete och en tillhörande årsarbetstid som är fastställd i dagar, men som arbetar deltid vid ersättningstillfället, kan få ersättning som motsvarar en hel arbetsdag i ett heltidsarbete även om han eller hon bara skulle ha arbetat till exempel fyra timmar i sitt aktuella arbete.

Det finns också vissa grupper för vilka en årsarbetstid inte alls kan bestämmas, till exempel egenföretagare, familjehemsföräldrar, samt vissa uppdragstagare som har årsarvode. För dessa finns särskilda regler.

För egenföretagare har det inte ansetts möjligt eller lämpligt att beräkna någon arbetstid, de kan därför bara få kalenderdagsberäknad ersättning. Det medför att ersättningen blir sämre för denna grupp vid kortare ersättningsfall. En särskild regel har därför införts för tillfällig föräldrapenning till egna företagare, för övriga förmåner som arbetstidsberäknas för anställda kvarstår dock problemet. Detta diskuteras vidare i avsnitt 13.3.

För familjehemsföräldrar beräknas ersättningen på en SGI som inte innehåller arvudet för familjehemsuppdraget om familjehems-

¹ Prop. 86/87:69 s. 31.

föräldern samtidigt får ersättning för vården av barnet. Det innebär att ersättning bara kommer att innehålla ersättning för familjehemsuppdrag om den enskilde till exempel blir så sjuk att han eller hon inte kan ta hand om barnet och måste lämna det ifrån sig, eller om familjehemsuppdraget är avslutat och den enskilde har avbrutit eller inskränkt sitt förvärvsarbete och skyddar den SGI som innehåller ersättningen för det tidigare familjehemsuppdraget. Denna ersättning kommer då att innebära att eventuell arbetstidsberäknad ersättning vid ett framtida försäkringsfall blir högre per timme eller dag.

Enskilda som är helt arbetslösa kan inte få arbetstidsberäknad ersättning. De får i stället kalenderdagsberäknad ersättning. Tillfällig föräldrapenning, men inte sjukpenning, kan dock arbetstidsberäknas även för en person som är delvis arbetslös. Då får han eller hon arbetstidsberäknad ersättning för dagar då han eller hon skulle ha arbetat, men kalenderdagsberäknad ersättning för dagar då han eller hon annars skulle ha stått till arbetsmarknadens förfogande och fått arbetslöshetsersättning. Detta diskuteras vidare i avsnitt 13.4.

Slutligen, ersättning som beviljas för tid då den enskilde annars skulle ha fått en förmån som kalenderdagsberäknas, det vill säga rehabiliteringspenning, graviditetspenning eller föräldrapenning, kalenderdagsberäknas alltid.

Överväganden

Enligt våra huvudsakliga förslag ska SGI beräknas antingen på historisk grund utifrån de inkomster som den enskilde har haft under en ramtid som föregår ersättningsfallet eller, om det är mer fördelaktigt för den enskilde, som aktuell inkomst utifrån de inkomster som han eller hon har från en pågående anställning.

Om SGI ska kunna beräknas på historiska inkomster med utgångspunkt i arbetsgivardeklarationer, kan emellertid inte årsarbets-tid bestämmas i samband med beräkningen av SGI. Arbetsgivardeklarationerna innehåller nämligen inte några uppgifter om vilken arbetstid som hör ihop med inkomsterna. Att bestämma en årsarbets-tid som hör ihop med inkomsterna under ramtiden skulle sannolikt bli en mycket krävande uppgift för Försäkringskassan. Denna skulle behöva kartlägga vilka arbetstider den enskilde har haft hos de olika arbetsgivare som kan ha deklarerat utbetalningar under ram-

tiden. Då skulle den historiska beräkningen inte åstadkomma den ökade automatiseringsgrad och det minskade behov av ytterligare uppgifter från arbetsgivare som eftersträvas. Tvärtom skulle den historiska beräkningen av SGI i stället innebära att Försäkringskassan skulle behöva lägga mer resurser på att handlägga ärenden manuellt, och därvid efterfråga mer detaljerade uppgifter om vilka arbetstider anställda eller före detta anställda har haft under olika perioder. Såväl arbetsgivarnas som Försäkringskassans administrationsbörd skulle i så fall öka.

För att behålla systemet med årsarbetstid skulle det krävas ett enklare sätt att få reda på vilka arbetstider som hör ihop med den enskildes inkomster under ramtiden. Någon form av löpande rapportering av arbetstid skulle behöva införas, till exempel att arbetad tid rapporterades in månatligen i samband med arbetsgivardeklarationerna.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen konstaterade emellertid att arbetsgivardeklarationerna inte skulle komma att innehålla någon redovisning av arbetad tid och att de därför inte skulle kunna användas för att bestämma någon årsarbetstid för de enskilda. Det utmynnade dock inte i något förslag på hur frågan om beräkning av arbetstidsberäknade förmåner skulle lösas. I betänkandet diskuterades möjligheterna att helt slopa reglerna om arbetstidsberäkning och i stället kalenderdagsberäkna alla ersättningar.²

I delbetänkandet *Harmoniserat inkomstbegrepp*,³ diskuterades också vilka drivkrafter som skapas av det system som finns i dag med arbetstidsberäknad ersättning. Där framfördes att ett av syftena med att beräkna ersättningar på historisk inkomst är att den som har haft högre inkomster, oavsett antal arbetstimmar, också ska få en högre ersättning än den som inte har haft en lika hög faktisk inkomst. Om ersättningen vid frånvaro är lika hög för den som arbetar deltid som för den som arbetar heltid så skapas det inga drivkrafter för att utöka arbetsutbudet till heltid.

Vi finner dock att det skulle vara problematiskt att kalenderdagsberäkna de förmåner som i dag arbetstidsberäknas. Ersättning som kalenderdagsberäknas jämnas ut över tid genom att den betalas ut för såväl arbetsdagar som för arbetsfria dagar över en längre period. Beloppet blir då korrekt i slutändan så länge ersättningsperioden

² SOU 2015:21.

³ SOU 2012:47.

varar minst en kalendervecka (eller en längre tid om den enskildes arbetstid är förlagd över längre arbetstidscykler). Denna utjämning uteblir emellertid om ersättning bara betalas ut för dagar då den försäkrade skulle ha arbetat. Om den enskilde till exempel blir tvungen att vara hemma för vård av sjukt barn en hel vecka under vilken han eller hon skulle ha arbetat fem dagar, kan han eller hon bara få tillfällig föräldrapenning för de fem arbetsdagarna. För de två arbetsfria dagarna beviljas inte någon ersättning eftersom den enskilde inte avstår från arbete för att vårda barnet. Om ersättningen kalenderdagsberäknades men bara beviljades för arbetsdagar skulle den alltså bara komma att kompensera för fem sjundedelar (cirka 71,5 procent) av den enskildes inkomstförlust, om den enskilde var frånvarande en hel vecka. För de som arbetar deltid och hade arbetstiden förlagd till ett lägre antal dagar i veckan, skulle diskrepansen mellan inkomstförlust och ersättning bli ännu större.

Man skulle förstås kunna överväga att göra det möjligt att bevilja tillfällig föräldrapenning och andra förmåner som i dag arbetstidsberäknas även för arbetsfria dagar. Då skulle det vara rationellt att de kalenderdagsberäknades. Även då skulle ersättningen emellertid bara bli korrekt om ersättningsperioden varade en hel vecka eller mer. Den som bara behövde avstå arbete en dag skulle få en ersättning motsvarande en sjundedel av veckans inkomst, trots att han eller hon förmodligen skulle förlora en femtedel av inkomsten (om arbetstiden var fem dagar per vecka). Det problem med låg ersättningsgrad som man ville lösa genom att införa systemet med årsarbetstid på 1980-talet skulle då återuppstå.

Att kunna bevilja ersättning även för arbetsfria dagar – det vill säga för dagar då den enskilde inte behöver avstå från arbete – skulle också kunna ge andra oönskade effekter än att ersättningen skulle bli för låg. Det skulle till exempel innebära att enskilda kunde få ersättning utan att det uppstod någon inkomstförlust alls. Till exempel skulle en enskild kunna få sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning för arbetsfria dagar under en vecka även om han eller hon hade arbetat som vanligt alla arbetsdagarna i veckan. Då skulle den enskilde alltså kunna få ersättning från försäkringen utan att det uppstår någon inkomstförlust alls. Ersättningen skulle i så fall komma att fungera som en sorts bidrag, vilket inte är avsikten med de förmåner som det är fråga om. Det skulle också kunna skapa oönskade incitamentsstrukturer.

Ersättning som i dag arbetstidsberäknas bör alltså även fortsättningsvis bara utges för dagar då den enskilde skulle ha arbetat. Kalenderdagsberäknad ersättning ger dock för låg ersättning om den bara betalas ut för arbetsdagar, och att bestämma en årsarbetstid som i dag för att kunna arbetstidsberäkna ersättningen genom att dela SGI med årsarbetstid, vore allt för svåradministrerat i ett regelsystem där SGI kan beräknas på historiska inkomster.

Ett alternativ är att bestämma en årsarbetstid utifrån den enskildes aktuella arbetssituation, men beräkna SGI utifrån inkomsterna under ramtiden. Då skulle en enskild som var sjukskriven eller som avstod från arbete för att vårda barn en hel vecka kunna få ersättning motsvarande den veckoinkomst som följde av hans eller hennes SGI. Ersättningen skulle bli lika hög oavsett om han eller hon skulle ha arbetat mer eller mindre under den aktuella veckan än vad han eller hon i genomsnitt hade gjort under ramtiden när han eller hon tjänade sin SGI. Men då skulle ersättningen i många fall inte bli rättvisande. En enskild som skulle ha arbetat mindre och tjänat mindre under den vecka som ersättningen beräknas för skulle bli överkompenserad, och en enskild som skulle ha arbetat mer skulle bli underkompenserad. Försäkringskassan skulle också behöva utreda den aktuella arbetstiden vid varje ersättningsfall, vilket inte framstår som motiverat med tanke på att ersättningen i slutändan ändå inte skulle bli rättvisande.

Det behövs alltså även fortsättningsvis ett sätt att beräkna ersättningen i vissa situationer, i synnerhet vid kortare ersättningsfall, som ger en mer rättvisande ersättning än kalenderdagsberäkning men som är möjligt att hantera på ett effektivt sätt i ett regelsystem där SGI huvudsakligen beräknas på historisk grund.

12.1.1 Arbetstidsberäkning av förmåner för anställda

Utredningens förslag: Arbetstidsberäknade förmåner ska, när de utges till anställda, beräknas per timme till det högsta av vad som följer antingen av den enskildes historiska SGI delad med talet 2 080, eller av den enskildes aktuella inkomst multiplicerad med 0,97 och delad med hans eller hennes aktuella arbetstid.

Skälen för utredningens förslag

Arbetstidsberäknad ersättning ska kunna beräknas antingen utifrån historisk inkomst eller utifrån aktuell inkomst och arbetstid

Liksom den parlamentariska socialförsäkringsutredningen finner vi inte att det är möjligt att arbetstidsberäkna ersättning med hjälp av en årsarbetstid om SGI ska beräknas på historisk grund. I alla fall inte så länge det underlag som huvudsakligen ska användas för att beräkna inkomsterna (arbetsgivardeklarationerna) saknar uppgifter om arbetad tid. Till skillnad mot den parlamentariska utredningen anser vi däremot inte att detta problem kan lösas genom att all ersättning kalenderdagsberäknas i stället.

Vi ser också att den koppling mellan årsarbetstid och SGI som uppnås genom nuvarande regler kan orsaka problem i vissa situationer. Problem uppstår om den enskildes aktuella arbete – det vill säga det arbete som han eller hon är frånvarande från och söker ersättning för – inte är detsamma som det arbete som ligger till grund för hans eller hennes SGI. Ett exempel på det är om den enskilde har en skyddad SGI och samtidigt arbetar i en lägre omfattning, kanske i ett annat arbete. Det bör påpekas att den situation som uppstår om ersättning beräknas på en historisk SGI liknar den situation som uppstår när ersättning enligt nuvarande regler ska beräknas på en sedan tidigare skyddad SGI, eftersom det är inkomster som den enskilde har haft tidigare (och inte inkomster som den enskilde har vid ersättningstillfället) som utgör beräkningsunderlaget för ersättningen.

För att ersättningen ska bli rättvisande anser vi att det måste finnas möjlighet att beräkna ersättningen utifrån den inkomst och den arbetstid som är aktuell för den enskilde vid ersättningstillfället. Det är dock inte nödvändigt att göra detta i alla fall. De flesta som är anställda arbetar nämligen heltid, och de flesta av dessa har en arbetstid på 40 timmar per vecka. Det innebär att en tillräckligt korrekt ersättning bör kunna uppnås för de flesta genom att man delar den historiskt beräknade SGI:n med ett på förhand bestämt delningstal som motsvarar en arbetstid på 40 timmar per vecka. För de vars SGI inte motsvarar ett heltidsarbete, det vill säga för de som arbetar deltid eller som inte har arbetat alla månader under ramtiden, skulle en sådan beräkning emellertid ge för låg ersättning. Därför ska ersättningen kunna beräknas utifrån aktuella inkomster och aktuell arbetstid för dessa. Således ska det alltså finnas ett regelverk som gör det

möjligt för Försäkringskassan att hantera merparten av ärendena automatiskt, och samtidigt kunna urskilja de ärenden där aktuell inkomst och arbetstid ska utredas.

Det är förstås angeläget att så många ärenden som möjligt ska kunna avgöras automatiskt enbart utifrån historisk SGI, så länge ersättningen därigenom kan bli tillräckligt rättvisande. För att underlätta hanteringen ska beräkningen kunna göras automatiskt utifrån historisk SGI och ett förutbestämt delningstal även om en beräkning utifrån aktuell inkomst och arbetstid skulle ge marginellt högre ersättning per timme. Vi föreslår därför att den aktuella inkomsten ska räknas ned med tre procent vid arbetstidsberäkningen. Vårt förslag beträffande arbetstidsberäknad ersättning följer således vårt huvudsakliga förslag om beräkning av SGI. Det vill säga att den enskilde minst ska få ersättning utifrån vad han eller hon har tjänat under ramtiden, men att han eller hon i stället kan få en högre ersättning om han eller hon vid ersättningstillfället har en pågående anställning och inkomsterna från denna, efter en nedräkning med tre procent, skulle ge en högre ersättning.

Processen skulle i praktiken fungera så här: När den enskilde söker en arbetstidsberäknad ersättning, ska han eller hon ange sin aktuella månadslön och aktuella veckoarbetstid i samband med ansökan. Försäkringskassan ska först beräkna ett timbelopp för ersättningen utifrån den enskildes historiska SGI delad med talet 2 080. Sedan ska Försäkringskassan också beräkna ett timbelopp genom att multiplicera (97 procent av) den månadslön som den enskilde har uppgett i ansökan (omräknad till helårsinkomst, det vill säga månadslönen gånger 12), med den veckoarbetstid som den enskilde har uppgett i ansökan (omräknad till arbetstid per år, det vill säga veckoarbets-tiden gånger 52). Om den senare beräkningen inte ger ett högre belopp än den förra får den enskilde ersättning per timme till ett belopp som motsvarar (cirka 80 procent av) hans eller hennes SGI delat med 2 080. Då krävs ingen ytterligare utredning. Om den senare beräkningen däremot skulle ge ett högre belopp än den förra får den enskilde i stället ersättning per timme som beräknas till (cirka 80 procent av) 97 procent av månadslönen gånger tolv, delat med veckoarbets-tiden gånger 52. Detta under förutsättning att Försäkringskassan efter behövlig utredning kan konstatera att den enskildes uppgifter om aktuell inkomst och arbetstid stämmer.

Exempel 1–3

1. En enskild har en historiskt beräknad SGI på 480 000 kronor. Han eller hon ansöker om tillfällig föräldrapenning för tre dagar och anger i ansökan att han eller hon för närvarande tjänar 41 000 kronor i månaden (492 000 kronor på ett år) och har en arbetstid på 40 timmar per vecka (2 080 timmar på ett år).

Ersättning utifrån SGI blir cirka 184 kronor per timme
($480\,000 \times 0,8$ delat med 2 080)

Ersättning utifrån aktuell inkomst skulle bli cirka 183 kronor
(97 procent av 492 000 kronor delat med 2 080)

Eftersom ersättningen inte skulle bli högre om den beräknades utifrån aktuell inkomst och arbetstid, kommer ersättningen beräknas automatiskt utifrån den enskildes historiska SGI delat med 2 080.

2. En enskild har en historiskt beräknad SGI på 480 000 kronor. Han eller hon ansöker om tillfällig föräldrapenning för tre dagar och anger i ansökan att han eller hon för närvarande tjänar 20 500 kronor i månaden (246 000 kronor på ett år) och har en arbetstid på 20 timmar per vecka (1 040 timmar på ett år).

Ersättning utifrån SGI blir cirka 184 kronor per timme
($480\,000 \times 0,8$ delat med 2 080)

Ersättning utifrån aktuell inkomst skulle bli cirka 183 kronor
(97 procent av 246 000 kronor delat med 1 040).

Eftersom ersättningen inte skulle bli högre om den beräknades utifrån aktuell inkomst och arbetstid, kommer ersättningen beräknas automatiskt utifrån den enskildes historiska SGI delat med 2 080.

3. En enskild har en historiskt beräknad SGI på 240 000 kronor. Han eller hon ansöker om tillfällig föräldrapenning för tre dagar och anger i ansökan att han eller hon för närvarande tjänar 20 500 kronor i månaden (246 000 kronor på ett år) och har en arbetstid på 20 timmar per vecka (1 040 timmar på ett år).

Ersättning utifrån SGI skulle bli cirka 92 kronor per timme
($240\,000 * 0,8$ delat med 2 080)

Ersättning utifrån aktuell inkomst skulle bli cirka 183 kronor (97 procent av 246 000 kronor delat med 1 040).

Här kommer ersättningen beräknas utifrån den enskildes aktuella inkomst och arbetstid. Försäkringskassan kan, beroende på ärendets beskaffenhet, behöva vidta utredningsåtgärder för att säkerställa att den enskildes uppgifter stämmer.

Förslaget innebär att ersättningen bör kunna beräknas automatiskt i de flesta fall. Enskilda som har en SGI beräknad på historisk grund är garanterade ett visst lägsta timbelopp för ersättning som motsvarar (cirka 80 procent av) denna SGI delat med 2 080. Undantag från detta ska kunna göras för egenföretagare, arbetslösa och för de som har en högre arbetstid än 40 timmar per vecka i sitt aktuella arbete, vilket diskuteras i avsnitten 13.3 och 13.4. Förutom för dessa grupper ska det dock gälla även om den enskilde tjänar mindre per timme i sitt aktuella arbete än vad som följer av beräkningen av ersättning utifrån SGI delat med 2 080. På så sätt har den enskilde nytta av att ha en så hög historisk SGI som möjligt. Det motsvarar också i viss mån vad som gäller enligt nuvarande regler för de som har en skyddad SGI. Ersättningsgraden bör dock i många sådana situationer bli mer rättvisande om ersättningen beräknas enligt vad vi föreslår, än vad den blir med nuvarande regelverk. Skillnader mellan ersättning och inkomstförlust bör inte kunna bli lika stora, eftersom den garanterade ersättningen alltid beräknas per timme och delas med en arbetstid som motsvarar heltidsarbete. Det garanterade timbeloppet kommer därigenom inte att kunna bli lika högt för den som tidigare har haft ett särskilt arbete med hög ersättning men med låg arbetstid (till exempel nattarbete) men som inte längre har ett sådant arbete när ersättningsfallet inträffar. Situationer där ersättningen blir missvisande på grund av att den enskildes årsarbetstid är fastställd i dagar kommer inte heller att kunna uppstå.

Sammantaget innebär förslaget att ersättningen vid kortare ersättningsfall kommer att bli mer rättvisande och att administrationen kommer att underlättas avsevärt genom att många ärenden kommer att kunna hanteras helt automatiskt. Endast en del av ärendena kommer att behöva utredas.

Den aktuella inkomsten ska användas för att bestämma en faktor som används vid beräkningen

Förslaget innebär alltså att alla som har en historisk SGI tillförsäkras en viss ersättning per timme genom att SGI delas med ett förutbestämt delningstal. För enskilda som har arbetat deltid det senaste året, eller som inte har arbetat alla månader under det senaste året, så skulle denna ersättning dock kunna bli för låg. Dessa ska därför i stället kunna få ersättning beräknad utifrån aktuell inkomst och arbetstid.

En förutsättning för att en enskild överhuvudtaget ska kunna få ersättning ska emellertid även fortsättningsvis vara att den enskilde har rätt till en SGI. För enskilda som inte har haft några inkomster under ramtiden och som inte heller uppfyller villkoren för att kunna få en SGI beräknad på förväntad inkomst, ska ersättning inte kunna arbetstidsberäknas överhuvudtaget. Därför ska ersättningen inte beräknas direkt på den aktuella inkomsten och arbetstiden. I stället ska förhållandet mellan dessa och den historiskt beräknade SGI:n avgöra storleken på en faktor, *arbetstidsfaktorn*. Ersättningsbeloppet per timme ska beräknas genom att SGI divideras med 2 080 och multipliceras med denna faktor. För att räkna ut arbetstidsfaktorn delar man kvoten av 97 procent av den aktuella månadslönen gånger tolv och den aktuella veckoarbetstiden gånger 52 med kvoten av SGI och talet 2 080. Faktorn bör avrundas nedåt till två decimaler. Om faktorn skulle bli ett lägre tal än 1 så ska talet 1 användas i stället.

Genom att låta den aktuella inkomsten och arbetstiden bestämma en arbetstidsfaktor som används för att beräkna ersättningen så uppnås en koppling mellan SGI och förmånen. Arbetstidsfaktorn kommer också att kunna användas vid beräkning av skyddad inkomst, för att avgöra hur stor del av en månad som den enskilde har fått ersättning för, se kapitel 11.

Hur aktuell inkomst och aktuell arbetstid ska uppskattas

Enligt det regelverk som gäller nu ska en årsarbetstid bestämmas för den enskilde och användas som en faktor vid beräkningen av arbetstidsberäknad ersättning. Årsarbetstiden är det antal timmar eller dagar per år som den enskilde har som ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid i det arbete eller de arbeten som ligger till grund för

hans eller hennes SGI. Den bestäms samtidigt som SGI och är alltså knuten till denna. Vi föreslår att detta system avskaffas. Försäkringskassan ska alltså inte besluta om en årsarbetstid som hör ihop med den enskildes SGI. I stället ska den beräkna en arbetstidsfaktor som avgör förmånsbeloppet vid beräkningen av arbetstidsberäknad ersättning. Arbetstidsfaktorn ska avgöras av de inkomster och den arbetstid som är aktuella för den enskilde vid ersättningstillfället. Detta ger ett mer flexibelt system än nuvarande system med årsarbetstid, och vissa situationer där ersättningen i dag blir missvisande kan undvikas.

En fråga är emellertid hur den aktuella arbetstiden ska uppskattas om man slopar regler som i dag gäller beträffande årsarbetstid. I avsnitt 8.7 och 8.8 redogör vi för hur inkomster ska uppskattas vid beräkning av SGI på förväntad inkomst. Där föreslås att man ska utgå från den enskildes ordinarie månadslön eller motsvarande normala månadsinkomst och multiplicera denna med tolv. Uppskattningen av den förväntade inkomsten ska alltså göras på ett sätt som i princip motsvarar vad som i dag gäller för årsarbetstid. Det innebär att förarbeten och praxis om hur årsarbetstid ska beräknas enligt det befintliga regelverket i många fall kommer att kunna vara vägledande vid tillämpningen av de regler som vi föreslår om förväntad inkomst. Samma principer ska gälla vid uppskattningen av aktuell inkomst och aktuell arbetstid. Den aktuella inkomsten ska således motsvara den enskildes ordinarie månadslön eller motsvarande normala inkomst per månad. Den får därvid dock inte överstiga en tolfedel av 10 prisbasbelopp. Den aktuella arbetstiden ska på samma sätt motsvara den enskildes ordinarie eller motsvarande normala arbetstid i timmar under en vecka som inte innehåller helgdagar. Om arbetstiden varierar kan ett genomsnitt användas. Det överensstämmer alltså med hur årsarbetstiden beräknas enligt det nu gällande regelverket (1 § RFFS 1998:5 om årsarbetstid med mera).

Om den enskildes aktuella arbetstid överstiger 40 timmar

Det som vi föreslår beträffande arbetstidsberäkningen innebär alltså att det inte ska bestämmas någon årsarbetstid som hör ihop med de inkomster som den enskilde har haft under ramtiden. Det vore inte möjligt att göra det på något effektivt sätt utan att uppgifter om arbetad tid redovisas i arbetsgivardeklarationerna. Vi föreslår i stället

att arbetstidsberäknad ersättning ska kunna beräknas på den enskildes historiskt beräknade SGI delat med 2 080, vilket motsvarar årsarbetstiden enligt befintligt regelverk om den beräknas för ett normalt heltidsarbete med en arbetstid om 40 timmar per vecka. En konsekvens av detta är att ersättningsbeloppet per timme kan bli högre än vad som skulle följa av den timlön som den enskilde har eller har haft, om den enskilde har arbetat mer än 40 timmar i veckan under ramtiden. Att det uppstår viss överkompensation i jämförelse med det faktiska inkomstbortfallet för den som har haft högre inkomster under ramtiden är emellertid en nödvändig konsekvens av att beräkna SGI på historisk grund överhuvudtaget. En viss sådan överkompensation kan också anses vara rimlig.

Man kan tänka sig att en enskild till exempel har haft ett heltidsjobb och ett extrajobb under hela eller delar av ramtiden, men bara har ett heltidsjobb när han eller hon ansöker om ersättning. Den historiska SGI:n kommer då att innehålla inkomster både från heltidsjobbet och extrajobbet. Timbeloppet kommer att bli högre än timlönen i heltidsjobbet genom att den historiska SGI:n delas med talet 2 080, vilket motsvarar arbetstiden i enbart heltidsjobbet. Därigenom får den enskilde en högre ersättning om han eller hon blir sjuk eller måste avstå från arbete för att vårda sjukt barn. Ersättningen motsvarar på en månad den genomsnittliga inkomst som den enskilde sammanlagt har haft under ramtiden.

Om den enskilde däremot fortfarande skulle ha extrajobbet kvar när han eller hon söker ersättning, skulle han eller hon inte bara få högre ersättning per timme, utan också kunna få ersättning för ett högre antal timmar per vecka. Då skulle den sammanlagda ersättningen under en månad bli högre än vad som motsvarar den genomsnittliga månadsinkomst som den enskilde har haft under ramtiden. Därför är det nödvändigt med en undantagsregel som förhindrar detta.

Man kan tänka sig olika sätt att formulera en sådan regel. Man kan till exempel begränsa ersättningen till 40 timmar per sjudagarsperiod. Det skulle motsvara det sätt på vilket tillfällig föräldrapenning till egenföretagare begränsas till fem dagar under en sjudagarsperiod. Det skulle dock även drabba enskilda som har en arbetstid på 40 timmar eller lägre, men som arbetar koncentrerat – mer än 40 timmar vissa veckor och mindre än 40 timmar andra veckor. Särskilt för vissa branscher skulle en sådan begränsning kunna bli problematisk.

Vi föreslår i stället att det bestämda delningstalet för den historiska SGI:n ska kunna justeras uppåt om den enskildes aktuella arbetstid överstiger 40 timmar. Det innebär att delningstalet för historisk SGI i så fall utgörs av den angivna veckoarbetstiden multiplicerad med 52, i övrigt beräknas arbetstidsfaktorn på det sätt som beskrivs ovan. Det innebär att ersättningen till en enskild som har högre aktuell arbetstid än 40 timmar per vecka kan beräknas antingen utifrån SGI delat med det högre delningstalet eller på (97 procent av) den aktuella inkomsten delad med veckoarbetstiden gånger 52 (vilket då är detsamma som delningstalet för den historiska SGI:n).

Exempel 1–3

1. En enskild har en SGI på 480 000 kronor, en aktuell inkomst på 40 000 kronor och en aktuell arbetstid som motsvarar 50 timmar per vecka. Eftersom den aktuella arbetstiden är högre än 40 timmar per vecka justeras delningstalet för SGI, från 2 080 till 50 gånger 52, det vill säga 2 600.

SGI och delningstalet 2 600 ger: $480\,000 / 2\,600 = 184,6$.

Aktuell inkomst och arbetstid: $(40\,000 \times 12 \times 0,97) / (50 \times 52) = 179$.

Arbetstidsfaktor = $179 / 184,6 = 0,95$. Som lägst 1.

Ersättning per timme = $184,6 \times 1 = 184,6$.

2. En enskild har en SGI på 480 000 kronor, en aktuell inkomst på 50 000 kronor och en aktuell arbetstid som motsvarar 50 timmar per vecka. Eftersom den aktuella arbetstiden är högre än 40 timmar per vecka justeras delningstalet för SGI, från 2 080 till 50 gånger 52, det vill säga 2 600.

SGI och delningstalet 2 600: $480\,000 / 2\,600 = 184,6$.

Aktuell inkomst och arbetstid: $(50\,000 \times 12 \times 0,97) / (50 \times 52) = 223,8$.

Arbetstidsfaktor = $223,8 / 184,6 = 1,21$.

Ersättning per timme = $184 \times 1,21 = 223,4$.

3. En enskild har en SGI på 540 000 kronor, en aktuell inkomst på 40 000 kronor och en aktuell arbetstid som motsvarar 50 timmar per vecka. Eftersom den aktuella arbetstiden är högre än 40 timmar per vecka justeras delningstalet för SGI, från 2 080 till 50 gånger 52, det vill säga 2 600.

SGI och delningstalet 2 600: $540\,000 / 2\,600 = 207,7$.

Aktuell inkomst och arbetstid: $(40\,000 \times 12 \times 0,97) / (50 \times 52) = 179$.

Arbetstidsfaktor = $179 / 207,7 = 0,86$ som lägst 1.

Ersättning per timme = $207,7 \times 1 = 207,7$.

Ersättning för tid då den enskilde annars skulle ha fått en kalenderdagsberäknad förmån ska inte arbetstidsberäknas

Om ersättning, som annars skulle ha arbetstidsberäknats, ska betalas ut för tid då den enskilde annars skulle ha fått en annan förmån som kalenderdagsberäknas, ska ersättningen alltid kalenderdagsberäknas. Det gäller alltså för den som får tillfällig föräldrapenning, närståendepenning eller sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått rehabiliteringspenning, graviditetspenning eller föräldrapenning. En enskild som till exempel är föräldraledig och får föräldrapenning, och som blir sjuk och inte kan vårda barnet, kan få sjukpenning i stället för föräldrapenningen. Att då arbetstidsberäkna sjukpenningen skulle medföra att den enskilde får en högre eller lägre ersättning än vad han eller hon hade fått om han eller hon hade fortsatt att få föräldrapenning. För att ersättningarna ska vara neutrala ska sjukpenningen därför kalenderdagsberäknas till den del den utges i stället för föräldrapenning. I detta blir det alltså ingen skillnad mot vad som gäller enligt nuvarande regler.

Om den enskilde får en kalenderdagsberäknad förmån för samma dag

Enskilda som uppstår en kalenderdagsberäknad förmån i en lägre omfattning än hel, det vill säga enskilda som är partiellt sjukskrivna eller partiellt föräldralediga och samtidigt jobbar, kan också få en arbetstidsberäknad ersättning för samma dag som de får kalenderdagsberäknad ersättning. Den arbetstidsberäknade ersättningen ska

då betalas ut för antalet timmar som den enskilde är tvungen att avstå arbete av det skäl som berättigar till den arbetstidsberäknade ersättningen. Den enskilde bör dock inte sammanlagt kunna få ersättning i en högre omfattning än hel.

Detta innebär ett problem. Som exempel kan följande anföras: en enskild skulle arbeta sex timmar en dag och få en fjärdedels föräldrapenning. Om barnet blir sjukt måste han eller hon avstå från arbetet för att vara hemma och vårda barnet. Då kan han eller hon bara få tre fjärdedels tillfällig föräldrapenning eftersom han eller hon också får en fjärdedels föräldrapenning. Samtidigt skulle den enskilde bara ha arbetat sex timmar den dagen, och borde alltså bara kunna få arbetstidsberäknad ersättning för sex timmar. Men om den enskilde bara får tre fjärdedels tillfällig föräldrapenning för sex timmar blir ersättningen för låg. För att ersättningen ska bli rätt måste den enskilde antingen få hel tillfällig föräldrapenning för sex timmar eller tre fjärdedels tillfällig föräldrapenning för åtta timmar.

För närvarande tillämpas det senare, på så sätt att den enskilde får ersättning utifrån hur han eller hon skulle ha arbetat den aktuella dagen om han eller hon inte hade tagit ut föräldrapenning. Vid den bedömningen utgår man från hur den enskilde skulle ha arbetat i det arbete eller de arbeten som har legat till grund för hans eller hennes SGI. Rätten till den arbetstidsberäknade ersättningen avgörs nämligen inte direkt av hur många timmar den enskilde faktiskt skulle ha jobbat den aktuella dagen, utan av den arbetstid som den enskilde skulle ha haft som ordinarie eller motsvarande normal arbetstid den aktuella dagen. Det innebär bland annat att en person som har en ordinarie arbetstid på åtta timmar per dag, men som har flexibel arbetstid, inte kan få ersättning för en längre arbetsdag än åtta timmar även om han eller hon skulle ha arbetat extra den aktuella dagen. En enskild som normalt har varierande arbetstider kan dock få ersättning utifrån den arbetstid som han eller hon skulle ha haft den aktuella dagen, i den mån det kan anses vara hans eller hennes normala arbetstid.

Även om den enskilde är föräldraledig på deltid kan han eller hon alltså få tillfällig föräldrapenning för en arbetstid på åtta timmar per dag, om han eller hon har en (skyddad) SGI som motsvarar heltidsarbete. Detta ger korrekt kompensation i de flesta fall. Det innebär emellertid också att den som har en SGI som baseras på arbete åtta timmar per dag, och som är delvis föräldraledig och arbetar sex timmar per dag, kan få hel tillfällig föräldrapenning för en åtta timmars

arbetsdag om han eller hon inte tar ut någon föräldrapenning för den dagen. Detta trots att han eller hon bara skulle ha arbetat sex timmar den dagen och varit föräldraledig resterande tid. Under de förutsättningarna blir den enskilde alltså överkompenserad. Det kan också vara så att den enskilde inte har en skyddad SGI som motsvarar ett heltidsarbete, utan att hans eller hennes SGI har bestämts utifrån det nuvarande arbetet där han eller hon skulle ha arbetat till exempel sex timmar per dag. Den enskilde kan då få en fjärdedels föräldrapenning även om han eller hon arbetar hela sin arbetstid (alltså sex timmar), eftersom rätten till föräldrapenning bedöms mot en normal arbetstid. I så fall kan den enskilde få tre fjärdedels tillfällig föräldrapenning för sex timmar om han eller hon tar ut en fjärdedels föräldrapenning för samma dag, och hel tillfällig föräldrapenning för sex timmar om han eller hon inte tar ut någon föräldrapenning.

Om SGI i stället beräknas på historisk grund blir det svårt att upprätthålla den tillämpning som gäller i dag. Det kommer nämligen inte att kunna bestämmas någon särskild arbetstid som den enskilde har haft i det arbete eller de arbeten som har legat till grund för hans eller hennes SGI. De underlag som ligger till grund för den historiskt beräknade SGI:n innehåller ingen uppgift om arbetstid. Den kan också bestå av inkomster från olika arbeten som den enskilde har haft under olika perioder under ramtiden. Därför föreslår vi att arbetstidsberäknad ersättning ska utges för det antal timmar som den enskilde måste avstå från arbete av den anledning som han eller hon söker förmån för, och att timbeloppet ska beräknas antingen som den historiskt beräknade SGI:n delad med 2 080 eller utifrån den enskildes aktuella inkomst delad med hans eller hennes aktuella arbetstid.

Det antal timmar som en arbetstidsberäknad ersättning ska utges för ska vara det antal timmar som den enskilde faktiskt skulle ha arbetat den aktuella dagen. Det måste vara ordinarie eller motsvarande normal arbetstid, men om den enskilde arbetar enligt ett tillfälligt schema under en tjänstledighet eller en sjukskrivning eller liknande är det den arbetstid som gäller vid ersättningstillfället som ska ersättas. För en enskild som är till exempel föräldraledig och som har reducerad arbetstid vissa dagar ska alltså ersättningen beräknas utifrån den reducerade arbetstiden under dessa dagar.

Frågan är vilken arbetstid som ersättningen ska beräknas för enligt detta system, om den enskilde får en kalenderdagsberäknad förmån, som till exempel föräldrapenning, för samma dag? En tänkbar lösning

vore förstås att inte betala ut arbetstidsberäknad ersättning i fjärdedelar av den arbetstid som den enskilde avstår från, utan att i stället bevilja ersättning per avstådd arbetstimme. Den enskilde skulle då inte kunna få en fjärdedels, halv, tre fjärdedels eller hel tillfällig föräldrapenning men däremot tillfällig föräldrapenning för olika antal timmar. Ett motsvarande sätt att bedöma omfattningen av en förmån skulle kunna införas även beträffande kalenderdagsberäknad ersättning och skulle eventuellt ge en mer flexibel försäkring och en mer rättvisande ersättning i många situationer. Det skulle dock innebära en förändring av de principer för rätt till ersättning som gäller i dag, och konsekvenserna av en sådan förändring låter sig inte helt överblickas inom ramen för denna utredning. Vi diskuterar möjligheterna att framöver utreda den frågan i kapitel 16.

Vi föreslår i stället att den arbetstid som ersättningen utgår för ska justeras, vilket också i princip är det som görs vid tillämpningen av det nu gällande regelverket. Ersättningen ska dock inte, som nu, beräknas utifrån det antal timmar som den enskilde har haft som ordinarie arbetstid i något tidigare arbete som ligger till grund för hans eller hennes SGI. I stället ska det antal timmar som den arbetstidsberäknade ersättningen utges för (det antal timmar som den enskilde skulle ha arbetat) utökas med ett antal timmar som står i proportion till omfattningen av den kalenderdagsberäknade ersättning som utges för samma dag.

För att räkna ut rätt antal timmar som ska ersättas, ska antalet timmar som den enskilde skulle ha arbetat delas med den omvända omfattningen av den kalenderdagsberäknade ersättningen som betalas ut för samma dag. Det vill säga $x/(1-y)$, där x är det antal timmar som den enskilde skulle ha arbetat den aktuella dagen och y är omfattningen av kalenderdagsberäknad förmån för samma dag.

Detta innebär att en enskild som skulle ha arbetat sex timmar och samtidigt fått en fjärdedels föräldrapenning, kan få tre fjärdedels arbetstidsberäknad ersättning för en åtta timmars arbetsdag (om den enskilde avstår från arbete alla sex timmarna). Sex timmar delat med tre fjärdedelar (ett minus en fjärdedel) är nämligen åtta. Om den enskilde i stället bara skulle ha arbetat två timmar den aktuella dagen och får halv föräldrapenning för samma dag, så skulle han eller hon kunna få halv tillfällig föräldrapenning för fyra timmar. En enskild som är partiellt föräldraledig men som inte tar ut någon föräldrapenning för den dag som han eller hon söker en arbetstidsberäknad

ersättning, kan få hel arbetstidsberäknad ersättning utifrån det antal timmar som han eller hon skulle ha arbetat under tjänstledigheten.

Det finns vissa situationer där denna beräkning ger att partiell arbetstidsberäknad ersättning ska utges för ett antal arbetstimmar som inte direkt motsvarar någon arbetstid som den enskilde skulle ha haft i verkligheten. Till exempel om den enskilde är partiellt föräldraledig men tar ut föräldrapenning i en lägre omfattning än vad som motsvarar minskningen av arbetstid under den aktuella dagen. Om den enskilde till exempel är halvt föräldraledig och skulle ha arbetat fyra timmar, men bara tar ut en fjärdedels föräldrapenning för den aktuella dagen, skulle han eller hon kunna få tre fjärdedels arbetstidsberäknad ersättning för 5,33 timmar. Detta antal timmar motsvarar då det antal timmar som den enskilde skulle ha arbetat plus omfattningen av föräldrapenningen. Ersättningen blir korrekt eftersom tre fjärdedels ersättning för 5,33 timmar motsvarar hel ersättning för fyra timmar.

Det kan också förekomma att den enskilde inte är föräldraledig alls utan arbetar hela sin vanliga arbetstid men samtidigt får föräldrapenning. Det kan inträffa om den enskildes vanliga arbetstid är deltid, men den normala arbetstiden som avgör rätten till föräldrapenning är heltid. Då kommer partiell arbetstidsberäknad ersättning att utges för ett högre antal timmar än den enskildes vanliga arbetstid. Ersättningen kommer dock att bli korrekt eftersom den bara beräknas som en andel av denna högre arbetstid. Till exempel, om den enskilde är anställd på halvtid med en arbetstid på fyra timmar per dag, och utöver det tar ut en fjärdedels föräldrapenning, kan han eller hon (precis som den som är anställd på heltid men halvt föräldraledig) få tre fjärdedels arbetstidsberäknad ersättning för 5,33 timmar.

För enskilda som är partiellt sjukskrivna kan arbetsförmågan under vissa förutsättningar bedömas över en period i stället för per dag. Det kan innebära att den enskilde får till exempel halv kalenderdagsberäknad sjukpenning för en dag då han eller hon också arbetar hela sin vanliga arbetstid. Den enskilde reducerar då sin arbetstid en annan dag, så att arbetstiden inte sammanlagt överstiger halva den vanliga arbetstiden. I den situationen är det den genomsnittliga arbetstiden per dag som får anses utgöra den arbetstid som den enskilde måste avstå.

12.1.2 Arbetstidsberäknade förmåner till egenföretagare

Utredningens förslag: Alla förmåner som i dag arbetstidsberäknas för anställda men som kalenderdagsberäknas för egenföretagare, ska arbetstidsberäknas även för egenföretagare. Förmånerna ska då beräknas per dag genom att SGI delas med talet 260. Som mest ska sådan dagberäknad ersättning utges för fem dagar under en sjudagarsperiod.

Skälen för utredningens förslag

Ersättning till egenföretagare enligt nu gällande regler

För egenföretagare har det inte ansetts möjligt att bestämma en årsarbetstid. För dessa finns det ingen överenskommen arbetstid i kollektivavtal eller anställningsavtal som man kan utgå ifrån. Det är i stället i princip den enskilde själv som avgör hur mycket han eller hon behöver och kan arbeta utifrån verksamhetens varierande förutsättningar. Eftersom någon årsarbetstid inte kan bestämmas har inte heller ersättning kunnat arbetstidsberäknas för denna grupp. De får därför i regel enbart kalenderdagsberäknad ersättning.

Ett undantag från detta gäller för tillfällig föräldrapenning. Tillfällig föräldrapenning till en egen företagare beräknas i stället per dag genom att den del av den enskildes SGI som består av inkomst av annat förvärvsarbete delas med 260. Ersättningen betalas ut för dagar då den enskilde avstår från arbete i den egna verksamheten, men som mest för fem dagar under en sjudagarsperiod. Ersättningen blir därigenom högre per dag, men eftersom ersättningen bara betalas ut för fem dagar per sjudagarsperiod blir ersättningen under en längre period ungefär densamma som den skulle bli om den hade kalenderdagsberäknats. Denna regel gäller dock enbart för tillfällig föräldrapenning. Sjukpenning och andra förmåner arbetstidsberäknas inte för egna företagare, i stället kalenderdagsberäknas dessa.

Även andra förmåner än tillfällig föräldrapenning ska kunna dagberäknas till egna företagare

Vi ser ingen anledning till att den regel som gäller för egna företagare beträffande tillfällig föräldrapenning inte skulle kunna gälla även för andra förmåner som arbetstidsberäknas när de betalas ut till anställda. En egenföretagare som till exempel vårdar en närstående eller deltar i en medicinsk behandling en dag i veckan bör kunna få ersättning som motsvarar en 260-del av hans eller hennes inkomster snarare än en 365-del, under förutsättning att han eller hon annars skulle ha arbetat i den egna verksamheten den dagen.

När det gäller sjukfrånvaro finns det dock vissa skillnader mellan egenföretagare och anställda. De senare får oftast sjuklönen av en arbetsgivare under sjukperiodens första fjorton dagar, medan de förra i stället får sjukpenning först efter sju karensdagar, om de inte har anmält en kortare eller längre karenstid. Anställda som inte har rätt till sjuklönen kan få sjukpenning under de första fjorton dagarna (med karensavdrag), men bara för dagar då de skulle ha arbetat om de inte hade varit sjuka. Sjukpenningen arbetstidsberäknas för dessa dagar. Egenföretagare kan enligt nu gällande regler få ersättning under de första fjorton dagarna (efter karensdagarna eller karenstiden) oavsett om de skulle ha arbetat eller inte. Ersättningen kalenderdagsberäknas då.

Det finns vissa praktiska skäl till att egenföretagare får kalenderdagsberäknad ersättning i situationer där anställda får arbetstidsberäknad ersättning. Ett sådant skäl är att det inte har ansetts möjligt att utreda vilken arbetstid en egenföretagare skulle ha en viss dag. Till skillnad från anställda kan egenföretagare ofta själva råda över sin arbetstid, och ofta finns det ingen annan som kan bekräfta att arbete skulle ha utförts en viss dag. Som påpekas i förarbetena till de särskilda reglerna om beräkning av tillfällig föräldrapenning för egenföretagare (prop. 2009/10:120) har emellertid inte alla egenföretagare samma möjligheter att råda över sin arbetstid. Det är alltså inte säkert att en egenföretagare kan ta igen en förlorad arbetsdag genom att arbeta en annan dag (som annars hade varit arbetsfri) i stället. Det är inte heller särskilt troligt att egenföretagare i allmänhet arbetar lika mycket varje dag 365 dagar om året. Det framstår därför som att de regler som gäller för tillfällig föräldrapenning till egna företagare ger ett mer rättvist utfall än att kalenderdagsberäkna ersättningen. De överväganden som föranledde att den särskilda regeln för tillfällig

föräldrapenning till egna företagare infördes bör vara lika relevanta beträffande de andra förmåner som i dag arbetstidsberäknas till anställda. Däribland närståendepenning, smittbärrpenning och sjukpenning.

Vi föreslår därför att reglerna för de olika förmånerna ska harmoniseras på så sätt att alla ersättningar som arbetstidsberäknas till anställda också ska arbetstidsberäknas till egna företagare. Det beräkningssätt som gäller för egenföretagare beträffande tillfällig föräldrapenning ska därvid gälla även beträffande närståendepenning, smittbärrpenning och sjukpenning under de första fjorton dagarna av en sjukperiod.

När det gäller sjukpenning betalas ersättning inte ut för karensdagar eller för dagar i en karenstid. Sådana dagar ska dock ändå räknas som dagar med ersättning i sjukdagarsperioden. Det innebär att en egenföretagare som har en karenstid på en dag och som är sjuk i fjorton dagar ska få arbetstidsberäknad ersättning för dagarna 2–5 och 8–12 i sjukperioden. För den som är sjuk i 14 dagar eller längre tid blir ersättningsbeloppet ungefär detsamma som i dag, men för den som är sjuk kortare tid än en vecka (eller längre än en vecka men kortare än två veckor) blir det skillnad. Störst skillnad blir det dock för sådana ersättningar som typiskt sett betalas ut för kortare perioder, och där det inte finns någon karenstid. Ett exempel är sjukpenning i förebyggande syfte. Det är inte ovanligt att den som genomgår en medicinsk behandling i förebyggande syfte har flera behandlingstillfällen som är fördelade till någon eller några dagar per vecka under en längre tid. Om ersättningen till egenföretagare beräknas genom att SGI delas med 260 dagar uppnås en rättvisare ersättning till dessa även i den situationen.

Praktisk handläggning

Vårt förslag kan eventuellt medföra en viss ökad administration för Försäkringskassan. Med nu gällande regler behöver Försäkringskassan inte utreda om en egenföretagare som blir sjukskriven skulle ha arbetat under de första fjorton dagarna av sjukperioden eller inte. Eftersom regeln redan finns och tillämpas för tillfällig föräldrapenning bör samma förhållningssätt och samma metodik kunna tillämpas för sjukpenning och för andra förmåner. Försäkringskassan bör

med andra ord kunna avgöra rätten till ersättningen på ett effektivt sätt även om den beräknas som föreslaget.

12.1.3 Arbetstidsberäknad ersättning till arbetslösa

Utredningens förslag: Alla förmåner som i dag arbetstidsberäknas för anställda men som kalenderdagsberäknas för arbetslösa, ska arbetstidsberäknas även för arbetslösa. Förmånerna ska då beräknas per dag genom att SGI delas med talet 260. En förutsättning för att få sådan dagberäknad ersättning är att den arbetslöse annars skulle ha fått arbetslöshetsersättning.

Skälen för utredningens förslag

Ersättning till arbetslösa enligt nu gällande regler

Arbetslösa kan ha en SGI som helt eller delvis består av inkomst av anställning. De har då också en årsarbetstid. En arbetslös person som blir sjuk avstår dock inte från någon viss arbetstid, eftersom han eller hon inte alls skulle ha arbetat om han eller hon skulle ha varit frisk. Däremot kan sjukdomen eller vården av barnet innebära att den enskilde inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Sjukpenning till arbetslösa kalenderdagsberäknas därför även under de första fjorton dagarna av en sjukperiod, och villkoret för att få ersättning under dessa dagar är att den enskilde är anmäld hos Arbetsförmedlingen och är beredd att ta erbjudet arbete i en omfattning som minst svarar mot hans eller hennes SGI.

Sjukpenningen kalenderdagsberäknas även för den som är delvis arbetslös. En enskild betraktas som delvis arbetslös om han eller hon skyddar en tidigare SGI och samtidigt har inkomster av förvärvsarbete som är lägre än den skyddade SGI:n. Till den del den enskilde är arbetslös bedöms arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete, och sjukpenningen begränsas till maxbeloppet för arbetslösa. Det beskrivs mer utförligt i avsnitt 13.2. Ersättningen kalenderdagsberäknas oavsett om den enskildes arbetsförmåga bara bedöms vara nedsatt i förhållande till det vanliga (aktuella) arbetet eller i förhållande till ett normalt förekommande arbete på den arbetslösa delen,

eller i förhållande till både och. Detsamma gäller för smittbärrapenning och närståendepenning.

Tillfällig föräldrapenning kalenderdagsberäknas också om den betalas ut till arbetslösa. För att få tillfällig föräldrapenning som arbetslös krävs, precis som vid sjukpenning, att den enskilde är anmäld hos Arbetsförmedlingen och är beredd att ta erbjudet arbete i en omfattning som minst svarar mot hans eller hennes SGI. För att få tillfällig föräldrapenning måste den enskilde emellertid behöva avstå från arbete för att vårda barnet. För arbetslösa, som inte har något arbete som de kan avstå från, innebär detta att de kan få tillfällig föräldrapenning om och endast om vårdnaden av barnet medför att de går miste om arbetslöshetsersättning. Om den enskilde inte skulle ha fått arbetslöshetsersättning kan han eller hon alltså inte få någon tillfällig föräldrapenning som arbetslös.

För tillfällig föräldrapenning gäller också andra regler för de som är delvis arbetslösa. Den tillfälliga föräldrapenningen arbetstidsberäknas för den som är delvis arbetslös, om den avser tid då han eller hon avstår från arbete. Om den tillfälliga föräldrapenningen avser tid då den enskilde går miste om arbetslöshetsersättning så ska den kalenderdagsberäknas.

Arbetslösa bör få ersättning motsvarande en 260-del av sin SGI per dag för dagar då de går miste om arbetslöshetsersättning eller ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program

Vid kortare ersättningsperioder innebär kalenderdagsberäkningen att ersättningen till arbetslösa som går miste om arbetslöshetsersättning blir för låg. Till exempel för en person som är helt arbetslös och som går miste om arbetslöshetsersättning för en dag på grund av att han eller hon behöver vårda sjukt barn och därför inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Eftersom arbetslöshetsersättning betalas ut för fem dagar per vecka så förlorar den enskilde en femtedel av den arbetslöshetsersättning som han eller hon annars skulle ha fått för den veckan. Den tillfälliga föräldrapenningen motsvarar dock bara ersättning för en sjundedel av en veckoinkomst, eftersom den kalendertidsberäknas. Det innebär att den enskilde sammantaget inte får ersättning för hela veckan trots att han eller hon uppfyller villkoren för ersättning varje dag.

En arbetslös som inte går miste om arbetslöshetsersättning förlorar motsatsvis vare sig inkomst eller någon ersättning som han eller hon skulle få i stället för inkomst om han eller hon inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande en dag. Då blir den enskilde överkompenserad om ersättning ändå betalas ut. Därför kan en sådan person inte få tillfällig föräldrapenning, men under förutsättning att han eller hon är anmäld som arbetssökande och beredd att ta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot hans eller hennes SGI kan han eller hon enligt de nu gällande reglerna ändå få sjukpenning och andra förmåner.

För att arbetslösa ska få en mer rättvisande ersättning föreslår vi därför att sådan ersättning som arbetstidsberäknas för anställda ska kunna arbetstidsberäknas även för arbetslösa. Ersättningen ska då beräknas per dag genom att SGI delas med talet 260. Därigenom kommer ersättning för en hel dag att motsvara en femtedel av veckoinkomsten, vilket överensstämmer med arbetslöshetsersättningen. Ersättningen per dag ska också begränsas till det högsta beloppet för arbetslöshetsersättning, oavsett vilken förmån det gäller.

Vidare ska arbetstidsberäknad ersättning enligt ovan bara utges för dagar då den enskilde går miste om arbetslöshetsersättning. Vi kan inte se något skäl till att enskilde ska kunna få sjukpenning (men inte tillfällig föräldrapenning) för dagar då de inte går miste om vare sig arbetsinkomster eller arbetslöshetsersättning. Åtminstone inte under de första fjorton dagarna av en sjukperiod, under vilka en anställd person bara skulle få ersättning i den mån han eller hon annars skulle ha arbetat.

En dag som skulle ha varit karensdag i arbetslöshetsförsäkringen ska i detta sammanhang räknas som en dag med arbetslöshetsersättning. Ersättning ska alltså kunna beviljas även för en sådan dag. Det beror på att karenstiden för arbetslöshetsersättning flyttas fram om den inte kan dras på grund av att den enskilde får sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning eller annan liknande förmån. I övrigt ska ersättning bara kunna beviljas för dagar då den enskilde annars skulle ha fått arbetslöshetsersättning. Ersättning inte kan alltså inte beviljas för dagar då den enskilde inte skulle ha fått arbetslöshetsersättning, till exempel på grund av:

- att han eller hon inte uppfyller arbetsvillkoret,
- att han eller hon redan har förbrukat dagar med arbetslöshetsersättning och inte kvalificerat sig för en ny period,

- att den enskilde är avstängd från rätt till ersättning, eller
- någon annan omständighet som innebär att den enskilde inte skulle ha fått ersättning.

Beträffande sjukpenning ska arbetstidsberäkningen som sagt gälla sjukpenningen för de första fjorton dagarna i sjukperioden. Därefter ska sjukpenningen kalenderdagsberäknas och det ska inte finnas något krav på att den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande, som enligt nu gällande regler. Det innebär att en enskild som är arbetslös men som inte är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen eller som inte har rätt till arbetslöshetsersättning även fortsättningsvis ska kunna få ersättning från och med dag 15 räknat från insjuknandet. Arbetslösa som drabbas av en långvarig sjukdom som sätter ned arbetsförmågan i förhållande till normalt förekommande arbete kommer alltså även fortsättningsvis att kunna få ersättning under förutsättning att de har en SGI. De som blir arbetslösa under en pågående ersättningsperiod kommer också att kunna fortsätta få sjukpenning utan avbrott om arbetslösheten inträder efter de första fjorton dagarna. För enskilda som blir arbetslösa under de första fjorton dagarna blir det i stället en fråga om huruvida de skulle ha anmält sig hos arbetsförmedlingen och fått arbetslöshetsersättning. Sådana bedömningar gör Försäkringskassan redan när det gäller tillfällig föräldrapenning, samma sak kan göras beträffande sjukpenning eller annan förmån.

Förslaget innebär en förbättring för arbetslösa vid kortare ersättningsperioder, eftersom ersättningsbeloppet per dag blir högre. Eftersom arbetslöshetsersättning inte betalas ut för mer än fem dagar per vecka kommer inte heller arbetstidsberäknad ersättning till arbetslösa att kunna betalas ut för mer än fem dagar per vecka. Vid längre ersättningsperioder blir därmed ersättningen ungefär likvärdig kalenderdagsberäknad ersättning. Det karensvdrag som görs från sjukpenningen kommer dock även fortsättningsvis att motverka att det skapas drivkrafter för enskilda att växla mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen i onödan.

För de som inte har rätt till arbetslöshetsersättning innebär förslaget att sjukpenning och smittbärrersättning inte kommer att betalas ut under de första fjorton dagarna. Det innebär dock som sagt ingen förlust för den enskilde. Liksom tidigare kommer dessa att kunna få ersättning från och med den femtonde dagen i sjukperi-

oden, vilket innebär att de även fortsatt får tillfredsställande ersättning vid längre och allvarigare sjukdomsfall.

För tillfällig föräldrapenning innebär förändringen ingen skillnad förutom att ersättningsbeloppet per dag blir högre för arbetslösa.

Sammantaget ger förslaget mer rättvisande ersättning till arbetslösa vid kortare ersättningsfall. Det blir också en ökad överensstämmelse mellan villkoren för de olika förmåner från socialförsäkringen som beräknas på samma sätt, och mellan dessa förmåner och arbetslöshetsförsäkringen, vilket bör medföra att det blir lättare för enskilda att överblicka och förstå regelverket och kunna förutse utfallen i olika situationer.

Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Det som ovan sagts om arbetslöshetsersättning ska även gälla på motsvarande sätt för ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det vill säga för aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. En enskild som är arbetslös ska alltså i princip kunna få arbetstidsberäknad ersättning för tid då han eller hon inte kan delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet och därför går miste om sådan ersättning. Deltagare som inte kan delta i programmet på grund av sjukdom eller för att de måste vårda ett sjukt barn eller en närstående får emellertid i allmänhet behålla ersättningen för deltagandet i programmet enligt 8 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Då går den enskilde alltså inte miste om ersättningen, och kan inte anses avstå från arbete.

Om den enskilde avstår från deltagande i programmet under tid då han eller hon ändå inte skulle ha fått någon ersättning för deltagandet i programmet, ska det inte heller utgå någon ersättning i form av arbetstidsberäknad ersättning från socialförsäkringen. Då kan den enskilde inte anses avstå från arbete. Det innebär bland annat att en enskild som är avstängd från rätten till ersättning för deltagande i programmet inte kan få sjukpenning eller annan arbetstidsberäknad ersättning i stället, om ett försäkringsfall skulle råka inträffa under avstängningstiden.

12.1.4 Arbetstidsberäknad ersättning till studerande med flera

Utredningens förslag: Nuvarande regler om studietids-SGI tas bort.

Skälen för utredningens förslag

Gällande regler

Enligt det nu gällande regelverket är SGI skyddad under tiden en enskild bedriver studier som berättigar till studiestöd eller andra studiesociala förmåner samt vid vissa andra typer av studier. Under tiden den enskilde studerar får han eller hon sin försörjning på annat sätt än genom förvärvsarbete. Det vore därför inte rimligt att kompensera den enskilde utifrån hans eller hennes (skyddade) SGI vid sjukdom.

För att enskilda ska kunna behålla sin SGI efter studietiden men inte bli överkompenserade vid sjukdom under studietiden har det införts en särskild regel om hur sjukpenning beräknas under studietid. Den innebär att sjukpenning inte får baseras på den skyddade SGI:n under tiden studierna pågår. I stället bestäms en tillfällig SGI baserad på de eventuella inkomster av förvärvsarbete som den försäkrade kan antas ha under studietiden, om han eller hon arbetar vid sidan av studierna. Det kallas för studietids-SGI. När den enskilde avslutar eller avbryter studierna kan den enskilde återigen få sjukpenning beräknad på sin skyddade SGI. Det kallas ibland för att SGI:n är vilande under studietiden och att den aktiveras när studierna avslutas eller avbryts.

Enligt bestämmelsens ordalydelse är det bara sjukpenning som ska beräknas på studietids-SGI, men regeln tillämpas även på smittbärarpennning, tillfällig föräldrapennning, och närståendepennning. Det överensstämmer med att studerande kan behålla studiestödet under vissa förutsättningar under tid då han eller hon inte kan studera på grund av sjukdom, ledighet för vård av sjukt barn eller vård av närstående. Graviditetspenning, föräldrapennning och rehabiliteringspenning beräknas emellertid inte på studietids-SGI. Dessa förmåner beräknas på den enskildes egentliga, skyddade, SGI även under studietid.

En enskild som studerar och som arbetar vid sidan av studierna kan alltså få sjukpenning om han eller hon blir sjuk och inte kan

arbeta. Sjukpenningen beräknas då endast på de inkomster som han eller hon kan antas komma att få under studieperioden, det vill säga på en studietids-SGI. Dessutom arbetstidsberäknas sjukpenningen, inte bara för de första fjorton dagarna utan för hela ersättningsperioden. Den årsarbetstid som används vid arbetstidsberäkningen ska därvid motsvara det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas komma att ha under studietiden.

Studietids-SGI används förutom vid studier även vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, under tid då den enskilde får periodiskt ekonomiskt stöd enligt ett så kallat trygghetsavtal i samband med utbildning, rehabilitering, praktik eller liknande samt vid pliktjänstgöring eller militär utbildning som är längre än 60 dagar. Gemensamt för dessa situationer är att den försäkrade kan antas få sin försörjning på annat sätt än genom förvärvsarbete, det vill säga att han eller hon får eller kan få studiestöd, periodiskt ekonomiskt stöd, aktivitetsstöd eller dagersättning.

Arbetstidsberäkningen ger tillräcklig Anpassning till den studerandes situation för anställda

Vi kan konstatera att studietids-SGI hör ihop med arbetstidsberäkning av ersättningen. Det är bara förmåner som kan arbetstidsberäknas som beräknas på studietids-SGI, och dessa förmåner arbetstidsberäknas alltid när de beräknas på studietids-SGI.

Vi kan också konstatera att konstruktionen med studietids-SGI har mycket gemensamt med det som vi föreslår beträffande aktuell inkomst. En studietids-SGI gäller så att säga parallellt med den egentliga SGI:n och används enbart för arbetstidsberäkning av ersättning. Den kan inte heller omfattas av SGI-skydd och därigenom behållas om inkomstförhållandena ändras.

En skillnad är att en studietids-SGI ska beräknas på de inkomster som den enskilde kan antas komma att ha under en viss bestämd tid, nämligen studietiden. Den aktuella inkomst som vi föreslår avser inte någon särskild period (förutom naturligtvis den period som ersättningen ska beräknas för). Att studietids-SGI beräknas på inkomsterna under hela studietiden är förmodligen en omständighet som kan försvåra handläggningen i vissa fall. Till exempel kan det innebära att Försäkringskassan behöver hämta in uppgifter om hur många timmar den enskilde har arbetat och hur mycket han eller hon

har tjänat i ett arbete tidigare under studietiden som han eller hon inte längre har vid ersättningstillfället. Studieperioden innehåller dessutom ofta en ferietid under vilken den enskildes arbets- och inkomstförhållanden kan vara annorlunda än under terminerna. Om ersättningen i stället beräknas på aktuell inkomst bör utredningen kunna bli något enklare.

Slutligen kan vi konstatera att arbetstidsberäkningen som sagt inte avser att uppnå en exakt överensstämmelse med inkomstförlusten vid det enskilda ersättningstillfället. Syftet är att ersättningen ska vara mer rättvisande än kalenderdagsberäkning. Om den enskilde har olika jobb med olika timlön så får han eller hon till exempel ersättning som ungefär motsvarar vad han eller hon i genomsnitt tjänar per timme på de olika jobben.

Mot denna bakgrund ser vi ingen anledning till att beräkna en särskild studietids-SGI utifrån inkomsterna under studietiden för enskilda som studerar. Redan att ersättningen arbetstidsberäknas, och därmed bara kan utges för timmar då den enskilde skulle ha arbetat, bör ge tillräckligt hög grad av anpassning till den enskildes situation för att undvika någon betydande överkompensation. Vi föreslår därför att reglerna om studietids-SGI slopas.

Med den modell för arbetstidsberäkning av ersättning som vi föreslår innebär det att studenter, precis som andra, kan få arbetstidsberäknad ersättning antingen utifrån sin historiska SGI delad med 2 080, eller utifrån aktuell inkomst och arbetstid. Det bör vara ovanligt att de enskildas timlön under studierna är så pass mycket lägre än den timlön de hade innan studierna så att överkompensation blir ett problem. Däremot kan det vara mer vanligt att studenter inte har inkomster som motsvarar tolv sammanhängande månaders heltidsarbete innan studierna. Man kan förvänta sig att en något större andel av denna grupp kommer att få arbetstidsberäknad ersättning utifrån aktuell inkomst och arbetstid än andra grupper. Att uppskatta den aktuella månadslön och arbetstid som den enskilde har vid ersättningstillfället bör emellertid i allmänhet vara något enklare för Försäkringskassan än att bestämma en studietids-SGI utifrån inkomsterna under studietiden. I många fall bör det också ge en mer rättvisande ersättning än att beräkna ersättningen utifrån de sammanlagda inkomsterna under hela studietiden.

Egenföretagare som studerar

Som framgår av avsnitt 13.3 föreslår vi att ersättning som arbetstidsberäknas till anställda också ska kunna arbetstidsberäknas till egenföretagare. Ersättningen till dessa ska beräknas per dag genom att SGI delas med 260. Som mest ska sådan ersättning lämnas för fem dagar i en sjudagarsperiod.

För anställda som studerar innebär arbetstidsberäkningen att ersättning utges för det antal timmar som den anställda skulle ha arbetat parallellt med att han eller hon bedriver studier. Eftersom ersättningen till egenföretagare beräknas per dag, sker dock inte samma anpassning till en eventuellt reducerad arbetstid per dag som för anställda. En enskild som studerar och som bedriver företag parallellt med studierna kanske arbetar mindre i företaget per dag än vad han eller hon gjorde före studierna, men lika många dagar per vecka. I en sådan situation skulle den enskilde kunna bli överkompenserad. Det kan också vara så att den enskilde arbetar lika många timmar per arbetsdag, men inte lika många dagar per vecka som före studierna. Han eller hon kanske förlägger arbetet till helger eller dagar då studierna inte kräver närvaro eller någon schemalagd aktivitet. Då skulle den enskilde i stället bli underkompenserad vid kortare ersättningsperioder om ersättningsbeloppet per dag skulle reduceras.

Det är emellertid inte heller säkert att den enskilde överhuvudtaget reducerar sin arbetstid eller får mindre inkomster under studietiden. Hur en egenföretagares inkomster kan komma att påverkas av att han eller hon samtidigt studerar kan bero på ett stort antal olika faktorer. Däribland vilken typ av verksamhet han eller hon bedriver, hur studierna är förlagda med tanke på moment som kräver närvaro eller hur mycket tid studierna i övrigt kan antas kräva.

Vi föreslår därför ingen särskild regel för egenföretagare under studietid. Det innebär att ersättningen till egenföretagare kommer att beräknas likadant under studietid som under tid utan studier.

Uppbyggnadsskedet för egna företagare under studietid

En enskild som startar ett eget företag anses vid beräkningen av SGI under företagets uppbyggnadsskede ha en inkomst som motsvarar vad en anställd skulle ha fått för motsvarande arbete. Uppbyggnadsskedet är 36 månader från att företaget registrerades eller borde ha

registrerats. När SGI ska beräknas utifrån reglerna om uppbyggnadsskede för en enskild som har ett nystartat företag så utgår Försäkringskassan från den enskildes uppgifter om vilka typer av arbetsuppgifter de kommer att utföra i sitt företag samt vilken arbetstid han eller hon kommer att ha. Sedan görs en jämförelse med aktuell lönestatistik för anställda i privat sektor. Om den enskilde kommer att jobba mer än normal heltid måste han eller hon bevisa detta.

Det finns inga regler som förhindrar att uppbyggnadsskedet räknas under studietid. En enskild som startar ett eget företag under studietiden bör alltså kunna få en SGI beräknad utifrån vad en anställd skulle ha tjänat i motsvarande arbete. Reglerna om studietids-SGI innebär dock att den SGI som beräknas enligt reglerna om uppbyggnadsskede blir vilande under studietiden. Om den enskilde blir sjuk, så beräknas sjukpenning på de eventuella inkomster som den enskilde kan antas komma ha under studietiden, utan att reglerna om uppbyggnadsskede tillämpas.

Vi ser ingen anledning till att behålla denna ordning. En enskild som startar ett företag under studietiden eller som börjar studera strax efter att han eller hon har startat ett företag, bör kunna få ersättning beräknad utifrån en SGI som bestämts enligt reglerna om uppbyggnadsskede. Däremot bör omfattningen av studierna ha betydelse när man avgör hur mycket den enskilde kommer att arbeta i företaget. Det är till exempel i normalfallet inte rimligt att tro att en enskild skulle kunna kombinera studier på heltid med ett heltidsarbete som anställd. En enskild som studerar på heltid borde därför normalt få en SGI under uppbyggnadsskedet som motsvarar vad en anställd skulle ha fått för deltidsarbete.

En särskild situation uppstår för de som startar eget företag inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program och får ersättning för deltagandet i programmet. För dessa är programinnehållet att de ska starta och driva ett företag. Deltagandet i programmet och arbetet i det egna företaget upptar i den situationen samma tid. Om de blir sjuka under programtiden avstår de från arbete i företaget, men får i allmänhet behålla ersättningen för deltagandet i programmet under sjukdomstiden. Sätillvida den enskilde inte också går miste om ersättningen för deltagandet i programmet bör han eller hon i sådana fall inte kunna anses avstå från arbete på det sätt som ska krävas för att få arbetstidsberäknad sjukpenning.

12.2 Rätten till förmåner

Utredningens bedömning: Rätten till sjukpenning och andra förmåner som beräknas på SGI ska även fortsättningsvis avgöras av den andel av den enskildes arbetstid som försäkringsfallet omfattar.

För den som är helt eller delvis arbetslös behövs särskilda regler för vilken arbetstid som ska användas vid bedömning av rätten till förmåner som baseras på SGI.

Skälen för utredningens bedömning

Villkor för rätt till ersättning i det nu gällande regelverket

Rätten till inkomstbaserade ersättningar från socialförsäkringen avgörs i huvudsak av försäkringsfallets omfattning i förhållande till en arbetstid. Reglerna är utformade utifrån antagandet att en förlust av arbetstid i regel korresponderar med en motsvarande förlust av arbetsinkomst. Ett annat sätt att uttrycka det är att förmåner från socialförsäkringen kompenserar för förlusten av möjligheten att använda den tid som försäkringsfallet omfattar till att arbeta. Den förlorade arbetstiden värderas genom systemet med SGI, och ersättningen beräknas därigenom till att motsvara den enskildes genomsnittliga förtjänst av arbete per timme, per arbetsdag eller per kalenderdag.

Vilken arbetstid som ersättningen ska kompensera för vid ett ersättningsfall är emellertid olika för olika förmåner. Det beror på att de olika förmånerna tar sikte på olika situationer, har olika syften och olika grundläggande villkor som måste vara uppfyllda. Nedan följer en kortfattad beskrivning av hur bedömningen görs beträffande några av de aktuella förmånerna.

Sjukpenning

För att ha rätt till sjukpenning måste arbetsförmågan vara nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till den enskildes normala arbetstid.⁴ Sjukpenning kan lämnas i hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels omfattning beroende på i vilken omfattning arbetsför-

⁴ 27 kap. 2 § och 46 andra stycket § SFB.

mågan är nedsatt, det vill säga hur stor del av arbetstiden som den enskilde inte kan arbeta på grund av sjukdomen. Bedömningen görs som huvudregel per dag, men det finns möjlighet att bedöma arbetsförmågan över en längre tid, till exempel en vecka, om en ojämn förläggning av arbetstiden inte försämrar möjligheterna till återgång i arbete. Den enskilde kan då arbeta mer vissa dagar och mindre andra dagar, arbetsförmågan bedöms då utifrån ett genomsnitt.

Den normala arbetstiden, som arbetsförmågan ska bedömas mot, är den arbetstid som den enskilde har eller hade i det arbete som är aktuellt eller som var aktuellt när sjukskrivningen började, eller arbetstiden i det arbete eller de arbeten som ligger till grund för hans eller hennes SGI. Om den enskilde är arbetslös och har en skyddad SGI från tidigare arbete är det i första hand arbetstiden i det arbete som ligger till grund för den enskildes SGI som är utgångspunkten vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning. Det innebär att en enskild som har en skyddad SGI som baseras på ett halvtidsarbete med en arbetstid på 20 timmar per vecka inte kan få någon sjukpenning om han eller hon skulle klara av att arbeta fyra timmar per dag trots sjukdomen, eftersom han eller hon då får anses kunna arbeta hela sin normala arbetstid.

Det kan också vara så att den enskilde har en skyddad SGI och samtidigt har ett pågående arbete i lägre omfattning när han eller hon blir sjuk. Då bedöms arbetsförmågan delvis i förhållande till det aktuella arbetet och delvis i förhållande till någonting annat, till exempel ett normalt förekommande arbete om den enskilde är att betrakta som delvis arbetslös. Det kan beskrivas med ett exempel:

Exempel:

En enskild har en SGI från ett arbete på 30 timmar per vecka, som han eller hon skyddar genom att vara aktivt arbetsökande. Han eller hon har också ett pågående arbete på deltid, där arbetstiden uppgår till 18 timmar per vecka. Den enskildes arbetsförmåga bedöms i förhållande till det aktuella deltidsarbetet beträffande 18 timmar per vecka och i förhållande till normalt förekommande arbete till den del den enskilde är arbetslös, dvs. de resterande 12 timmarna per vecka (30 timmar – 18 timmar = 12 timmar).

Om den enskilde trots sjukdomen bedöms kunna arbeta i ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, men inte kan

arbeta alls i sitt deltidsarbete, så är den enskildes arbetsförmåga nedsatt med 60 procent ($18 / 30 = 0,6$). Han eller hon kan då få halv sjukpenning, eftersom hans eller hennes arbetsförmåga är nedsatt med minst hälften men inte med tre fjärdedelar.

Från och med den tidpunkt då arbetsförmågan har varit nedsatt i 90 dagar ska bedömningen av arbetsförmågan göras mot som mest ett heltidsarbete.⁵

Graviditetspenning

Vid graviditetspenning bedöms förmågan att utföra arbetet mot arbetstiden i den enskildes aktuella arbete. För rätt till graviditetspenning krävs antingen att den enskilde har ett fysiskt ansträngande arbete och att graviditeten sätter ned den enskildes förmåga att utföra arbetet och inte kan omplaceras till ett annat arbete eller att den enskilde är avstängd från arbete på grund av risker i arbetsmiljön.⁶ Om förmågan att utföra arbetet är helt nedsatt på grund av graviditeten kan hel graviditetspenning beviljas. Om den enskilde kan arbeta som mest en fjärdedel av sin arbetstid kan tre fjärdedels graviditetspenning beviljas. Kan den enskilde arbeta mer än en fjärdedel men mindre än hälften av sin arbetstid kan halv graviditetspenning beviljas och om den enskilde kan arbeta mer än hälften men mindre än tre fjärdedelar av sin arbetstid kan en fjärdedels graviditetspenning beviljas.⁷

Graviditetspenning kan i princip inte beviljas till arbetslösa, eftersom förutsättningen för att få graviditetspenning är att man inte kan arbeta på grund av fysiskt ansträngande arbetsuppgifter eller risker i arbetsmiljön. En enskild som är delvis arbetslös borde därmed bara kunna få partiell graviditetspenning. Försäkringskassan bedömer emellertid arbetsförmågan vid graviditetspenning endast i förhållande till arbetstiden i det eller de arbeten som den enskilde har. Det innebär att en enskild som endast har ett deltidsarbete men som har en skyddad SGI som motsvarar heltidsarbete kan få hel graviditetspenning om han eller hon inte kan utföra deltidsarbetet på grund av graviditeten. Anledningen till detta tycks vara dels att en enskild som är

⁵ 27 kap. 47 § SFB.

⁶ 10 kap. 2 § första stycket SFB.

⁷ 10 kap. 4 § SFB.

delvis arbetslös förmodas söka sådana arbeten som han eller hon redan har (det vill säga arbeten som är lika fysiskt krävande eller riskfyllda), dels att det för en gravid person som kan få graviditetspenning är kort tid som återstår till förlossningen.⁸

Föräldrapenning

För att få föräldrapenning krävs det att man inte arbetar och att man tar hand om barnet.⁹ Föräldrapenning kan beviljas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels förmån, utifrån hur stor del av en normal arbetstid som den enskilde inte arbetar och tar hand om barnet.¹⁰ Den normala arbetstiden vid föräldrapenning är inte nödvändigtvis den arbetstid som den enskilde har eller haft tidigare, eller som ligger till grund för den enskildes SGI. Det är i stället arbetstiden i en heltidstjänst inom det yrke eller den bransch som den enskilde är verksam i. Om det inte finns någon normal arbetstid för branschen eller arbetsplatsen eller om den enskilde är helt arbetslös så antas normal veckoarbetstid vara 40 timmar. Att rätten till föräldrapenning avgörs av en jämförelse mot normal arbetstid på detta sätt innebär att den enskilde inte behöver minska sin arbetstid för att ha rätt till partiell föräldrapenning om han eller hon redan jobbar deltid.

Tillfällig föräldrapenning och närståendepenning

För tillfällig föräldrapenning krävs att den enskilde avstår från arbete för att vårda ett sjukt barn.¹¹ Det innebär att ersättning bara kan beviljas om den enskilde skulle ha arbetat just den dag som ersättningen ska beviljas för, om inte barnets vårdbehov hade förhindrat detta. Ersättningen beviljas per timme eller dag utifrån den andel av arbetstiden som den enskilde är tvungen att avstå, som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning.

⁸ Försäkringskassans vägledning 2002:6, s. 13 f. och 25 f.

⁹ 12 kap. 2 § SFB.

¹⁰ Jfr 12 kap. 9 § SFB.

¹¹ 13 kap. 2 § SFB.

Överväganden

Ersättningar från socialförsäkringen som beräknas per dag och baseras på den enskildes SGI, beviljas i regel för att, och i den omfattning försäkringsfallet innebär, att den enskilde är förhindrad att arbeta. Uppskattningen av arbetshindrets omfattning görs genom en jämförelse mellan den tid som den enskilde är förhindrad att arbeta och en arbetstid. Den arbetstid som man jämför med är dock olika för olika förmåner. I många fall är det den arbetstid som är aktuell för den enskilde vid ersättningstillfället, men det kan också vara arbetstiden i det eller de arbeten som den enskilde hade tidigare och som ligger till grund för hans eller hennes SGI, eller arbetstiden i ett normalt heltidsarbete.

En SGI som har beräknats på historisk inkomst i enlighet med våra förslag har ingen koppling till ett arbete med någon specifik arbetstid. Det är i stället summan av de olika inkomster som den enskilde har haft av arbete under en ramtid som omfattar ett antal månader före ersättningsfallet. Den enskilde kan ha haft olika arbeten med olika arbetstider under ramtiden. Han eller hon kan också ha haft perioder utan arbete under ramtiden. Det innebär att det inte kommer att vara möjligt att bedöma omfattningen av ett arbetshinder på grund av sjukdom eller liknande genom en jämförelse med arbetstiden i det eller de arbeten som ligger till grund för den enskildes SGI.

I arbetslöshetsförsäkringsutredningen¹² läggs förslag om en rent inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring, där inkomstunderlaget beräknas på inkomster under en ramtid utan att någon arbetstid bestäms, och där ersättning alltså beviljas utifrån förlusten av inkomst på grund av arbetslöshet. Om den enskilde arbetar och får inkomster under en period med arbetslöshetsersättning, föreslår utredningen att arbetslöshetsersättningen ska minskas med ett motsvarande belopp. På så sätt får den enskilde hel ersättning (22 dagar per månad) om han eller hon är arbetslös och inte arbetar alls, och partiell ersättning (färre än 22 dagar per månad) om han eller hon arbetar och tjänar pengar under ersättningsperioden.

Vi har undersökt möjligheten att göra även ersättningar från socialförsäkringen inkomstbaserade på ett liknande sätt. En avgörande skillnad mellan arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen är dock att förutsättningen för att få ersättning från arbetslös-

¹² SOU 2020:37.

hetsförsäkringen är att den enskilde saknar arbete, medan ersättning från socialförsäkringen i princip förutsätter att det finns ett arbete men att det samtidigt föreligger en omständighet som helt eller delvis förhindrar den enskilde att utföra detta arbete. Om den enskilde inte har något arbete vid ersättningstillfället används i stället ett tidigare arbete eller ett normalt förekommande arbete vid bedömningen av arbetshindrets omfattning. Omfattningen av arbetshindret avgörs inte heller inom socialförsäkringen av hur mycket den enskilde faktiskt arbetar trots arbetshindret, utan snarare av hur mycket den enskilde skulle kunna arbeta trots hindret.

Av de socialförsäkringsförmåner som beräknas på SGI är det enligt vår bedömning bara föräldrapenning som i sin nuvarande form har potential för att kunna göras helt inkomstbaserad på ett liknande sätt som föreslås för arbetslöshetsersättning utan en mer omfattande förändring av grundvillkoren för rätten till förmånen. För föräldrapenning krävs nämligen inte att den enskilde är förhindrad att arbeta, utan endast att han eller hon inte arbetar (och att han eller hon tar hand om barnet, åtminstone under en större del av dagen).

För övriga förmåner som beräknas på SGI, till exempel sjukpenning, skulle en rent inkomstbaserad försäkring vara svårare att införa. Om det inte fanns något annat sätt att värdera arbetshindrets omfattning än att kontrollera om den enskilde hade tjänat pengar samtidigt, skulle sjukdomstillstånd som bara påverkade arbetsförmågan marginellt ge hel ersättning till personer som saknar arbete eller som av andra anledningar inte arbetar. Det skulle förmodligen behövas gränsvärden för när en sjukdom skulle anses sätta ned arbetsförmågan, till exempel hur många timmar den enskilde skulle kunna arbeta trots sjukdomen.

Ett alternativ vore möjligen att man uppskattar försörjningsförmåga i stället för arbetsförmåga, liknande hur man gör vid bedömningen av rätt till livränta vid arbetsskada. Ersättningens omfattning skulle då avgöras av hur mycket den enskilde uppskattningsvis skulle kunna tjäna trots sjukdomen i stället för hur mycket den enskilde skulle kunna arbeta trots sjukdomen uttryckt i tid. Att uppskatta hur mycket den enskildes inkomster kan tänkas komma att minska på grund av sjukdom som medger att han eller hon arbetar hela eller delar av sin arbetstid skulle emellertid i många fall bli svårt. I de flesta fall skulle man förmodligen ändå behöva göra bedömningen genom att uppskatta hur stor del av sin arbetstid den enskilde skulle kunna arbeta.

För att övergå till en rent inkomstbaserad socialförsäkring skulle det med andra ord krävas omfattande förändringar av grundvillkoren för rätt till ersättning, inklusive nya sätt att bedöma arbetsförmågans nedsättning vid sjukdom. Konsekvenserna av en sådan förändring låter sig inte överblickas inom ramen för denna utredning. Vi utgår därför från att de grundläggande villkoren för rätten till de förmåner som beräknas på SGI ska gälla även fortsättningsvis, vilket innebär att omfattningen av försäkringsfallet även fortsättningsvis ska uttryckas i andel av en arbetstid.

Det förutsätter emellertid att man kan bestämma en arbetstid gentemot vilken man kan mäta arbetshindret. Eftersom det inte kommer att finnas någon arbetstid som är kopplad till den enskildes SGI om denna har beräknats på historisk grund, kan denna arbetstid i princip bara vara antingen arbetstiden i det arbete som den enskilde har vid ersättningstillfället, eller arbetstiden i ett normalt heltidsarbete.

Att alltid bedöma arbetshindrets omfattning i förhållande till en arbetstid som motsvarar ett heltidsarbete, det vill säga en arbetstid på 40 timmar per vecka, skulle emellertid medföra negativa konsekvenser särskilt för deltidsarbetande. Dessa skulle redan ha en SGI som var anpassad till deltidsarbete, men skulle ändå bara kunna få partiell sjukpenning om arbetsförmågan var helt nedsatt i förhållande till deltidsarbetet men inte var nedsatt i förhållande till normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden.

Att enbart bedöma arbetsförmågan i förhållande till arbetstiden i det arbete som är aktuellt vid ersättningsfallet skulle innebära att den enskilde skulle kunna få hel sjukpenning om han eller hon inte kan arbeta alls i sitt nuvarande arbete, halv sjukpenning om han eller hon kan arbeta halva arbetstiden, etcetera. I många fall skulle det säkert fungera väl. Även med det nu gällande regelverket bedöms arbetsförmågan i huvudsak enbart mot arbetstiden i det befintliga arbetet. För helt arbetslösa skulle arbetsförmågan emellertid behöva bedömas mot någonting annat, till exempel mot arbetstiden i ett normalt heltidsarbete.

Det finns dock situationer då det skulle fungera mindre väl att bara beakta arbetstiden i den enskildes aktuella arbete vid bedömningen av arbetsförmågan. I vissa situationer skulle det medföra klart oönskade utfall. Problematiken kan beskrivas med ett exempel:

Vi föreställer oss att det finns en regel som säger att arbetsförmågan vid bedömningen av rätten till sjukpenning ska bedömas i

förhållande endast till den arbetstid som den enskilde har i det arbete eller de arbeten som är aktuella vid den tid som sjukpenningen avser. Vi föreställer oss att en enskild har två jobb, ett administrativt arbete på heltid och utöver det även ett lite mer fysiskt krävande arbete på deltid. Den enskilde blir sedan långvarigt sjuk på ett sådant sätt att han eller hon inte kan utföra det mer fysiskt krävande deltidsarbetet, men att han eller hon kan arbeta i det lättare heltidsarbetet som vanligt. Om deltidsarbetet motsvarar minst en fjärdedel, men inte hälften, av den enskildes sammanlagda arbetstid, kan han eller hon få en fjärdedels sjukpenning.

Låt oss nu säga att den enskilde efter att sjukperioden har pågått en tid blir av med heltidsarbetet. Vi kan då konstatera att den enskilde numera bara har ett arbete, nämligen det mer fysiskt krävande arbetet på deltid. Om vår enda regel för bedömning av arbetsförmågan då skulle vara att arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till arbetstiden i det arbete som den enskilde har vid den tid som sjukpenningen avser, har den enskilde plötsligt rätt till hel sjukpenning. Inte för att hans eller hennes arbetsförmåga har förändrats till det sämre, utan bara för att han eller hon har mindre arbete mot vilket arbetsförmågan ska bedömas. Sjukpenningen, som beräknas på historisk grund, skulle då motsvara såväl inkomsten från deltidsarbetet som den enskilde inte klarar på grund av sjukdomen, som inkomsten från det heltidsarbete som den enskilde trots sjukdomen skulle klara av, men inte längre har.

En annan möjlighet vore att bedöma arbetsförmågan mot den arbetstid som den enskilde hade vid sjukfallets början i stället för mot arbetsförmågan i det arbete som den enskilde hade kvar. Då skulle den arbetstid mot vilken arbetsförmågan bedömdes inte förändras under sjukperioden för att den enskildes situation förändrades, till exempel för att han eller hon blev av med ett jobb. För den enskilde i vårt exempel ovan skulle arbetsförmågan fortfarande när han eller hon blev av med heltidsjobbet och därefter, bedömas mot den arbetstid som var aktuell när han eller hon insjuknade. Det vill säga mot den sammanlagda arbetstiden i heltidsjobbet och deltidsjobbet.

Om sjukfallet däremot skulle avslutas och den enskilde kort därpå skulle insjukna på nytt, skulle arbetsförmågan, om regeln var att den ska bedömas mot arbetstiden i det eller de arbeten som den enskilde har vid insjuknandet, bedömas enbart mot arbetstiden i deltidsarbetet. Då skulle han eller hon kunna få mer sjukpenning än

vad han eller hon fick förra gången, enbart av den anledningen att han eller hon nu hade mindre arbete och lägre inkomster. Det skulle innebära ett incitament för den enskilde att avsluta sjukfallet och sedan så snart som möjligt sjukskriva sig på nytt och därmed få sin arbetsförmåga bedömd enbart gentemot arbetstiden i det kvarvarande arbetet.

De ersättningar som beräknas på SGI utges i längre och kortare perioder, den enskilde kan avsluta ersättningsperioder och inleda nya på en mängd olika sätt, ofta ligger det till stor del inom den enskildes kontroll förutsatt att han eller hon uppfyller villkoren för en ersättning. Det finns därför svårigheter med att knyta regler till pågående sjukperioder eller ersättningsperioder. Detta diskuteras också i avsnitt 11.

I många situationer behöver man därför även fortsättningsvis kunna bedöma arbetsförmågans nedsättning proportionerligt i förhållande till det aktuella arbetet och i förhållande till arbetslöshet. Förhållandet mellan den del som ska bedömas mot det aktuella arbetet bör därvid överensstämma med hur stor del av den enskildes SGI som detta arbete motsvarar. Därigenom blir ersättningen mest rättvisande.

En annan sak som bör betänkas är hur möjligheterna att bedöma arbetsförmågans nedsättning skulle vara om det fanns tillgängliga uppgifter om arbetad tid som kunde kopplas till de inkomster som den enskilde har haft under ramtiden. Då skulle en arbetstid kunna beräknas som överensstämde med en historiskt beräknad inkomst. Det är dock tveksamt om det vore ändamålsenligt att bedöma arbetsförmågans nedsättning i förhållande till en historisk arbetstid. Man kan föreställa sig att en enskild som drabbas av en sjukdom har ett arbete med en viss arbetstid men att hans eller hennes historiskt beräknade arbetstid skulle vara betydligt lägre. Då skulle kanske den enskilde inte kunna få sjukpenning alls om hans eller hennes arbetsförmåga var partiellt nedsatt i förhållande till hans eller hennes aktuella arbete. Det skulle bland annat kunna försvåra för den enskildes återgång i arbete genom upptrappning av arbetstiden. Det skulle också kunna försämra de enskildas möjligheter att till exempel delta i medicinsk behandling i förebyggande syfte. Överlag skulle det kunna innebära att försäkringen inte kunde utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt under vissa förutsättningar eller av vissa enskilda eller grupper av enskilda.

Sammanfattningsvis anser vi att rätten till ersättning även fortsättningsvis ska bero på hur stor del av en arbetstid som den enskilde är förhindrad att arbeta eller inte arbetar på grund av försäkringsfallet. Förutom beträffande föräldrapenning, där omfattningen av försäkringsfallet bedöms i förhållande till arbetstiden i ett normalt heltidsarbete, ska bedömningen i huvudsak göras mot arbetstiden i det arbete som är aktuellt vid ersättningstillfället. Det behövs dock regler för vilken arbetstid som ska användas om den enskilde är helt eller delvis arbetslös, och en metod för att avgöra till vilken del en enskild som arbetar kan anses vara delvis arbetslös.

12.2.1 Bedömning av rätt till sjukpenning för helt och delvis arbetslösa

Utredningens förslag: Bedömningen av arbetsförmågan vid sjukpenning ska göras i förhållande till ett normalt heltidsarbete för den som vid tidpunkten för ersättningsfallet är helt arbetslös.

Om den enskilde arbetar i lägre omfattning än heltid och hans eller hennes aktuella inkomst är lägre än den inkomst som han eller hon har haft under ramtiden, ska han eller hon betraktas som delvis arbetslös vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning. För en sådan person ska arbetsförmågan bedömas delvis mot det aktuella arbetet och delvis mot ett normalt heltidsarbete. Det ska finnas bestämda gränsvärden för vilka arbetstider och inkomster, i förhållande till den enskildes tidigare inkomster, som ska föranleda att han eller hon bedöms vara delvis arbetslös.

Om den enskilde har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning ska arbetstiden i ett normalt heltidsarbete vid dessa bedömningar minska med omfattningen av sjukersättningen eller aktivitetsersättningen.

Skälen för utredningens förslag

Bedömningen av arbetsförmågan för helt arbetslösa

För att avgöra rätten till sjukpenning för en enskild som är helt arbetslös, utgår Försäkringskassan vid tillämpningen av det nu gällande regelverket oftast från arbetstiden i det arbete eller de arbeten

som ligger till grund för hans eller hennes skyddade SGI. Det innebär att en person vars SGI baseras på ett tidigare halvtidsarbete inte kan få någon sjukpenning alls om han eller hon trots sjukdom skulle klara av att arbeta halva arbetstiden i ett normalt heltidsarbete. Då har han eller hon nämligen en arbetsförmåga som motsvarar hela hans eller hennes SGI.

För att bestämma en arbetstid som svarar mot den enskildes skyddade SGI kan Försäkringskassan ofta ta ledning av den årsarbetstid som har bestämts för den enskilde. Årsarbetstiden motsvarar nämligen den ordinarie eller normala arbetstid som den enskilde hade i det arbete eller de arbeten som låg till grund för hans eller hennes SGI. Den normala arbetstiden mot vilken arbetsförmågan ska bedömas är dock inte exakt detsamma som årsarbetstiden, till exempel kan den normala arbetstiden anses motsvara ett normalt heltidsarbete (40 timmar) trots att den enskilde har en lägre årsarbetstid som hör ihop med hans eller hennes skyddade SGI. Så kan det vara till exempel om den enskilde tidigare hade en lägre arbetstid vid heltidsarbete enligt kollektivavtal.¹³ Ofta är årsarbetstiden också bestämd i dagar, och då ger inte årsarbetstiden någon information om vilken arbetstid den enskilde hade i det arbete som låg till grund för hans eller hennes SGI. Då får Försäkringskassan granska tidigare ärenden där den enskildes SGI har bestämts eller vidta någon annan utredning för att avgöra vilken normal arbetstid den enskilde har.

Om SGI beräknas på historisk inkomst kommer Försäkringskassan emellertid inte att ha tillgång till någon information om vilken arbetstid den enskilde har haft i det eller de arbeten som ligger till grund för hans eller hennes SGI. Då blir det svårt för Försäkringskassan att avgöra vilken arbetstid som motsvarar den enskildes SGI. För att bestämma en arbetstid skulle Försäkringskassan behöva kartlägga de olika arbeten som den enskilde har haft under ramtiden och utreda arbetstiden i dessa i efterhand. Eftersom det rör (helt eller delvis) arbetslösa personer kommer ramtiden ofta att innehålla skyddad inkomst, kanske i kombination med inkomster från olika tillfälliga arbeten. En sådan utredning kan alltså bli krävande och ofta behöva sträcka sig långt tillbaka i tiden.

Som diskuteras i kapitel 4 och kapitel 12 innebär de nu gällande kvalifikationsreglerna för SGI och reglerna om SGI-skydd att arbetslösa personer kan ha eller sakna en SGI på grund av omständigheter

¹³ Jfr HFD 2011 ref. 17.

som mer eller mindre kan vara formaliteter eller tillfälligheter. Huruvida en helt arbetslös person har en skyddad SGI som motsvarar ett heltidsarbete eller ett deltidsarbete säger inte så mycket om hur mycket och i så fall i vilken omfattning han eller hon har arbetat tidigare. I nuvarande regelsystem behåller en enskild som blir arbetslös nämligen den SGI som motsvarar inkomsten i ett tidigare arbete, så länge han eller hon oavbrutet omfattas av SGI-skydd. Om den enskilde inte längre omfattas av SGI-skydd eller om det uppstår en brist i kedjan av SGI-skydd, så förlorar han eller hon sin SGI omedelbart.

Om den enskilde enligt nuvarande regler har en skyddad SGI, så motsvarar den med andra ord inkomsten i ett visst arbete eller flera arbeten som den enskilde har haft samtidigt. I det regelsystem som vi föreslår behåller en arbetslös person sin historiskt beräknade SGI så länge han eller hon får arbetslöshetsersättning eller befinner sig i någon annan skyddsvärd situation. Om han eller hon inte längre får arbetslöshetsersättning eller befinner sig i någon annan skyddsvärd situation försvinner inte SGI omedelbart, i stället minskar den gradvis över tid. Det innebär att den enskildes SGI inte nödvändigtvis kommer att motsvara de inkomster som den enskilde hade i ett tidigare arbete eller flera samtidiga tidigare arbeten. Den enskildes SGI kan i stället innehålla inkomster från flera tidigare arbeten som den enskilde har haft vid olika tillfällen. Den kan också innehålla perioder helt utan inkomster. Det blir då inte ändamålsenligt att bedöma arbetsförmågans nedsättning i förhållande till en tidigare arbetstid som hör ihop med den enskildes SGI.

Vidare anses arbetsförmågan för en enskild som är helt arbetslös vara nedsatt om han eller hon på grund av sjukdomen inte kan utföra sådana arbetsuppgifter som kan förekomma i ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden. Det spelar ingen roll vilka arbetsuppgifter den enskilde normalt har, eller vilka arbetsuppgifter han eller hon har haft i något tidigare arbete. På samma sätt bör det inte heller spela någon roll vilken arbetstid den enskilde hade tidigare. En enskild som är helt arbetslös får i allmänhet anses kunna arbeta heltid, såtillvida han eller hon inte har en permanent nedsättning av arbetsförmågan som ersätts med sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Vi föreslår därför att arbetsförmågan för en helt arbetslös person ska bedömas i förhållande till arbetstiden i ett normalt heltidsarbete, det vill säga 40 timmar per vecka fördelat till fem arbetsdagar per vecka. Det ska inte spela någon roll om den enskilde tidigare har

arbetat i lägre (eller högre) omfattning. Det ska inte heller spela någon roll i vilken omfattning den enskilde söker arbete, förutom beträffande de första fjorton dagarna då sjukpenningen arbetstidsberäknas.

Detta innebär att enskilda som är helt arbetslösa och som på grund av sjukdom inte kan arbeta mer än fyra timmar per dag i ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, ska kunna få halv sjukpenning oavsett vad de har haft för arbetstider tidigare. Det blir skillnad mot nu gällande regler där en enskild som tidigare bara har jobbat fyra timmar per dag inte kan få någon ersättning om han eller hon skulle klara att jobba fyra timmar trots sjukdom.

Bedömningen av rätten till sjukpenning för arbetslösa blir därigenom mer anpassad till dessas nuvarande situation, och mindre beroende av tidigare händelser, som kan sakna relevans för den enskilde vid tidpunkten för ersättningsfallet. Det blir också en överensstämmelse mellan att arbetsförmågan bedöms mot arbetsuppgifterna i ett normalt förekommande arbete och att den bedöms mot arbetstiden i ett sådant arbete.

Definition av helt och delvis arbetslösa

Vi föreslår alltså att arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till en arbetstid som motsvarar ett normalt heltidsarbete för den som är helt arbetslös. För den som inte är arbetslös alls ska arbetsförmågan bedömas i förhållande till arbetstiden i det aktuella arbetet. Det återstår emellertid att avgöra vem som är att betrakta som helt arbetslös, vem som inte ska betraktas som arbetslös alls och vem som ska betraktas som delvis arbetslös. Det återstår också att avgöra hur arbetsförmågan ska bedömas och ersättning beräknas för de som ska betraktas som delvis arbetslösa. En utgångspunkt är att arbetsförmågan för dessa ska bedömas i förhållande till ett normalt förekommande arbete till den del de kan betraktas som arbetslösa, och i förhållande till det aktuella arbetet till resterande del.

Som nämns ovan kan andelen arbetslöshet emellertid inte avgöras genom en jämförelse mellan den enskildes aktuella arbetstid och arbetstiden i hans eller hennes SGI, om denna har beräknats på historisk grund. Det finns nämligen ingen arbetstid som hör ihop med denna SGI, och det skulle vara svårt att fastställa en sådan. Det är inte heller lämpligt att avgöra andelen arbetslöshet genom en jämförelse

mellan den enskildes aktuella arbetstid och ett normalt heltidsarbete. Då skulle den som arbetar deltid och även har arbetat deltid under det senaste året kunna få allt för låg ersättning. Han eller hon bara skulle då bara kunna få partiell sjukpenning beräknad på sin SGI som redan baseras på deltidsarbete.

Vi föreslår därför att andelen arbetslöshet i detta sammanhang ska avgöras genom en jämförelse mellan å ena sidan arbetstiden i den enskildes aktuella arbete och arbetstiden i ett normalt heltidsarbete, och å andra sidan den enskildes aktuella inkomst och hans eller hennes SGI. Jämförelsen görs genom att arbetstiderna och inkomsterna jämförs var för sig. Den aktuella arbetstiden delas med arbetstiden i ett normalt heltidsarbete, och den aktuella inkomsten delas med den enskildes SGI. Den högsta av dessa kvoter avrundas till närmaste fjärdedel av 1, och utgör sedan den andel av den totala arbetstiden som ska bedömas i förhållande till det aktuella arbetet.

Beräkningen av den andel av arbetsförmågan som ska bedömas mot det aktuella arbetet och den andel av arbetsförmågan som ska bedömas mot arbetslöshet ska göras med en viss marginal, så att inte marginella inkomstvariationer får allt för stort genomslag. Vissa gränsvärden ska användas. Dessa beskrivs närmare under nästa rubrik nedan, där det också finns beskrivande exempel på hur utfallet kommer att bli.

Med detta sätt att avgöra andelen arbetslöshet, kommer de som arbetar heltid vid tidpunkten för ersättningsfallet inte att betraktas som arbetslösa alls, oavsett vilka inkomster de har för tillfället och vilka inkomster de har haft tidigare. För dessa kommer arbetsförmågan att bedömas enbart mot arbetstiden i det aktuella arbetet. Enskilda som arbetar deltid kommer inte heller att betraktas som arbetslösa om deras aktuella inkomster vid deltidsarbetet motsvarar deras SGI. Om en enskild som arbetar deltid däremot har en SGI som har beräknats på historisk grund och som är väsentligt högre än hans eller hennes aktuella inkomst, kommer han eller hon att betraktas som delvis arbetslös. Då kommer arbetsförmågan till del att bedömas mot det aktuella arbetet, och till del mot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden.

Principen blir således att den enskilde i allmänhet ska kunna få ersättning utifrån de inkomster som han eller hon har haft under ramtiden. Dessa inkomster motsvarar vad den enskilde har tjänat på ett år. Sjukpenning avser dock att kompensera för förlusten av in-

komst i ett specifikt arbete, nämligen det arbete i vilket den enskildes arbetsförmåga är nedsatt. Om sjukdomen inte innebär att den enskilde måste avstå från något annat arbete än det som är aktuellt vid ersättningstillfället, bör sjukpenningen inte heller kompensera för förlusten av inkomst från något annat arbete, även om den enskilde har haft inkomster från andra arbeten tidigare. Det är därför rimligt att den enskilde får ersättning utifrån sin aktuella inkomst, om arbetsförmågan endast är nedsatt i förhållande till det aktuella arbetet.

Gränsvärden och avrundningar vid jämförelsen

Arbetstiden i det aktuella arbetet ska alltså jämföras med arbetstiden i ett normalt heltidsarbete. För den som saknar anställning är en normal heltid 40 timmar per vecka, men för den som är anställd kan en heltid vara lägre än 40 timmar per vecka. I många kollektivavtal har arbetstiden vid heltid förkortats något i jämförelse med 40-timmarsvecka. Det är inte ovanligt att arbetstiden förkortas ytterligare vid nattarbete eller liknande. I två mål från HFD har man ansett att en arbetstid på 36 respektive 34 timmar, som har betraktats som heltid enligt kollektivavtal, ska kunna anses motsvara ett normalt heltidsarbete.¹⁴

Det ska dock inte vara nödvändigt att kontrollera vilka kollektivavtal eller liknande den enskilde omfattades av vid det senaste arbetet för att avgöra graden av arbetslöshet i det enskilda fallet. I stället bör jämförelsen mellan den enskildes aktuella arbetstid och arbetstiden i ett normalt heltidsarbete generellt göras med viss marginal, så att även de vars arbetstid vid heltid är lägre än 40 timmar anses vara heltidsarbetande. Vi föreslår att gränsen för heltidsarbete ska dras vid 34 timmar. Detta överensstämmer också med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen, det är inte möjligt att få arbetslöshetsersättning i kombination med deltidsarbete för den som arbetar mer än 33 timmar per vecka.

Beträffande inkomsten är det dock delvis andra överväganden som måste göras. För de flesta kommer den historiska SGI:n och den aktuella inkomsten att överensstämma ganska väl, oavsett om de normalt arbetar heltid eller deltid. Den historiska inkomsten kan dock vara lägre än den aktuella om den enskilde har arbetat kort tid

¹⁴ HFD 2015 ref. 74 och HFD 2015 not. 66.

i det aktuella arbetet, och innan dess inte har arbetat alls eller arbetat i lägre omfattning. Den kan också vara lägre om den enskilde under ramtiden har arbetat periodvis och haft perioder utan inkomst, eller om den enskilde nyligen har fått en löneförhöjning.

Den historiska inkomsten kan i stället vara högre än den aktuella inkomsten om den enskilde nyligen har gått ned i arbetstid, eller bytt arbete och gått ned i lön. Den kan också vara högre än den aktuella på grund av naturliga inkomstvariationer, till exempel på grund av övertidsarbete, eller liknande tillfälliga inkomster som inte kan beaktas när man fastställer den aktuella inkomsten. I kapitel 6 och kapitel 7 diskuteras vilka inkomster som bör räknas med i historisk respektive aktuell eller förväntad inkomst.

I normalfallet borde dock inte den aktuella inkomsten kunna vara väsentligt lägre än den historiska utan att det har skett en förändring av den enskildes inkomstsituation. Det vill säga att den enskilde tidigare under ramtiden har haft inkomster från andra arbeten än sitt nuvarande arbete, att den enskilde nyligen har gått ned i arbetstid, eller liknande. En ytterligare aspekt är att den historiska inkomsten förväntas medföra en ökad effektivitet beträffande handläggningen.

En viss, inte allt för stor, diskrepans mellan den aktuella inkomsten och den historiska inkomsten bör av ovanstående skäl tolereras utan att den enskilde för den sakens skull ska anses vara delvis arbetslös. Vi anser också att andelen arbetslöshet för den som arbetar deltid ska kunna avgöras genom en jämförelse mellan den aktuella inkomsten och den historiska, utan någon utredning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Om den enskildes historiskt beräknade SGI är väsentligt högre än hans eller hennes aktuella inkomst ska han eller hon alltså kunna anses vara delvis arbetslös. Det ska inte spela någon roll vad skillnaden mellan den historiska och den aktuella inkomsten beror på. Jämförelsen ska dock göras med en tillräcklig marginal så att de som har arbetat samma arbetstid hela ramtiden endast i undantagsfall kommer att bedömas vara delvis arbetslösa (om de har haft betydligt högre inkomster under det senaste året än vad de kan förväntas komma att få framöver).

Med tanke på att det kan förekomma stora skillnader mellan branscher och mellan individuella ärenden, framstår det som svårt att bestämma en allmängiltig gräns för detta utifrån att studera empiriska data. Vad som är en tillräcklig marginal för detta ändamål får i

stället avgöras utifrån vad som kan anses ge en rimlig ersättning om den enskilde är frånvarande från det aktuella arbetet på grund av sjukdom, men skulle kunna arbeta i högre omfattning i ett annat arbete.

Vi föreslår att den enskildes aktuella (deltids-) arbete ska anses motsvara hans eller hennes SGI om inkomsten från det aktuella arbetet motsvarar 90 procent av hans eller hennes SGI eller mer. Det motsvarar att den aktuella inkomsten, som ju är 97 procent av den enskildes ordinarie månadslön eller motsvarande normala inkomst per månad, uppgår till 87,5 procent av den historiska.

Om den aktuella inkomsten (efter att ha bestämts till 97 procent av den ordinarie månadslönen eller motsvarande normala månadsinkomsten) motsvarar 87,5 procent av den historiska inkomsten eller mer, kommer alltså den enskilde att kunna få hel ersättning beräknad på den historiska inkomsten. Det kan medföra en något högre ersättning än vad som motsvarar de cirka 80 procent av den enskildes inkomster som kompenseras med förmåner från socialförsäkringen som beräknas på SGI. Så kan det bli om den enskilde till exempel är tjänstledig till 10 procent och arbetar 90 procent och får 90 procent av sin lön. Eftersom en sådan person inte skulle anses vara arbetslös, skulle ersättningen beräknas på 100 procent av hans eller hennes SGI. Eftersom gränsen är just omkring 90 procent kan det dock inte bli fråga om någon faktisk överkompensation i meningen att den enskilde kan komma att få mer i form av sjukpenning än vad han eller hon hade fått genom att arbeta. Ersättningen kommer som mest att motsvara drygt 86 procent av lönen i det aktuella arbetet. Även om den enskilde får behålla 10 procent av sin inkomst i form av sjuklön från arbetsgivaren eller ersättning från en privat försäkring, så kommer den enskilde alltså att göra en viss förlust.

Ställer man upp de båda jämförelserna kommer det då att vara:

Högsta av:

– Aktuell inkomst / (SGI x 0,875)

– Aktuell arbetstid per vecka / 34

Avrundat nedåt till närmsta lägre fjärdedel av 1.

= andelen till vilken den enskilde ska anses vara arbetslös i förhållande till hans eller hennes SGI.

Det innebär att en enskild vars SGI beräknas till 480 000 kronor kommer att betraktas som arbetslös till 25 procent om den aktuella

arbetstiden är mindre än 34 timmar men mer än 25,5 timmar och den aktuella inkomsten samtidigt är mindre än 36 000 kronor per månad, eller om arbetstiden är mindre än 25,5 timmar per vecka och inkomsten är (mindre än 36 000 kronor per månad men) minst 27 000 kronor per månad. Nedan visas gränsvärdena i tabellform för en enskild vars historiska inkomst uppgår till 480 000 kronor.

Tabell 12.1 Exempel gränsvärden bedömning av arbetsförmåga

Aktuell arbetstid	Aktuell månadslön	36 000+ kr	27 000– 36 000 kr	18 000– 27 000 kr	9 000– 18 000 kr	0–9 000 kr
34+ tim/v	Andel av arbetsförmågan som ska bedömas mot arbetslöshet	0	0	0	0	0
25,5–34 tim/v		0	1/4	1/4	1/4	1/4
17–25,5 tim/v		0	1/4	1/2	1/2	1/2
8,5–17 tim/v		0	1/4	1/2	3/4	3/4
0–8,5 tim/v		0	1/4	1/2	3/4	1

Av exemplet i tabellen framgår att den enskilde inte kan anses vara arbetslös alls om hans eller hennes aktuella månadslön eller motsvarande normala månadsinkomst uppgår till 36 000 kronor eller mer, vilket är 90 procent av hans eller hennes historiska inkomst på 480 000 kronor delat med tolv. Den enskilde kan inte heller anses vara arbetslös till någon del om hans eller hennes arbetstid i det aktuella arbetet uppgår till 34 timmar per vecka eller mer.

Det är förstås osannolikt att en enskild skulle tjäna 36 000 kronor per månad på att arbeta färre än 8,5 timmar per vecka, eller arbeta 34 timmar per vecka och ändå inte tjäna mer än 9 000 kronor. För en enskild vars historiska inkomst är lägre, kommer emellertid andelen arbetslöshet att bli lägre vid en lägre arbetstid om den aktuella inkomsten överensstämmer med den historiska. Om den enskildes historiska inkomst i stället skulle vara 240 000 kronor så skulle han eller hon inte anses vara arbetslös alls om han eller hon till exempel arbetade 20 timmar i veckan och tjänade 18 000 kronor i månaden.

En enskild som arbetar mindre än 8,5 timmar per vecka kan teoretiskt sett anses vara helt arbetslös vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning om hans eller hennes månadsinkomst är lägre än 22,5 procent av den genomsnittliga månadsinkomst som han eller hon har haft under ramtiden. Då motsvarar nämligen det aktuella arbetet mindre än en fjärdedel av arbetstiden i ett heltidsarbete (34 tim-

mar) och samtidigt mindre än en fjärdedel av (87,5 procent av) den historiska inkomsten. Under de förutsättningarna kommer den enskilde alltså inte att kunna få kalenderdagsberäknad sjukpenning alls, om inte arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till ett normalt förekommande arbete. Detsamma borde gälla enligt det befintliga regelverket för den som har en skyddad SGI som motsvarar heltidsarbete och som samtidigt har en anställning med en normal arbetstid på mindre än en fjärdedel av en heltid.

Bedömningen av arbetsförmåga för delvis arbetslösa

När man har konstaterat att en enskild är att betrakta som delvis arbetslös ska arbetsförmågan som sagt bedömas proportionerligt, till del i förhållande till det aktuella arbetet och till del i förhållande till normalt förekommande arbete. Liksom enligt det nu gällande regelverket är det arbetsförmågans nedsättning i förhållande till den totala arbetstiden som avgör omfattningen av sjukpenningen.

Nedsättningen av arbetsförmågan ska dock även göras separat beträffande den del av arbetsförmågan som ska bedömas mot det aktuella arbetet och den del av arbetsförmågan som ska bedömas mot normalt förekommande arbete om andelen arbetslöshet bestäms som vi föreslår ovan. Beträffande den del av arbetsförmågan som ska bedömas mot det aktuella arbetet, görs då bedömningen enbart i förhållande till arbetstiden i det arbetet. Saknar den enskilde helt arbetsförmåga i förhållande till det aktuella arbetet kan sjukpenning beviljas i en omfattning som svarar mot den andel till vilken den enskilde anses vara förvärvsarbetande. Om arbetsförmågan är partiellt nedsatt i förhållande till det aktuella arbetet, kommer arbetsförmågan att bedömas i annat än fjärdedelar, om man enbart ser till arbetstiden i det arbetet. Det kan bli aktuellt att bevilja partiell sjukpenning om arbetsförmågan är nedsatt med en tredjedel, hälften, eller helt i förhållande till enbart arbetstiden i det aktuella arbetet, beroende på om den enskilde anses vara arbetslös till 25, 50 eller 75 procent.

Exempel

En enskild har ett deltidsarbete som motsvarar ungefär 75 procent av en normal heltid, det vill säga att arbetstiden är mellan 33 och 26 timmar per vecka. Den enskilde har haft inkomster under ramtiden som i genomsnitt är mer än cirka 11 procent högre än hans eller hennes aktuella månadslön. Han eller hon anses därför vara arbetslös till 25 procent. Det innebär att arbetsförmågan ska bedömas till tre fjärdedelar mot det aktuella deltidsarbetet och till en fjärdedel mot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden.

Om den enskildes arbetsförmåga inte är nedsatt i förhållande till normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, så kan han eller hon ha rätt till sjukpenning i olika omfattning enligt nedan:

- Tre fjärdedels sjukpenning om den enskilde inte kan arbeta alls i det aktuella arbetet.
- Halv sjukpenning om den enskilde kan arbeta som mest en tredjedel av arbetstiden i det aktuella arbetet.
- En fjärdedels sjukpenning om den enskilde kan arbeta som mest två tredjedelar av arbetstiden i det aktuella arbetet.

Beträffande den del av arbetsförmågan som ska bedömas mot arbetslöshet, görs bedömningen alltid mot en arbetstid på 40 timmar per vecka (åtta timmar per dag). Det är dock bara den andel av arbetsförmågan som ska bedömas mot arbetslöshet som kan medföra rätt till sjukpenning på den arbetslösa delen. Om den enskilde till exempel är att betrakta som arbetslös till 50 procent, innebär detta att han eller hon kan få halv sjukpenning i egenskap av arbetslös om han eller hon inte kan arbeta alls i ett normalt förekommande arbete, en fjärdedels sjukpenning om han eller hon kan arbeta högst tio timmar per vecka i ett sådant arbete och halv sjukpenning om han eller hon kan arbeta högst 20 timmar per vecka i ett sådant arbete. För att kunna få mer än halv sjukpenning måste hans eller hennes arbetsförmåga dock även vara nedsatt mot det aktuella arbetet.

Egenföretagare kan inte vara delvis arbetslösa

Egenföretagare bör inte kunna anses vara delvis arbetslösa på samma sätt som anställda. För egenföretagare är kopplingen mellan arbetstid och inkomster ofta inte lika stark som för anställda. En egenföretagares inkomster kan skilja sig åt avsevärt mellan olika år trots att han eller hon arbetar lika mycket i företaget. Därför ska den historiska inkomsten för egenföretagare beräknas på inkomster under en längre ramtid än den historiska inkomsten för anställda, se avsnitt 7.5. Med tanke på detta vore det orimligt om en egenföretagare skulle kunna anses vara delvis arbetslös enbart av den anledningen att den aktuella inkomsten av näringsverksamhet är lägre än den historiska. Av dessa skäl föreslår vi att den historiska inkomsten av näringsverksamhet ska gälla som aktuell inkomst om den därigenom blir högre.

Egenföretagare som helt har upphört med verksamheten ska dock kunna anses vara helt arbetslösa. Den enskilde kan anses ha upphört med verksamheten om den har avvecklats eller att den enskilde har överlåtit företaget till någon annan, eller att den enskilde har tillfälligt har upphört med all verksamhet utom viss nödvändig verksamhet i företaget utan att helt ha avvecklat det. Samma förutsättningar som gäller för att en egenföretagare ska anses vara arbetslös enligt arbetslöshetsförsäkringen ska också gälla för de förmåner som beräknas på SGI. Det innebär att arbetsförmågan i sådana fall ska bedömas mot normalt förekommande arbete och att sjukpenningen ska begränsas till det högsta beloppet för arbetslösa.

En enskild kan också ha upphört med sin verksamhet som egenföretagare men därefter börjat arbeta som anställd eller fortsatt att arbeta i en anställning som han eller hon redan hade. Den historiska inkomsten av näringsverksamhet kan då ingå i hans eller hennes SGI tillsammans med en historisk eller aktuell inkomst av anställning. Då är den enskilde att betrakta som kombinator i SGI-sammanhang. Under de förutsättningarna kan den enskilde också anses vara delvis arbetslös, se vidare nedan.

Kombinatorer

Den vars SGI består av både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet kan i socialförsäkringssammanhang kallas för kombinator. För kombinatorer bedöms arbetsförmågan enligt de nu

gällande reglerna i förhållande till den sammanlagda arbetstiden i arbetet som anställd och arbetet i det egna företaget. Om den försäkrade bedöms ha rätt till sjukpenning så beräknas sjukpenningen på den enskildes hela SGI, oavsett om den enskilde bara är sjukskrivnen från det egna företaget eller bara från anställningen eller från både och.

Det är alltså i regel nödvändigt för Försäkringskassan att bestämma en normal arbetstid för arbetet i det egna företaget för att kunna bedöma arbetsförmågan (såtillvida det inte är uppenbart att sjukdomen förhindrar den enskilde att arbeta överhuvudtaget). Det finns ofta inget annat sätt att bestämma en arbetstid för en egenföretagare än att han eller hon själv uppskattar hur mycket tid han eller hon lägger ned på att arbeta i företaget. Om den enskildes uppgifter inte verkar rimliga eller om det annars finns någon särskild anledning att ifrågasätta dem kan Försäkringskassan begära att den enskilde styrker uppgiften på något sätt. Till exempel kan den enskilde i olika sammanhang behöva styrka att han eller hon har en högre arbetstid i företaget än vad som motsvarar ett heltidsarbete för en anställd.¹⁵

För den som kombinerar arbete som anställd och arbete i eget företag är det den sammanlagda arbetstiden som används vid bedömningen av arbetsförmågens nedsättning. Om den enskilde brukar jobba 25 timmar i veckan som anställd och 15 timmar i veckan i det egna företaget kan alltså arbetsförmågan anses vara nedsatt med hälften om den enskilde kan arbeta högst 20 timmar på grund av sjukdomen, oavsett om den enskilde då kan arbeta alla 15 timmarna i det egna företaget men inte mer än 5 timmar i anställningen, eller om den enskilde inte kan arbeta alls i det egna företaget och kan arbeta högst 20 timmar i anställningen. Eller, för den delen om den enskilde kan arbeta fem timmar i det egna företaget och 15 timmar i anställningen, eller någon annan kombination.

Detta sätt att bedöma arbetsförmågan är både bra och dåligt. Det är framför allt bra i de situationer då sjukdomen innebär att den enskilde kan arbeta bara en viss tid, oavsett vilka arbetsuppgifter det är fråga om. Det är mindre bra när arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till specifika arbetsuppgifter, till exempel enbart arbetsuppgifterna i företaget eller arbetsuppgifterna i anställningen. Om sjukdomen skulle förhindra arbete i det egna företaget för den enskilde som normalt arbetar 15 timmar i företag och 25 timmar i anställning,

¹⁵ Jfr uppbyggnadsskede och normal arbetstid vid bedömning av rätten till föräldrapenning.

så skulle högst en fjärdedels sjukpenning kunna beviljas eftersom den enskilde skulle ha förmåga att arbeta mer än halva sin sammanlagda arbetstid. Om arbetsförmågan i stället var nedsatt i förhållande till anställningen men inte i förhållande till företaget skulle halv sjukpenning kunna beviljas, men inte mer.

Inkomsten i det egna företaget och i anställningen kan också skilja sig åt. Den enskilde kanske till exempel bara lägger en tredjedel av sin normala arbetstid på arbete i företaget, men inkomsterna från företaget motsvarar hälften av den enskildes sammanlagda inkomster.

Om ersättningen skulle kunna bedömas och beräknas separat för de två olika inkomsttyperna skulle ersättningen sannolikt bättre svara mot inkomstförlusten i många fall. Vi har därför övervägt att separera ersättningarna helt, på så vis att den enskilde kan söka ersättning antingen som egenföretagare eller som anställd, eller båda två samtidigt. Bedömningen av rätten till sjukpenning och andra förmåner skulle då göras separat för varje inkomsttyp och beräknas separat. Sjukpenning som beviljades för sjukfrånvaro från det egna företaget skulle då beräknas endast på inkomst av näringsverksamhet och sjukpenning som beviljades för sjukfrånvaro från anställningen skulle då beräknas endast på inkomst av anställning. Det skulle dock innebära att grunderna för bedömning av rätt till sjukpenning skulle behöva förändras jämfört med vad som gäller i dag. Det kunde också innebära svårigheter att synkronisera olika typer av ersättning som utges av olika anledningar, till exempel sjukfrånvaro från det egna företaget i kombination med frånvaro för vård av sjukt barn från anställningen eller liknande.

Ett alternativ vore att även fortsättningsvis hålla SGI enhetlig och betala ut sjukpenning utifrån den totala omfattningen av nedsättningen, men att dela in arbetsförmågan i olika andelar som avrundades till jämna fjärdedelar och sedan justera sjukpenningbeloppet utifrån vilken del av arbetsförmågan som bedömdes nedsatt. Det skulle likna det vi föreslår beträffande delvis arbetslöshet. Efter att ha testat några olika modeller för en sådan konstruktion har vi funnit att det skulle ge mer pricksäker ersättning i vissa situationer, men inte alla. Det skulle också uppstå situationer då ersättningen blev sämre än i dag. Sammantaget har vi inte sett att de vinster i form av mer rättvisande ersättning som en sådan ordning skulle medföra beträffande vissa situationer skulle uppväga den ökade grad av komplexitet som regelsystemet skulle medföra.

Vi föreslår i stället att arbetsförmågan för kombinatorer även fortsättningsvis ska bedömas i förhållande till den sammanlagda normala arbetstiden i anställningen och i det egna företaget.

Kombinatorer som är delvis arbetslösa

En kombinator kan också vid ersättningstillfället ha slutat arbeta som anställd eller gått ned i arbetstid som anställd men fortsätta arbeta oförändrat i det egna företaget. Han eller hon kan också helt ha slutat bedriva näringsverksamhet men fortsatt arbeta som anställd. Under de förutsättningarna kan den enskilde anses vara delvis arbetslös, och i så fall ska arbetsförmågan bedömas delvis i förhållande till ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden.

Liksom för anställda ska andelen arbetslöshet för en kombinator avgöras dels av den aktuella arbetstiden, dels av den aktuella inkomsten. Eftersom det är den totala arbetsförmågan som ska bedömas ska bedömningen av andelen arbetslöshet göras genom en jämförelse av den sammanlagda arbetstiden och arbetstiden i ett heltidsarbete (34 timmar per vecka), samt av den sammanlagda aktuella inkomsten och den sammanlagda historiska inkomsten.

En viktig skillnad mellan bedömningen av arbetslöshet för kombinatorer och för anställda, är att den historiska inkomsten av näringsverksamhet ska räknas i stället för den aktuella vid bedömningen av graden av arbetslöshet, om den är högre än den aktuella inkomsten av näringsverksamhet. Anledningen till det är att man inte kan anses vara delvis arbetslös i förhållande till verksamheten som egenföretagare, samt att inkomster av näringsverksamhet inte nödvändigtvis har samma koppling till arbetstid eller omfattning av arbetsinsatsen som inkomster av anställning. Att den enskildes aktuella inkomst av näringsverksamhet är lägre än hans eller hennes historiska inkomst av näringsverksamhet ska därför inte tas som intäkt för att han eller hon har minskat sin arbetstid i det egna företaget.

Beräkningen av graden av arbetslöshet för kombinatorer blir därför så här:

Högsta av:

- Sammanlagd aktuell arbetstid i anställningen och det egna företaget, delat med 34.

- Sammanlagd aktuell inkomst av anställning och näringsverksamhet (varvid historisk inkomst av näringsverksamhet räknas som aktuell inkomst av näringsverksamhet om den är högre) delat med 87,5 procent av sammanlagd historisk inkomst av anställning och näringsverksamhet.
Avrundat nedåt till närmsta fjärdedel av 1.

Vid beräkningen av historisk inkomst av anställning och historisk inkomst av näringsverksamhet ska också beaktas de särskilda reglerna för beräkning av inkomst för kombinatorer, som beskrivs nedan. Dessa ger att de historiska inkomsterna av vardera typ av inkomst under vissa förutsättningar ska justeras utifrån ökade aktuella eller senare tillkomna inkomster av den andra typen.

Exempel (1)

En enskild har under de senaste åren haft en egen firma som han eller hon har arbetat i vid sidan av att periodvis också arbeta i olika anställningar. När den enskilde söker sjukpenning arbetar han eller hon deltid i en anställning, och bedriver näringsverksamheten som vanligt på deltid. Inkomst- och arbetssituationen ser ut så här:

Historisk inkomst av anställning: 360 000 kronor

Aktuell månadslön anställning: 15 000 kronor

Aktuell arbetstid anställning: 10 timmar per vecka.

Historisk inkomst av näringsverksamhet: 70 000 kronor.

Inkomst av näringsverksamhet under innevarande

år: 75 000 kronor.

Aktuell arbetstid näringsverksamhet: 10 timmar per vecka.

För att beräkna eventuell andel arbetslöshet läggs de aktuella inkomsterna och de aktuella arbetstiderna ihop:

Sammanlagd historisk inkomst: 430 000 kronor

(360 000 + 70 000)

Sammanlagd aktuell inkomst: 247 300 kronor

$((75\ 000 + 15\ 000 \times 12) \times 0,97)$

Sammanlagd arbetstid: 20 timmar per vecka (10 + 10)

Aktuell inkomst/historisk inkomst = $247\ 300 / 430\ 000$

= 57,5 procent

Aktuell arbetstid/heltidsarbete = $20/34 = 58,8$ procent

Högsta = 58,8 procent

Avrundat nedåt till närmsta fjärdedel = 50 procent

Andel arbetslös: 50 procent

Exempel (2)

En enskild arbetar omväxlande som anställd och som egenföretagare. När den enskilde söker sjukpenning har han eller hon ingen pågående anställning utan arbetar endast i det egna företaget, inkomst- och arbetssituationen ser ut så här:

Historisk inkomst av anställning: 150 000 kronor

Aktuell månadslön anställning: 0 kronor

Aktuell arbetstid anställning: 0 timmar per vecka.

Historisk inkomst av näringsverksamhet: 150 000 kronor.

Inkomst av näringsverksamhet under innevarande år: 150 000 kronor

Aktuell arbetstid näringsverksamhet: 40 timmar per vecka.

För att beräkna eventuell andel arbetslöshet läggs de aktuella inkomsterna och de aktuella arbetstiderna ihop:

Sammanlagd historisk inkomst: 300 000 kronor
(150 000 + 150 000)

Sammanlagd aktuell inkomst: 145 500 kronor
((0 + 150 000) * 0,97)

Sammanlagd arbetstid: 40 timmar per vecka (0 + 40)

Aktuell inkomst/historisk inkomst = $145\,500 / 300\,000$
= 48,8 procent

Aktuell arbetstid/heltidsarbete = $40 / 34 = 100$ procent

Högsta = 100 procent

Avrundat nedåt till närmsta fjärdedel = 100 procent

Andel arbetslös: 0 procent

Bedömning av arbetsförmågan vid tjänstledighet utan betalning

För en enskild som är tjänstledig från en anställning, utan lön, bedöms arbetsförmågan enligt nuvarande regler mot arbete som normalt förekommer på arbetsmarknaden.¹⁶ Det som har sagts om bedömningen av arbetsförmågan för arbetslösa och delvis arbetslösa ska därför tillämpas på samma sätt för de som är helt eller delvis tjänstlediga.

För de som är föräldralediga och som skulle ha fått föräldrapenning, ska dock arbetsförmågan bedömas på ett annat sätt, se under rubriken föräldralediga nedan.

Om tjänstledigheten avser sådana studier som avses i avsnitt 11.2.4, så ska sjukpenningen arbetstidsberäknas under hela sjukperioden. Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning görs då per dag och sjukpenningen beräknas per timme som den enskilde skulle ha arbetat.

Bedömning av arbetsförmågan för föräldralediga

För de som är föräldralediga och som skulle ha fått föräldrapenning ska arbetsförmågan bedömas mot förmågan att vårda barnet.¹⁷ För dessa ska den normala arbetstiden därför inkludera dels den omfattning av föräldrapenning som de annars skulle ha fått, dels den aktuella arbetstiden vid aktuell tjänstgöringsgrad.

Det innebär att en enskild som arbetar tjugo timmar i veckan vid den aktuella tjänstgöringsgraden och som också tar ut föräldrapenning för 2,5 dagar per vecka bör kunna få sjukpenning motsvarande en arbetstid på 40 timmar per vecka, oavsett vilken arbetstid som anställningen omfattar. Det spelar alltså ingen roll om den enskilde är anställd med en arbetstid på 40 timmar per vecka och är tjänstledig till hälften eller om han eller hon är anställd med en arbetstid på till exempel 25 timmar per vecka och är tjänstledig med 20 procent. På motsvarande sätt ska arbetsförmågan bedömas mot en aktuell arbetstid på 26,67 timmar per vecka för en enskild som under tjänstledigheten arbetar 20 timmar per vecka och som tar ut en fjärdedels föräldrapenning per dag.

Den aktuella arbetstiden utökas alltså till att inkludera föräldrapenningen genom att antalet timmar som den enskilde skulle ha arbetat vid den aktuella tjänstgöringsgraden delas med talet 1 minskat

¹⁶ Prop. 2007/08:136 s. 100 f.

¹⁷ 27 kap 52 § SFB.

med omfattningen av föräldrapenningen. Tillvägagångssättet är det samma som föreslås vid beräkning av arbetstidsberäknad ersättning. Efter det att den aktuella arbetstiden på så sätt har beräknats till att inkludera tid då den enskilde skulle ha fått föräldrapenning, kan den eventuella resterande andel av arbetsförmågan som ska bedömas mot tjänstledighet beräknas på det sätt som andelen arbetslöshet fastställs enligt det ovanstående i detta avsnitt.

Det bör också påpekas att enskilda kan få föräldrapenning utan att vara tjänstlediga. En enskild som arbetar deltid behöver inte minska sin arbetstid alls för att kunna ta ut föräldrapenning i förhållande till en normal arbetstid som han eller hon inte arbetar. Även för dessa ska arbetsförmågan vid sjukpenning bedömas mot en arbetstid som inkluderar föräldrapenningen. Den enskilde kan alltså inte få hel sjukpenning och halv föräldrapenning samtidigt.

12.2.2 Beräkning av ersättning till delvis arbetslösa

Utredningens förslag: För den som är delvis arbetslös ska partiell sjukpenning, som utges för den del som motsvarar anställning eller egenföretagande räknas upp med en faktor. Faktorn erhålls genom att den aktuella inkomsten delas med den del av den historiska inkomsten som motsvarar förvärvsarbete.

På samma sätt ska sjukpenning som utges för den del som motsvarar arbetslöshet räknas ned med en faktor som erhålls genom att mellanskillnaden mellan den historiska och den aktuella inkomsten delas med den del av den historiska inkomsten som motsvarar arbetslöshet. Om det framräknade beloppet överstiger en motsvarande andel av 543 kronor, ska sjukpenningen till den del den avser arbetslöshet i stället beräknas till den motsvarande andelen av 543 kronor.

Skälen för utredningens förslag

Beräkning av sjukpenning för delvis arbetslösa enligt nu gällande regler

Enligt det nu gällande regelverket ska sjukpenning till en arbetslös person begränsas till som mest 543 kronor per dag. Syftet är att arbetslösa inte ska tjäna på att vara sjukskrivna i jämförelse med att stå till arbetsmarknadens förfogande. Begränsningen syftar till att ersättningen vid sjukdom närmare ska motsvara det faktiska inkomstbortfall som den enskilde har i form av att arbetslöshetsersättning inte betalas ut under sjukperioden. (Prop. 2002/03:100 s. 175–176). Beloppet på 543 kronor har valts utifrån att den högsta inkomstrelaterade ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen var 910 kronor de första 100 dagarna i en ersättningsperiod och 760 kronor därefter när beloppet bestämdes. En fullständig harmonisering av ersättningsarna ansågs inte vara möjlig av administrativa skäl (prop. 2014/15:99 s. 89), därför anpassades sjukpenningen till det lägsta av dessa belopp. 543 kronor för sju dagar per vecka är lika mycket som 760 kronor för fem dagar per vecka.

I samband med pandemin under 2020 höjdes de högsta beloppen för arbetslöshetsersättning tillfälligt. De högre beloppen har sedan kvarstått trots att pandemin är förbi. Begränsningen av sjukpenningen har dock inte anpassats till de högre beloppsgränserna inom arbetslöshetsförsäkringen, utan är fortfarande 543 kronor per dag.

Om sjukpenning betalas ut till en person som är delvis arbetslös så begränsas den del av sjukpenningen som motsvarar andelen arbetslöshet, till motsvarande andel av 543 kronor. Arbetslöshetens andel beräknas genom att den enskildes aktuella inkomster delas med hans eller hennes SGI.

Exempel

En enskild har en skyddad SGI på 360 000 kronor och en deltidsanställning med en månadslön på 20 000 kronor. Den enskilde betraktas som arbetslös till en tredjedel. Det innebär att en tredjedel av den enskildes sjukpenning ska begränsas till en tredjedel av 543 kronor. Hel sjukpenning beräknad på 360 000 kronor är 765 kronor per dag. En tredjedel av detta, 255 kronor, ska begränsas till en tredjedel av 543 kronor, det vill säga till som mest 181 kronor. Den sammanlagda sjukpenningen blir 691 kronor per dag.

I övrigt är det bedömningen av arbetsförmågans nedsättning som avgör i vilken omfattning sjukpenning kan lämnas till den som är delvis arbetslös. Arbetsförmågan bedöms i förhållande till den enskildes normala arbetstid, som vid partiell arbetslöshet är det den arbetstid som den enskilde hade i det arbete eller de arbeten som låg till grund för hans eller hennes SGI. Arbetstiden i det arbete som den enskilde har vid det tillfälle då sjukpenningen blir aktuell, är emellertid med nödvändighet lägre än denna (annars skulle den enskilde inte kunna ha en skyddad SGI från tidigare arbete eftersom SGI-skydd förutsätter förvärvsavbrott eller inskränkning av förvärvsarbete). Det innebär att en del av den arbetstid, i förhållande till vilken arbetsförmågan ska bedömas, inte motsvaras av något aktuellt arbete. Till den delen bedöms arbetsförmågan mot arbetslöshet, det vill säga mot ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden. Om arbetsförmågan är nedsatt i förhållande till det förra men inte till det senare, får den enskilde sjukpenning i lägre omfattning än hel.

Beräkningen av sjukpenning görs alltså dels utifrån omfattningen av sjukpenningen, som i förekommande fall avgörs av andelen arbetslöshet mätt i arbetstid, och dels utifrån begränsningen av sjukpenningbeloppet, som avgörs av andelen arbetslöshet mätt i pengar. Det kan därigenom uppstå situationer då den enskilde får lägre ersättning på grund av att han eller hon omfattas av SGI-skydd och bedöms vara delvis arbetslös, än vad han eller hon skulle ha fått om han eller hon inte hade omfattats av SGI-skydd, och följaktligen ha en lägre SGI. Då skulle nämligen hela arbetsförmågan bedömas mot det befintliga arbetet och den enskilde skulle kunna få hel sjukpenning. Effekten kan demonstreras genom nedanstående exempel:

Exempel

En enskild har en SGI på 360 000 kronor från ett arbete på 30 timmar per vecka, som han eller hon skyddar genom att vara aktivt arbetssökande. Han eller hon har också ett pågående arbete på deltid, där månadslönen är 20 000 kronor och arbetstiden uppgår till 18 timmar per vecka. Den enskildes arbetsförmåga bedöms i förhållande till det aktuella deltidsarbetet beträffande 18 timmar per vecka och i förhållande till normalt förekommande arbete till den del den enskilde är arbetslös, dvs. de resterande 12 timmarna per vecka (30 timmar – 18 timmar = 12 timmar).

Om den enskilde trots sjukdomen bedöms kunna arbeta i ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, men inte kan arbeta alls i sitt deltidsarbete, så är den enskildes arbetsförmåga nedsatt med 60 procent ($18 / 30 = 0,6$). Han eller hon kan då få halv sjukpenning, eftersom hans eller hennes arbetsförmåga är nedsatt med minst hälften men inte med tre fjärdedelar.

Halv sjukpenning beräknat på en SGI på 360 000 blir cirka 382 kronor per dag. Det motsvarar förlust av en inkomst på 15 000 kronor per månad. En tredjedel av sjukpenningen ska dessutom begränsas till maxbeloppet för arbetslösa. Sjukpenningen blir då 345 kronor per dag. Om den enskilde inte hade haft en skyddad SGI så hade han eller hon i stället fått hel sjukpenning beräknat på en SGI på 240 000 kronor. Sjukpenningen hade då blivit 510 kronor per dag, motsvarande en inkomst på 20 000 kronor per månad.

Överväganden

Enligt det nu gällande regelverket kan den som har ett arbete, men som tidigare har haft ett arbete i högre omfattning och som har omfattats av SGI-skydd oavbrutet sedan dess, få lägre ersättning vid sjukdom än den som tidigare inte haft ett arbete i högre omfattning eller som har underlåtit att omfattas av SGI-skydd oavbrutet. Det anser vi inte vara rimligt. För den vars arbetsförmåga är nedsatt i förhållande till ett aktuellt arbete, bör sjukpenningen inte kunna bli lägre bara för att han eller hon har arbetat tidigare och därför har en högre historisk SGI, än vad den skulle bli om han eller hon inte hade arbetat tidigare.

Det kan också påpekas att de nuvarande bestämmelserna innebär att en enskild som är delvis arbetslös men klarar att arbeta i sin aktuella anställning kan få en högre ersättning än vad som motsvarar inkomstförlusten i förhållande till hans eller hennes SGI. Så kan det bli det om den enskilde är sjukskriven endast till den del som motsvarar arbetslöshet. Det beror på att sjukpenningen beräknas i fjärdedelar av SGI och den enskilde i så fall samtidigt tjänar pengar från sitt aktuella arbete. Till exempel: om arbetstiden i det aktuella arbetet motsvarar hälften av arbetstiden i det arbete eller de arbeten som låg till grund för den enskildes SGI, men inkomsten i det aktuella ar-

betet är högre än halva den enskildes SGI, blir sjukpenningen tillsammans med inkomsten från det befintliga arbetet sammanlagt högre än vad som motsvarar hans eller hennes SGI. Det bör vara mindre vanligt att detta inträffar, och det motverkas sannolikt i de flesta fall av att sjukpenningen begränsas till maxbeloppet för arbetslösa. Det är emellertid även i den situationen bara en del av sjukpenningen som begränsas till maxbeloppet för arbetslösa, trots att den enskilde enbart får sjukpenning i egenskap av arbetslös.

Beräkning av sjukpenning till helt och delvis arbetslösa

Enligt vad vi föreslår i avsnitt 12.2.1, ska andelen arbetslöshet för en enskild som söker sjukpenning beräknas utifrån aktuell arbetstid i jämförelse med ett heltidsarbete och utifrån aktuell inkomst i jämförelse med historisk inkomst. Andelen arbetslöshet ska avrundas till närmsta högre fjärdedel av 100 procent. Därefter ska arbetsförmågan bedömas per dag eller över en längre period i enlighet med de regler som gäller nu. Om den enskildes arbetsförmåga är nedsatt endast i förhållande till hans eller hennes aktuella arbete, ska sjukpenning utgå i en omfattning som svarar mot den andel av arbetsförmågan som bedöms som anställd eller som egenföretagare.

Andelen arbetslöshet avrundas uppåt, för att undvika överkompensation. Det innebär dock att det i stället kan uppstå en sådan underkompensation som beskrivs ovan. För att kompensera för detta ska sjukpenningen, när den betalas ut till en enskild som är delvis arbetslös, multipliceras med en faktor som kompenserar för avrundningen.

Faktorn beräknas genom att ett belopp som motsvarar den andel av SGI som avser anställning eller egenföretagande delas med den aktuella inkomsten. När sjukpenning beviljas på den del som avser anställning eller egenföretagande multipliceras den med faktorn.

Exempel

En enskild har en historiskt beräknad SGI på 360 000 kronor. Han eller hon har också ett arbete med en månadslön på 20 000 kronor och en arbetstid på 18 timmar per vecka. Den enskilde anses vara arbetslös till hälften. Om den enskilde inte kan arbeta alls i sitt aktuella arbete, men kan arbeta i ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, så kan han eller hon få halv sjukpenning.

Halv sjukpenning beräknad på en SGI på 360 000 kronor blir cirka 382 kronor per dag, vilket motsvarar förlust av en inkomst på 15 000 kronor per månad. När sjukpenningen ska betalas ut multipliceras den dock med 1,2933 (hälften av 360 000 delat med 232 800). Den halva sjukpenningen blir då 495 kronor per dag, vilket motsvarar en månadslön på cirka 19 400 kronor, 97 procent av den enskildes aktuella månadslön.

Även den del av sjukpenningen som avser arbetslöshet ska räknas om med en faktor. Faktorn för den delen av sjukpenningen är mellanskillnaden mellan den aktuella inkomsten och SGI, delad med andelen arbetslöshet. Om det skulle ge en högre sjukpenning än 543 kronor gånger andelen arbetslöshet, så ska sjukpenningen i stället beräknas till 543 kronor gånger andelen arbetslöshet.

Exempel

En enskild har en historiskt beräknad SGI på 360 000 kronor. Han eller hon har också ett arbete med en månadslön på 20 000 kronor och en arbetstid på 18 timmar per vecka. Den enskilde anses vara arbetslös till hälften. Om den enskilde inte kan arbeta alls i något normalt förekommande arbete, och inte heller i sitt aktuella arbete, så kan han eller hon få hel sjukpenning. Den del av sjukpenningen som avser anställning eller egenföretagande beräknas som i exemplet ovan. Den del som avser arbetslöshet beräknas enligt nedan.

När sjukpenningen ska betalas ut multipliceras den arbetslösa delen (i detta fall 50 procent av sjukpenningen) med en faktor på 0,7075. Faktorn erhålls genom att 127 200 (mellanskillnaden mellan den enskildes SGI på 360 000 minus den aktuella inkomsten på 232 800), delas med 180 000 (andelen av den enskildes SGI

som avser arbetslöshet, det vill säga hälften av 360 000). Den sjukpenning som avser den arbetslösa delen blir då 270 kronor per dag.

Genom denna omräkning blir den sjukpenning som avser anställning eller egenföretagare 495 kronor och den sjukpenning som avser arbetslöshet 270 kronor. Tillsammans blir det 765 kronor, vilket motsvarar en förlorad inkomst på cirka 30 000 kronor per månad, eller 360 000 kronor på ett år.

Till den del sjukpenningen avser arbetslöshet ska den också begränsas till maxbeloppet för arbetslösa. Det sker genom att en andel av 543 som motsvarar andelen arbetslöshet används i stället för det ersättningsbelopp som räknas fram genom faktoromräkningen, om det senare skulle bli högre. I exemplet ovan skulle den sjukpenning som avser den arbetslösa delen bli 270 kronor sedan den räknats om med faktorn. Hälften av 543 kronor är 271,5 kronor, varför det inte blir aktuellt att begränsa sjukpenningen till maxbeloppet för arbetslösa. Den sjukpenning som betalas ut på den arbetslösa delen motsvarar i alla fall eventuell arbetslöshetsersättning som den enskilde får som arbetslös på halvtid.

Sammanfattningsvis kommer ersättningen alltså att bättre återspegla inkomstförlusten för en enskild som arbetar deltid och har lägre inkomster än tidigare, än vad som är fallet med nu gällande regler. Det bör också bli lättare för den enskilde att förutse utfallet om han eller hon är sjukskriven från sitt aktuella arbete utan att för den sakens skull vara förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande i övrigt, eftersom ersättningen då kommer att motsvara 97 procent av lönen i det aktuella arbetet.

Det nu föreslagna innebär att Försäkringskassan måste ta hänsyn till om sjukpenningen avser arbetslösa delen eller den anställda eller egenföretagardelen när sjukpenningbeloppet beräknas. Med nu gällande regler behövs inte det, det är tillräckligt att Försäkringskassan känner till vilka inkomster av arbete den enskilde har och att han eller hon har en högre, skyddad, SGI. En del av sjukpenningbeloppet begränsas sedan till maxbeloppet för arbetslösa utan hänsyn till om sjukpenningen avser den arbetslösa delen eller den förvärvsarbetande delen.

Huruvida den sjukpenning som beviljas avser den arbetslösa eller den förvärvsarbetande delen eller både och är emellertid någonting som Försäkringskassan mycket väl bör känna till, eftersom den har be-

dömt arbetsförmågans nedsättning i förhållande till det aktuella arbetet och i förhållande till arbetslöshet för att kunna bevilja sjukpenning. Att använda den vetskapen vid beräkningen av sjukpenningbeloppet borde inte vara omöjligt. Man kan föreställa sig till exempel att den andel av sjukpenningen som avser arbetslöshet registreras i utbetalningssystemet i samband med att det registreras att sjukpenning har beviljats i en viss omfattning. Beräkningen av sjukpenningbeloppet bör sedan kunna göras automatiskt vid utbetalningen. Det kan förstås kräva viss systemutveckling från Försäkringskassans sida, men det bör inte innebära att några ytterligare utrednings- eller handläggningsmoment tillkommer i förhållande till det nu gällande regelverket (utom möjligen nämnda registrering i utbetalningssystem eller liknande).

12.3 240-dagarsvillkoret i föräldrapenningen

Utredningens förslag:

Nuvarande lydelse (35 § 1, SFB):

Föräldrapenning lämnas på sjukpenningnivån, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning (240-dagarsvillkoret), kvarstår med ett tillägg:

240-dagarsvillkoret enligt 35 § 1 ska anses uppfyllt även för en enskild som sammanlagt har fått inkomster på en nivå som minst motsvarar en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning, under de tolv kalendermånader som närmast föregår förlossningen eller den förväntade förlossningen. Vidare ska den enskilde ha fått minst en åttondel av detta belopp före den sjunde kalendermånaden innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske och minst en ytterligare åttondel av beloppet före var och en av de därpå följande månaderna innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske.

Skälen för utredningens förslag

12.3.1 Dagens regelverk

Föräldraförsäkringen har ett särskilt kvalifikationsvillkor när det gäller föräldrapenning. För att föräldrapenning ska beviljas på SGI-nivå måste SGI:n ha varit över en viss nivå under ett visst antal månader innan ett barns födelse. Detta villkor kallas 240-dagarsvillkoret och finns för att inte en person precis ska hinna påbörja ett arbete som kan antas vara mer än 6 månader eller årligen återkommande, och kunna få föräldrapenning i 390 dagar på SGI-nivå.

Villkoret innebär att för att föräldrapenning ska kunna lämnas på sjukpenningnivån måste föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen, ha varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning (180 kronor per dag). Sjukpenning överstigande lägstanivån motsvarar en årsinkomst på cirka 85 000 kronor i minst 240 dagar i följd innan barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen. Om det villkoret inte är uppfyllt lämnas ersättning på grundnivå, 250 kronor om dagen, under de första 180 dagarna som används för barnet.

En person kan dock uppfylla 240-dagarsvillkoret, men ändå få ersättning i enlighet med grundnivån. Det gäller om en försäkrad person har en SGI som motsvarar en ersättning på sjukpenningnivå som understiger grundnivån, t.ex. med 200 kronor per dag. Personen får i det fallet ersättning enligt grundnivån, vilket denne hade fått även om 240-dagarsvillkoret i den delen inte hade uppfyllts. Eftersom personen inte uppfyller 240-dagarsvillkoret om viss nivå på sjukpenning kan denne inte få en högre föräldrapenning under de första 180 dagarna som används för barnet även om inkomsten och därmed SGI:n skulle bli högre under denna period.

12.3.2 Dagens regelverk i relation till våra förslag

Vår bedömning är att intentionen med dagens regel är fortsatt relevant och den skulle i princip kunna behållas i dess nuvarande form. Dock, då vårt regelsystem bygger på att SGI kan fastställas på historiska inkomster, och att dessa kan variera av olika skäl, gör vi bedöm-

ningen att det bör finnas en viss flexibilitet som kompletterar dagens regelverk. Det kan uppstå situationer där en inkomst uteblir av olika skäl men där personen ändå arbetar. Till exempel om en löneutbetalning skulle missas av arbetsgivaren. Vår bedömning är att dagens regel bör kompletteras med en regel som undviker att personer inte skulle uppfylla 240-dagarsvillkoret på grund av skäl som dessa, men att intentionen med regeln till viss del bibehålls.

Om endast historiska inkomster hade legat till grund för att få en SGI hade eventuellt inte 240-dagarsvillkoret behövts. Om en person enligt våra förslag skulle fått en historisk SGI i enlighet med vad denne haft för inkomster under de senaste tolv månaderna, hade denna SGI resulterat i en viss ersättningsnivå i paritet med hur inkomsterna sett ut under ramtiden. Detta bedömer vi inte är ett problem i sig. Dock, då vi bibehåller möjligheten att en SGI ska kunna fastställas på framtida inkomster är det vår bedömning att 240-dagarsvillkoret bör kvarstå i någon form. Detta för att undvika att personer med en enstaka månadsinkomst kan få en SGI enligt framtida inkomster precis innan en period av planerad föräldradighet.

Om dagens regelverk inte kompletteras ser vi dock att vissa grupper som faktiskt har inkomster och som uppfyller kraven i genomsnitt, men där det finns enstaka månader utan inkomst, med dagens regelverk hamnar utanför möjligheten till att ta del av förmånen på SGI-nivå.

12.3.3 Förslag på ny 240-dagarsregel

Vårt förslag innebär att vi kompletterar dagens regel om att en SGI ska kunna fastställas och vara aktuell under 240 dagar på minst högre än lägstanivån. Vår bedömning är att vårt förslag innebär en viss ökad flexibilitet jämfört med dagens regelverk. Detta genom att förslaget dels inte uteslutande beaktar att en SGI-nivå ska finnas på en viss nivå under en viss begränsad tid på åtta månader, utan även att inkomster under en viss tid ska beaktas. Vidare så kan inkomsterna variera mer under denna period så länge villkoret för ett totalbelopp uppfylls.

Vi kompletterar alltså nuvarande regeln (35 § 1 i SFB) som lyder: Föräldrapenning lämnas på sjukpenningnivån, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för sjukpenning enligt

6 kap. 6 § 3 och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning (240-dagarsvillkoret), med ett tillägg som lyder:

240-dagarsvillkoret enligt 35 § 1 ska anses uppfyllt även för en enskild som sammanlagt har fått inkomster på en nivå som minst motsvarar en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning, under de tolv kalendermånader som närmast föregår förlossningen eller den förväntade förlossningen. Vidare ska den enskilde har fått minst en åttondel av detta belopp före den sjunde kalendermånaden innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske och minst en ytterligare åttondel av beloppet före var och en av de därpå följande månaderna innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske.

Det innebär med andra ord för år 2023 att:

För att 240-dagarsvillkoret ska anses uppfyllt enligt vårt kompletterande förslag måste personen ha inkomster på minst cirka 85 000 kronor under de tolv månader som närmast föregår förlossningen, och

- de sammanlagda inkomsterna under månad 1–5 i tolv månadersperioden (åtta till tolv månader innan förlossningen) måste uppgå till minst 10 625 kronor (en åttondel av 85 000),
- de sammanlagda inkomsterna under månad 1–6 i tolv månadersperioden (sju till tolv månader innan förlossningen) måste uppgå till minst 21 250 kronor (två åttondelar av 85 000),
- de sammanlagda inkomsterna under månad 1–7 i tolv månadersperioden (sex till tolv månader innan förlossningen) måste uppgå till minst 31 875 kronor (tre åttondelar av 85 000),
- de sammanlagda inkomsterna under månad 1–8 i tolv månadersperioden (fem till tolv månader innan förlossningen) måste uppgå till minst 42 500 kronor (fyra åttondelar av 85 000),
- de sammanlagda inkomsterna under månad 1–9 i tolv månadersperioden (fyra till tolv månader innan förlossningen) måste uppgå till minst 53 125 kronor (fem åttondelar av 85 000),

- de sammanlagda inkomsterna under månad 1–10 i tolv månadersperioden (tre till tolv månader innan förlossningen) måste uppgå till minst 63 750 kronor (sex åttondelar av 85 000), och
- de sammanlagda inkomsterna under månad 1–11 i tolv månadersperioden (två till tolv månader innan förlossningen) måste uppgå till minst 74 375 kronor (sju åttondelar av 85 000).

Ovanstående ger att villkoret anses uppfyllt om man har tjänat 7 085 kronor per månad i tolv månader (vilket skulle ge en SGI på 85 000 kronor) *eller* att man kan ha tjänat 10 625 kronor per månad i åtta månader (vilket också ger en SGI på 85 000 kronor) *eller* att man har tjänat till exempel 42 500 kronor per månad i två månader, men då måste åtminstone den ena av dessa månader vara senast månad åtta före förlossningen.

Ett exempel: En person har variabla inkomster under tiden för förlossning eller beräknad förlossning enligt tabell 12.2.

Tabell 12.2 Exempel 240-dagarsvillkoret. En person som uppfyller vårt förslag på 240 dagarsvillkoret. Detta trots att för vissa månader är inkomsten lägre än 7 085 kronor

Månad innan förlossning	Inkomst	Sammanlagd inkomst	Villkor inkomst
12	15 000	15 000	
11		15 000	
10	12 500	27 500	
9		27 500	
8		27 500	10 625
7	6 000	33 500	21 250
6	7 000	40 500	31 875
5	6 000	46 500	42 500
4	12 000	58 500	53 125
3	6 000	64 500	63 750
2	10 500	75 000	74 375
1	10 000	85 000	85 000

En person med inkomsterna enligt tabell GG skulle enligt dagens regelverk inte uppfylla 240-dagarsvillkoret då ersättningen, baserat på en SGI som månad 8 före födelsen enligt våra förslag på nytt regel-

verk skulle ligga på cirka $27\,500 / 12 = 76$ kronor per dag, hamnar under en nivå som minst motsvarar föräldrapenning på lägstanivå (180 kronor per dag). Under perioden fram till barnets födelse. I exemplet ökar SGI-nivån successivt för att månad ett innan barnets födelse nå upp till en nivå över den som minst motsvarar föräldrapenning på lägstanivå. Personen har inkomster under vissa månader som är i enlighet med dagens regelverk (vilket motsvarar en inkomst på 7 085 kronor per månad), men andra månader ligger inkomsterna under denna nivå. Med det förslag vi lägger där 240-dagarsvillkoret får en kompletterande regel uppfyller en person enligt exemplet detta villkor.

13 Övergångsregler och ikraftträdande

13.1 Ikraftträdande

<p>Utredningens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.</p>
--

Skälen till utredningens förslag: Utöver lagstiftningsarbetet behöver framför allt Försäkringskassan tid på sig för att kunna genomföra förslagen.

Myndigheten har redovisat en resursåtgång och en utvecklingstid i enlighet med tabell 14.2 i kapitel 14. Vi har inte gjort någon bedömning om olika delar av vårt förslag skulle kunna introduceras vid olika tillfällen i relation till myndighetens systemutveckling. Vår uppfattning är dock att samtliga delar av vårt förslag bör introduceras samtidigt då systemet har ett flertal komponenter som beror av varandra.

Även Skatteverket kan ha behov av viss utveckling av IT-systemen för att kunna tillgodose de uppgifter som Försäkringskassan behöver. Vår bedömning är att tiden som Försäkringskassan behöver för att genomföra de förändringar som behövs tar längre tid än för Skatteverket så det är denna tidsåtgång som blir begränsande när regelverket kan införas.

Lagstiftningen som sådan ger vissa frihetsgrader när det gäller den faktiska tillämpningen. I detta betänkande lämnar vi redogörelser för hur förslagen kan implementeras, och vi föreslår föreskriftsrätt för regeringen och de myndigheter som regeringen bestämmer att justera förslagen i enlighet med författningsförslagets utrymme. Dock borde inte implementeringsprocessen av våra förslag ta längre tid än andra förändringar av existerande lagar. Vår bedömning är därför, givet att Försäkringskassan tilldelas de medel som behövs för

utveckla handläggningssystemen, att detta bör vara möjligt att genomföra under år 2024 och 2025.

13.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna tillämpas även på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet.

Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i fråga om förmåner som avser tid före den 1 januari 2026.

Om en enskilds sjukpenninggrundande inkomst vid ikraftträdandet skulle ha omfattats av SGI-skydd enligt äldre bestämmelser ska, om det är mer förmånligt för den enskilde, den del av den sjukpenninggrundande inkomsten som beräknats på

- inkomst av anställning utgöra historisk inkomst med en tolfte del av årsinkomsten per månad för perioden januari–december 2025 som inkomst från anställning, och
- inkomst av annat förvärvsarbete utgöra historisk inkomst för kalenderåren 2023–2025 som inkomst från näringsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

13.2.1 SGI

Vi föreslår att de nya bestämmelserna tillämpas även på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. Vidare föreslår vi att äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i fråga om förmåner som avser tid före den 1 januari 2026.

När vårt förslag på nytt regelverk för att fastställa SGI ska implementeras första gången ska *dels* enskilda som har en pågående ersättningsperiod, *dels* enskilda skulle ha omfattats av SGI-skydd enligt äldre bestämmelser, få registrerat fiktiva historiska inkomster om det är mer förmånligt. För anställda ska den SGI som skulle fastställts enligt dagens regelverk fördelas under 12 månader med 1/12 av den årliga inkomster per månad. Exempelvis, om en anställd enskild har en pågående förmån och en SGI på 360 000 kronor, ska denna inkomst fördelas på 12 månader som föregår 1 januari 2026. Det inne-

bär att för månaderna januari 2025 till december 2025 kommer en fiktiv inkomst på 30 000 kronor per månad att registreras.

För inkomster av näringsverksamhet föreslår vi samma princip, fast där sätts den SGI som skulle fastställts enligt dagens regler fördelad under tre år för ramtiden av inkomster från näringsverksamhet. Vid implementering av regelverket från 1 januari 2026 innebär det alltså att åren 2023–2025 sätts till samma inkomst. Exempelvis, om en person har en rapporterad årlig inkomst av näringsverksamhet under en pågående förmån på 360 000 kronor kommer årliga inkomster för åren 2023–2025 att sättas till 360 000 kronor per år.

För kombinatorer kommer samma principer som ovan att gälla med skillnaden att det handlar om två inkomstslag. Om personen har en pågående förmån med inrapporterade årliga inkomster från anställning och näringsverksamhet kommer respektive inkomstslag att registreras enligt principerna ovan. På så sätt kommer det att finnas två historiska inkomster som kan användas för att fastställa en SGI enligt våra förslag.

Sammanfattningsvis innebär detta att exempelvis om historisk inkomst ska beräknas från och med januari 2026 så räknar man de historiska inkomsterna för anställning och eller näringsverksamhet på detta sätt såvitt de ingår i ramtiden och det är mer förmånligt för den enskilde än att räkna aktuella inkomster.

13.2.2 Förmånsbestämmelser

Förmånsbestämmelserna implementeras i samband med att en ny förmånsperiod inleds. Det vill säga att de förmåner som pågår under årsskiftet 2025 och 2026 kommer att få en ny SGI baserad på de inkomster som räknas fram baserad på den inrapporterade årliga inkomsten (det vill säga det blir ingen skillnad i ersättningsbeloppen). Dock, när en ny förmånsperiod initieras efter den 1 januari 2026 kommer en historisk SGI att räknas fram och jämföras med en förväntad SGI, samt att förmånsreglerna från och med 2026 kommer att gälla.

14 Ekonomiska konsekvenser

En redovisning av förslagens konsekvenser ska lämnas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). De förslag som lämnas av denna utredning kommer troligen att ha ekonomiska konsekvenser på ett flertal områden där den högsta förväntade kostnadsökningen kommer att landa på staten. Dels beroende på att mycket tyder på att nivån av SGI på totalen blir något högre än i dag, dels att fler personer kommer att få en fastställd SGI då vi föreslår att kvalifikationsreglerna ändras. I detta kapitel presenteras de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag och även finansieringsförslag för att möta de ökade kostnaderna.

14.1 Utgångspunkter för analysen

Generellt kan sägas att förslagen oftast kan delas in i volymförändringar och eller förändringar av styckkostnader jämfört med dagens regelverk. Den totala kostnadsförändringen utgörs då av produkten av dessa två entiteter. Till exempel kommer förslaget om att SGI minskar över tid om en person inte har några inkomster, att påverka ett visst antal personer och att deras individuella SGI kan komma att förändras. Då blir den totala kostnadsförändringen antalet personer som påverkas av detta multiplicerat med deras respektive SGI.

När det gäller volymförändringar, det vill säga det antal personer som kommer att påverkas av förslagen i detta betänkande, är de av olika karaktär. Exempelvis kommer vissa volymförändringar vara en konsekvens av att personer som tidigare inte har haft möjlighet att få en fastställd SGI på grund av dagens kvalifikationskrav nu kommer att ha denna möjlighet. I och med detta kommer en trolig kostnadsökning för staten. Sedan finns det andra volymförändringar som kan vara mer av "beteendeförändringskaraktär", det vill säga att per-

soner som av olika skäl inte har sökt om sociala förmåner tidigare, trots att de har haft rätt till dessa och möjlighet att ansöka, i och med våra förslag kan antas göra det i större omfattning. Anledningen till uteblivna ansökningar i dagens regelverk kan exempelvis bero på att regelverket har uppfattats som för krångligt eller att de handlingar som ska inkomma till myndigheten har varit svåra att ta fram.

Uppskattningen av olika volymförändringar kommer vara behäftad med ett visst mått av osäkerhet. I vissa fall kommer osäkerheten vara stor och i andra fall något mindre, beroende på vilken statistik och vilken data som finns att tillgå och använda för dessa uppskattningar.

När det gäller styckkostnadsökningar kommer dessa mest bero på förändringen i hur SGI beräknas och vilken beräkningsgrund som kommer att användas för att fastställa SGI. Principen att det högsta beloppet av två olika beräkningsgrunder kan ligga till grund för SGI ger jämfört med dagens regelverk ett optimum för individen baserat på principen om inkomstbortfall eller bibehållen ekonomisk standard. Denna förändring från dagens regelverk kommer att resultera i en viss utgiftsökning för staten och en inkomstökning för individen och Sveriges kommuner.

För combinationen av volym- och styckkostnadsförändringar kommer vår konsekvensbedömning inte i regel att behandla denna produkt i relation till olika bakgrundsvariabler som ålder, kön eller liknande som kan påverka hur sociala förmåner används. Till exempel om en grupp som inte har tillgång till sociala förmåner i dag som exempelvis vissa behovsanställda med korta anställningsförfaranden, nu kommer att få det i och med våra förslag, kan man anta ett antal olika saker om vad som kan hända och för vilka. För denna grupp är troligen merparten i gruppen förhållandevis unga vilket innebär att de troligtvis använder olika förmåner olika mycket, till exempel ett större potentiellt nyttjande av föräldraförsäkringen än genomsnittet i befolkningen och sjukförsäkringen i någon mindre omfattning. Det går även att föreställa sig personer som får en högre SGI än i dag baserat på våra förslag, till exempel om de bytt arbete under ramtiden eller har haft perioder med höga rörliga inkomster historiskt, och att dessa personer skulle ha en särskild demografi där andelen som söker sociala förmåner skulle vara större eller mindre än ett genomsnitt. Dock är det vår uppfattning att denna typ av granulering av försäkringskollektivet vid bedömning av ekonomiska konsekvenser av våra förslag, inte är lämpliga att genomföra då osäkerheten rent generellt

är hög och om sådana antaganden görs i alltför stor utsträckning finns en risk för att konsekvensbedömningarna inte blir representativa. Således kommer vi att utgå från genomsnittskostnader när vi uppskattar kostnader för olika förslag.

Om data

De konsekvensanalyser som vi har genomfört inom ramen för detta betänkande sker i en tid där vår omvärld genomgår och har genomgått stora förändringar som har bäring på många makroekonomiska parametrar. Sverige och många andra länder har haft en pandemi under ett antal år som har orsakat förändringar på arbetsmarknaden. Bland annat har det bidragit till förändringar av sjukskrivningsmönster och förändringar av antalet ansökningar om vård av barn, då många förskolor har en lägre tolerans för att barn med sjukdomssymtom lämnas på förskolor. Vidare har vi under hösten 2022 haft en utveckling av ekonomin där Sverige gått in i en lågkonjunktur med hög inflation, vilket också orsakar förändringar av arbetsmarknaden och utgifter för arbetslöshetskassa och socialförsäkringarna. Dessa skeenden påverkar data och statistik på olika sätt vilket kan bidra till att vissa skattningar av konsekvenserna av våra förslag måste betraktas i den samtid som gäller nu och bör därmed även betraktas med försiktighet på längre sikt.

Den data som vi har använt i de analyser som presenteras här är framför allt de arbetsgivardeklarationer (AGI:er) som Skatteverket innehar och som täcker en stor del av individerna på arbetsmarknaden. Vi har analyserat uppgifter för åren 2019 till 2021. Vidare har vi använt uppgifter från SCB:s Yrkesregister, uppgifter från vilka som är studerande under åren 2019–2021, samt uppgifter från Inkomst- och Transfereringsregistret (IoT) för åren 2017 till 2020. Vi har även tittat på uppgifter om SGI från Försäkringskassan för perioden 2019–2020. Slutligen har vi även använt Statistiska centralbyråns modell för Fördelningsanalytiskt Statistiksystem för Inkomster och Transfereringar (FASIT).

När det gäller hur dessa uppgifter verkar stämma gentemot varandra har vi generellt sett en hög grad av samstämmighet mellan uppgifterna vilket får borge för en hög kvalitet av data. När det gäller AGI:erna har vi exkluderat vissa inkomster i deklarationerna som är

av marginellt slag, samt om personer har flera sociala ersättningar där någon av dessa är låg har inte denna ersättning beaktats med syftet att förenkla analyserna. Detta får till följd att för vissa år kommer inkomsterna att skilja sig åt för ett fåtal individer mellan AGI:erna och exempelvis IoT-registret. Det är en låg andel personer som har relevant storlek på skillnaden mellan dessa uppgifter, vilka har exkluderats i vissa sammanhang. En skillnad mellan uppgifterna från AGI och FASIT är att den senare beaktar inkomster på årsbasis. Vi har vid de tillfällen FASIT använts inkluderat ramtidsberäkningar baserade på AGI:er och för att det ska överensstämja med uppgifterna i FASIT har vi beräknat summan av inkomster baserat på kalenderår. Detta för att grunden för dessa beräkningar ska bli likartade med de årsuppgifter om inkomst som används i FASIT.

Volym- och styckkostnader

För att åskådliggöra om en förväntad volym- eller kostnadseffekt uppstår som en konsekvens av våra olika förslag har förslagen delats in i olika kategorier. I vissa fall finns effekter på både volym- och styckkostnadssidan och där de kan vara av olika magnitud relativt det regelverk som finns i dag. Detta kommenteras i varje enskild del där det är relevant.

Förväntade styckkostnadseffekter av förslag rörande:

- effekter av historisk och aktuell beräkningsgrund
- effekter av skyddad inkomst
- effekter av uppräknning av skyddad inkomst
- effekter för arbetslösa
- effekter av skyddsregel för avtalat korttidsarbete
- effekter av uppstartsskede för företagare
- Effekter av aktuell inkomst och föräldrapenning (13-månadersregeln).

Förväntade volymeffekter av förslag rörande:

- Effekter av ändrade regler för kvalificering och nytillträde
- Effekter av förslagen kring stipendier
- Effekter av ändrade regler för medföljande
- Effekter av ändrade regler för familjehemsföräldrar
- Effekter av 240-dagarsvillkoret i föräldraförsäkringen
- Effekter av beteendeförändringar för vissa grupper.

När det gäller volymeffekter och dess kostnader beror dessa på antagandet om styckkostnaden, det vill säga kostnaden per enhet eller person. Vi använder styckkostnaden som den är i genomsnitt i många fall där genomsnittet beräknas under avsnittet om styckkostnader nedan. Vidare så antas den andel av befolkningen i arbetsför ålder som använder socialförsäkringarna utifrån den användning som finns i dag, det vill säga cirka 12 procent för sjukpenning (antal med sjukpenning dividerat med antal försäkrade i arbetskraften) och 17 procent för föräldrapenning (antal som fått föräldrapenning dividerat med antal försäkrade i arbetskraften). Vi har i dessa fall inte delat in befolkningen i olika strata.

Transfereringar

De flesta av våra förslag innebär en förändring i transfereringar och ingen direkt samhällsekonomisk kostnadsförändring. Det innebär i genomsnitt en nettoutgiftsökning för staten där utgifterna ökar för de sociala försäkringssystemen, men även där intäktssidan kan antas öka på grund av högre momsintäkter i form av ökad konsumtion. Det blir en viss genomsnittlig inkomstökning för individen och för Sveriges kommuner i form av högre skatteintäkter och minskning av kommunala utgifter i form av ekonomiskt bistånd.

14.2 Ekonomiska konsekvenser – styckekostnader

I detta avsnitt behandlas skattningar vad gäller styckekostnadseffekter av utredningens förslag. Det vill säga vad de samlade effekterna blir beroende på att vissa kostnader per person förändras.

14.2.1 Effekter av historisk och framåsyftande beräkningsgrund

Vårt förslag att historiska och framåsyftande inkomster ska kunna beaktas vid fastställande av SGI bidrar till att en viss andel personer får en högre SGI än de skulle fått i dag. Då vi även behåller möjligheten att få en SGI fastställd utifrån aktuella inkomster kommer inte SGI i regel att minska jämfört med i dag för försäkringskollektivet i stort.

I den modell som vi föreslår kommer alltså en viss andel personer i försäkringskollektivet att få en SGI fastställd utifrån sina historiska inkomster och en andel kommer att få en SGI fastställd utifrån aktuella inkomster. Hur stora dessa andelar är går att uppskatta via de AGI:er som Skatteverket har sedan år 2019, samt utifrån hur Försäkringskassan har beslutat om SGI enligt dagens regelsystem. Baserat på dessa datakällor visar våra beräkningar att de andelar som skulle få en SGI utifrån en viss beräkningsgrund skiljer sig något beroende på vilken förmån det gäller. Vidare finns det fluktuationer över tid, det vill säga att vilken månad och vilket år som studeras spelar en viss, men relativt marginell roll på totalen. Dock kan det på individnivå spela viss roll att de enskilda ömsom har en SGI baserad på historiska inkomster ömsom på aktuella inkomster.

Baserat på uppgifter från år 2020 skulle drygt 50 procent av de som ansökte om sjukpenning under delar av 2020 få en SGI fastställt på historisk grund, cirka 30 procent på aktuell inkomst och resterande del på 20 procent slår i taket på 10 prisbasbelopp. Dessa personer når taket med antingen historisk beräkningsgrund, aktuella inkomster eller båda två.

För föräldrapenning är andelen som skulle få en SGI baserat på historiska inkomster cirka 40 procent, knappt 30 procent på aktuell inkomst och resterande del, drygt 30 procent når taket. Att det skiljer sig mellan dessa två förmåner speglar det faktum att de personer som ansöker om föräldrapenning har en högre genomsnittsinkomst än de

som ansöker om sjukpenning under åtminstone innevarande år för beviljad förmån.

Dessa beräkningar är genomförda utifrån de som ansökte och fick sjuk- och föräldrapenning under år 2020. Om man skulle analysera hela försäkringskollektivet i stort finns det vissa utmaningar att fastställa den SGI som Försäkringskassan beslutar utifrån aktuell inkomst vid ett försäkringsfall. För att kunna skatta denna andel har vi utgått från ett beräkningssätt där aktuell inkomst skattas utifrån ett medelvärde av två månadslöner, den undersökta och den föregående månaden, för samma år (år 2020). Baserat på detta tillvägagångssätt blir andelarna av personer som skulle få sin SGI baserat på historisk beräkningsgrund snarlika för kollektivet som helhet jämfört med de som faktiskt hade en förmån utbetalad. Andelen personer som får sin högsta SGI baserad på framåtsyftande inkomster blir något lägre (25 procent) och andelen som når taket blir något högre (35 procent) vilket får betraktas som förväntat resultat då enskilda som tar ut förmåner har en negativ korrelation mot inkomststorlek.

Vår sammantagna bedömning är alltså att andelarna torde fördela sig enligt 45–50 procent (historiska inkomster), 25–30 procent (aktuella inkomster), och 30–35 procent (när taket) utifrån vilket beräkningsgrund som kommer att bli aktuell. Denna fördelning går att manipulera beroende på hur stor omräkningsfaktor man vill ha i systemet (där vi föreslår 0,97). Effekten blir att de som får en SGI baserad på framåtsyftande inkomst kommer att få lägre utbetalda förmåner om omräkningsfaktorn sänks. Om lagstiftaren vill prioritera historisk inkomst kan alltså denna omräkning ändras så att den framåtsyftande SGI:n blir lägre. Det går även att göra tvärtom, det vill säga att höja omräkningsfaktorn.

Den totala kostnadseffekten av att vissa personer kommer att få en högre SGI än i dag på grund av att vi anser att en person antingen ska kunna ha en SGI baserad på historiska inkomster eller aktuella inkomster kan även uppskattas. I denna analys har vi framför allt använt oss av två tillvägagångssätt. Dels har vi använt AGI:erna där vi har beräknat en historisk SGI utifrån de personer som har fått en förmån under delar av år 2020. Denna SGI har sedan jämförts med den SGI som Försäkringskassan har fastställt för samma år. Varje individ i jämförelsen har således två värden på SGI, en uppgift som grundar sig på historiska inkomstuppgifter och en uppgift som fastställts av Försäkringskassan vilken kan fungera som uppskattning

för en framåtsyftande SGI. Dessa två värden har jämförts och sedan har den högsta av dessa två värden satts som en persons SGI. Denna beräkning har gjorts för ett antal olika månader under 2020 där antalet personer som har förmåner varierar något mellan månaderna. Antal personer som har föräldrapenning varierar mer under året jämfört med sjukförsäkringen. Anledningen torde vara att då denna förmån är lättare att planera och därmed tenderar att öka under sommarmånaderna då människor traditionellt tar ut semestrar.

Utifrån detta tillvägagångssätt har vi för ett antal olika månader uppskattat kostnadsförändringen och oavsett om ett rakt eller ett viktat medelvärde används för att sammanfatta kostnadsförändringen för olika månader blir resultatet relativt lika. För sjukpenningen skulle kostnadsökningen bli ungefär drygt två procent och för föräldraförsäkringen något lägre, cirka knappt en procent. Som en alternativ beräkningsmodell har vi använt Statistiska Centralbyråns modell FASIT (Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar) som bygger på årliga data vilket gör att jämförelsen kan göras mellan en punktskattning från AGI som representerar ett kalenderår mot FASIT som beaktar årliga data. Resultatet av beräkningarna gjorda i FASIT hamnar på samma magnitud vad gäller kostnadsförändringar för staten.

Utifrån den uppskattade procentuella förändringen kan även en kostnad per individ härledas. Med hjälp av FASIT har antalet personer som under år 2023 fått sjukpenning (i bred bemärkelse, dvs. inklusive rehabiliteringsersättning) beräknats till cirka 720 000 personer med en total kostnad på cirka 43,5 miljarder. Detta ger en genomsnittlig individkostnad på cirka 58 600 kronor. För föräldrapenningen är motsvarande siffror cirka 45,6 miljarder i total kostnad fördelat på cirka 1,28 miljoner individer vilket ger en snittkostnad på cirka 34 500 kronor per person. Dessa uppgifter kommer att användas i nedanstående beräkningarna för de förslag som vi lägger.

Baserat på dessa uppgifter skulle förslaget med historisk eller framåtsyftande SGI ge en total ökad kostnad på cirka 880 miljoner för sjukpenningen och 300 miljoner för föräldraförsäkringen, totalt cirka 1,2 miljarder.¹ Den största delen av kostnadsökningen utgörs av att personer får tillgodoräkna sig flera olika inkomster (exempelvis vissa rörliga ersättningar) när den historiska inkomsten summeras.

¹ Beräkningar gjorda i FASIT samt egna beräkningar.

14.2.2 Effekter av systemets tröghet

Antal personer som har en SGI men som tappar den på grund av uteblivet SGI-skydd med dagens regler kommer med våra förslag att få ett visst skydd i samband med att deras SGI i stället minskar över tid, som längst i tolv månader om de inte har några inkomster. Enligt en rapport från Inspektionen för Socialförsäkringen från år 2016 är det knappt 60 000 personer som får ett så kallat nollbeslut², det vill säga att SGI sätts till noll per år. Av dessa är det cirka 20 procent som får ett nollbeslut på grund av att de inte skickar in begärda kompletteringar till ansökan om sjuk- och föräldrapenning och cirka 50 procent som inte skickar in begärda uppgifter till ansökan om tillfällig föräldrapenning. Utöver detta är det cirka en tredjedel som får avslag för att de inte har någon uppgiven inkomst när det gäller ansökan till sjuk- och föräldrapenning och cirka 50 procent som uppger samma sak för ansökan om tillfällig föräldrapenning. Om vi bortser från dem som inte svarar på begäran om komplettering och dem som helt saknar inkomst och antar att resterande personer kommer att omfattas av SGI under en övergångstid på 12 månader skulle storleken på denna grupp uppskattas till cirka 6 500 personer till en kostnad på 190 000 000 för sjukpenning och 17 500 personer till en kostnad på 300 000 000 för föräldrapenning (inklusive tillfällig föräldrapenning vilket torde vara något lägre än 34 500 per person i genomsnitt på grund av ett lägre tak, det vill säga att kostnaden är en viss överskattning). För dessa personer antas en minskning av SGI som bygger på att de historiska inkomsterna minskar med en tolfedel per månad, det vill säga att den på årsbasis kan multipliceras med 0,5. Totalt kan alltså trögheten för vissa av dem som direkt skulle nå ett nollbeslut uppgå till en kostnad för staten på cirka 490 miljoner.

14.2.3 Effekter av skyddad inkomst

Skyddad inkomst är en väsentlig del av våra förslag för att nivån på SGI inte ska minska i särskilda situationer som kan anses vara skyddsvärda. Våra direktiv stipulerar att SGI-skydden ska bibehålla det skydd för de situationer som omfattas i lagstiftningen i dag, det vill säga att skydden i allt väsentligt kvarstår. För att detta ska vara möjligt i ett nytt regelverk där historiska inkomstuppgifter kan be-

² Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2016:10.

aktas föreslår vi en hantering med så kallade skyddad inkomst, se kapitel 11 för ytterligare detaljer kring dessa förslag.

Den skyddade inkomsten har vissa principiella likheter med det SGI-skydd som finns i dag såtillvida att vissa situationer hanteras särskilt, men regelverket skiljer sig på stora delar mellan dagens SGI-skydd och den skyddade inkomst som vi föreslår. Skyddad inkomst kommer framför allt att tillgodose att SGI inte minskar över tid precis som dagens SGI-skydd. Dock finns en skillnad från dagens skydd för personer som blir arbetslösa efter en period med a-kasseersättning. Det vill säga att personer som står till arbetsmarknadens förfogande men som inte uppbär vare sig arbetslöshetskassa eller genomgår ett arbetsmarknadspolitiskt program eller motsvarande, kommer att få en minskande SGI över tid. Mer om hur SGI påverkas för denna grupp står i avsnitt 14.2.5 nedan.

Nettoeffekten av den skyddade inkomsten ur ett kostnadsperspektiv bedömer vi kommer att bli oförändrad jämfört med dagens skydd då dessa i all väsentlighet ersätter dagens SGI-skydd utom för långtidsarbetslösa som inte har någon inkomst.

14.2.4 Effekter av uppräknings av skyddad inkomst

I de fall personer har haft skyddad inkomst som härrör från en period som sträcker sig utanför ramtiden på 12 månader kommer deras skyddade inkomster att räknas upp med prisbasbeloppets relativa förändring från år till år. Anledningen är att inte den skyddad inkomsten ska urholkas innan de läggs till i den inkomstberäkning som görs för i fastställandet av en historisk SGI (där skyddade inkomster kan ingå). Denna princip finns även i dag när en vilande SGI återaktiveras, exempelvis när SGI har varit vilande på grund av studier, plikt-tjänstgöring etcetera. Jämfört med de SGI-skydd som finns i dag kommer detta inte att bli dyrare för staten, utan är ett komplement för att den skyddade inkomsten inte ska orsaka en relativ inkomstminskning. Om denna uppräkning inte skulle ske skulle den inte motsvara SGI-skyddens nivå som de är i dag. Nettoeffekten av detta förslag bedöms därför vara försumbar.

14.2.5 Effekter för arbetslösa

Antal personer som blir utförsäkrade från arbetslöshetskassan, det vill säga att de når noll ersättningsdagar kvar, under ett kalenderår varierar mellan åren. Under år 2019 till år 2021 var det cirka 16 500 personer per år i genomsnitt som hade en dag kvar på sin arbetslöshetsförsäkring och kan därmed likställas med att anses vara utförsäkrade ur arbetslöshetskassan³. En viss andel av de som får slut på dagar med ersättning från arbetslöshetskassan och därmed blir utförsäkrade påbörjar troligtvis ett arbetsmarknadspolitiskt program. Under perioden med arbetslöshetsersättning och perioder då en person genomgår ett arbetsmarknadspolitiskt program kommer inte SGI att minska på grund av vår föreslagna konstruktion med skyddad inkomst. För dessa personer blir det ingen skillnad gentemot dagens regelverk vad gäller kostnader för staten. Dock, för den andel som varken har arbetslöshetsersättning eller genomgår ett arbetsmarknadspolitiskt program kommer dessa personer att få en minskande SGI över tid när de inte har några inkomster. För varje månad helt utan inkomst kommer SGI att minska motsvarande den inkomst för den månad som inte längre ingår i ramtiden för en historisk SGI. Det blir en skillnad jämfört med dagens regelverk som medger att personer som står till arbetsmarkandes förfogande kan få ett SGI-skydd under vissa villkor.

Denna förändring innebär en viss, men relativt marginell kostnadsminskning för staten. Dels av det faktum att personer som är arbetslösa längre än ett år och som inte har några inkomster under denna tid, kommer ingen SGI slutligen att fastställas, dels att under 12 månader utan inkomster direkt efter att en SGI har kunnat fastställas, kommer det att ske en minskning av SGI.

Antalet personer som konstant är utförsäkrade och som inte har några inkomster men som bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande och har kvar ett SGI-skydd är inte trivialt att uppskatta. Dock, givet data om antalet utförsäkrade, en uppskattad kvarstående andel som *inte* genomgår ett arbetsmarknadspolitiskt program, och slutligen hur stor andel av de som kvarstår efter en period av 12 månader som har behov av förmån torde inte vara särdeles många. Andelen av utförsäkrade som genomgår arbetsmarknadspolitiskt program varierar något beroende på när programmet påbörjas. Enligt statistik

³ Uppgifter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

från Arbetsförmedlingen är det cirka 50 procent som påbörjar ett program inom 12 månader, och 25 procent inom en månad. Dock betraktas merparten av dessa personer som att de omfattas av den statliga jobb- och utvecklingsgarantin vilket borgar för att de i regel går ett visst program eller annan aktivitet. Antalet personer som inte omfattas av garantin eller får A-kassa är totalt sett ganska få.

Trots att den statliga jobb- och utvecklingsgarantin gör vi en skattning baserad på statistik från Arbetsförmedlingen där andelen som utförsäkras och som inte påbörjar ett program inom 12 månader till cirka 70 procent. Med detta antagande skulle antalet personer som omfattas bli cirka; 16 500 utförsäkrade * andel som inte genomgår arbetsmarknadspolitiskt program (70 procent) * andel i behov av förmåner (cirka 12 respektive 15 procent för sjuk- och föräldrapenning) = cirka 1 000 personer som kan antas söka sjukpenning och 1 250 som kan antas söka föräldrapenning. Antagandet att cirka 10 000 personer skulle bli utan försörjning kan förmodas vara i överkant. Till exempel kommer en viss andel av dessa få en förlängning av ersättningsperioden om de har barn under 18 år. Siffran på antal utförsäkrade och som därmed saknar försörjning får därför betraktas med viss osäkerhet.

Om dessa personer får en minskande SGI i stället för att omfattas av SGI-skydd som i dag, samt att en del av dessa får noll i SGI efter 12 månader kan en total besparing uppskattas till cirka 70 miljoner kronor.

14.2.6 Effekter av skyddsregel för avtalat korttidsarbete

Under pandemin var det ett relativt stort antal personer som i olika utsträckning hade avtalat korttidsarbete. Under denna tid förändrades inte SGI som en konsekvens av detta. De förslag vi lägger här borgar också för att SGI inte ska minskas på grund av avtalat korttidsarbete.

För att beviljas detta stöd så ska det föreligga vissa omständigheter. Under pandemin förelåg sådana och det var cirka 500 000 personer som omfattades av dessa regler. En effekt av detta blev att intäkterna till staten minskade.

Sedan pandemins slut har det praktiskt taget inte beviljats några fler stöd för avtalade korttidsarbeten. Under hösten 2022 var det

noll beviljade ansökningar, även om de som ansökte om avtalat korttidsarbete hävdade behov på grund av kraftigt höjda energipriser eller ett höjt inflationstryck. Dock får det därför antas att det kommer att vara få företagare som kommer beviljas detta stöd om inget extraordinärt inträffar. Kostnadsförändringen av vårt regelförslag kring att SGI ska bibehållas under perioder med avtalat korttidsarbete kan därför antas bli försumbar.

14.2.7 Effekter av uppbyggnadsskede för företagare

Det startas cirka 70 000 företag per år där 50 procent av de nystartade företagen utgörs av aktiebolag. Antal företag per person är cirka 2, varför antal personer som startar nytt företag är cirka 35 000. Av dessa kan det antas att 15 och 12 procent har behov av förmån blir det cirka 5 250 personer för föräldraförsäkringen och 4 200 för sjukförsäkringen. Vårt förslag om att uppbyggnadsskede delvis ska kunna ingå i fastställandet av historiska inkomster av annat förvärvsarbete kan ha både minskade och ökande utgifter för staten. Statens utgifter kan öka då åren med uppbyggnadsskede kan räknas under längre tid för vissa, det vill säga för dem som får en högre SGI om två år med uppstartsskede ingår i ramtiden. Statens utgifter kan å andra sidan minska då det inte längre går att tillgodoräkna sig åren med uppstartsskede livslångt om en förmån söks och erhålls under tiden med uppstartsskede. Det blir således två komponenter som motverkar varandra i relation till våra förslag. Vilken av dessa som är störst är svår att uppskatta varför denna kostnadsförändring antas som oförändrad.

14.2.8 Förväntad inkomst och föräldrapenning (13-månadersregeln)

Vårt förslag för personer som får en SGI beräknad på förväntade inkomster ska kunna ha denna under perioder med föräldraledighet innebär eventuellt att kostnaden för dessa personer kommer att öka. Dock ryms denna kostnadsökning under punkt 14.2.2, effekter av systemets tröghet. För att personer ska beviljas föräldrapenning ska de dessutom uppfylla 240-dagarsvillkoret vilket borgar för en historisk SGI på en viss nivå. Skillnaden mot dagens regelverk blir uppskattningsvis relativt marginell då kostnadsförändringen blir mellan

skillnaden för när 240-dagarsvillkoret är uppfyllt och förändringen i dagens villkor från 6 månaders antagligt arbete till arbete under minst en månad. I enlighet med det gamla regelverket kunde en person få en skyddad SGI närmast obegränsad tid om vissa villkor är uppfyllda. Så blir inte fallet med de förslag vi lämnar vilket innebär viss utgiftsminskning. Sammanfattningsvis skattas kostnadsförändringen av denna regel som försumbar.

14.3 Ekonomiska konsekvenser – volymeffekter

I detta avsnitt behandlas våra uppskattningar vad gäller volymeffekter av utredningens förslag. Det vill säga vilka blir de samlade effekterna av att fler personer får tillgång till socialförsäkringssystemen.

14.3.1 Effekter av ändrade regler för kvalificering och nytillträde

Våra förslag innebär att fler personer kommer att kunna få en fastställd SGI. Dagens regelverk har en begränsning för de arbetsbaserade förmånerna på så sätt att en person minst måste kunna antas arbeta i sex månader eller årligen återkommande för att en SGI ska fastställas. Våra förslag utgår från principen med arbetsbaserade förmåner, men vi tar bort begränsningen på 6 månader och inför ett villkor på att en person ska ha arbetat en månad, eller skulle ha arbetat minst en månad om inte en anledning som ger rätt till ersättning, se avsnitt 7.7 för detaljer kring förslaget. För att en historisk SGI ska kunna fastställas behövs alltså ingen anställning och för att få en SGI på framåtsyftande inkomster ska den sökande ha arbetat eller skulle ha arbetat minst en månad.

För att uppskatta vad detta kan få för effekter har vi förhållit oss till de personer som får en så kallad nollplacering i dag. En nollplacering innebär att Försäkringskassan beslutar om att en person får noll i SGI. Skälen kan exempelvis vara att personen inte kompletterat begärda uppgifter, att inkomst- eller arbetsvillkoret inte är uppfyllt eller att villkoren i SGI-skydden inte varit uppfyllt.

Antalet personer som får en nollplacering av sin SGI på grund av att de inte står till arbetsmarknadens förfogande utgörs av cirka 60 procent av samtliga nollplaceringar för sjukpenning och 40 procent för

ansökan om föräldrapenning⁴. Andelen som inte gör anspråk på att ha någon inkomst på grund av dagens kvalificeringsregler är cirka en tredjedel av de som nollplaceras för sjuk- och föräldrapenning och cirka hälften för de som nollplaceras i samband med en ansökan om tillfällig föräldrapenning. Båda dessa grupper kan innehålla personer som kommer att kunna få en SGI enligt det regelverk som vi föreslår. Dessa personer har uppskattats i avsnittet ”Effekter av tröghet” där dessa personer antas ha en minskande SGI på grund av att de inte har någon inkomst för stunden, men att de uppfyller kraven för att få en SGI fastställd på historisk grund. Då denna grupp får anses vara överlappande kommer inget ytterligare antal, eller kostnad, att läggas till här.

Vad avser gruppen som ryms inom våra förslag kring nytillträde innebär det snarare en skärpning då vi fastställer en tidsgräns på hur länge en SGI på aktuell inkomst kan vara aktuell, dock har vi ett särskilt skydd för personer som avslutat studier som kan beviljas en SGI på aktuella inkomster. I dagens regelverk så betraktas nytillträde på arbetsmarknaden när den som har avslutat grundskola eller gymnasieskola får anställning och säger att hen ska fortsätta arbeta och inte ämnar studera vidare. Vid tillämpningen av dagens kvalifikationsregler läggs stor vikt av den sökandes avsikt vad gäller att arbeta eller studera vidare vilket kan skapa svåra bedömningar vad gäller tillämpningen av reglerna. Det innebär alltså att en SGI som beslutas och där personen anses som nytillträdd, kan ha kvar denna SGI så länge nytillträdessituationen kvarstår. I det förslag vi lägger kommer perioden att begränsas framåt i tiden till maximalt 12 månader. Det innebär att effekten av detta förslag snarare är en kostnadsminskning jämfört med i dag. Dock bedöms effekten vara liten och inget belopp har därför beräknats.

14.3.2 Effekter av förslagen kring stipendier

Det är cirka 3 400 personer som beviljas stipendier från Konstnärsnämnden årligen och cirka 170 personer som beviljas stipendier från Författarfonden. Dessa kan sammantaget bidra till en merkostnad för staten i samband med vårt förslag att stipendier ska kunna räknas som historiska och aktuella inkomster. Kostnaden beror på graden

⁴ Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2016:10.

av förmånstagande av de försäkrade bland de som mottar stipendier. Vi antar samma nyttjandegrad som genomsnittet i befolkningen.

Den totala summan för stipendierna som Konstnärsnämnden beviljade år 2019 uppgick till 183 miljoner⁵ och från Författarfonden var det 2022 cirka 14 miljoner. Under 2020 och 2021 utgick större summor i stipendier då konstnärer och kulturskapare var en del av en bransch med stora ekonomiska utmaningar på grund av pandemin. Vår sammanställning här baseras därför på det belopp som beviljades under år 2019, men uppräknas med prisbasbeloppet för att justeras till 2023 års prisnivå. Det innebär att varje beviljat stipendiat får i genomsnitt cirka 61 000 kronor i stipendier från Konstnärsnämnden och cirka 87 000 från Författarfonden.

Om ett antaget uttag av sjukpenning för denna grupp är cirka 12 procent för sjukpenning och 15 procent för föräldrapenning skulle kostnaden på årsbasis bli cirka $0,12 * 3\,425 * 61\,000 = 25$ miljoner kronor för sjukpenning för den generella gruppen med stipendier och $0,12 * 170 * 82\,000 * 1,185 = 1,7$ miljoner för författare. För föräldrapenning kan kostnaden skattas till $0,15 * 3\,425 * 61\,000 = 31$ miljoner kronor för den generella gruppen med stipendier och $0,15 * 170 * 82\,000 = 2,1$ miljoner för författare. Totalt kan kostnaden skattas till knappt 60 miljoner kronor. Detta förutsatt att ingen når över taknivån. Det får därför anses som ett högt antagande.

Våra förslag inrymmer inga andra stipendier som kan ligga till grund för SGI, men om det finns en ambition att inkludera fler offentliga stipendier till denna grupp finns de stipendier som ges ut av kommuner och regioner vilka uppgår till cirka 25 miljoner totalt för cirka 500 personer (se kapitel 11 för detaljer kring förslaget). Detta resulterar i att varje person skulle ha cirka 56 000 per person i genomsnitt, vilket i sig skulle kunna ge en merkostnad på 7,6 miljoner för denna grupp med samma resonemang enligt ovan.

14.3.3 Effekter av förslag kring medföljande

Kostnaden för vårt förslag om medföljande, det vill säga att medföljande till personer som arbetar utomlands längre än ett år och som är statligt utsända, biståndsarbetare eller utlandsstudenter ska kunna få tillbaka sin SGI innan utlandsvistelsen, baseras bland annat på hur

⁵ Konstnärsnämndens årsredovisning 2019.

många det är som är utsända, biståndsarbetande och studerande. Vår bedömning är att det är cirka 250 personer som är utsända och biståndsarbetande, där andelen som har medföljande bedöms till samtliga, och cirka 20 000⁶ som studerar utomlands och där medföljande antas vara cirka 5 procent av dessa (det är endast barn, make eller maka som anses som medföljande) det vill säga cirka 1 000 personer. Denna andel får anses vara en kvalificerad gissning då vi inte hittat statistikuppgifter om studerandes medföljande.

SIDA hade cirka 170 utsända biståndsarbetare år 2017 varav cirka 65 procent hade medföljande. Om vi antar att antalet biståndsarbetare är densamma i dag, med samma andel medföljande uppgår dessa till 110 personer. Det totala antalet medföljande uppskattas därmed till 1 360. Andelen av dessa som kan behöva en förmån efter sin vistelse utomlands sätts som för andra grupper till 12 och 15 procent för sjuk- och föräldrapenning. Då bli kostnaden för dessa förslag cirka 9,5 miljoner för sjukpenning och 7 miljoner för föräldrapenning, totalt cirka 16,5 miljoner.

14.3.4 Effekter av förslag kring familjehemsföräldrar

Antal placerade barn är cirka 20 000 per år⁷. Siffran varierar något mellan åren men de senaste åren har den legat kring 20 000. Det motsvaras inte av samma antal föräldrar då familjehemsföräldrar ofta tar emot fler än ett barn. Enligt kommunikation med SOU 2021:06 rör det sig om cirka 10 000 familjehem och cirka 15 000–20 000 registrerade familjehemsföräldrar där ersättning utgår till den ena föräldern. Vidare varierar antal månader under ett år för placeringen, samt att arvodets storlek skiljer mellan kommuner, och ibland inom kommunen, beroende på om det är konsultplaceringar eller om kommunen själv har administrerat placeringen. Sveriges kommuner och regioner har en rekommendation på ersättningsnivåer som beror på ålder och vilka behov som föreligger⁸. I denna beräkning antar vi att grundarvodet kan betraktas som en genomsnittskostnad av de arvoden som kommunerna betalar för sina placeringar.

⁶ Pressmeddelande CSN, <https://www.csn.se/om-csn/press/pressmeddelanden/2021-09-09-antalet-studerande-i-utlandet-minskar-kraftigt.html>.

⁷ Statistik om socialtjänstinsatser till unga, Socialstyrelsen 2020.

⁸ SKR, Cirkulär 22:41.

Placeringar föregås ofta av en jourhemsplacering, dock sköts dessa av anställda personer som erhåller en SGI på sedvanligt sätt via sin arbetsgivare. Efter en viss tid övergår placeringen till en familjehemsplacering. Denna tid är ofta långsiktig varför familjehemsföräldrar får sin ersättning stadigvarande.

Då arvodet inte försvinner i samband med förmån, det vill säga att det behålls under perioder av sjuk- eller föräldrapenning så kommer förmånsbeloppet att minska med motsvarande belopp. Det får till effekt att en persons SGI kan höjas (beroende på om historisk eller framåtsyftande inkomst är högst), men så länge arvodet kvarstår utgår ett lägre förmånsbelopp.

Ett arvode enligt schablon alla årets månader ger uppskattningsvis en kostnadsökning med cirka 30 procent (schablonersättningen i relation till medianlönen). Då skulle kostnaden för sjukpenning öka med knappt 23 miljoner kronor och för föräldrapenning med cirka 16,5 miljoner kronor, totalt cirka 40 miljoner kronor.

14.3.5 Effekter av 240-dagarsvillkoret i föräldraförsäkringen

Det förslag vi lägger angående en förändring av 240-dagarsvillkoret innebär att villkoret behöver anpassas till våra övriga förslag där SGI kan baseras på historiska inkomster. Våra bedömningar är att förändringen i villkoret inte kommer att innebära några kostnadsförändringar av betydande omfattning. Denna förändring skattas därför till försumbar.

14.3.6 Effekter på grund av beteendeförändringar för vissa företagare

De förslag som vi lägger i och med detta betänkande syftar till att skapa ett mer proportionellt system i relation till inbetalda avgifter. Vidare så kommer SGI-skyddet att vara mindre krångliga för de försäkrade och risken att omedelbart falla ur försäkringen kommer inte att finnas. När det gäller företagare är vår bedömning att det kommer att vara enklare att ansöka om en förmån. För de allra flesta företagare (förutom aktiebolag) kommer en SGI som grundar sig på beslut om slutlig skatt vara det vanligaste tillvägagångssättet vilket bidrar till mindre krångel och mindre som måste redovisas av den enskilde.

Baserat på detta kan man anta en viss beteendeförändring i denna grupp av försäkrade. Dock kan det vara vanskligt att uppskatta denna beteendeförändring. En rapport från Inspektionen för Socialförsäkringen från 2012 visade att företagare i mindre utsträckning använder sig av socialförsäkringarna. Skälen till detta kan vara flera, bland annat att det kan uppfattas som krångligt att ansöka, men även att företagandet i sig är mer känsligt för långvarig frånvaro. De personer som har ett eget aktiebolag är de som har störst relativt underutnyttjande av både sjukpenning och föräldrapenning jämfört med anställda.

Baserat på den rapport som Inspektionen för Socialförsäkringen publicerade skulle det gå att extrapolera hur många personer som underutnyttjar socialförsäkringen bland företagare och kombinatorer. Men baserat på att det inte uteslutande är tillgängligheten till försäkringen utan en rad andra faktorer som spelar in huruvida användningen av socialförsäkringen i denna grupp skulle öka utifrån de förslag vi lägger, tar vi inte fram en sådan siffra. Risken för att uppskattningen blir gravt fel åt ena eller andra hållet ser vi som relativt stor. Dock kan en viss kostnadsökning för staten antas när det gäller företagares användning av socialförsäkringen.

14.4 Ekonomiska konsekvenser för staten

Vid sammanställning för de olika kostnadsslagen erhålls en tabell enligt tabell 14.1.

Tabell 14.1 Sammanställning av den totala kostnaden för olika delförslag

Kostnadsslag	Antal det omfattar	Kostnad	Andel av kostnad
Ny beräkningsgrund	0,1	1 200 000 000	58,4 %
Tröghetseffekter	24 000	492 330 000	24 %
Skyddsbelopp	–	–	–
Arbetslösa	2 250	50 570 000	2,5 %
Stipendier	3 400	60 000 000	3 %
Uppräkning skyddsbelopp	–	–	–
Medföljande	1 360	16 500 000	0,8 %
Familjehemsföräldrar	10 000	39 560 000	2 %
240-dagarsvillkoret	–	–	–
Uppstartsskede	–	–	–
13-månadersregel	–	–	–

Kostnadslag	Antal det omfattar	Kostnad	Andel av kostnad
Försäkringskassans kostnader		195 000 000	9,3 %
Skatteverkets kostnader		10 000 000	0,5 %
Totalt		2 063 960 000	100,0 %

Källa: Egna beräkningar och uppgifter från Försäkringskassan och Skatteverket.

Kostnaden som beror på volymer kan ske i olika takt. Tröghets-effekterna, som också är en relativt stor post vad gäller ökade utgifter för staten, är svåra att uppskatta. I vårt exempel antas cirka 50 procent av de som får nollplacering i dag få en SGI i samband med våra förslag. En del i denna volymgrupp återfinns troligen i andra av våra beräknade volymdelar som stipendiater, medföljande och företagare eller kombinatorer. Det finns alltså en överhängande risk för dubbelberäkningar. Dock presenterar vi totalen där vi räknar grupperna var för sig då vi gärna vill undvika en underskattning av totalkostnaden. Kostnaden kommer att ske enligt vissa periodiseringar. Till exempel kommer kostnaderna för Försäkringskassan att initialt uppgå till cirka 20 miljoner de tre första åren för tillfälliga kostnadsökningar för att sedan andra kostnader uppstår i en kontinuerlig förvaltning, se tabell 14.2 nedan. Vidare kommer vissa kostnader av tröghetseffekter inte att inträffa momentant utan över tid.

14.5 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Socialförsäkringarna är transfereringar, det vill säga en förflyttning av medel från i detta fall staten till medborgarna. I egentlig mening är det därför ingen samhällsekonomisk kostnad, utan en ökad kostnad för staten och ökade intäkter för medborgarna och för Sveriges kommuner och regioner. När det gäller kommunerna och regionerna beror det framför allt på de skatter som medborgarna betalar till regionen och kommunen. Om ersättningsnivån ökar något för de försäkrade kommer en del av detta att resultera i ökade skatteintäkter. Vidare kommer troligtvis kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd att minska något.

Utifrån modelleringar i FASIT skulle kommunernas och regionernas intäkter öka, som en effekt av att vårt förslag vad gäller fastställandet av SGI, med cirka 420 miljoner. Detta avser förändringarna från dagens regelsystem till en SGI som fastställs enligt våra förslag. Utöver detta finns det grupper som får en högre SGI av andra skäl som att stipendier kan ingå i underlaget till en historisk SGI, att familjehemsföräldrars ersättning gör detsamma etcetera. Hur stor del av dessa SGI-höjningar som ger ekonomiska konsekvenser för kommuner antas vara i samma storleksordning som andelen kommunala och regionala kostnadsminskningar är för förändringen av SGI från nuvarande system till våra förslag, det vill säga cirka 30 procent. Utifrån övriga kostnadsförändringar i tabell 14.1 blir det alltså uppskattningsvis 200 miljoner kronor ytterligare till kommunerna, totalt 620 miljoner kronor.

14.6 Ekonomiska konsekvenser för företag

Vår bedömning är att företagen inte berörs nämnvärt av våra förslag vad gäller administrativa förändringar. När Försäkringskassan skickar en begäran om komplettering av ett ärende brukar de kontakta arbetsgivaren för dessa uppgifter. Även om denna del inte helt kan uteslutas är vår bedömning att behovet av dessa kompletteringar kommer minska avsevärt, vilket innebär lägre administrativa kostnader för företagen.

För egenföretagare och kombinatorer bedömer vi att det sociala skyddet kommer att bli bättre och bättre möta det behov som finns i denna grupp jämfört med dagens regelverk. På lite längre sikt kan detta resultera i att fler enskilda kommer att starta egna företag med vetskap om att det sociala skyddet är tillräckligt bra även för denna grupp.

En konsekvens för arbetsgivarna kan omfatta de kollektivavtalade försäkringarna vilka förhåller sig till en enskilds inkomster och inkomstbortfall. Försäkringsvillkoren kan se lite olika ut, men i de fall försäkringen förhåller sig till SGI kan försäkringsbolagens utgifter för försäkringen höjas då SGI på totalen höjs marginellt. Exakt hur det kommer att påverka beror på dels hur den enskildes specifika försäkring ser ut, dels hur hög SGI denna person har dels hur dennes behov av försäkringarna är. Med andra ord om den enskilde är sjuk mycket, lite eller inte alls, samt att sjukdomen ska vara längre än de 14 dagarna

med sjuklön. Alternativet är att försäkringen förhåller sig till den enskildes inkomster. Då kommer i stället försäkringsbolagens kostnader minska då statens andel av ersättningen av inkomstbortfallet ökar då nivån på SGI ökar. Liksom ovan beror detta belopp på hög SGI den enskilde har, samt hur dennes behov av försäkringarna är, det vill säga om personen är sjuk mycket, lite eller inte alls, samt att sjukdomen ska vara längre än de 14 dagarna med sjuklön.

Därtill kommer de kollektivavtalade försäkringarna att behöva hämta in uppgifter om SGI vid fler tillfällen än tidigare då SGI kan förändras under pågående försäkringsfall. Dessa uppgifter inhämtas redan i dag men förmodligen vid ett tillfälle under ett försäkringsfall. En viss utveckling kan behöva genomföras för berörda parter, men då dessa uppgifter redan skickas i dag mellan Försäkringskassan och berörda försäkringsintressenter.

De förändringarna i kostnadsökningar eller minskningar beror till stor del hur försäkringen är utformad för den enskilde och det finns svårigheter att fastställa ett totalt belopp utan att gå in på individuella villkor. Vi har inte haft möjlighet att genomföra detta arbete inom ramen för den här utredningen.

14.7 Konsekvenser för myndigheter

14.7.1 Konsekvenser för Försäkringskassan

Om de förslag vi lägger skulle genomföras behöver Försäkringskassan anpassa sina system, processer och rutiner för att hantera regelförändringarna. Försäkringskassan skulle behöva ett initialt arbete med att anpassa myndighetens datasystem, upparbeta rutiner och protokoll för att kunna ta del av andra myndigheters uppgifter och att anpassa delar av sin verksamhet. Myndigheten själv skattar att detta förändringsarbete skulle kosta 195 miljoner från år 2024 till 2031, det vill säga cirka 25 miljoner årligen, men där kostnader för avskrivningar tilltar i slutet av denna period på 8 år, samt att cirka 85 miljoner av dessa är löpande kostnader från år 2028 på cirka 21 miljoner årligen, se tabell 14.2. Myndigheten har inte skattat hur en effektivare handläggning på grund av ett mer automatiserat system skulle kunna fördelas inom myndigheten baserat på en högre grad av automatisering och mindre arbetstid för handläggning av SGI-ärenden jämfört med i dag.

Tabell 14.2 Förvaltningskostnader för Försäkringskassan i miljontals kronor i 2022 års prisnivå

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Summa
Införande	6,1	6,1	6,1	6,1	6,8	5	0	0	36
Nedskrivningar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avskrivningar	0	0	0	0	0,4	22	22	22	66,3
Räntor	0,5	0,5	0,8	1,1	1,5	1,5	1,1	0,8	7,8
S:a Införande-kostnader	6,5	6,5	6,9	7,2	8,6	28,5	23,1	22,8	110,1
Handläggning	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Övrigt	0	0	0	0	21,1	21,1	21,1	21,1	84,5
S:a löpande kostnader	0	0	0	0	21,1	21,1	21,1	21,1	84,5
Total summa	6,5	6,5	6,9	7,2	29,8	49,6	44,3	43,9	194,6
Tillfälliga medel	6,5	6,5	6,9	7,2	8,6	28,5	23,1	22,8	110,1
Permanent medel	0	0	0	0	21,1	21,1	21,1	21,1	84,5
Total summa	6,5	6,5	6,9	7,2	29,8	49,6	44,3	43,9	194,6

Källa: Försäkringskassan.

14.7.2 Konsekvenser för Skatteverket

För att uppgifter om inkomster av näringsverksamhet ska finnas tillgängliga för Försäkringskassan när det gäller beslut om debitering av preliminär skatt måste Skatteverket göra vissa förändringar i sina processer och system. Uppgiften finns tillgänglig i de uppgifter som lämnas av enskilda, men IT-systemen kan behöva modifieras så att uppgiften behandlas så att den blir tillgänglig för Försäkringskassan på lämpligt sätt.

Vidare ska Skatteverket leverera information om avtalat korttidsarbete när sådant sker för en enskild.

Sammantaget bedömer Skatteverket dessa förändringskostnader till cirka 10 miljoner kronor.

14.8 Vinnare och förlorare

Baserat på FASIT-modellen kan man studera effekterna av att införa historiska eller framåtsyftande SGI för beståndet som det ser ut i dag, och hur detta slår för olika grupper. Totalt sett är det cirka 12 procent

som vinner på förslagen och knappt sju procent som förlorar på förslagen. Andelen vinnare ökar något med ökad inkomst då SGI ökar med ökad inkomst. Jämfört med i dag är andelen vinnare cirka 0,6 procent i decil 1, till 1,4 procent i decil 9 för att minska i decil 10 till cirka 1 procent. En grupp som sticker ut när det gäller familjetyp är samboende med två barn. Den största absoluta förändringen i kronor per år sker i inkomstdecil 10 (de som tjänar mest) följt av inkomstdecil 9 och 1. Skillnaderna i medeltal för olika inkomstdeciler är som högst 3 000 kronor per år i decil 10 till cirka 1 950 kronor per år i decil 5 bland dem som vinner på förslaget. Bland dem som förlorar på förslaget blir inkomstminskningen cirka 1 300 för inkomstdecil 1 och cirka 1 250 kronor per år för inkomstdecil 10.

Det finns ingen tydlig åldersgrupp som tjänar på förslaget utan det är en relativt jämn fördelning. Utifrån arbetstid tjänar de som inte arbetar utan är sjuk- eller föräldralediga på förslaget. Av de två sistnämnda är det framför allt sjukskrivna som får en förhöjd individuell disponibel inkomst. Mellan kvinnor och män är det kvinnor som tjänar något mer på våra förslag beroende på större uttag av sjuk- och föräldrapenning. Dock är skillnaden marginell, där kvinnors disponibla inkomst ökar med cirka 2 400 kronor per år för de som vinner på förslaget jämfört med 2 280 kronor per år för män. Bland de som förlorar på förslaget förlorar kvinnor något mer än män, cirka 1 350 kronor per år och jämfört med cirka 1 050 kronor per år.

Skillnader mellan kvinnor och män

Vårt förslag att SGI ska kunna fastställas på historiska eller förväntade inkomster har i sig en marginell effekt på förändringen av inkomststandard mellan kvinnor och män. Dock har vi andra förslag där de grupper som omfattas har demografiska skillnader i fördelningen mellan kvinnor och män. För konst- och kulturarbetare är fördelningen mellan kvinnor och män relativt lika, men för kombinatörer som grupp är det fler kvinnor. Dock är andelen män bland företagare som helhet större. Andelen kvinnor bland familjehemsföräldrar är antagligen högre, dock finns ingen statistik som redovisar detta.

För företagare kommer de förslag vi lägger resultera i att det kommer bli enklare för företagare att ansöka om förmåner. Det är i undan-

tagsfall som kompletterande uppgifter behöver skickas till Försäkringskassan. Det kan medföra att för familjer där den ena parten är företagare kan våra förslag leda till ett mer jämställt uttag av exempelvis föräldrapenning jämfört med dagens regelverk.

14.9 Finansiering för staten

I kommittéförordningen framgår att utredningen ska lämna finansieringsförslag till de förslagen om utredningen lämnar. Vi kommer att hålla oss inom samma utgiftsområde där vi ser att utgifterna framför allt ökar, det vill säga inom utgiftsområde 10 ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning och utgiftsområde 12 med ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Vi kommer att förhålla oss till två delar av socialförsäkringen som vi ser kan vara lämpliga som utgångspunkt, nämligen taket för SGI:n i sjuk- och föräldrapenningen (som i dag är 10 prisbasbelopp) och eller nivån på ersättningen (som i dag är 80 procent). Då blir effekten att alla eller en viss del får lite mindre av respektive förmån när socialförsäkringarna kommer att nå fler personer.

Baserat på FASIT skulle en förändring av taket för att nå full finansiering innebära att det sänks från 10 till 8,5 för sjukpenning och från 10 till 9,2 i föräldrapenning. Denna finansiering får till effekt att de personer i de högre inkomstdecilerna inte längre är den decil som i absoluta tal vinner mest på reformförslagen. Om taket skulle sänkas minskar andelen vinnare totalt sett från 12 till cirka 7 procent och andelen förlorare ökar marginellt med en halv procent. Skillnaden mellan kvinnor och män minskar också marginellt då andelen män som har inkomster som överstiger taken i socialförsäkringarna är högre.

Om ersättningsnivån skulle modifieras för sjukpenning från 80 procent till 76,5, och föräldraförsäkringen från 80 procent till 78 procent skulle detta finansiera förslagen. Om en sådan justering skulle göras av förmånsnivåerna skulle andelen förlorare öka till knappt 14 procent och andelen vinnare minska från 12 procent till 3,5 procent. Genom en ändring av förslaget skulle finansieringen slå igenom på fler personer, men att i absoluta tal blir det ett mindre belopp. För inkomstdecilerna förlorar samtliga decilier cirka 1 000 kronor per år jämfört med om taken sänks då inkomstdecil förlorar cirka dubbelt så mycket som när ersättningsnivån sänks. Skillnaden mellan vinnare och för-

lorare för kvinnor och män med en sänkning av ersättningsnivån blir väldigt liten, någon tiondels procent.

En tredje variant är att både taken och ersättningsnivån sänks, men då med mindre än om endast taken eller ersättningsnivå sänks var för sig. Om taken sänks från 10 till 9 för sjukpenningen och från 10 till 9,4 för föräldraförmånerna, samt att ersättningsnivån sänks från 80 procent till 79 procent för både sjukpenning och föräldrapenning. Andelen förlorare ökar från cirka 4 till cirka 8 procent och andelen vinnare minskar från tolv till 5 procent. Det är framför allt inkomstdecil 4 och 5 som får flest andel förlorare på lite drygt 1 procent, jämfört med cirka 0,8 procent för övriga så skillnaderna i antal personer som förlorar på reformen blir inte så stora i absoluta tal mellan de olika inkomstgrupperna. Skillnaden mellan könen är även med denna variant på finansiering väldigt liten.

De olika sätt att finansiera reformen som nämns här kan också kombineras på andra sätt beroende på vilken fördelningsprofil som önskas. Ovanstående ska alltså inte ses som förslag från utredningen utan enbart som olika alternativ att finansiera reformen.

Slutligen utgår de finansieringsförslag som nämns här från de utgiftsområden som reformen berör. Sedan kan det finnas andra möjligheter till finansiering utifrån hur statens budget allokteras. Ett alternativ är att staten omprioriterar från andra utgiftsområden till förmån för socialförsäkringsområdet. Ytterligare ett alternativ är att staten höjer intäktssidan i form av skatter för att finansiera våra förslag. Utredningen tar inte ställning för någon av de alternativ som här uppges, utan lämnar till regering och riksdag att fatta beslut om hur reformen på lämpligast vis ska finansieras vid ett genomförande.

15 Författningskommentar

15.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster

1 §

Särskild löneskatt ska för varje år betalas till staten med 24,26 procent på

1. ersättning som utfaller enligt kollektivavtalsgrundad avgångsbidragförsäkring som tecknas av arbetsgivare till förmån för arbetstagare,

2. avgångsersättning som på annan grund än kollektivavtalsgrundad avgångsbidragförsäkring utbetalas av staten, kommun eller kommunalförbund som arbetsgivare eller av Sveriges Kommuner och Landsting eller det för kommunerna och regionerna gemensamma organet för administration av personalpension, under förutsättning att arbetsgivaren tillämpar kommunalt pensionsavtal eller av annan arbetsgivare, under förutsättning att arbetsgivaren tillämpar kommunalt pensionsavtal och att borgen eller liknande garanti tecknats av kommun, kommunalförbund eller Sveriges Kommuner och Landsting,

3. avgångsersättning som omfattas av s.k. trygghetsavtal,

4. ersättning som utges enligt gruppsjukförsäkring som åtnjuts enligt grunder som fastställts i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer och den del ersättningen utgör komplement till sjukersättning eller till aktivitetsersättning,

5. ersättning som utges på grund av ansvarighetsförsäkring som åtnjuts enligt grunder som fastställts i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer och den del ersättningen utges i form av engångsbelopp som inte utgör kompensation för förlorad inkomst,

6. bidrag som en arbetsgivare lämnar till

– en sådan vinstandelsstiftelse som avses i 59 kap. 26 § socialförsäkringsbalken om ersättningar från stiftelsen är avgiftsfria enligt 2 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980), eller

– en annan juridisk person med motsvarande ändamål med undantag för bidrag som lämnas till en pensions- eller personalstiftelse enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Skattskyldig är den som utgett sådan ersättning eller sådant bidrag som avses i första stycket.

Vid bestämmande av skatteunderlaget tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4–15 och 17–25 §§ socialavgiftslagen.

Vid bestämmande av skatteunderlaget enligt första stycket 5 ska bortses från ersättning för arbetsskada som inträffat före utgången av juni 1993 om ersättningen avser tid därefter samt från ersättning för arbetsskada som inträffat före utgången av år 1992 om skadan anmälts till allmän försäkringskassa eller Försäkringskassan efter utgången av juni 1993. Detta gäller dock endast ersättning som för en och samme arbetstagare beräknas på lönedelar som inte överstiger sju och en halv gånger prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.

I paragrafen finns en uppräkningslista av de ersättningar som ska beläggas med särskild löneskatt.

I punkten 5 görs en följdändring med anledning av att hänvisningen till bestämmelsen i socialförsäkringsbalken, 25 kap. 21 §, upphör att gälla. För att bidrag som en arbetsgivare lämnar till en vinstandelsstiftelse även fortsättningsvis ska kunna beläggas med särskild löneskatt görs i stället en hänvisning till 59 kap. 26 § socialförsäkringsbalken eftersom formuleringen i den bestämmelsen är identisk med 25 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.*
2. *Äldre bestämmelser tillämpas för tid som avser tid före den 1 januari 2026.*

Förslaget behandlas i avsnitt 13.1–2.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

I *punkt 2* anges att äldre bestämmelser gäller för tid före ikraftträdandet.

15.2 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

2 kap.

18 §

En sådan ersättning från en vinstandelsstiftelse eller från någon annan juridisk person med motsvarande ändamål, som enligt *59 kap. 26–28 §§* socialförsäkringsbalken inte ska beaktas vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst, är avgiftsfri.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.

I paragrafen anges att ersättning vinstandelsstiftelse är avgiftsfri.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att hänvisningen till bestämmelsen i socialförsäkringsbalken, 25 kap. 21 §, upphör att gälla. För att ersättning från en vinstandelsstiftelse även fortsättningsvis ska vara avgiftsfri görs i stället en hänvisning till 59 kap. 26–28 §§ socialförsäkringsbalken eftersom formuleringen i de bestämmelserna är identisk med 25 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.*
2. *Äldre bestämmelser tillämpas för tid som avser tid före den 1 januari 2026.*

Förslaget behandlas i avsnitt 13.1–2.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

I *punkt 2* anges att äldre bestämmelser gäller för tid före ikraftträdandet.

15.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:980)

6 kap.

10 §

Försäkringen enligt 6 § fortsätter gälla efter efterskyddstiden enligt 8 § så länge *det går att fastställa en sjukpenninggrundande inkomst för personen enligt bestämmelserna i 25 kap.*

Förslaget behandlas i avsnitt 8.

Ändringen av paragrafen innebär att efterskyddstiden 6 § fortsätter gälla efter efterskyddstiden enligt 8 § så länge det går att fastställa en sjukpenninggrundande inkomst för personen enligt bestämmelserna i 25 kap.

12 §

För sådana biståndsarbetare m.fl. som avses i 5 kap. 6 § och för sådana medföljande familjemedlemmar som avses i 5 kap 8 §, som har ansetts bosatta i Sverige under vistelse utomlands, ska efterskyddstiden börja löpa först efter återkomsten till Sverige, om den sker inom eller direkt efter den tid då de enligt bestämmelserna i 5 kap. ansågs bosatta i Sverige under utlandsvistelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.3

Ändringen av paragrafen innebär att medföljande familjemedlemmar till någon av de personkategorier som avses i 5 kap. 4–7 §§, liksom biståndsarbetare med flera som har ansetts bosatta i Sverige under utlandsvistelse, återfår försäkringen för arbetsbaserade förmåner genom att efterskyddstiden börjar löpa vid återkomsten till Sverige. Det förutsätter dock att de återvänder till Sverige inom eller

direkt efter den tid då de kan anses vara bosatta i Sverige under utlandsvistelse enligt bestämmelserna i 5 kap. Följaktligen får en biståndsarbetare bara tillbaka försäkringen för arbetsbaserade förmåner om han eller hon återvänder till Sverige inom fem år. En medföljande familjemedlem får bara tillbaka försäkringen om han eller hon återvänder till Sverige inom eller direkt efter den tid under vilken hans eller hennes utsända familjemedlem anses vara bosatt i Sverige enligt bestämmelserna i 5 kap. 4–7 §§. Med återvändande till Sverige menas att biståndsarbetaren eller den medföljande familjemedlemmen inte längre kan anses vara bosatt i Sverige i egenskap av att vara utlandsposterad biståndsarbetare eller medföljande familjemedlem, utan i stället kan anses vara bosatt i Sverige enligt 5 kap. 2 eller 3 §§. Den arbetsbaserade försäkringen återfås alltså inte vid ett tillfälligt besök i Sverige, utan när den utlandsvistelse som avses i 5 kap 6 eller 8 §§ har upphört.

12 kap.

35 a §

240-dagarsvillkoret enligt 35 § 1 ska anses uppfyllt även för en enskild som sammanlagt har fått inkomster på minst 85 000 kronor under de tolv kalendermånader som närmast föregår förlossningen eller den förväntade förlossningen, om den enskilde har fått minst en åttondel av detta belopp före den sjunde kalendermånaden innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske och minst ytterligare en åttondel av beloppet före var och en av de därpå följande månaderna innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.7.

Paragrafen är en komplettering 12 kap. 35 §.

Av paragrafen framgår att 240-dagarsvillkoret i 35 § 1 ska anses uppfyllt även för en enskild som sammanlagt har fått inkomster på en nivå som minst motsvarar en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning, under de tolv kalendermånader innan förlossningen eller den förväntade förlossningen. Vidare ska den enskilde ha fått minst en åttondel av detta belopp före den sjunde kalendermånaden innan den månad då förlossningen har skett eller beräknas ske och minst en ytterligare åttondel av beloppet före var och en av

de därpå följande månaderna innan den månad då förlösningen har skett eller beräknas ske.

25 kap.

Allmänna bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst

Innehåll

1 §

I detta kapitel finns grundläggande bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst i 2–5 §§. Vidare finns bestämmelser om

- hur den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas i 6–21 §§,*
- särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i vissa situationer i 22–26 §§,*
- sjukpenninggrundande inkomst under och efter förvärsavbrott av skäl som anges i 27–38 §§,*
- återställande av förlorad sjukpenninggrundande inkomst i 39–340 §§, och*
- kommunikation i 39 §.*

I paragrafen anges det närmare vad kapitlet innehåller.

Grundläggande bestämmelser

2 §

Sjukpenninggrundande inkomst är en årsinkomst i pengar från anställning eller näringsverksamhet som kan beräknas enligt reglerna i detta kapitel.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

I paragrafen anges det vad sjukpenninggrundande inkomst är och vad den består av. Sjukpenninggrundande inkomst är en årsinkomst i pengar och denna årsinkomst ska komma från antingen anställning eller näringsverksamhet.

Paragrafen upplyser om att årsinkomsten kan beräknas enligt reglerna i kapitlet.

3 §

Försäkringskassan ska besluta om sjukpenninggrundande inkomst

– om det behövs för att avgöra rätten till en förmån eller för att beräkna en förmån enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken eller i annan författning,

– om det i övrigt behövs för handläggningen av ett ärende, eller

– om en enskild särskilt begär det även om något ersättningsärende inte är aktuellt.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.1.

I paragrafen anges när Försäkringskassan ska besluta om sjukpenninggrundande inkomst.

I paragrafen finns huvudregeln för när Försäkringskassan ska besluta om en enskilds sjukpenninggrundande inkomst. Det innebär att Försäkringskassan ska besluta en enskilds sjukpenninggrundande inkomst i samband med att han eller hon begär att få en förmån som beräknas på grundval av sjukpenninggrundande inkomst, eller när en enskild ansöker om en förmån som beräknas på grundval av sjukpenninggrundande inkomst enligt andra bestämmelser än socialförsäkringsbalken.

Av paragrafen framgår vidare att Försäkringskassan även i andra fall på eget initiativ ska besluta den sjukpenninggrundande inkomsten när så behövs. Vidare ska den sjukpenninggrundande inkomsten beslutas på en enskilds begäran även om något ersättningsärende inte är aktuellt.

4 §

Ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst gäller tills att den enskildes inkomstförhållanden eller andra omständigheter förändras på ett sätt som har betydelse för rätten till eller storleken på en förmån.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

Av paragrafen framgår att ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst gäller tills den enskildes inkomstförhållanden eller andra omständigheter har ändrats på ett sätt som har betydelse för rätten till en förmån som redan lämnas eller storleken på en förmån. När sådana omständigheter uppstår kommer beslutet om sjukpenning-

grundande inkomst upphöra att gälla. Exempel på en sådan omständighet är om den enskilde under pågående ersättningsärende får en ny anställning och ny inkomst som påverkar beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten såväl uppåt som nedåt.

5 §

Av ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst ska framgå hur stor den sjukpenninggrundande inkomsten är och i vilken utsträckning denna avser inkomst från anställning eller inkomst från näringsverksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.1.3.

Av paragrafen framgår vad ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst ska innehålla. I beslutet ska det framgå hur stor den beslut sjukpenninggrundande inkomsten är och i vilken utsträckning den utgör inkomst från anställning eller inkomst från näringsverksamhet.

Hur den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas

6 §

Sjukpenninggrundande inkomst ska beräknas utifrån inkomster som den enskilde har haft (historisk inkomst) och utifrån inkomster som den enskilde kan antas komma att ha (aktuell inkomst) under de förutsättningar som beskrivs i 8–13 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2 och 6.3.

I paragrafen anges att hur sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas. Beräkningen ska göras utifrån antingen de inkomster som den enskilde har haft (historisk inkomst) eller de inkomster som den enskilde kan antas komma att få (aktuell inkomst). Vid beräkningen ska bestämmelserna i 8–13 §§ tillämpas. I dessa paragrafer finns nämligen ytterligare bestämmelser om hur den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas.

7 §

Om både historisk och aktuell inkomst ska beräknas för en enskild, ska den sjukpenninggrundande inkomsten beslutas till det belopp som följer av beräkningen av aktuell inkomst endast om den blir högre än det belopp som följer av beräkningen av historisk inkomst.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.

I paragrafen anges vad som gäller när historisk och aktuell inkomst ska beräknas för en enskild. I sådana fall ska den sjukpenninggrundande inkomsten beslutas till den av det högsta beloppet av den historiska och aktuella inkomsten. Sjukpenninggrundande inkomst ska beräknas på aktuell inkomst om endast om den överstiger en beräkning av historisk inkomst. Formuleringen i bestämmelsen innebär att Försäkringskassan inte behöver första fatta två beslut om sjukpenninggrundande inkomst, det vill säga ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst som beräknats på historisk inkomst och sedan ett annat beslut om sjukpenninggrundande inkomst som beräknats på historisk inkomst. Det räcker med alltså med att Försäkringskassan beräknar den historiska inkomsten och den aktuella inkomsten var för sig och därefter tar den högsta av dessa inkomster och lägger den till grund för beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Beräkning av historisk inkomst

8 §

Historisk inkomst beräknas endast för enskilda som inte har uppnått rikåldern för pension vid ingången av den månad som den sjukpenninggrundande inkomsten ska bestämmas för.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.6.

I paragrafen anges att historisk inkomst inte ska beräknas för enskilda som har uppnått rikåldern för pension den månad som den sjukpenninggrundande inkomsten ska bestämmas för. Riktåldern för pension hindrar dock inte att en aktuell inkomst kan beräknas för en enskild under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för en aktuell inkomst.

9 §

Den historiska inkomsten är

1. summan av de inkomster av anställning som den enskilde har fått under tolv månader och

2. ett genomsnitt av de inkomster från näringsverksamheten som framgår av

– beslut om debitering av preliminär skatt för året som föregår det år som den sjukpenninggrundande inkomsten ska fastställas för, och

– inkomster från näringsverksamhet som framgår av beslut om slutlig skatt för första året (år 1) och andra året (år 2) som föregår året före det år som den sjukpenninggrundande inkomsten ska fastställas för.

Om den enskilde under en sådan månad som anges i första stycket 1 har fått inkomster av anställning som tjänats in under minst två månader, kan inkomsterna fördelas på de månader som inkomsterna hänförs till, om den enskilde särskilt begär det.

Om ramtiden enligt första stycket innehåller det första och det andra kalenderåret under vilket den enskilde hade rätt till beräkning av aktuell inkomst enligt 23 § första stycket, ska inkomsten under det året eller de åren fastställas till den aktuella inkomsten som följer av 23 § om den därigenom blir högre än om den beräknas enligt första och andra styckena 9 §.

Första stycket 2 gäller endast om den enskilde bedrivit näringsverksamhet under minst en av de senaste tolv månaderna som föregår den månad som den historiska inkomsten ska fastställas för.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela ytterligare föreskrifter om hur inkomsterna ska räknas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4, 7.5 och 9.2.

I paragrafen regleras hur den historiska inkomsten ska beräknas.

Av första stycket punkt 1 framgår att den historiska inkomsten av anställning är summan av anställningsinkomster som den enskilde har fått under tolv månader.

Enligt första stycket punkt 2 utgörs den historiska inkomsten från näringsverksamhet ett genomsnitt av näringsinkomster dels som låg till grund för beslut om debiterad preliminär skatt för året före året som den sjukpenningrunde inkomsten ska beslutas, dels de inkomster från näringsverksamhet som framgår av beslut om slutlig skatt för de två åren dessförinnan. Den sjukpenninggrundande inkomsten

ska följaktligen beräknas som ett genomsnitt av de två senaste besluten om slutlig skatt och det senaste året med beslutat preliminär beskattning med en total ramtid på tre år.

I det *andra stycket* finns en periodiseringsregel för enskilda som får minst två månaders anställningsinkomster utbetalt vid ett tillfälle. Periodiseringsregeln kan endast användas när en enskild särskilt begär det. Periodiseringsregeln innebär att de ackumulerade inkomsterna ska fördelas över de månader som de hänförs till.

I det *tredje stycket* finns en uppräkningsregel av näringsinkomster om det i något av de två årens beslut om slutlig skatt finns en period där enskilde omfattades av reglerna om uppbyggnadsskede. Reglerna om uppbyggnadsskede anges i 24 § och innebär i korthet att vid registrering av ett företag, och 36 månader därefter, kan en den som bedriver näringsverksamhet få en sjukpenninggrundande inkomst som motsvarar vad en anställd skulle få för liknande arbete. Uppräkningsregeln innebär att inkomsten för det år som omfattar period med uppbyggnadsskede ska fastställas ett belopp som motsvarar den sjukpenninggrundande inkomsten, dock under förutsättning att den sjukpenninggrundande inkomsten är högre än inkomsten för det året.

I det *fjärde stycket* anges ett kvalifikationskrav för en beräkning av historisk inkomst från näringsverksamhet. Kravet är att den enskilde ska ha bedrivit näringsverksamhet under minst en månad av de senaste tolv månaderna som föregår den månad som den sjukpenninggrundande inkomsten ska beslutas.

Beräkning av aktuell inkomst

10 §

Aktuell inkomst beräknas för en enskild som förvärsarbetar, eller som skulle ha förvärsarbetat om inte någon sådan skyddsvärd situation som avses i 33 §, 35 § andra stycket eller 37 § andra stycket hade förhindrat detta.

Första stycket gäller endast under förutsättning att arbetet har pågått minst en månad eller skulle ha kommit att pågå minst en månad om inte anledning som ger rätt till ersättning enligt 33 §, 35 § andra stycket eller 37 § andra stycket hade förhindrat detta.

Förslaget behandlas i avsnitt 1.7.

I paragrafen anges när aktuell inkomst ska beräknas.

Av *första stycket* framgår att sjukpenninggrundande inkomst beräknas på aktuell inkomst för en enskild som har en pågående anställning och som förvärvsarbetar eller skulle ha förvärvsarbetat om det inte hade förlegat anledning som ger rätt till

- sjukpenning,
- rehabiliteringspenning,
- smittbärandepening,
- tillfällig föräldrapening,
- närståendepening,
- graviditetspenning, och
- sådan dagpenning som avses i förordningen (1995:239) om för-
måner till totalförsvarspliktiga.

I det *andra stycket* anges ett kvalifikationskrav för beräkning av aktuell inkomst. Kravet innebär att den enskildes arbete skulle ha varat i minst en månad om inte anledningen i första stycket hade förelegat.

Den aktuella inkomsten kan bara ligga till grund för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst så länge förhållandena i bestämmelsen är uppfyllda. Om det inte kan visas att den enskilde skulle ha förvärvsarbetat såvida inte en sådan situation som räknas upp hade förelegat, till exempel på grund av att han eller hon inte längre har någon anställning, så beräknas den sjukpenninggrundande inkomsten i stället på historisk inkomst. Av 7 § följer också att den sjukpenninggrundande inkomsten bara beräknas på aktuell inkomst om denna överstiger den historiska inkomsten.

11 §

Den aktuella inkomsten får läggas till grund för ersättning tidigast från och med den första dagen i den ersättningsperiod som infaller i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om den enskildes inkomster.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.9.

I paragrafen anges den aktuella inkomsten får läggas till grund för ersättning tidigast från och med första dagen i den ersättningsperiod som infaller i anslutning till att Försäkringskassan får kännedom om

inkomständringen. Det har dock inte någon betydelse om anledningen till ändringen har uppkommit betydligt tidigare.

12 §

Den aktuella inkomsten är 97 procent av

1. den ordinarie lön eller motsvarande normal inkomst från anställning per månad som det kan förväntas att den enskilde kommer att få eller skulle ha kommit att få från ett sådant arbete som avses i 10 §, multiplicerat med tolv, och

2. den årsinkomst från näringsverksamhet som det kan förväntas att den enskilde kommer att få eller skulle ha kommit att få från ett sådant arbete som avses i 10 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.7 och 7.8.

I paragrafen regleras hur den aktuella inkomsten ska beräknas.

Av *punkt 1* framgår att den aktuella inkomsten från anställning beräknas genom att 97 procent av den enskildes månadslön eller hans eller hennes motsvarande normal månadsinkomst multiplicerats med tolv. Omräkningen till tolv månader har sin grund i att den sjukpenninggrundande inkomsten är årsinkomst från förvärvsarbete.

Av *punkt 2* framgår att den aktuella inkomsten av näringsverksamhet är 97 procent av den enskildes förväntade årsinkomst.

I paragrafen finns en omräkningsfaktor på 97 procent. Införandet av omräkningsfaktorn motiveras dels med att en historisk inkomst ger ökad förutsebarhet och automatisering, dels att faktiska inkomster i viss mån kan värderas högre än antagliga inkomster.

13 §

Vid tillämpningen av 10 § ska en sådan behovsanställd som avses i 27 kap. 16 a § första stycket anses ha ett sådant arbete som avses i 10 § under den tid som avses i 27 kap. 16 a § andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.2 och 7.7.

Av paragrafen framgår att en enskild som anses vara behovsanställd enligt 27 kap. 16 a § första stycket, ska anses ha en pågående anställning under den tid som han eller anses skulle ha arbetat vid

bedömningen av rätt till sjukpenning enligt den bestämmelsens andra stycke.

Vid tillämpning av bestämmelserna om sjukpenning anses en behovsanställd vara en enskild som vid behov kallas in för att arbeta i en tidsbegränsad anställning eller som är anställd för att arbeta vid behov (prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 10 s. 62). För en behovsanställd som inte har avtalade arbetspass bedöms arbetsförmågan i förhållande till arbete i behovsanställningen under de första 90 dagarna av en sjukperiod. Sjukpenning till en behovsanställd lämnas under de första 90 dagarna i sjukperioden om det kan antas att den behovsanställda skulle ha förvärvat arbetat om han eller hon inte hade varit sjuk. Bedömningen om den behovsanställda kan antas skulle ha arbetat görs utifrån arbetsmönstret under en så kallad jämförelseperiod som föregått sjukfallet. Behovsanställda som saknar inbokade arbetspass bedöms således som arbetslösa efter dag 90 i sjukperioden. Det finns alltså en tidsgräns för hur länge behovsanställda som inte har inbokade arbetspass ska anses vara anställda. Det innebär att behovsanställda kan ha rätt till beräkning av aktuell inkomst upp till 90 dagar.

14 §

Sjukpenninggrundande inkomst som beräknas på aktuell inkomst för en enskild som är föräldraledig enligt föräldraledighetslagen (1995:584) från en anställning, ska beräknas utifrån hur den enskilde skulle ha arbetat i anställningen om han eller hon inte hade varit föräldraledig. Denna beräkning gäller som längst i tretton månader räknat från och med den månad då den enskilde först tillträdde anställningen, eller på nytt tillträdde anställningen i hel omfattning efter en tjänstledighet av annan anledning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.7.7.

Utformningen av paragrafen innebär att sjukpenninggrundande inkomst som beslutas på aktuella inkomster i samband med föräldraledighet kan fastställas för en period upp till 13 månader efter en påbörjad anställning. Detta gäller från att anställningen påbörjades, eller, på nytt tillträdde anställningen i hel omfattning efter en tjänstledighet av annan anledning. Om anställningen upphör innan det har gått tretton månader beräknas sjukpenninggrundande inkomst på historisk in-

komst oavsett om föräldraledigheten fortfarande pågår eller inte. Om anställningen fortgår så kan sjukpenninggrundande inkomst beräknas på aktuell inkomst tills det har gått tretton månader sedan den enskilde först började jobba i anställningen. Sedan beräknas sjukpenninggrundande inkomst på historisk inkomst oavsett om föräldraledigheten fortfarande pågår eller inte.

Inkomster som är sjukpenninggrundande

15 §

Vid beräkningen enligt 9 och 12 §§ räknas som inkomst från anställning

- 1. kontant ersättning som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980), om inte annat följer av 18 §,*
- 2. statlig ersättning för arbete i etableringsjobb, och*
- 3. annat som ska anses vara inkomst från anställning enligt 27 §.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

I paragrafen anges de inkomster som ska räknas som inkomst från anställning vid beräkning av historisk och aktuell inkomst.

I *första punkten* anges att det är kontant ersättning som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen. Detta gäller dock under förutsättning att beräkningen inte ska grundas på de uppgifter som anges i 18 §. Punkten innebär att förmåner som inte utbetalas som kontant ersättningar (naturaförmåner) inte är sjukpenninggrundande.

I *andra punkten* anges att statlig ersättning för arbete i etableringsjobb ska räknas som inkomst av anställning. Statlig ersättning för arbete i etableringsjobb är en subventionerad anställning där subventionen betalas direkt till den enskilde, i stället för att arbetsgivaren betalar hela lönen till arbetstagaren och sedan får ersättning för en del av lönen från staten. Staten anses emellertid inte vara arbetsgivare för enskilda med etableringsjobb. Av denna anledning betalar staten inte arbetsgivaravgifter för den statliga ersättning som lämnas för arbete i ett etableringsjobb.

Av den *tredje punkten* framgår att skyddad inkomst som beräknats enligt 27 § ska räknas som inkomst från anställning. Syftet med

skyddad inkomst är att en enskilds sjukpenninggrundande inkomst inte ska minska när han eller hon befinner sig i en skyddsvärd situation.

16 §

Vid beräkning av inkomst från näringsverksamhet beaktas

- 1. inkomster som den enskilde är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980), om inte annat följer av 18 §, och*
- 2. annat som ska anses vara inkomst av näringsverksamhet enligt 27 §.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

I paragrafen anges de inkomster som ska räknas inkomst från näringsverksamhet.

I *första punkten* anges att det är inkomster som den enskilde är skyldig är skyldig att betala egengifter för enligt socialavgiftslagen. Egenavgifter betalas på överskottet på inkomster från aktiv näringsverksamhet (3 kap. 3 § socialavgiftslagen).

Av *andra punkten* framgår att skyddad inkomst som beräknats enligt 27 § ska räknas som inkomst från näringsverksamhet. Syftet med skyddad inkomst är att en enskilds sjukpenninggrundande inkomst inte ska minska när han eller hon befinner sig i en skyddsvärd situation.

Inkomster som inte är sjukpenninggrundande

17 §

Följande inkomster är inte sjukpenninggrundande och ska bortses från vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst enligt 8–12 §§

- 1. inkomst av förvävsarbete som den enskilde utför under tid för vilken han eller hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 §, och*
- 2. inkomst som en enskild har haft innan han eller hon beviljades aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta eller tjänstepension i form av ålderspension utöver vad som följer av 26 §.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.

I paragrafen finns en uppräknig av de inkomster som inte ska beaktas vid beräkning av historisk och aktuell inkomst.

Den *första punkten* behandlar situationen när en enskild, som får sjukersättning bestämmelserna i 37 kap. 3 §, börjar förvärvsarbete eller utökar sitt förvärvsarbete utan att han eller hon förlorar rätten till sjukersättning. Sådana inkomster som den enskilde får från förvärvsarbetet ska därvid inte beaktas vid beräkning av historisk och aktuell inkomst.

Av den *andra punkten* följer inkomster som enskild har haft innan han eller hon beviljades aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta eller tjänstepension i form av ålderspension ska inte beaktas utöver vad anges i 26 §. Om en enskilds historiska inkomster skulle beaktas tid efter det att aktivitetsersättning, sjukersättning, livränta eller tjänstepension i form av ålderspension beviljas, medför att han eller hon kan bli överkompenserad. Men om den enskilde däremot beviljas partiell sådan förmån kan det i stället ha till följd att han eller hon kan bli underkompenserad. Av denna anledning finns en regel i 26 § om att en justeringsinkomst ska beräknas i stället för historiska inkomster, till den del ramtiden avser tid innan den enskilde fick förmånen.

Uppgifter som ska användas vid beräkningen

18 §

Beräkningen av den enskildes sjukpenninggrundade inkomst ska grundas på

- 1. uppgifter om tidigare inkomster som har deklarerats till Skatteverket av en arbetsgivare,*
- 2. den uppskattning av den enskildes inkomster som gjorts vid beslut om slutlig eller preliminär skatt,*
- 3. de upplysningar som Försäkringskassan kan få av den enskilde eller dennes arbetsgivare, eller*
- 4. annan uppgift som är relevant.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.11.

I paragrafen görs en uppräknig av de uppgifter som beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst ska grundas på.

Första punkten tar sikte på sådana uppgifter i en arbetsgivardeklaration på individnivå som deklarerats till Skatteverket.

Andra punkten tar framför allt sikte på inkomstuppgifter i beslut om slutlig skatt och beslut om preliminär debiterad skatt.

Den *tredje punkten* tar bland annat sikte på sådana uppgifter som behövs av den enskilde och hans eller hennes arbetsgivare vid beräkning av arbetstidsberäknade förmåner.

Fjärde punkten tar sikte på övrig information som kan vara relevant. Exempel på detta är när skyddad inkomst har beräknats och som ska beaktas vid beräkningen av den enskildes sjukpenninggrundade inkomst.

Regler om avrundning samt om högsta och lägsta belopp

19 §

När sjukpenninggrundande inkomst beräknas ska aktuell respektive historisk inkomst av anställning och näringsverksamhet beräknas var för sig och avrundas till närmast lägre hundratal kronor.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.1.

I paragrafen anges en avrundningsregel. Avrundningsregeln innebär att inkomst från anställning och inkomst från näringsverksamhet var för sig beräknas och avrundas till närmast lägre hundratal kronor.

20 §

Den sjukpenninggrundande inkomsten får inte beslutas till ett belopp som överstiger 10,0 prisbasbelopp. Om inkomst från anställning och inkomst från näringsverksamhet tillsammans överstiger 10,0 prisbasbelopp ska inkomst från näringsverksamhet i första hand uteslutas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.1.

I paragrafen anges taket för den sjukpenninggrundande inkomsten, som är 10,0 prisbasbelopp. Om inkomst av anställning och inkomst från näringsverksamhet tillsammans överstiger 10,0 prisbasbelopp ska inkomst av näringsverksamhet i första hand uteslutas. Om anställningsinkomster i sig överstiger taket, så kommer det med-

föra att inkomst från näringsverksamhet, i den mån sådan inkomst finns, inte att ingå i den enskildes sjukpenninggrundande inkomst.

21 §

Sjukpenninggrundande inkomst som understiger 42,5 procent av ett prisbasbelopp ska inte beslutas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.1.

I paragrafen anges ett lägsta belopp för den sjukpenninggrundande inkomst. Om den sjukpenninggrundande inkomsten understiger 42,5 procent ska den inte beslutas. Beloppsgränsen motsvarar den beloppsgräns som gäller för intjänandeåret för att pensionsgrundande inkomst ska fastställas (59 kap. 5 § andra stycket). Samma inkomstgräns gäller för skyldigheten att lämna självdeklaration (2 kap. 2 § 1 lagen [2001:1227] om självdeklarationer och kontrolluppgifter).

Särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i vissa situationer

Nyttillträde på arbetsmarknaden

22 §

En enskild som har avslutat studier på en av tre utbildningsnivåer och som inte avser att fortsätta studera ska anses som nyttillträdd på arbetsmarknaden om han eller hon påbörjar en anställning inom tolv månader från utgången av den månad som studiernas avslutades.

Det finns tre utbildningsnivåer;

- 1. grundskolenivå,*
- 2. gymnasienivå, och*
- 3. högskolenivå.*

Med grundskolenivå enligt andra stycket 1 avses sådana studier som omfattas av 10–12 kap. och 20 kap. skollagen (2010:800).

Med gymnasienivå enligt andra stycket 2, avses sådana studier som omfattas av 16–17 och 19–20 kap. skollagen.

Med högskolenivå enligt andra stycket 3 avses sådana studier som omfattas av högskolelagen (1992:1434) eller lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.

Vid beräkning av aktuell inkomst ska den enskilde anses ha börjat arbeta i anställningen i första stycket från utgången av den månad då han eller hon avslutade studierna. Anställningen ska därefter anses pågå under en tid om tolv månader, även om anställningen varar kortare tid.

Vid beräkning av historisk inkomst ska den enskilde anses ha arbetat i anställningen i första stycket från utgången av den månad då han eller hon avslutade studierna och tolv månader framåt, även om anställningen har varat kortare tid.

En enskild kan inte vara nytillträdd mer än en gång per utbildningsnivå.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.

Paragrafen beskriver när en enskild ska anses som nytillträdd på arbetsmarknaden efter avslutade studier på en av tre utbildningsnivåer. Det finns tre utbildningsnivåer; grundskole- gymnasie- och högskolenivå. Grundskolenivå avser studier som omfattas av 10–12 kap. skollagen. Gymnasienivå avser kursen Allmän kurs på folkhögskola och studier som omfattas 16–17 samt 19–20 kap. skollagen.

Om den enskilde efter de avslutade studierna inte avser att fortsätta studera ska han eller anses som nytillträdd på arbetsmarknaden om en anställning påbörjas inom 12 månader från utgången av den månad som studiernas avslutades. Den enskilde därvid anses ha påbörjat anställningen månaden efter att studierna har avslutats. Anställningen anses därefter pågå i 12 månader även om anställningen i sig är kortare. Anställningstiden på tolv månader ska beaktas när beräkning av historisk och aktuell inkomst aktualiseras.

En enskild kan vara nytillträdd högst en gång vid varje utbildningsnivå.

Start av näringsverksamhet

23 §

För en enskild som bedriver näringsverksamhet i aktieföretagsform och är företagare i den mening som avses i 34–34 c §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, eller som bedriver näringsverksamhet i någon annan form, ska den aktuella inkomsten av näringsverksamhet enligt 11 § beräknas till ett belopp som minst motsvarar en aktuell inkomst

som skulle ha beräknats för den enskilde om han eller hon hade fått skälig lön för motsvarande arbetsuppgifter som anställd.

Beräkningen av aktuell inkomst enligt första stycket gäller under en tid om 36 månader räknat från den månad då en anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har gjorts eller borde ha gjorts (uppbyggnadsskedet). I det fall den enskilde inte är skyldig att göra en anmälan för registrering, ska uppbyggnadsskedet räknas som om en sådan skyldighet hade funnits.

Om den enskilde efter det att anmälan om registrering enligt andra stycket gjordes, borde ha gjorts eller ska anses som gjord, börjar bedriva samma verksamhet i en annan sådan företagsform som avses i första stycket ska uppbyggnadsskedet räknas från det att den första näringsverksamheten påbörjades.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

Paragrafen är en sammanslagning av tidigare 25 kap. 7 a och 9 §§.

I första stycket anges att för en enskild som bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform och är företagare i den mening som avses i 34–34 c §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, eller som bedriver näringsverksamhet i någon annan form, ska den aktuella inkomsten av näringsverksamhet enligt 11 § beräknas till ett belopp som minst motsvarar en aktuell inkomst som skulle ha beräknats för den enskilde om han eller hon hade fått skälig lön för motsvarande arbetsuppgifter som anställd.

För att omfattas av denna bestämmelse krävs för det första att den enskilde bedriver näringsverksamheten i aktiebolagsform eller i någon annan form, som exempelvis enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag. För det andra måste den försäkrade räknas som en sådan företagare som avses i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Det innebär bland annat att verksamheten ska bedrivas varaktigt, självständigt och i vinstsyfte samt att den försäkrade själv måste utföra arbete i verksamheten och ha ett väsentligt inflytande över verksamheten (se prop. 2009/10:120 s. 76 f. och 115 f.).

I det *andra stycket* anges att beräkningen första stycket gäller från den månad då en anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen har gjorts eller borde ha gjorts. I det fall den enskilde inte är skyldig att göra en anmälan för registrering, ska uppbyggnadsskedet räknas som om en sådan skyldighet hade funnits. I stycket att den nämnda tidsperioden ska benämnas ”uppbyggnadsskedet”.

I det tredje stycket anges om den enskilde efter det att anmälan om registrering enligt andra stycket gjordes, borde ha gjorts eller ska anses som gjord, börjar bedriva samma verksamhet i en annan sådan företagsform som avses i första stycket ska uppbyggnadsskedet räknas från det att den första näringsverksamheten påbörjades.

Avtalat korttidsarbete

24 §

För en enskild som deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, ska inkomsten från det arbete som arbetstidsförkortningen avser räknas som om arbetstidsförkortningen inte hade förelegat.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.

Paragrafen innebär att om en enskild deltar i korttidsarbete och går ner i arbetstid och därigenom får lägre inkomster så ska inkomsten från det arbetet räknas som om arbetstidsförkortningen inte hade förelegat. En förutsättning för att omfattas av paragrafen är att det ska vara fråga om korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Något preliminärt stöd behöver dock inte ha utgått till arbetsgivaren, utan det räcker med att arbetsgivaren har haft rätt till stödet ifråga.

Stipendier

25 §

För en enskild som har fått ett statligt konstnärspolitiskt stipendium ska stipendiebeloppet räknas som inkomst av anställning vid beräkning av historisk inkomst. Beloppet ska därvid fördelas jämnt över den tid som stipendiet avser.

Under tid som en enskild mottar konstnärspolitiskt stipendium ska vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst bortses från del av sjukpenninggrundande inkomsten som grundas på det konstnärspolitiska stipendiet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka statliga konstnärspolitiska stipendier som får räknas som sjukpenninggrundande inkomst.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.1.

I *första stycket* första meningen anges att för en enskild som har fått ett statligt konstnärspolitiskt stipendium ska stipendiebeloppet räknas som inkomst av anställning vid beräkning av historisk inkomst. I den andra meningen anges att stipendiebeloppet ska fördelas jämnt över den tid som stipendiet avser. Det innebär att om en enskild får ett stipendium som exempevis avser tre år ska beloppet fördelas över de tre åren.

Av det *andra stycket* framgår att under tiden som en den enskilde får konstnärspolitiskt stipendium ska vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst bortses från del av sjukpenninggrundande inkomsten som grundas på det konstnärspolitiska stipendiet. Syftet med denna begränsning är att förhindra överkompensation eftersom stipendierna får behållas även under tid då en socialförsäkringsförmån aktualiseras. Det innebär att den sjukpenninggrundande inkomsten vid dylika ska beräknas utifrån den enskildes övriga sjukpenninggrundande inkomster.

I det *tredje stycket* finns en upplysningsbestämmelse för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att kunna meddela vilka statliga konstnärspolitiska stipendier som får räknas som sjukpenninggrundande inkomst.

Enskilda som får vissa förmåner

26 §

När historisk inkomst ska beräknas för en enskild som beviljas aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta enligt bestämmelser i denna avdelning, ska en justeringsinkomst beräknas i stället för inkomster av anställning och näringsverksamhet, till den del ramtiden avser tid innan han eller hon fick förmånen.

Justeringsinkomsten är den sjukpenninggrundande inkomsten som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de

inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen har beviljats för, minskad med

1. en andel som motsvarar omfattningen av aktivitetsersättningen eller sjukersättningen, eller

2. en andel som motsvarar mellanskillnaden mellan den inkomsten och den förväntade inkomst efter skadan som har uppskattats vid beslutet om livränta.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.

Paragrafen anger hur enskilds historiska inkomster ska justeras när en han eller hon beviljas aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta.

I *första stycket* anges att när historisk inkomst ska beräknas för en enskild som får aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta enligt bestämmelser i denna avdelning, ska något som benämns *justeringsinkomst* beräknas i stället för inkomster av anställning och näringsverksamhet, till den del ramtiden avser tid innan han eller hon fick förmånen. Det innebär att justeringsinkomsten ersätter de faktiska inkomsterna i ramtiden som den hade i ramtiden.

I det *andra stycket* anges att justeringsinkomsten beräknas genom att genom en minskning av den sjukpenninggrundande inkomsten som den enskilde hade närmast innan den månad som förmånen beviljades. Hur mycket den sjukpenninggrundande inkomsten ska beror på vilken förmån den enskilde beviljas.

Av den *första punkten* framgår den sjukpenninggrundande inkomsten ska minskas med en andel som motsvarar omfattningen av aktivitetsersättningen eller sjukersättningen som beviljats. Det innebär att om en enskild beviljas exempelvis en halv sjukersättning ska hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst minskas med samma andel, det vill säga halveras.

Av den *andra punkten* framgår den sjukpenninggrundande inkomsten ska minskas med en andel som motsvarar en andel som motsvarar mellanskillnaden mellan den inkomsten och den förväntade inkomst efter skadan som har uppskattats vid beslutet om livränta. Om exempelvis en enskilds inkomst innan arbetsskadan (livräntunderlaget) uppgår till 400 000 kronor. Hans eller hennes beräknade inkomst efter skadan uppgår till 300 000 kronor. Mellanskillnaden uppgår således till 100 000 kronor (400 000 kronor – 300 000 kronor), det vill säga 25 procent (100 000 kronor / 400 000 kronor).

Den enskildes SGI ska därmed minskas med den andelen (25 procent), vilket medför att justeringsinkomsten därigenom kommer att uppgå till 300 000 kronor (400 000 kronor \times 0,25). Om den enskilde endast har anställningsinkomster kommer varje månad i ramtiden att uppgå till cirka 25 000 kronor (300 000 kronor / 12 månader). Och om den enskildes endast har inkomst av näringsverksamhet kommer varje av de tre åren i ramtiden att uppgå till 300 000 kronor.

Sjukpenninggrundande inkomst under och efter förvärvsavbrott av vissa skäl

Skyddad inkomst

27 §

Om den enskildes inkomster under ramtiden har minskat i samband med någon sådan skyddsvärd situation som avses i 33–38 §§, ska inkomsten enligt 9 § beräknas som om en sådan minskning inte hade skett (skyddad inkomst).

Till den del den enskildes sjukpenninggrundande inkomst innehåller sådan skyddad inkomst som avses i första stycket under ett tidigare kalenderår än det år som den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas för, ska den räknas upp med ett belopp som motsvarar den procentuella skillnaden mellan det prisbasbelopp som gällde för det förstnämnda året och det prisbasbelopp som gäller för det år som den sjukpenninggrundade inkomsten ska beräknas för.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om hur omräkning enligt andra stycket ska göras.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.3.

Bestämmelsen utgör huvudregeln för beräkning av skyddad inkomst och uttrycker den övergripande principen för beräkning av skyddad inkomst. Av hänvisningen till 8–10 §§ framgår att skyddad inkomst endast har betydelse för beräkningen av historisk inkomst.

Av *andra stycket* framgår att en uppräknings av den enskildes sjukpenninggrundande inkomst ska ske årligen om denna till någon del innehåller skyddad inkomst. En sådan uppräknings ska bara ske om sjukpenninggrundande inkomst i övrigt ska bestämmas enligt 3 § och bara om prisbasbeloppet har ökat sedan föregående år.

Enligt *tredje stycket* får regeringen föreskriva om ytterligare regler beträffande den årliga omräkningen. Regeringen kan därigenom föreskriva att uppräknings ska göras först från och med den tidpunkt då inkomster under ett helt tidigare kalenderår ingår i ramtiden. Efter som ramtiden förskjuts på grund av fördröjningen mellan att den enskilde får inkomster och att uppgifter om dessa blir tillgängliga för Försäkringskassan i form av arbetsgivardeklarationer är detta i februari. Ramtiden regleras i förslag till förordning om beräkning av skyddad inkomst, varför även omräkningstidpunkten enligt denna bestämmelse föreslås regleras i förordning. Föreskriftsrätten kan delegeras till en myndighet.

Inkomstminskning

28 §

Vid tillämpning av 27 § ska inkomsten anses ha minskat om den inkomst som kan beräknas för den enskilde enligt 9 § är lägre än den motsvarande inkomst som den enskilde hade närmast innan den skyddsvärda situationen förelåg eller den inkomst som var aktuell för den enskilde när den skyddsvärda situationen förelåg.

En minskning av inkomsten enligt första stycket ska anses ha samband med en skyddsvärd situation i den mån den enskilde

1. under den månad då den skyddsvärda situationen förelåg eller månaden därpå (skyddstid) har fått en lägre inkomst av anställning än vad han eller hon hade under motsvarande månad ett år tidigare, eller än den inkomst per månad som har eller kunde ha bestämts som aktuell inkomst enligt 10–14 §§ och 7 § (referensinkomst), och skillnaden däremellan motsvarar omfattningen av den skyddsvärda situationen,

2. under det år då den skyddsvärda situationen förelåg eller året därpå (skyddstid) har fått en lägre inkomst av näringsverksamhet än vad han eller hon hade tre år tidigare, eller än den årliga inkomst som har eller kunde ha bestämts enligt 10–14 §§ och 7 § (referensinkomst), och skillnaden däremellan motsvarar omfattningen av den skyddsvärda situationen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva om villkor för att en inkomstminskning som har skett under en senare månad än vad som avses i andra stycket 1. ska anses ha samband med den skyddsvärda situationen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.4

Första stycket anger hur stor inkomstminskning som har skett, och *andra stycket* anger hur stor del av denna inkomstminskning som kan anses ha samband med en skyddsvärd situation. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med huvudregeln i 28 § och ger därvid att den skyddade inkomsten inte kan bli högre än en total inkomstminskning enligt första stycket, och inte heller högre än den inkomstminskning som har samband med en skyddsvärd situation enligt andra stycket.

Enligt *tredje stycket* får regeringen föreskriva att en minskning av anställningsinkomster som har skett under en senare månad än den som följer närmast efter den månad då den skyddsvärda situationen förelåg ska anses ha samband med den skyddsvärda situationen. Detta kan villkoras, till exempel att det på visst sätt ska intygas av en arbetsgivare att ett löneavdrag avser frånvaro under en tidigare månad.

Den skyddsvärda situationens omfattning

29 §

Vid beräkningen av den omfattning i vilken en skyddsvärd situation har förelegat ska varje hel dag då en sådan situation som avses i 33–38 §§ har förelegat anses utgöra en skyddsdag.

Som mest ska 28 sådana dagar som avses i första stycket beaktas per månad om skyddad inkomst ska beräknas för inkomst av anställning och 336 sådana dagar beaktas per år om skyddad inkomst ska beräknas för inkomst av näringsverksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att dagar med ersättning som avses i 33–38 §§ som inte utges för arbetsfria dagar eller som bara under vissa villkor utges för arbetsfria dagar, ska räknas som ett högre antal dagar än vad som följer av första stycket, samt att dagar då en sådan situation som avses i 33–38 §§ har förelegat för den som har inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet, ska räknas som ett högre antal dagar än vad som följer av första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitten 11.1.5.–11.1.8.

Bestämmelsen innebär, tillsammans med bestämmelserna om skyddsvärde i 30–32 §§, att den omfattning av en skyddsvärd situa-

tion som har betydelse för beräkningen av skyddad inkomst uppmäts i dagar. Varje dag under vilken en skyddsvärd situation har förelegat hela dagen motsvarar därvid en 28-del av en månad eller en 336-del av ett år. Det följer att en skyddsvärd situation som har förelegat under en del av en dag räknas som en motsvarande del av en 28-del eller 336-del, vilket kan bli aktuellt till exempel om den enskilde har fått en ersättning i lägre omfattning än hel, eller om den enskilde bedrivit studier på deltid.

Bemyndigandet i tredje stycket ger möjlighet att föreskriva att antalet skydds dagar ska räknas högre än antalet faktiska dagar som den skyddsvärda situationen har förelegat. Det blir aktuellt om den skyddsvärda situationen består i att den enskilde har fått en förmån som bara betalas ut för arbetsdagar, till exempel arbetslöshetsersättning eller arbetstidsberäknad ersättning. Bemyndigandet gäller även för förmåner som under vissa villkor kan betalas ut för arbetsfria dagar, till exempel sådan dagpenning som avses i 35 § eller föräldrapenning som avses i 39 §.

Regeringen kan också föreskriva om att antalet skydds dagar ska räknas högre än antalet faktiska dagar under vilka en skyddsvärd situation har förelegat om den enskilde har både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet. Om den skyddsvärda situationen har förelegat i en lägre omfattning än hel, kan den motsvara hela inkomsten av anställnings respektive inkomsten av näringsverksamhets andel av de sammanlagda inkomster som den enskilde hade vid tidpunkten. Skyddad inkomst ska då kunna beräknas för hela inkomsten av anställning eller hela inkomsten av näringsverksamhet.

Skyddsvärdet

30 §

Vid uppskattningen av den omfattning i vilken en skyddsvärd situation har förelegat ska skydds dagar enligt 29 § tilldelas ett skyddsvärde. Skyddsvärdet beräknas för inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet var för sig enligt 31 och 32 §§, för månader eller år som ingår i den skyddstid som avses i 28 § andra stycket, och som ingår i ramtiden vid beräkning av sjukpenningsgrundande inkomst enligt 9 §.

Vid beräkning av skyddsvärdet menas med genomsnittsinkomst den genomsnittliga inkomst per månad eller per år som den enskilde hade närmast innan den skyddsvärda situationen förelåg, eller som var aktuell för den enskilde när den skyddsvärda situationen förelåg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får dock föreskriva att genomsnittsinkomsten ska beräknas utifrån en sjukpenninggrundande inkomst som har beslutats för den enskilde som tidigast för den månad då den skyddsvärda situationen förelåg.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.6.

Första stycket beskriver att den omfattning av en skyddsvärd situation som har uppmätts i ett antal dagar enligt 29 § ska omsättas i ett värde i pengar, skyddsvärdet, och förutsättningarna under vilka detta ska ske.

Andra stycket beskriver den genomsnittsinkomst som ska användas vid beräkningen av skyddsvärdet enligt 31 och 32 §§. Genomsnittsinkomsten är den inkomst per månad eller år som ska skyddas av skyddsreglerna. Det är, beträffande inkomst av anställning, den genomsnittliga månadsinkomst som den enskilde hade under de tolv månaderna närmast före den månad då den skyddsvärda situationen förelåg, eller som var aktuell när den skyddsvärda situationen förelåg. Motsvarande beträffande inkomst av näringsverksamhet är den genomsnittliga årsinkomst som den enskilde hade under de tre åren före det år då den skyddsvärda situationen förelåg eller den årsinkomst som var aktuell det år då den skyddsvärda situationen förelåg.

Om den skyddsvärda situationen består i att en ersättning som beräknas på sjukpenninggrundande inkomst har betalats ut, så kan den sjukpenninggrundande inkomsten som ligger till grund för ersättningen dock ha beräknats på en ramtid som inte innehåller exakt de närmaste tolv månaderna före den månad som ersättningen avser. Det beror på att uppgifter om inkomster blir tillgängliga för Försäkringskassan med en månads fördröjning. I sådana fall kan det vara lämpligt att den sjukpenninggrundande inkomst som skyddas under den tid som en ersättning avser är densamma som den som låg till grund för ersättningen. Enligt *tredje stycket* kan därför regeringen föreskriva att genomsnittsinkomsten ska beräknas på en sjukpenninggrundande inkomst som har beslutats.

31 §

Vid beräkning av skyddad inkomst av anställning är skyddsvärdet för en månad lika med referensinkomsten sedan denna har minskats med differensen mellan 28 och antalet skydds dagar gånger genomsnittsinkomsten delad med 28. Skyddsvärdet får dock inte därigenom bli högre än tre gånger genomsnittsinkomsten delad med 28 och multiplicerad med antalet skydds dagar, om inte annat följer av andra stycket.

Om inte annat följer av tredje stycket, får skyddsvärdet inte räknas till ett lägre belopp än till

1. genomsnittsinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar, eller

2. referensinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar.

Skyddsvärdet för den andra månaden i skyddstiden ska utan hinder av andra stycket minskas med ett belopp som motsvarar den inkomstminskning som har skett under den första månaden i skyddstiden, i den mån denna inte överstiger det skyddsvärde som har beräknats för den månaden.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.6.

I bestämmelsen beskrivs hur skyddsvärdet beräknas för inkomst av anställning. Det huvudsakliga tillvägagångssättet är enligt första stycket att skyddsvärdet är lika med den referensinkomst som avses i 28 § om den skyddsvärda situationen har förelegat hela månaden (28 dagar). Om den skyddsvärda situationen har förelegat en del av månaden minskas detta skyddsvärde med en motsvarande andel av genomsnittsinkomsten. Syftet är att den inkomst som därigenom inte skyddas motsvarar en del av genomsnittsinkomsten i stället för en del av referensinkomsten. Den inkomstminskning som skyddsreglerna inte kompenserar för ska på så sätt lättare kunna förutses av den enskilde. För att det inte ska ge orimliga konsekvenser i fall då den skyddsvärda situationen föreligger under en liten del av månaden begränsas dock det skyddsvärde som beräknas på detta sätt dock till tre gånger genomsnittsinkomsten delad med 28 och multiplicerad med antalet skydds dagar.

Av andra stycket följer att skyddsvärdet inte får beräknas lägre än till vad som motsvarar genomsnittsinkomsten delat med 28 gånger antalet skydds dagar och inte heller lägre än till vad som motsvarar referensinkomsten delat med 28 gånger antalet skydds dagar. Om

referensinkomsten är lägre än genomsnittsinkomsten blir alltså skyddsvärdet lika med genomsnittsinkomsten delat med 28 gånger antalet skydds dagar. Om referensinkomsten är mer än tre gånger så hög som genomsnittsinkomsten så blir skyddsvärdet i stället lika med referensinkomsten delad med 28 gånger antalet skydds dagar. I övriga fall beräknas skyddsvärdet enligt första stycket.

Tredje stycket beskriver beräkningen av skyddsvärdet för den andra månaden i skyddstiden. Det beräknas på samma sätt som för den första månaden, men minskas sedan med antingen den inkomstminskning som har skett under den första månaden eller med det skyddsvärde som har beräknats för den månaden om det är lägre än inkomstminskningen. På så sätt kompenseras den enskilde för inkomstminskningen oavsett om den uppstår samma månad som den skyddsvärda situationen förelåg eller månaden därpå, utan att den enskilde kompenseras två gånger för samma inkomstminskning.

Om en skyddsvärd situation har förelegat flera månader i rad, så beräknas skyddsvärdet i flera steg. Först beräknas skyddsvärdet med anledning av den skyddsvärda situation som förelåg den första månaden, månad 1. Därvid beräknas ett skyddsvärde för månad 1 och för månad 2. Skyddsvärdet för månad 2 minskas med den inkomstminskning som har skett månad 1 eller med det skyddsvärde som har beräknats för månad 1. Sedan beräknas skyddsvärdet med anledning av den skyddsvärda situation som förelåg månad 2. Vid den beräkningen kommer den skyddade inkomst som har beräknats med anledning av den skyddsvärda situation som förelåg månad 1 att räknas som inkomst. Det gäller såväl den genomsnittsinkomst som används vid beräkningen som den inkomstminskning som ska anses ha skett under den första månaden i skyddstiden. På så sätt kan ett skyddsvärde skjutas framåt i tiden så länge det föreligger någon skyddsvärd situation varje månad.

32 §

Vid beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet beräknas skyddsvärdet enligt 31 § per år i stället för per månad. Talet 336 används därvid i stället för 28.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.7.

Bestämmelsen innebär att skyddsvärdet beträffande näringsverksamhet beräknas på samma sätt som skyddsvärdet beträffande inkomst av anställning, men för år i stället för månad.

Vid egen eller annans sjukdom samt smitta

33 §

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått

1. sjukpenning,
2. rehabiliteringspenning,
3. smittbärrpenning,
6. tillfällig föräldrapenning, eller
7. närståendepenning.

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått ersättning från arbetskadeförsäkringen som motsvarar sjukpenning eller rehabiliteringspenning eller en därmed jämförbar förmån.

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då en enskild som ansökt om sjukpenning har väntat på slutligt beslut i ärendet samt under tid för vilken den enskilde inte har fått sjukpenning trots att hans eller hennes arbetsförmåga har varit nedsatt på ett sätt som berättigar till sjukpenning.

Tid som avses i tredje stycket ska dock inte anses vara skyddsvärd för de första fjorton dagarna i ett sjukdomsfall, och inte heller i övrigt om det finns skäl som talar emot det.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.1.

I första stycket anges att en skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning, tillfällig föräldrapenning, eller närståendepenning. Kännetecknade för dessa förmåner är att de beräknas på sjukpenninggrundande inkomst.

Enligt andra stycket ska en skyddsvärd situation ska anses ha förelegat för tid för vilken den enskilde har fått ersättning från arbetskadeförsäkringen som motsvarar sjukpenning eller rehabiliteringspenning eller en därmed jämförbar förmån. Enskilda som kan få sådana

jämförbara förmåner från arbetsskadeförsäkringen är de som inte är försäkrade för arbetsbaserade förmåner (jfr 40 kap. 3 §).

När en enskild avstår från förvärvsarbete och ansöker om sjukpenning kan det ta tid innan han eller hon får beslut. Av *tredje stycket* första ledet framgår därför att en skyddsvärd situation har förelegat för tid då en enskild som ansökt om sjukpenning har väntat på slutligt beslut i ärendet. Det har därvid ingen betydelse om den enskilde inte kan få sjukpenning på grund av att arbetsförmågan inte är nedsatt på ett sätt som berättigar till sjukpenning.

Av *tredje stycket* andra ledet framgår att en skyddsvärd situation ska anses ha förelagat för tid för vilken den enskilde inte har fått sjukpenning trots att hans eller hennes arbetsförmåga har varit nedsatt på ett sätt som berättigar till sjukpenning. För att skyddad inkomst ska beräknas krävs alltså att arbetsförmågan de facto är nedsatt på ett sätt som skulle berättiga till sjukpenning, oavsett skälet till att sjukpenning inte kan beviljas.

Enligt det *fjärde stycket* ska en skyddsvärd situation enligt tredje stycket inte omfatta de första fjorton dagarna i ett sjukdomsfall, och inte heller i övrigt om det finns skäl som talar emot det. Skälet till att de första fjorton dagarna inte ska anses vara skyddsvärda i de situationer då den enskilde inte får sjukpenning, utan väntar på beslut eller har nedsatt arbetsförmåga utan att få sjukpenning, är att det finns regler för sjukpenning under de första fjorton dagarna som innebär att det kan vara svårt att avgöra exakt vilka dagar och i vilken omfattning sjukpenning ska betalas ut. Det medför svårigheter att avgränsa SGI-skyddet. Skäl som talar emot kan till exempel vara att den enskilde söker ersättning för retroaktiv tid och inte har sjukanmält sig eller att den enskilde fördröjer eller motverkar utredningen.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

34 §

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått

- 1. arbetslöshetsersättning som avses i lagen om arbetslöshetsförsäkring, eller*
- 2. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.*

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde får periodiskt ekonomiskt stöd enligt ett särskilt avtal mellan arbetsmarknadens parter i stället för någon av ovanstående ersättningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att avtal som avses i andra stycket ska medföra att skyddet är tillämpligt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.2.

I första stycket anges att en skyddsvärd situation föreligger för tid då den enskilde har fått arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Om den enskilde inte får någon sådan ersättning så beräknas inte skyddad inkomst för de dagarna, oavsett om det beror på att den enskilde är avstängd från ersättning eller på någon annan anledning.

Enligt det andra stycket så ska en skyddsvärd situation anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde får periodiskt ekonomiskt stöd enligt ett så kallat trygghetsavtal. Ekonomiskt stöd enligt sådana avtal kan betalas ut i olika situationer, till exempel som ett komplement till arbetslöshetsersättningen eller som löneutfyllnad om mottagaren har fått ett nytt jobb med lägre lön. Sådant stöd kan emellertid också utgå i vissa situationer där den enskilde deltar i någon aktivitet som gör att han eller hon inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande och få arbetslöshetsersättning. Det kan vara till exempel att gå en kurs eller praktisera på en arbetsplats eller liknande.

I det tredje stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att kunna meddela ytterligare villkor för att en period med ekonomiskt stöd från ett trygghetsavtal ska gälla.

Vid plikttjänstgöring och militär utbildning

35 §

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde genomgått utbildning som rekryt inom Försvarsmakten eller annan militär utbildning.

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått sådan dagpenning som avses i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.3.

Av *första stycket* framgår att en skyddsvärd situation föreligger för tid då den enskilde genomgår utbildning som rekryt inom Försvarsmakten eller annan militär utbildning.

Av det *andra stycket* framgår en skyddsvärd situation föreligger för tid då den enskilde har fått sådan dagpenning som avses i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. En skyddsvärd situation föreligger för varje dag som den enskilde har fått dagpenning.

Studier

36 §

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde har bedrivit studier, för vilka han eller hon

1. har fått studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395), eller

2. utan att ha fått studiestöd har bedrivit studier på minst halvtid för vilka studiemedel fick lämnas enligt studiestödslagen under förutsättning att studierna bedrevs på eftergymnasial nivå eller bedrivs från och med det andra kalenderhalvåret det år den enskilde fyllde 20 år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka studier som medför att beräkning av skyddad inkomst ska göras.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.4.

Av *första stycket* framgår att en skyddsvärd situation föreligger för tid då den enskilde har bedrivit studier, för vilka han eller hon har fått studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395), och för tid då den försäkrade har bedrivit studier på minst halvtid för vilka studiemedel fick lämnas enligt studiestödslagen under förutsättning att studierna bedrevs på eftergymnasial nivå eller bedrevs från och med det andra kalenderhalvåret det år den försäkrade fyllde 20 år.

I det *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att kunna meddela ytterligare föreskrifter om vilka studier som medför att beräkning av skyddad inkomst ska göras.

Graviditet

37 §

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde varit gravid, för de sex månaderna som närmast föregår barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen.

En skyddsvärd situation ska utöver vad som anges i första stycket också anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått graviditetspenning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.5.

Av första stycket framgår att en skyddsvärd situation föreligger för tid då den enskilde varit gravid, för de sex månaderna som närmast föregår barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen. Beräkningen av skyddad inkomst sker med start sex månader före tidpunkten för barnets beräknade födelse.

Enligt det andra stycket föreligger en skyddsvärd situation under tid då den enskilde har fått graviditetspenning. Graviditetspenning kan beviljas på grund av att den enskilde inte kan utföra sina arbetsuppgifter i ett fysiskt ansträngande arbete under de 60 sista dagarna av graviditeten. Graviditetspenning kan också beviljas om den enskilde är avstängd från arbete på grund av risker i arbetsmiljön.

Föräldraledighet

38 §

En skyddsvärd situation ska anses ha förelegat under tid då den enskilde kan antas ha vårdat ett barn i någon omfattning, om den enskilde var förälder till barnet eller likställdes med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte hade fyllt ett år.

Det som föreskrivs i första stycket gäller även vid adoption av barn som inte fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år hade förflutit sedan den enskilde fick barnet i sin vård.

En skyddsvärd situation ska utöver vad som anges i första stycket också anses ha förelegat under tid för vilken den enskilde har fått föräldrapenning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.6.

Av det *första stycket* framgår en skyddsvärd situation föreligger för tid då den enskilde kan antas ha vårdat ett barn i någon omfattning, om den enskilde var förälder till barnet eller likställdes med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte hade fyllt ett år.

Av det *andra stycket* framgår en skyddsvärd situation föreligger vid adoption av barn som inte fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, för tid då mindre än ett år hade förflutit sedan den enskilde fick barnet i sin vård.

Enligt det *tredje stycket* föreligger en skyddsvärd situation för tid då den enskilde har fått föräldrapenning. Omfattningen av den skyddsvärda situationen är kopplad till andelen av den utbetalda föräldrapenningen.

Återställande av förlorad sjukpenninggrundande inkomst

Efter en period med vissa förmåner eller viss utlandsvistelse

38 §

När historisk inkomst ska beräknas för en enskild som tidigare har fått aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta enligt bestämmelser i denna balk, ska en återställningsinkomst beräknas till den del ramtiden avser tid under vilken han eller hon fick förmånen, om det är mer förmånligt för den enskilde.

Återställningsinkomsten är

1. den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad då förmånen upphörde, och

2. den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen först beviljades för sedan dessa inkomster har minskats med ett belopp som motsvarar den justeringsinkomst som avses i 16 § om en sådan har bestämts eller skulle kunna ha bestämts och räknats upp med den procentuella mellanskillnaden mellan prisbasbeloppet det år som förmånen först beviljades och det år då förmånen upphörde.

Återställningsinkomsten enligt andra stycket får inte överstiga den historiska inkomst som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats för den enskilde på de inkomster som han eller hon hade närmast innan den månad som förmånen först beviljades för, sedan denna räknats upp med den procentuella mellanskillnaden mellan prisbasbeloppet det år som förmånen först beviljades och det år då rätten till förmånen upphörde.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.2.2.

För en enskild som beviljas livränta, aktivitetsersättning eller sjukersättning ska den sjukpenninggrundande inkomsten ändras utifrån hans eller hennes nya förhållanden. I paragrafen finns regler om att återfå sjukpenninggrundande inkomst när aktivitetsersättning, sjukersättning eller livränta upphör. Den sjukpenninggrundande inkomsten som återställs benämns ”återställningsinkomst”. Återställningsinkomst är i princip den sjukpenninggrundande inkomst som beräknades på historisk inkomst när förmånen beviljades minus justeringsinkomsten (som beräknats enligt 26 §), plus den sjukpenninggrundande inkomsten som kan beräknas på historisk inkomst för den tidpunkt då förmånen upphör. Summan får dock inte vara högre än den sjukpenninggrundande inkomsten som beräknades när förmånen beviljades.

Sedan, vid beräkningen av sjukpenninggrundande inkomsten som beräknas på historisk inkomst efter att förmånen har upphört räknas en tolftedel av återställningsinkomsten för varje månad av ramtiden som infaller innan förmånens upphörande i stället för de faktiska inkomster som den enskilde har haft under dessa månader. Detta gäller dock endast om beräkningen ger en högre sjukpenninggrundande inkomst än om faktiska inkomster hade räknats under de månaderna.

40 §

En återställningsinkomst ska beräknas för enskilda som har återvänt till Sverige efter en utlandsvistelse under vilka de har ansetts bosatta i Sverige enligt 5 kap. 6 eller 8 §§. Den månad då den enskilde reste från Sverige räknas då som den månad från vilken förmån har beviljats och

den månad då den enskilde återvände till Sverige räknas som den månad då förmånen upphörde.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.2.3.

Av paragrafen framgår att en återställningsinkomst ska beräknas för enskilda som har återvänt till Sverige efter en utlandsvistelse under vilka de har ansetts bosatta i Sverige enligt 5 kap. 6 eller 8 §§. Den månad då den enskilde reste från Sverige räknas då som den månad från vilken förmån har beviljats och den månad då den enskilde återvände till Sverige räknas som den månad då förmånen upphörde.

Kommunikation

39 §

Beslut om sjukpenninggrundande inkomst får fattas utan föregående underrättelse.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.11.

I paragrafen införs en undantagsbestämmelse från kommuniceringsskyldigheten som regleras i 25 § förvaltningslagen. Det innebär att Försäkringskassan inte behöver kommunicera materialet i ett ärende om sjukpenninggrundande inkomst innan beslut fattas.

27 kap

10 §

För de första 14 dagarna i en sjukperiod lämnas sjukpenning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Eftersom ersättning föreslås kunna arbetstidsberäknas till egna företagare, stryks det led av första meningen som innebär att bestämmelsen bara gäller den sjukpenning som beräknas på inkomst av anställning.

Sista stycket stryks då reglerna om årsarbetstid upphävs. Det är också överflödigt eftersom såväl årsarbetstid som ordinarie arbetstid och motsvarande normal arbetstid redan beräknas genom att arbetstiden under en arbetsvecka som inte innehåller helgdagar multipliceras med 52.

46 §

Vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt ska det beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen inte kan utföra sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne.

Om den försäkrade på grund av sjukdomen behöver avstå från förvärvsarbete under minst en fjärdedel av sin normala arbetstid en viss dag, ska hans eller hennes arbetsförmåga anses nedsatt i minst motsvarande grad den dagen.

För den som är arbetslös ska den normala arbetstiden anses vara 40 timmar per vecka. Om han eller hon uppbär partiell aktivitetsersättning eller sjukersättning ska dock den normala arbetstiden anses vara 40 timmar minskat med en andel som motsvarar omfattningen av aktivitetsersättningen eller sjukersättningen.

Vid bedömningen av i vilken omfattning arbetsförmågan är nedsatt enligt 45 § 2–4 gäller att arbetstiden varje dag ska minskas i motsvarande grad eller, om arbetstiden förläggs på ett annat sätt, att arbetstidens förläggning inte får försämra möjligheterna till återgång i arbete.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Tredje stycket har ändrats. Innebörden av ändringen är att arbetstiden för den som är arbetslös och vars (historiska) inkomster inte direkt motsvaras av någon arbetstid, ska anses vara 40 timmar. Även för den som är delvis arbetslös ska arbetstiden, i den mån bedömningen görs mot arbetslöshet, anses vara 40 timmar. Antalet timmar ska dock kunna begränsas för den vars arbetsförmåga är permanent eller i vart fall varaktigt nedsatt och han eller hon kompenseras för denna nedsättning genom aktivitetsersättning eller sjukersättning.

Bestämmelsen ska, tillsammans med bestämmelsen i 11 a § också beskriva hur arbetsförmågan ska bedömas för de som är delvis arbetslösa.

28 kap

3 §

Kalenderdagsberäknad sjukpenning lämnas för alla dagar i veckan oavsett om den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete eller inte. Arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas bara för timmar eller dagar när den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat. *Med förvärvsarbete likställs dagar för vilken den försäkrade skulle ha fått arbetslöshetsersättning och dagar som skulle ha räknats som karensdagar enligt arbetslöshetsförsäkringen.*

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Förtydligande här om att dagar för vilken den enskilde skulle ha fått arbetslöshetsersättning räknas som dagar då den försäkrade skulle ha arbetat. Motsatsvis innebär det att en enskild som är arbetslös och inte skulle ha arbetat och som inte heller skulle ha fått arbetslöshetsersättning, inte kan få sjukpenning under sådan tid då den ska arbetstidsberäknas.

5 §

Sjukpenning ska arbetstidsberäknas

1. under de första 14 dagarna i en sjukperiod enligt 27 kap. 10 och 11 §§, om inte annat följer av 6 § tredje stycket,
2. under studietid som avses i 27 kap. 12 §,
3. under tid med periodiskt ekonomiskt understöd som avses i 27 kap. 13 §,
4. under deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program som avses i 27 kap. 14 §,
5. under behandling eller rehabilitering som avses i 27 kap. 15 §, och
6. under plikttjänstgöring som avses i 27 kap. 16 §.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Andra stycket tas bort, den dagberäkning som ska ske av sjukpenning till egenföretagare räknas som arbetstidsberäknad ersättning.

6 §

Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning

Om sjukpenning till en familjehemsförälder ska beräknas på grundval av en sjukpenninggrundande inkomst som omfattar ersättning för vården, ska sjukpenning som motsvarar denna ersättning kalenderdagsberäknas.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Arbetslösa och egenföretagare har tagits bort från denna paragraf eftersom vi föreslår arbetstidsberäkning (dagberäkning) av sjukpenning till dessa.

Tredje stycket tas bort. Det som återstår är för Försäkringskassan att bedöma om den enskilde skulle ha fått arbetslöshetsersättning för de dagar som han eller hon söker sjukpenning för, för den tid då sjukpenningen ska arbetstidsberäknas (det vill säga de första fjorton dagarna). Den som inte är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen får inte arbetslöshetsersättning, men det kan finnas situationer då det är sannolikt att den enskilde skulle ha gjort en sådan anmälan om han eller hon hade varit frisk, till exempel om han eller hon blev sjuk innan han eller hon skulle kunna ha gjort en sådan anmälan. I allt väsentligt bör samma bedömning alltså kunna göras som tidigare utan denna bestämmelse.

8 §

Om en arbetsgivare ska svara för sjuklönen för samma dag som sjukpenning kommer i fråga, ska sjukpenningens storlek beräknas på grundval av en sjukpenninggrundande inkomst som inte omfattar anställningsförmåner från den arbetsgivaren. Den sjukpenninggrundande inkomsten ska inte heller omfatta statlig ersättning som

lämnas för arbete i etableringsjobb hos den arbetsgivare som ska svara för sjuklön.

Den ordinarie arbetstiden eller den motsvarande normala arbetstiden beräknas i de fall som anges i första stycket på grundval av beräknat antal timmar i förvärvsarbete hos arbetsgivare som inte ska svara för sjuklön.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Eftersom regler om årsarbetstid upphävs tas det begreppet bort. I stället kan här användas den ordinarie arbetstiden eller motsvarande normal arbetstid, eftersom det i allt väsentligt är detsamma som årsarbetstiden.

9 §

För en familjehemsförälder som får ersättning för vården för tid då sjukpenning kommer i fråga, ska sjukpenningens storlek och *ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid* beräknas på en sjukpenninggrundande inkomst respektive ett beräknat antal timmar i förvärvsarbete som inte omfattar ersättningen.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Eftersom regler om årsarbetstid upphävs tas det begreppet bort. I stället kan här användas den ordinarie arbetstiden eller motsvarande normal arbetstid, eftersom det i allt väsentligt är detsamma som årsarbetstiden.

11 §

Till den del den försäkrade är arbetslös enligt 11 a § ska sjukpenning räknas ned med en faktor som erhålls genom att mellanskillnaden mellan den enskildes historiska inkomst enligt 25 kap. 9 § och hans eller hennes aktuella inkomst enligt 25 kap 12 § delas med den del av den historiska inkomsten som motsvarar den del till vilken den enskilde anses vara arbetslös enligt 11 a §. Om det framräknade beloppet överstiger en motsvarande andel av 543 kronor, ska sjukpenningen till den del den avser arbetslöshet i stället beräknas till den motsvarande an-

delen av 543 kronor. Det gäller dock inte sjukpenning som avses i 27 kap. 6 § och inte heller sjukpenning som avses i 28 kap 6 §.

Om den enskilde anses vara arbetslös till någon del enligt 11 a §, ska sjukpenningen till den del den avser förvärvsarbete, räknas upp med en faktor som erhålls genom att den del av den enskildes historiska inkomst som avses i 25 kap. 9 § som motsvarar förvärvsarbete enligt 11 a §, delas med den enskildes aktuella inkomst enligt 25 kap 12 §.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

I denna bestämmelse fanns tidigare endast bestämmelsen om att sjukpenning till arbetslösa begränsas till 543 kronor per dag. De delar som beskriver omräkning av sjukpenning med faktorer för de delar till vilka de avser förvärvsarbete respektive arbetslöshet är nya. Andelen arbetslöshet bestäms i den nya 11 a § till vilken hänvisas.

11 a §

Om den enskilde förvärvsarbetar, ska hans eller hennes arbetstid uppmätt i timmar per vecka delas med 34 och hans eller hennes aktuella inkomst av förvärvsarbete delas med 87,5 procent av hans eller hennes SGI. Den högsta av dessa kvoter ska avrundas nedåt till närmsta fjärdedel av 1. Den enskilde ska anses vara arbetslös till resterande del.

Om den försäkrade bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 25 kap. 12 § 2. ska hans eller hennes inkomst av näringsverksamhet enligt 25 kap 9 § räknas som aktuell inkomst vid tillämpning av andra stycket om den är högre än den inkomst som avses i 25 kap. 12 §. Det gäller dock inte om den försäkrade har upphört med verksamheten på det sätt som avses i 35–36 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, av annat skäl än vad som avses i 25 kap. 33 §, 35 § andra stycket eller 37 § andra stycket,.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Bestämmelsen är ny och beskriver den metod genom vilken man ska avgöra graden av arbetslöshet för enskilda som har en SGI som har beräknats på historisk grund och som inte har någon koppling till någon normal arbetstid. Med att den enskilde har ”arbete” menas att den enskilde under tiden som sjukpenning ska beräknas för förvärvsarbetar som anställd eller egenföretagare till någon del. Den

”arbetstid uppmätt i timmar” som nämns är i princip den ordinarie eller motsvarande normala arbetstid som avses vid beräkning av arbetstidsberäknad ersättning. Begreppet ”arbetstid” avser dock att vara bredare för att kunna inkludera arbetstiden i ett eget företag för de som har inkomst av näringsverksamhet.

Av *andra stycket* framgår att egenföretagare inte kan anses vara delvis arbetslösa från sitt företag. De kan anses vara arbetslösa endast om de har upphört med verksamheten på det sätt som avses inom arbetslöshetsförsäkringen. Även om de har upphört med verksamheten på så sätt så ska de inte anses vara arbetslösa om upphörandet beror på en sådan om det inte hade förlegat anledning som ger rätt till

- sjukpenning,
- rehabiliteringspenning,
- smittbärappenning,
- tillfällig föräldrapenning,
- närståendepenning,
- graviditetspenning, och
- sådan dagpenning som avses i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

En egenföretagare som inte arbetar på grund av att han eller hon till exempel är sjuk ska därmed inte anses vara arbetslös. Om egenföretagaren däremot permanent lägger ned verksamheten bör han eller hon anses vara arbetslös även om så sker under en sjukperiod eller eller liknande.

12 §

Hel arbetstidsberäknad sjukpenning motsvarar per dag beräkningsunderlaget enligt 7 § 1. eller 2. till den del det avser inkomst av anställning, delat med talet 2 080 gånger det antal timmar som den enskilde skulle ha haft som ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid för den dagen. Om antalet timmar eller det sammanlagda antalet timmar inte uppgår till ett helt timtal, ska avrundning göras till närmaste hela timtal, varvid halv timme avrundas uppåt.

Sjukpenning som beräknas enligt första stycket ska multipliceras med en faktor som erhålls genom att kvoten av den enskildes aktuella inkomst enligt 25 kap. 12 § och det antal timmar per vecka som han

eller hon har som ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid i sitt aktuella arbete, gånger 52, delas med det timbelopp som avses i första stycket och avrundas nedåt till två decimaler (arbetstidsfaktor). Om det tal som därigenom erhålls är lägre än 1 används talet 1.

Sjukpenning enligt första och andra stycket avrundas till närmaste hela kronantal, varvid 50 öre avrundas uppåt.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Nuvarande bestämmelser 12–16 §§ upphävs. Dessa regler beskriver i huvudsak metoden för att arbetstidsberäknas ersättning för en eller flera dagar i olika omfattning. Eftersom dessa regler inte torde ha någon direkt inverkan på förmånsbeloppet eller rätten till förmån föreslår vi att de tas bort. Den myndighet som genomför utbetalningarna bör i stället ha möjlighet att göra verkställighetsföreskrifter om metoder för att betala ut ersättningen till korrekt belopp.

I 12 § tas i stället in en ny bestämmelse om arbetstidsberäkning av sjukpenning utifrån att historisk SGI delas med talet 2 080. I *andra stycket* beskrivs att beloppet kan räknas upp med en faktor som bestäms utifrån inkomst och arbetstid i ett aktuellt arbete, om sjukpenningen därigenom blir högre.

13 §

Om sjukpenning ska arbetstidsberäknas enligt 12 § för dagar då den enskilde också får rehabiliteringspenning, graviditetspenning eller föräldrapenning, ska sjukpenning inte lämnas i en högre omfattning än att den enskilde sammanlagt får hel förmån för en dag. Arbetstidsberäknad sjukpenning enligt 12 § ska för dagar då den enskilde också får rehabiliteringspenning, graviditetspenning eller föräldrapenning lämnas för ett antal timmar som motsvarar det antal timmar som den enskilde skulle ha arbetat, delat med differensen mellan 1 och den omfattning i vilken rehabiliteringspenning, graviditetspenning eller föräldrapenning lämnas för samma dag.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

I paragrafen tas in en bestämmelse om hur sjukpenning ska arbetstidsberäknas för dagar då den enskilde också får en kalenderdags-

beräknad ersättning. Den del som arbetstidsberäknas är då den del som den enskilde annars skulle ha arbetat.

I paragrafen klargörs att den sammanlagda omfattningen av förmån inte kan bli mer än hel. Det innebär att arbetstidsberäknad sjukpenning enligt denna bestämmelse alltid kommer att vara partiell. Genom att antalet timmar som sjukpenningen beräknas för ökas med omfattningen av den kalenderdagsberäknade ersättningen kommer den partiella sjukpenningen ge en rättvisande ersättning för hela nedsättningen av arbetsförmågan.

Paragrafen hänvisar i övrigt till 12 §. Det att det inte görs någon beräkning av sjukpenningen enligt denna bestämmelse, i stället modifieras bara det antal timmar som sjukpenning ska beräknas för vid tillämpning av 12 §.

14 §

Om arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas på grundval av inkomst av näringsverksamhet, ska hel arbetstidsberäknad sjukpenning för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget enligt 7 § 1. eller 2. till den del det avser inkomst av näringsverksamhet, och 260. Beloppet avrundas till närmaste hela kronor, varvid 50 öre avrundas uppåt.

Arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas under högst fem kalenderdagar per sjudagarsperiod. För det fall den försäkrade avstår från förvärsarbete under fler än fem kalenderdagar under en sjudagarsperiod, lämnas arbetstidsberäknad sjukpenning för de första fem dagarna i perioden. Sjudagarsperioden ska alltid beräknas med utgångspunkt i den dag för vilken ersättning begärs, varefter de närmast föregående sex dagarna räknas med i perioden.

Om den försäkrade har upphört med verksamheten på det sätt som avses i 35–36 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, av annat skäl än av annat skäl än vad som avses i 25 kap. 33 §, 35 § andra stycket eller 37 § andra stycket, gäller att sjukpenning enligt första stycket lämnas för dagar då den enskilde annars skulle ha fått arbetslöshetsersättning. Sjukpenningen får därvid inte lämnas till ett högre belopp än 760 kronor per dag.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Paragrafen är ny beträffande sjukpenning, och motsvarar vad som redan gäller för tillfällig föräldrapenning. Sjukpenning ska dock arbetstidsberäknas för egna företagare endast i de situationer som beskrivs i 5 §. *Tredje stycket* beskriver hur sjukpenning ska beräknas för den som är helt arbetslös och har en historisk inkomst av näringsverksamhet. Se också kommentar till 11 a § om företagares arbetslöshet.

15 §

Om arbetstidsberäknad sjukpenning lämnas på grundval av inkomst av anställning till en försäkrad som är arbetslös och som annars skulle ha fått arbetslöshetsersättning, ska hel arbetstidsberäknad sjukpenning för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget enligt 7 § 1 eller 2 §, till den del det avser inkomst av anställning, och 260. Beloppet avrundas till närmaste hela kronor, varvid 50 öre avrundas uppåt. Sjukpenningen får därvid inte lämnas till ett högre belopp än 760 kronor per dag.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Paragrafen är ny och beskriver att sjukpenning till arbetslösa ska arbetstidsberäknas i de situationer där sjukpenning annars ska arbetstidsberäknas, bland annat under de första fjorton dagarna i en sjukperiod.

17 §

Om den försäkrades sjukpenning i de fall som avses i 5 § motsvarar sjukpenninggrundande inkomst av såväl anställning som *näringsverksamhet* beräknas beloppet av hel sjukpenning för dag enligt följande:

1. Den del av sjukpenningen som motsvarar inkomst av anställning beräknas enligt 12–13 §§ och 15 §.

Den del av sjukpenningen som motsvarar inkomst från *näringsverksamhet* beräknas enligt 14 §.

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av de ändringar som gjorts i 12–15 §§.

18 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om beräkning av ordinarie arbetstid och motsvarande normal arbetstid, *samt om hur beräkning av sjukpenning enligt detta kapitel ska göras*,

Paragrafen behandlas i kapitel 12.

Enligt tidigare lydelse skulle regeringen enligt denna bestämmelse meddela föreskrifter om schablonberäkning av ordinarie arbetstid och motsvarande normal arbetstid. Sådana föreskrifter finns och utöver schablonberäkning finns också föreskrifter om hur den ordinarie arbetstiden och motsvarande normal arbetstid ska beräknas, hur avrundningar ska göras med mera. Det är av vikt att regeringen och Försäkringskassan även fortsättningsvis kan använda sig av sådana föreskrifter, lydelsen ändras därför endast genom att ordet ”schablon-” tas bort.

Eftersom de regler som beskrev en process för beräkning av sjukpenning har tagits bort, är det lämpligt att regeringen eller den myndighet som regeringen delegerar till ges möjlighet att i stället skapa föreskrifter om detta. Därför läggs ett bemyndigande att föreskriva om hur beräkning ska göras.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. De nya bestämmelserna tillämpas även på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet.
3. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i fråga om förmåner som avser tid före den 1 januari 2026.
4. Om en enskilds sjukpenninggrundande inkomst vid ikraftträdandet skulle ha omfattats av SGI-skydd enligt äldre bestämmelser ska, om det är mer förmånligt för den enskilde, den del av den sjukpenninggrundande inkomsten som beräknats på
 - inkomst av anställning utgöra historisk inkomst med en tolfte del av årsinkomsten per månad för perioden januari–december 2025 som inkomst från anställning, och
 - inkomst av annat förvärvsarbete utgöra historisk inkomst för kalenderåren 2023–2025 som inkomst från näringsverksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.1–2.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

I *punkt 2* anges att de nya bestämmelserna tillämpas även på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet och pågår efter ikraftträdandet.

I *punkt 3* anges att äldre bestämmelser ska tillämpas för förmåner som avser tid innan ikraftträdandet.

I *punkt 4* tar sikte på enskilda som vid tiden för ikraftträdandet som antingen har en pågående ersättningsperiod eller som skulle ha omfattats av SGI-skydd enligt äldre bestämmelser. Dessa enskilda ska få registrerat fiktiva historiska inkomster om det är mer förmånligt för dem. För anställda ska den SGI som skulle fastställts enligt dagens regelverk fördelas under 12 månader med 1/12 av den årliga inkomster per månad. Exempelvis, om en anställd enskild har en pågående förmån och en SGI på 360 000 kronor, ska denna inkomst fördelas på 12 månader som föregår 1 januari 2026. Det innebär att för månaderna januari 2025 till december 2025 kommer en fiktiv inkomst på 30 000 kronor per månad att registreras.

För inkomster av näringsverksamhet gäller samma princip, fast där sätts den SGI som skulle fastställts enligt dagens regler fördelas under tre år för ramtiden av inkomster från näringsverksamhet. Vid implementering av regelverket från 1 januari 2026 innebär det alltså att åren 2023–2025 sätts till samma inkomst. Exempelvis, om en person har en rapporterad årlig inkomst av näringsverksamhet under en pågående förmån på 360 000 kronor kommer årliga inkomster för åren 2023–2025 att sättas till 360 000 kronor per år.

För kombinatorer kommer samma principer att gälla som ovan bara att det handlar om två inkomstslag. Om den enskilde har en pågående förmån med inrapporterade årliga inkomster från anställning och näringsverksamhet kommer respektive inkomstslag att registreras enligt principerna ovan. På så sätt kommer det att finnas två historiska inkomster som kan användas för att fastställa en SGI.

16 Vidare arbete med SGI

Detta kapitel sammanfattar några frågor och funderingar som har dykt upp under utredningens arbete där vi ansett att de ligger utanför direktivets ambitioner. Några av frågorna vi tar upp här beror också på att de skulle tagit för mycket resurser och tid i anspråk och att vi därför tvingats avgränsa oss. Dock har vi under arbetets gång sett att vissa delar av socialförsäkringsområdet skulle gå att förbättra, inte bara i de delar som rör våra specifika förslag om ett nytt sätt att fastställa SGI, utan även i de delar som rör socialförsäkringen i en vidare bemärkelse. Det rör till exempel frågan om indexering av de förmåner som har en relation till prisbasbeloppet, den information som finns tillgänglig i arbetsgivardeklarationerna, lämpligheten i hur olika nivåer av förmåner beviljas i socialförsäkringssystemet, att SGI kan beslutas olika för olika inkomster och rullande underskott i näringsverksamhet.

Indexering av parametrar för olika förmåner

I betänkandet har vi berört ämnet kring indexering och då mer specifikt indexering av de delar av regelverket som berör prisbasbeloppet. I avsnitt 4.1.2 och kort i avsnitt 8.7.10 tar vi upp indexering och nämner kort olika alternativ. Om systemet kring de arbetsbaserade socialförsäkringarna går ut på att hantera inkomstbortfall torde det vara mer logiskt med en lönedriverad korrigering när en sådan behöver genomföras. Till exempel tak-nivåerna för försäkringarna. Annars brukar det ske en relativ minskning av ersättningarna om det finns en reallöneutveckling. Å andra sidan kan man argumentera att socialförsäkringarna förvisso ska kompensera för inkomstbortfall, men att det är möjligheten till konsumtion som ska kompenseras

och inte löneutvecklingens, och således är det prisindexering som är mest lämpligt att använda sig av.

Det är delvis en fråga om vad som bör kompenseras och hur mycket, samt att det finns viss skillnad i mer politiska utgångspunkter som omfördelning och progressivitet i socialförsäkringarna. I de fall prisbasbeloppet utvecklas långsammare än lönerna, vilket har varit situationen under ett flertal decennier, ökar regressiviteten i socialförsäkringarna varje gång indexeringen genomförs. Det vill säga att de som arbetar och inte har ett behov av socialförsäkringarna får det i regel bättre och har en gynnsammare ekonomisk utveckling än för de som har behov av socialförsäkringarna.

I dag finns det behov att korrigera taken i ersättningarna så länge löneindex och prisbasbeloppet utvecklas i olika takt för att inte socialförsäkringarna ska bli för höga eller för låga. Systemet skulle bli mer autonomt om löneindex används i stället för prisbasbeloppet. Det medför att socialförsäkringssystemet blir något mindre påverkbart av politiska idéer jämfört med i dag. Med tanke på den förutsebarhet som ett socialförsäkringssystem bör innehålla kan det finnas poänger med att framgent analysera denna fråga.

Arbetstid som en parameter

Den parlamentariska utredningen som lämnade sitt betänkande 2015 konstaterade att arbetstid är en bra parameter att tillgå när historiska inkomster ska relateras till vilket inkomstbortfall som sker i och med att ett aktuellt inkomstbortfall ska kompenseras.¹ I vårt arbete övervägde vi vid ett tidigt skede huruvida arbetstid borde rapporteras på arbetsgivardeklarationerna utöver inkomst. Dock släppte vi denna fråga ganska tidigt eftersom vi uppmärksammades på att uppgiftslämnarbördan inte anses stå i proportion till användbarheten av uppgifterna.

Däremot bedömer vi att uppgiftslämnarbördan borde bli lättare och lättare allteftersom fler verksamheter digitaliseras. Företag som har ett digitalt ändamålsenligt lönesystem borde inte ha några större svårigheter med att leverera antal timmer som en enskild har arbetat en viss månad. För små företag med få anställda som kanske inte ännu har en hög grad av digitaliserade verksamhetssystem är det vår

¹ SOU 2015:21.

uppfattning att flertalet använder externa revisorer eller liknande för det praktiska genomförandet av löneutbetalningar, deklARATIONER etcetera.

Om uppgifter om arbetstid hade funnits tillgängliga hade vissa av de förslag som vi lägger sett lite annorlunda ut. Till exempel skulle våra förslag om arbetstidsberäknade förmåner och olika förmånsbestämmelser sett något annorlunda ut då inkomsterna hade kunnat relateras till inkomsterna. Vi hade då inte lagt förslag om en schabloniserat delningstal på 2 080 timmar, utan hade i stället använt det faktiska antal timmar som en enskild hade arbetat.

Vidare hade eventuellt inte vårt förslag om aktuell inkomst sett likadant ut om vi hade haft uppgifter om arbetad tid. Även om arbetsförmågans nedsättning fortsatt hade utgått ifrån aktuell grad av arbete, hade förslaget troligtvis blivit enklare och mer förutsebart med en arbetstid som hade kunnat användas för att relatera den historiska inkomsten till en omfattning av arbete.

Således, vi lägger inga förslag på att arbetad tid ska ingå i arbetsgivardeklarationerna, dock då uppgiften får anses vara relativt okomplicerad att ta med i deklARATIONERNA utifrån ett arbetsgivarperspektiv, och att de system vi föreslår skulle få en ökad grad av förutsebarhet kan regeringen överväga att studera denna fråga framöver.

Kvartiler

Förmånsersättningar i socialförsäkringarna såsom sjuk- och föräldrapenning är uppdelade i kvartiler och åttondelar. Det innebär att graden av ersättning är satt till diskreta nivåer som $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$ och hel för sjukpenning. För föräldrapenning kan enskilda beviljas en ersättningsnivå på $\frac{1}{8}$. Dessa nivåer behöver inte relatera till en grad av sjukskrivning eller grad av önskat uttag av föräldrapenning. Det innebär till exempel att för en enskild som har en sjukskrivning på 60 procent kommer ersättningen att beviljas upp till halvtid. En nybliven förälder som vill ta ut föräldrapenning på 33 procent kan inte heller göra det utan måste ta ut den i en omfattning om 25 procent eller halvtid. Denna inskränkning på graden av sjukskrivning eller friheten att välja omfattning av föräldrapenning ser vi inte som ändamålsenlig. Det kan snarare vara så att de diskreta nivåerna av ersättning för sjukpenning skulle kunna bidra till att sjukskrivande läkare

förhåller sig till dessa nivåer i stället för det faktiska medicinska förhållandet.

Inom ramen för våra förslag kring arbetstidsberäknade förmåner och arbetsförmågans nedsättning hade det eventuellt underlättat om den faktiska graden av sjukskrivning hade varit möjlig att använda i stället för kvartiler. Det vill säga om en person har en sjukskrivning på 60 procent, ska också ersättningen utgå från samma omfattning, alltså att den ska kunna beviljas på 60 procent.

Då förändringar av förmånerna ligger lite utanför denna utrednings arbete så lägger vi inga förslag på att faktisk omfattning av sjukskrivning, samt en valfri omfattning av föräldrapenning (mellan minsta belopp upp till heltid) ska tillämpas. Dock ser vi att denna fråga skulle kunna analyseras vidare. Vår bedömning är att det skulle bidra till en högre grad av förutsebarhet och förståelse för systemet om inte denna begränsning fanns i förmånsreglerna.

SGI för olika inkomster

Då inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet har så pass olika detaljeringsgrad vad gäller tid kan det finnas anledning att analysera om en separat SGI skulle kunna beslutas utifrån inkomster från anställning och en annan SGI beslutas utifrån inkomster av näringsverksamhet.

Då inkomsterna av anställning redovisas per månad och inkomsterna av näringsverksamhet redovisas per år kan det finnas anledning att en SGI skulle kunna beslutas för var och en av dessa inkomstslag. I vårt arbete har det varit vissa utmaningar med att synkronisera de olika inkomsterna så att det ges en rättvis kompensationsgrad när en förmån beviljas och när SGI ska skyddas.

I ljuset av inkomsternas olika egenskaper ser vi vissa fördelar med om SGI kunde beviljas enskilt för de olika inkomstslagen, men har ansett att detta arbete inte kunde, eller borde genomföras inom ramen för denna utredning. Vi kom fram till att det skulle bli alltför genomgripande förändringar, och det inbegriper hur SGI och skattesystemen fungerar ihop. Men vi bedömer det som att om förslagen genomförs så skulle denna fråga vid en eventuell senare revidering av systemet kunna beaktas parallellt med att inkludera uppgifter om

arbetstid. Vi tror att det sammantaget skulle resultera i ett än mer förutsebart system än vad vi föreslår med detta betänkande.

Rullande underskott

Vissa företag visar underskott i verksamheten och att dessa underskott rullar vidare över flera verksamhetsår. För dessa företag är alltså överskottet i verksamheten negativ. Det är relativt vanligt i verksamheter som jordbruk och skogsbruk. Om ett företag inte redovisar något överskott betalar det inte heller några egenavgifter och är inte med och finansierar socialförsäkringen. Våra förslag medger inte heller att en SGI kommer att kunna fastställas för dessa personer. Dock kan det fortfarande finnas ett behov av socialt skydd varför vi här lyfter att denna fråga eventuellt bör hanteras vidare på ett eller annat sätt.

Referenser

Direktiv

- Dir. 2022:68. *En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet.*
- Dir. 2021:94. *Översyn av socialförsäkringskyddet för gravida – ett modernare regelverk.*
- Dir. 2021:116. *En översyn av arbetsskadeförsäkringen.*

Domar, föreskrifter och allmänna råd

- Försäkringskassans allmänna råd 2002:2.
- Försäkringskassans vägledning 2004:5, version 16.
- Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2018:06, *Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under tid som försäkrad får graviditetspenning, närståendepenning, smittbärandepenning, tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning enligt 12 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.*
- Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2021:03, *Fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI).*
- Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål nr 636/1981.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål nr 1867/1981.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål nr 1063/1988.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål nr 1582/1992.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom, 1981:6.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom, 1985:29.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom, 1985:33.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom, 1986:59.

Högsta förvaltningsdomstolen 2014 ref. 3.
Kammarrätten i Göteborgs domar 2008–08 och 5134–12.
Kammarrätten i Stockholms dom i mål nummer 2494–13.
Regeringsrättens årsbok 2004 ref. 145.
Regeringsrättens årsbok 2010 ref. 37.
Regeringsrättens årsbok 2010 ref. 64.
Riksförsäkringsverkets föreskrifter 1998:12.

Propositioner

Kongl. Maj:ts Nåd. Proposition No 24. Lagen trädde i kraft 1 juli 1892.

Proposition 1971:30, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Proposition 1973:46, *Kungl. Maj:ts proposition angående utformningen av beskattad sjukpenning, m.m.*

Proposition 1984/85:78, *om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen.*

Proposition 1986/87:107, *med förslag om uttag av socialavgifter på Vinstandelsmedel.*

Proposition 1989/90:110, *om reformerad inkomst- och företagsbeskattning.*

Proposition 1986/87:69, *om förbättrad kompensation vid korttids sjukdom och vid tillfällig vård av barn.*

Proposition 1993/94:59, *vissa sjukförsäkringsfrågor.*

Proposition 1995/96:209, *Försäkringskydd vid sjukdom, m.m.*

Proposition 1996/97:63, *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.*

Proposition 1996/97:21, *Nedsättning av socialavgifter, m.m.*

Proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007.*

Proposition 2009/10:3, *Tid för kultur.*

Proposition 2009/10:120, *Trygghetssystemen för företagen.*

Proposition 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Proposition 2019/20:117, *Förutsättningar för etableringsjobb och vissa frågor om kontroll inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Proposition 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*

Proposition 2021/22:181, *Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1944:15, *Socialvårdskommitténs betänkande.*

SOU 2003:21, *Konstnärerna och trygghetssystemen.*

SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.*

SOU 2012:47, *Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna.*

SOU 2015 :21, *Mer trygghet och bättre försäkring.*

SOU 2017:05, *Svensk social trygghet i en globaliserad värld.*

SOU 2020:26, *En sjukförsäkring anpassad efter individen.*

SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.*

SOU 2021:06, *Barn och unga i samhällets vård.*

SOU 2021:21, *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden.*

SOU 2021:55, *Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen.*

SOU 2021:98, *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart.*

SOU 2022:31, *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB.*

Övriga källor

Blank Thörnroos och Sindahl, *Socialavgifter* (16 november 2022, Juno).

Ekonomistyrningsverket 2023:22.

- Företagarna, *Sjukförsäkringen för företagare*, 2019.
- Företagarna, *Föräldrafällan 2.0*, 2019.
- Independent work: choice, necessity, and the gig economy, McKinsey & Company, 2016.
- Inspektionen för socialförsäkringen – Rapport 2012:8.
- Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2016:10.
- Inspektionen för Socialförsäkringen, rapport 2023:3, *Gigarbetare och socialförsäkringen*
- ISSN Serie AM110 – Arbetskraftsundersökningarna – Tema. Utkom den 31 mars 2020.
- Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor, ISBN 978-91-982566-4-2, 2016.
- Konstnärsnämndens rapport Konstnärernas inkomster, arbetsmarknad och försörjningsmönster, 2011.
- Konstnärsnämndens årsredovisning 2019.
- Konstnärsnämnden – information om sjukpenninggrundande inkomst: <https://www.konstnarsnamnden.se/konstnarsguiden/socialforsakringar/sjukpenninggrundande-inkomst-sgi/Klys> – *Enkät om sjukpenninggrundande inkomst och Försäkringskassan*, 2015.
- Pressmeddelande CSN, <https://www.csn.se/om-csn/press/pressmeddelanden/2021-09-09-antalet-studerande-i-utlandet-minskar-kraftigt.html>.
- Riksrevisionen 2018:1, *Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare*.
- Skrivelse 2020/21:109, *Politik för konstnärers villkor*.
- Stanford, J. (2017). The resurgence of gig work: Historical and theoretical perspectives. *The Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 382–401.
- Statistik om socialtjänstinsatser till unga, Socialstyrelsen 2020.
- Sveriges kommuner och regioner, Cirkulär 22:41.
- What Do Platforms Do? Understanding the Gig Economy, *Annual Review of Sociology*, Vol. 46:273–294, 2020.

Kommittédirektiv 2021:90

Översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021

Sammanfattning

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

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

Utredaren ska bl.a.

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

I uppdraget ingår att utarbeta nödvändiga författningsförslag.
Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2023.

Uppdraget att se över regelverket för sjukpenninggrundande inkomst

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

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

ningen tydligt, enkelt och förutsägbart – Företagares trygghetssystem (N 2020:04).

När det gäller inkomst av anställning ska utredaren ta vara på de möjligheter som införandet av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen innebär för trygghet, förutsebarhet, kvalitet och effektivitet. Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget beakta förslaget om ett nytt inkomstunderlag som normalt baseras på tidigare faktiska inkomster i betänkandet Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21). I betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37) föreslås det att arbetslöshetsförsäkringen ska baseras på uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen i stället för arbetad tid. Betänkandet bereds f.n. inom Regeringskansliet. För att öka den ekonomiska förutsebarheten för den som går mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen bör det övervägas om vissa principer kan göras gemensamma för dessa system. Det gäller exempelvis skyddsregler för beräkning av rätten till och storleken på ersättningen. Även andra möjligheter till harmonisering mellan försäkringarna, t.ex. definition av inkomster, bör övervägas. Önskad incitament att gå mellan systemen bör också motverkas.

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

Stärkt trygghet och förutsebarhet

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

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

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

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

Utredaren ska därför

- utreda hur regelverket för sjukpenninggrundande inkomst ska ge ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade samt stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen,

- utreda möjligheten att utnyttja månadsvisa uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen vid fastställandet av SGI för att bland annat möjliggöra en så hög automatiseringsgrad som möjligt och minska de felaktiga utbetalningarna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett mer förutsebart SGI-skydd

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Analysera behovet av anpassningar i övriga bestämmelser

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

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar som ska göras samt de finansieringsförslag som ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska utredaren särskilt bedöma förslagets konsekvenser för det jämställdhetspolitiska målet och relevanta delmål, främst ekonomisk jämställdhet. När så är relevant ska könsuppdelad statistik redovisas och analyseras. Utredaren ska också ut-

reda om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), EU eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ. Konsekvenser för Försäkringskassans administration och möjligheten till effektiv kontroll ska redovisas. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

Kontakter och redovisning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2023.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:30

Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet (S 2021:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 april 2022

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 kommittédirektiv om översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet (dir. 2021:90).

Utöver vad som sägs om samråd i tidigare direktiv ska en parlamentariskt sammansatt referensgrupp inrättas till stöd för utredarens arbete.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 20 april 2023.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:41

Tilläggsdirektiv till utredningen Ett trygghetssystem för alla – översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst (S 2021:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 kommittédirektiv om en översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst (dir. 2021:90). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 20 april 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 20 juni 2023.

(Socialdepartementet)

Typfallsexempel

Denna bilaga innehåller ett antal exempel som avser de förslag vi lägger i betänkandet. Exempel 1 rör principen om att fastställa SGI under relativt enkla förhållanden för en anställd. Exempel två är ett enklare exempel när det gäller att fastställa SGI för en företagare.

Exempel tre visar ett exempel att fastställa SGI för en person som har en hög varierade inkomst, och som har temporära andra arbeten.

Exempel fyra exemplifierar kvalifikationer för att SGI ska beviljas på aktuella inkomster. Exempel fem till nio visar på beräknat för arbetstidsberäknade förmåner. Exempel tio exemplifierar hur reglerna kring arbetsförmågans nedsättning är tänkta och exempel elva visar ett exempel på 240-dagarsvillkoret.

Exempel elva är ett exempel om ”13-månadersregeln” (aktuell SGI och föräldrapenning) och exempel 14 och 15 visar på exempel för kombinatorer.

Slutligen visar exempel 16 på hur reglerna kring skyddad inkomst kan tillämpas.

Exempel 1 – SGI för en anställd

En enskild är fast anställd och har en månadslön på 35 000 kronor. I februari ett visst år blir personen sjuk och söker sjukpenning. SGI fastställs till 420 000 baserat på historiska inkomster under perioden februari (föregående år) till december (föregående år) det vill säga tolv månader. Uppgifter för januari för innevarande år finns ännu inte tillgängliga. SGI blir fastställd på historiska inkomster då den aktuella SGI blir $35\,000 * 12 * 0,97 = 407\,400$ och lägre än de historiska inkomsterna.

Hade personen fått en lönerrevision i augusti så att månadslönen blev 37 000 per månad från och augusti blir den historiska SGI:n 430 000 men då den aktuella som baseras på en månadslön på 37 000 blir en SGI på aktuella inkomster 430 680 kronor och SGI kommer att fastställas på aktuell inkomst.

För månaden därpå, det vill säga i mars månad, kommer SGI att beslutas på nytt. I detta fall kommer januari månad för innevarande år att finnas tillgänglig som SGI, och februari månad för föregående år kommer att ramla ur ramtiden. Fortfarande kommer inte sjukdomen att påverka inkomsterna som ligger till grund för SGI då inkomsterna för februari inte finns tillgängliga i en AGI ännu. Om månadslönen är densamma som efter lönerrevisionen kommer en månad med månadslön 37 000 in i ramtiden, och en månad med 35 000 ramlar ur ramtiden. SGI fastställs därmed till $(35\,000 * 6$ (perioden mars till juli föregående år) $+ 37\,000 * 6$ (perioden augusti föregående år till januari innevarande år) $= 432\,000$, baserad på historiska inkomster. Den aktuella inkomsten är fortfarande 430 680. SGI ökar alltså från februari till mars månad och den enskilde får ett nytt SGI beslut som baseras på historisk inkomst.

Efter ytterligare en månad med hel sjukskrivning kommer februari månad att ingå i ramtiden. Om inte reglerna kring skyddad inkomst hade funnits hade inkomsterna i februari månad gjort så att SGI sjunkit. Det hade då blivit $35\,000 * 5$ månader för perioden april till juli föregående år och $37\,000 * 6$ för perioden augusti föregående år till januari innevarande år plus februari som kan antas ha inkomster på cirka 77,6 procent av SGI vilket ger cirka $432\,000 / 12 * 0,776 = 27\,936$ kronor. Det skulle ge en SGI baserad på historiska inkomster i mars månad på 424 936 kronor. Om inte funktionen med skyddad inkomst hade funnits skulle sedan den historiska SGI:n minska över tid så länge sjukperioden fortgår.

Exempel 2 – SGI för en företagare

En företagare har en enskild firma som går stadigt bättre. De tre föregående åren fick hen beslut om slutlig skatt på 350 000, 365 000, 385 000 kronor och inför deklarationen för förra året visar överskottet på 420 000 kronor. För innevarande år betalar företagaren en preliminär skatt som är fastställd till 10 procent av senaste beslutet om slutlig skatt, det vill säga 423 500. Om företagaren blir sjuk och en SGI ska beräknas skulle den historiska SGI fastställas till ett genomsnitt av inkomsterna 365 000, 385 000 och 420 000, det vill säga 390 000 kronor. Den aktuella inkomsten fastställs till $423\,500 * 0,97 = 410\,795$ kronor. Företagaren skulle alltså få en SGI baserad på aktuella inkomster och den blir 410 795 kronor.

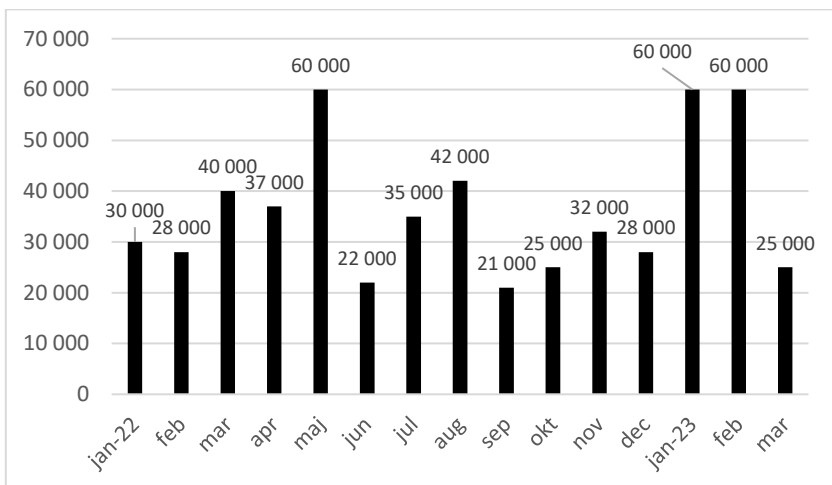
Om företagaren är sjuk relativt stora delar av året och sedan tillfrisknar, men sedan blir sjuk igen under nästa år kommer inkomsterna för ett av åren att vara lägre. Till exempel skulle då inkomsterna som ska fastställa den historiska SGI:n kunna vara 385 000, 420 000, och för året med sjukdom ändrade personen sin debitering av preliminär skatt från 423 500 till 200 000. Det innebär att Skatteverket fattade ett nytt beslut för debitering av preliminär skatt till 220 000.

Då skulle den historiska SGI bli genomsnittet av 385 000, 420 000 och 200 000 = 335 000 och den aktuella inkomsten till 220 000 (10 procent ökning av 200 000) $* 0,97 = 213\,400$. Dock kommer skyddade inkomster att kompensera för inkomstminskningen det år den enskilde ändrade sitt beslut om debitering av preliminär skatt så att det året resulterar i att den historiska SGI inte minskar, vilket blir ett belopp på genomsnitt av inkomsterna 385 000, 420 000 och 423 500 = 409 500 kronor.

Exempel 3 – SGI för en anställd med hög variabilitet av inkomster

En person har en anställning med en hög rörlig ersättning. Efter två år på denna tjänst får personen en höglöнад tjänst i januari år 2023 på en annan arbetsplats. Dock slutar personen efter två månader och återgår till sitt vanliga arbete. Hur skulle SGI variera över tid om den enskilde har haft behov av förmåner? Personen har inkomster enligt figur nedan:

Figur 1 Inkomster för en person i exempel 3



Om personen skulle bli sjuk i februari 2023 kommer den historiska SGI att baseras på inkomsterna under februari till december året innan vilket summeras till 395 000. Den aktuella inkomsten blir $60\,000 * 12 * 0,97 = 698\,400$ och då beloppet överstiger taknivån för SGI sätts SGI till $10 * \text{prisbasbeloppet} = 525\,000$ och SGI baseras på aktuell inkomst.

I mars månad blir den aktuella inkomsten lägre. Då det är en hög andel rörlig ersättning får den enskilde eventuellt styrka sin ordinära inkomst, låt oss säga att den är cirka 25 000. Då blir den aktuella inkomsten $25\,000 * 12 * 0,97 = 291\,000$ och den historiska SGI baseras på perioden mars föregående år till januari innevarande år vilket blir 430 000. Den enskilde skulle då få en SGI baserad på historisk inkomst.

Om personen skulle bli kontinuerligt sjuk kommer månader med inkomstminskningar att kompenseras med skyddad inkomst. Till exempel om månaden med hög inkomst på 60 000 innehåller dagar med sjukdom kommer skyddade inkomster att kompensera för detta så att SGI inte minskar.

Exempel 4 – Kvalifikationskrav på aktuella inkomster

En enskild har en anställning som motsvarar cirka 20 timmar i veckan och har en inkomst på cirka 15 000 i månaden. Sedan blir personen av med sitt arbete och tar ut A-kassa i två månader. Sedan får personen en kortare anställning på 3 veckor. Efter det blir personen arbetslös igen med A-kassa. Om den enskilde har behov av förmån under anställningen eller efter anställningen, hur ska SGI fastställas?

Om den enskilde har behov av förmån under anställningen kan inte SGI fastställas på aktuell inkomst då villkoret på en månads anställning för aktuella inkomst inte är uppfyllt. Den enskilde kommer att få en SGI baserad på historiska inkomster. I detta fall kan det bli fråga om de inkomster som den enskilde hade under halvtidsarbetet och en månad med A-kasseersättning plus eventuella skyddsbelopp.

Om den enskilde har behov av en förmån under A-kasseperioden efter anställningen kommer anställningsinkomsten att kunna räknas med i den historiska SGI:n beroende på vilken månad personen har behov av förmånen.

Om person skulle påbörja sitt halvtidsarbete igen efter A-kasseperioden kan det bli fråga om att SGI kan fastställas på aktuell inkomst. I detta fall beror på det om den förmån som söks beräknas utifrån kalenderdagar eller om det är en timbaserad ersättning, där det högsta beloppet per dag eller timmar avgör om den enskilde får aktuell eller historisk fastställd SGI.

Exempel 5 – SGI och arbetstidsberäknade förmåner I

En enskild har en historiskt beräknad SGI på 480 000 kronor. Han eller hon ansöker om tillfällig föräldrapenning för tre dagar och anger i ansökan att han eller hon för närvarande tjänar 41 000 kronor i månaden (492 000 kronor på ett år) och har en arbetstid på 40 timmar per vecka (2 080 timmar på ett år).

Ersättning utifrån historisk SGI blir cirka 184 kronor per timme ($480\,000 * 0,8$ delat med 2 080).

Ersättning utifrån aktuell inkomst skulle bli cirka 183 kronor (97 procent av 492 000 kronor delat med 2 080).

Eftersom ersättningen inte skulle bli högre om den beräknades utifrån aktuell inkomst och arbetstid, kommer ersättningen beräknas automatiskt utifrån den enskildes historiska SGI delat med 2 080.

Det spelar ingen roll om personen skulle arbeta i annan omfattning för den aktuella inkomsten om kronor per timme blir lika som i ovan exempel. Till exempel om den enskilde i stället för närvarande tjänar 20 500 kronor i månaden (246 000 kronor på ett år) och har en arbetstid på 20 timmar per vecka (1 040 timmar på ett år).

Ersättning utifrån historisk SGI blir detsamma, cirka 184 kronor per timme ($480\,000 * 0,8$ delat med 2 080).

Ersättning utifrån aktuell inkomst skulle bli cirka 183 kronor (97 procent av 246 000 kronor delat med 1 040).

Eftersom ersättningen inte skulle bli högre om den beräknades utifrån aktuell inkomst och arbetstid, kommer ersättningen beräknas automatiskt utifrån den enskildes historiska SGI delat med 2 080.

Exempel 6 – SGI och arbetstidsberäknade förmåner II

En enskild har en historiskt beräknad SGI på 240 000 kronor. Han eller hon ansöker om tillfällig föräldrapenning för tre dagar och anger i ansökan att han eller hon för närvarande tjänar 20 500 kronor i månaden (246 000 kronor på ett år) och har en arbetstid på 20 timmar per vecka (1 040 timmar på ett år).

Ersättning utifrån SGI skulle bli cirka 92 kronor per timme ($240\,000 * 0,8$ delat med $2\,080$).

Ersättning utifrån aktuell inkomst skulle bli cirka 183 kronor (97 procent av 246 000 kronor delat med 1 040).

Här kommer ersättningen beräknas utifrån den enskildes aktuella inkomst och arbetstid.

Exempel 7 – SGI och arbetstidsberäknade förmåner III

En enskild har en SGI på 480 000 kronor, en aktuell inkomst på 40 000 kronor och en aktuell arbetstid som motsvarar 50 timmar per vecka. Eftersom den aktuella arbetstiden är högre än 40 timmar per vecka justeras delningstalet för SGI, från 2 080 till 50 gånger 52, det vill säga 2 600.

SGI och delningstalet 2 600 ger: $480\,000 / 2\,600 = 184,6$.

Aktuell inkomst och arbetstid: $(40\,000 * 12 * 0,97) / (50 * 52) = 179$.

Arbetstidsfaktor = $179 / 184,6 = 0,95$. Som lägst 1.

Ersättning per timme = $184,6 * 1 = 184,6$.

Exempel 8 – SGI och arbetstidsberäknade förmåner IV

En enskild har en SGI på 480 000 kronor, en aktuell inkomst på 50 000 kronor och en aktuell arbetstid som motsvarar 50 timmar per vecka. Eftersom den aktuella arbetstiden är högre än 40 timmar per vecka justeras delningstalet för SGI, från 2 080 till 50 gånger 52, det vill säga 2 600.

SGI och delningstalet 2 600: $480\,000 / 2\,600 = 184,6$.

Aktuell inkomst och arbetstid: $(50\,000 * 12 * 0,97) / (50 * 52) = 223,8$.

Arbetstidsfaktor = $223,8 / 184,6 = 1,21$.

Ersättning per timme = $184 * 1,21 = 223,4$.

Exempel 9 – SGI och arbetstidsberäknade förmåner V

En enskild har en SGI på 480 000 kronor, en aktuell inkomst på 50 000 kronor och en aktuell arbetstid som motsvarar 50 timmar per vecka. Eftersom den aktuella arbetstiden är högre än 40 timmar per vecka justeras delningstalet för SGI, från 2 080 till 50 gånger 52, det vill säga 2 600.

SGI och delningstalet 2 600: $480\,000 / 2\,600 = 184,6$.

Aktuell inkomst och arbetstid: $(50\,000 * 12 * 0,97) / (50 * 52) = 223,8$.

Arbetstidsfaktor = $223,8 / 184,6 = 1,21$.

Ersättning per timme = $184 * 1,21 = 223,4$.

Exempel 10 – SGI och arbetstidsberäknade förmåner VI

En enskild har en SGI på 540 000 kronor, en aktuell inkomst på 40 000 kronor och en aktuell arbetstid som motsvarar 50 timmar per vecka. Eftersom den aktuella arbetstiden är högre än 40 timmar per vecka justeras delningstalet för SGI, från 2 080 till 50 gånger 52, det vill säga 2 600.

SGI och delningstalet 2 600: $540\,000 / 2\,600 = 207,7$.

Aktuell inkomst och arbetstid: $(40\,000 * 12 * 0,97) / (50 * 52) = 179$.

Arbetstidsfaktor = $179 / 207,7 = 0,86$ som lägst 1.

Ersättning per timme = $207,7 * 1 = 207,7$.

Exempel 11 – SGI och arbetsförmågans nedsättning

En enskild har ett deltidsarbete som motsvarar ungefär 75 procent av en normal heltid, det vill säga att arbetstiden är 30 timmar per vecka. Den enskilde har haft inkomster under ramtiden på 480 000 kronor. Dennes aktuella inkomst är 33 000 kronor i månaden.

Den aktuella inkomsten ska delas med den historiska SGI:n $* 0,875 = 33\ 000 * 12 * 0,97 / 480\ 000 * 0,875 = 0,914571$.

Sedan ska kvoten av timmar beräknas: $30 / 34 = 0,882353$.

Det högsta av dessa två värden (0,914571, 0,882353) det vill säga 0,914571 avrundas nedåt till närmaste fjärdedel = 0,75.

Både inkomsterna och arbetstiden resulterar i att personen ska betraktas som arbetslös på 25 procent.

Om inkomsten i det aktuella arbetet hade varit 36 500 per månad hade kvoten som beräknar inkomster blivit 1,011571 och då hade detta värde varit högst och personen hade inte ansetts som arbetslös till någon del.

Alternativt om den aktuella inkomsten hade varit 33 000 kronor i månaden men den historiska SGI:n hade varit 430 000 i månaden hade kvoten som beräknar arbetstid blivit 1,020917 och personen hade inte betraktats som arbetslös.

Om den enskilde i detta fall hade betraktats som arbetslös till 25 procent så hade arbetsförmågan bedömts till tre fjärdedelar mot det aktuella deltidsarbetet och till en fjärdedel mot normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden.

Om den enskildes arbetsförmåga inte är nedsatt i förhållande till normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, så kan han eller hon ha rätt till sjukpenning i olika omfattning enligt

- Tre fjärdedels sjukpenning om den enskilde inte kan arbeta alls i det aktuella arbetet.
- Halv sjukpenning om den enskilde kan arbeta som mest en tredjedel av arbetstiden i det aktuella arbetet.
- En fjärdedels sjukpenning om den enskilde kan arbeta som mest två tredjedelar av arbetstiden i det aktuella arbetet.

Exempel 12 – SGI och 240-dagarsvillkoret

En enskild har variabla inkomster från olika anställningar under året från januari månad, se tabell 1.

Tabell 1 Inkomster under en period innan barnets födelse för att exemplifiera vårt förslag på 240-dagarsvillkoret

Månad innan förlossning	Inkomst	Sammanlagd inkomst	Villkor inkomst
12	15 000	15 000	
11		15 000	
10	12 500	27 500	
9		27 500	
8		27 500	10 625
7	6 000	33 500	21 250
6	7 000	40 500	31 875
5	6 000	46 500	42 500
4	12 000	58 500	53 125
3	6 000	64 500	63 750
2	10 500	75 000	74 375
1	10 000	85 000	85 000

Källa: Exempelberäkning.

En person med inkomsterna enligt tabell 1 skulle uppfylla de villkor vi föreslår för 240-dagarsregeln. Den enskilde har haft en högre inkomst under månaderna 8 till 12 innan förlossningen på 27 500 och villkoret är att den ska uppgå till minst 10 625 för denna period.

När ännu en månad inkluderas i villkoret måste den sammanlagda inkomsten under månad sju till tolv innan förlossningen vara minst 21 250 kronor. Då den sammanlagda inkomsten är 33 500 är villkoret uppfyllt.

När ytterligare en månad inkluderas i villkoret måste den sammanlagda inkomsten under månad sex till tolv innan förlossningen vara minst 31 875 kronor. Då den sammanlagda inkomsten är 40 500 är villkoret uppfyllt.

För resterande månader ökar villkoret med 10 625 kronor per månad till att månaden innan förlossning uppgå till 85 000.

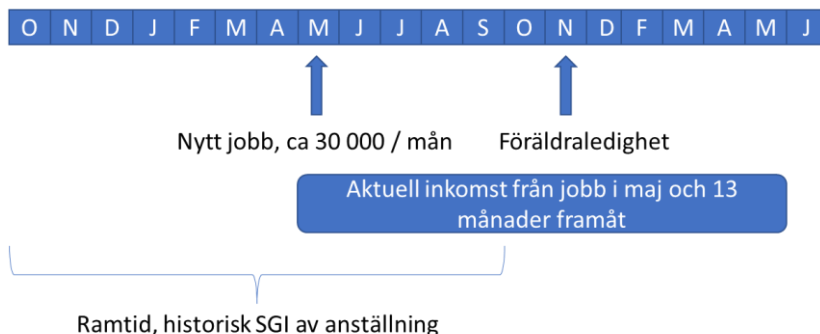
Den enskilde uppfyller villkoren enligt de inkomster som finns i tabell 1, rad 2.

240-dagarsvillkoret sätter viss restriktion på när inkomsterna tjänas in. Det räcker alltså inte att tjäna summan under en enskild månad, utan inkomsterna måste fördelas innan och efter 8-månadersgränsen före förlossningsmånaden där inkomsterna innan måste vara minst 10 625 kronor, och inkomsterna efter måste vara minst $85\,000 - 10\,625 = 74\,375$ kronor så att den totala summan uppgår till 85 000.

Exempel 13 – SGI och 13-månadersregeln

En enskild har en relativt låg historisk inkomst efter att ha arbetat utomlands ett antal år i tredje land. Efter några månader får personen så ett arbete på heltid med en månadslön på 30 000 i månaden. Efter tre månaders arbete så tänker personen vara föräldraledig. Om inte den särskilda regeln om aktuell inkomst vid föräldrapenning hade funnits hade SGI beräknats på historisk grund och fastställts till cirka 90 000 kronor och en förmånsstorlek på cirka 5 800 i månaden vid hel omfattning av föräldrapenning. Med den föreslagna regeln skulle SGI i stället kunna beräknas utifrån aktuell inkomst upp till 13 månader efter att arbetet påbörjats. Det vill säga att SGI motsvarar cirka 349 200 kronor.

Figur 2 Inkomster och ny anställning i relation till vårt förslag om aktuell inkomst vid föräldrapenning



Exempel 14 – Kombinatör som förändrar sina inkomster

En kombinatör har inkomster av anställning under ramtiden på sammanlagt 240 000 kronor. Han eller hon har också en genomsnittlig inkomst av näringsverksamhet på 120 000 kronor under de senaste tre åren. Det ger en sammanlagd historisk inkomst på 360 000 kronor.

När SGI ska beräknas visar det sig att kombinatörens inkomster i företaget har ökat. Han eller hon kan förväntas ha en inkomst av aktiv näringsverksamhet på 180 000 kronor under det innevarande året. Den historiska inkomsten av anställning minskas därför med 54 600 kronor ($180\,000 \times 0,97 - 120\,000$), till 185 400 kronor.

Tabell 2 Exempel för kombinatör

Inkomster	Historiska	Aktuella (gångar 0,97)
Anställning	240 000	0
Näringsverksamhet	120 000	174 600
Totalt	360 000	174 600

Tabell 3 Justering av inkomsterna i exemplet enligt föreslagen regel

Justerade inkomster	Historiska	Aktuella (gångar 0,97)
Anställning (240 000 – 54 600 = 185 400*)		0
Näringsverksamhet	120 000	174 600
Totalt	360 000	407 400

* Dessa två belopp används för fastställandet av SGI i exemplet då de är de högsta av respektive inkomstslag (inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet) för historiska eller aktuella inkomster.

SGI beräknas på den historiska inkomsten av anställning och den aktuella inkomsten av näringsverksamhet. Det blir 360 000 kronor: den aktuella inkomsten av näringsverksamhet på 174 600 kronor (97 procent av 180 000 kronor) och den (minskade) historiska inkomsten av anställning på 185 400 kronor.

Exempel 15 – Kombinatör som förändrar sina inkomster

En kombinatör har inkomster av anställning under ramtiden på 240 000 kronor och en genomsnittlig inkomst av näringsverksamhet på 120 000 kronor under de senaste tre åren. Det ger en sammanlagd historisk inkomst på 360 000 kronor.

Kombinatörens inkomst av aktiv näringsverksamhet kan förväntas bli 180 000 kronor under innevarande år. Den historiska inkomsten av anställning minskas därför vid beräkningen av SGI med 54 600 kronor ($180\,000 \times 0,97 - 120\,000$), till 185 400 kronor.

Kombinatören har även en anställning med en månadslön på 20 000 kronor. Det innebär att en aktuell inkomst av anställning blir 232 800 kronor (97 procent av 20 000 kronor i månaden, gånger tolv).

SGI beräknas på den aktuella inkomsten av anställning och den aktuella inkomsten av näringsverksamhet. Det blir 407 400 kronor.

Tabell 4 Exempel för kombinatör

Inkomster	Historiska	Aktuella (gånger 0,97)
Anställning	240 000	238 800
Näringsverksamhet	120 000	174 600
Totalt	360 000	407 400

Tabell 5 Justering av inkomsterna i exemplet enligt föreslagen regel

Justerade inkomster	Historiska	Aktuella (gånger 0,97)
Anställning (240 000 – 54 600 = 185 400*)		232 800
Näringsverksamhet	120 000	174 600
Totalt	305 400	407 400

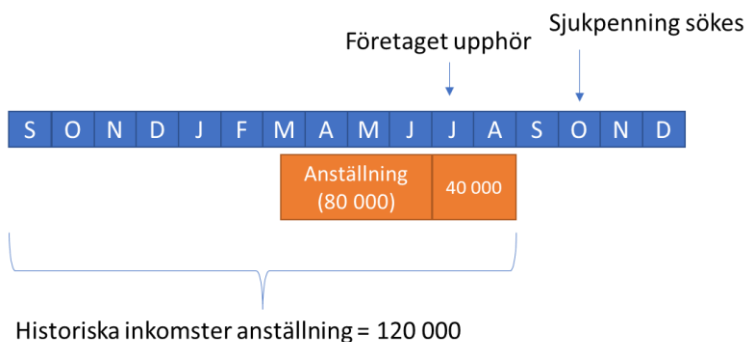
* Dessa två belopp används för fastställandet av SGI i exemplet då de är de högsta av respektive inkomstslag (inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet) för historiska eller aktuella inkomster.

Exempel 16 – Kombinatör som avslutar sin näringsverksamhet

En enskild avslutar all verksamhet i sitt företag i juli 2022. Han eller hon har då fått en anställning på heltid och har hunnit jobba i anställningen i fyra månader. Månadslönen i anställningen är 20 000 kronor. I december 2023 söker den enskilde en ersättning och SGI ska beräknas.

Den genomsnittliga historiska inkomsten av näringsverksamhet under de tre senaste kalenderåren är 180 000 kronor. De inkomster av anställning som den enskilde har haft under ramtiden (september 2022 till augusti 2023), när SGI ska beräknas, är 120 000 kronor, och den aktuella inkomsten av anställning är 232 800 kronor (97 procent av 20 000 kronor, gånger tolv).

Figur 3 En kombinatör som avslutar sin näringsverksamhet i juli 2022 och hur dennes inkomster av anställning förhåller sig enligt exemplet



De inkomster av anställning som den enskilde hade under en ramtid närmast innan han eller hon lade ner företaget, var 80 000 kronor. Den historiska inkomsten av näringsverksamhet ska därför minska med 152 800 kronor. Det är mellanskillnaden mellan den inkomst av anställning som kan beräknas för den enskilde – i detta fall den aktuella inkomsten på 232 800 kronor eftersom den är högre än den historiska – och de inkomster av anställning som den enskilde hade under en tolv månadersperiod som sträcker sig fram till och med månaden

innan den månad då företaget upphörde. Den historiska inkomsten av näringsverksamhet kan alltså räknas till 27 200 kronor.

SGI bestäms i detta fall till 260 000 kronor, vilket är den aktuella inkomsten av anställning på 232 800 kronor plus den historiska inkomsten av näringsverksamhet sedan denna har minskats med de ökade inkomster av anställning som den enskilde har fått efter att han eller hon lade ned sin verksamhet som egenföretagare.

Tabell 6 Justering av inkomsterna i exemplet enligt föreslagen regel

Justerade inkomster	Historiska	Aktuella (gånger 0,97)
Anställning	80 000 innan upphörande av näringsverksamhet, 40 000 efteråt	238 800
Näringsverksamhet	180 000 – (232 800 – 80 000) = 27 200*	0

*Dessa två belopp används för fastställandet av SGI i exemplet då de är de högsta av respektive inkomstslag (inkomster av anställning och inkomster av näringsverksamhet) för historiska eller aktuella inkomster.

Exempel 17 – Skyddade inkomster I

En enskild blir sjukskriven hela mars 2022. Han eller hon har då en anställning på minst en månad med en månadslön på 30 000 kronor vilket ger en förväntad inkomst på 349 200 kronor (97 procent av månadslönen gånger tolv). Den historiska SGI som kunde beräknas för mars 2022 var dock bara 230 000 kronor. SGI beräknas därför på aktuell inkomst, och sjukpenningen beräknas på denna SGI.

I juli 2022 ska SGI beräknas för den enskilde igen. Då har anställningen upphört. När SGI ska beräknas på historisk grund visar det sig att inkomsterna under ramtiden uppgår till 300 000 kronor. För att avgöra om det har skett en inkomstminskning jämför man inkomsten under den ramtid som är aktuell vid beräkningen av SGI (alltså 300 000 kronor) med den SGI som har beräknats eller skulle kunna ha beräknats i anslutning till att den skyddsvärda situationen förelåg. I detta fall blir det den SGI som beräknades på aktuell inkomst i samband med sjukpenningen i mars (349 200 kronor). Det har alltså skett en inkomstminskning med 49 200 kronor jämfört med den enskildes SGI innan den skyddsvärda situationen.

Nästa steg är att avgöra hur stor del av inkomstminskningen som har samband med den skyddsvärda situationen, alltså med sjukpenningen i mars. Då jämför man på samma sätt med den aktuella inkomst som gällde för mars. Om den enskilde inte fick någon inkomst i mars när han eller hon var sjuk så blir den inkomstminskning som har samband med den skyddsvärda situationen 29 083 kronor (97 procent av 30 000 kronor).

När SGI beräknas på historisk grund i juli kan alltså ett belopp motsvarande 29 083 kronor läggas till inkomsterna under ramtiden som kompensation för att inkomsterna var lägre i samband med den skyddsvärda situationen i mars. Det innebär att den historiska SGI:n kan beräknas till 329 000, vilket också motsvarar vad den skulle ha blivit om den enskilde hade arbetat i anställningen i stället för att vara sjuk i mars (med förbehåll för att inkomsten i mars bara tas upp till 97 procent).

Exempel 18 – Skyddade inkomster II

En enskild har fått föräldrapenning beräknad på en SGI på 360 000 kronor för 10 dagar i mars 2022. I mars 2021 hade den enskilde en inkomst på 20 000 kronor, i april 2021 hade den enskilde en inkomst på 40 000 kronor. Den enskilde har också tjänat 20 000 kronor i mars 2022.

10 dagar med föräldrapenning ska räknas som 14 skydds dagar ($10 * 1,4 = 14$). Skyddsvärdet för mars 2022 blir därför 15 000 kronor ($30\ 000 / 28 * 14$). Inkomstminskningen i mars 2022 är 0 kronor (20 000 minus 20 000 kronor).

Skyddsvärdet som kan beräknas för april 2022 blir 25 000 kronor. Det är referensinkomsten för april 2022 (40 000) minus genomsnittsinkomsten (30 000) delad med 28 och multiplicerad med 14 ($28-14$). Skyddsvärdet för april ska dock minskas med det lägsta av antingen skyddsvärdet för mars eller den inkomstminskning som har skett i mars. I detta fall är inkomstminskningen i mars (0) lägre än skyddsvärdet för mars. Skyddsvärdet för april minskas därför med 0 kronor och blir då 25 000 kronor.

Exempel 19 – Skyddad inkomst III

Den enskilde har haft följande inkomster av näringsverksamhet:

2020 – 300 000 kronor

2021 – 100 000 kronor

2022 – 200 000 kronor

2023 – 200 000 kronor

Om SGI ska beräknas för den enskilde någon gång under 2023 är ramtiden åren 2020–2022. Den genomsnittliga inkomsten blir 200 000 kronor $((300\,000 + 100\,000 + 200\,000) / 3)$. Om SGI ska beräknas någon gång under 2024 kommer den genomsnittliga inkomsten av de tre senaste åren i stället att bli 166 600 kronor. Det beror på att den inkomst som då har kommit in i ramtiden (inkomsten år 2023) är lägre än den inkomst som samtidigt har fallit utanför ramtiden (inkomsten för år 2020). Minskningen motsvarar mellanskillnaden mellan dessa inkomster, delat på tre.

Om den enskilde har befunnit sig i en skyddsvärd situation under 2023 kan alltså en skyddad inkomst beräknas och läggas till vid beräkningen av SGI när denna bestäms för år 2024. Den skyddade inkomsten får då inte beräknas till ett högre belopp än att den kompenserar för minskningen på 33 400 kronor.

Exempel 20 – Skyddad inkomst IV

En enskild har en SGI som innehåller inkomst av näringsverksamhet på 240 000 kronor. Under både mars och april 2023 har en skydds-
värd situation förelegat i 14 dagar, sammanlagt 28 dagar under båda
månaderna.

Den enskilde har också normalt inkomster av anställning på 20 000 kronor per månad. I april har den enskilde dock helt saknat inkomster av anställning.

Vid en senare beräkning av skyddad inkomst av näringsverksamhet, kommer de 14 dagarna i mars att räknas som 14 dagar. Antalet skydds-
dagar under månaden ökas inte eftersom den enskilde bara har haft inkomster av anställning under en av de två månader som infaller i anslutning till den skyddsvärda situationen.

De 14 dagarna i april räknas också som 14 dagar. Inte heller då har den enskilde haft inkomster av anställning under båda de månader som infaller i anslutning till den skyddsvärda situationen.

Antalet skydds-
dagar ökas alltså inte, den enskilde har inte för någon av månaderna haft inkomster av anställning både under den månad då den skyddsvärda situationen har förelegat och månaden därpå. Den månad då inkomster av anställning saknas är emellertid samma månad, dvs. april.

Resultat av enkätundersökning – kommunala och regionala stipendier

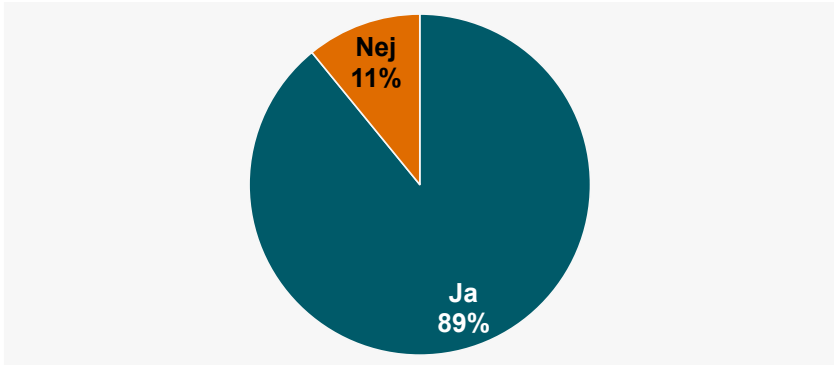
Figur 1 Enkät genomförd av Sveriges Kommuner och Regioner



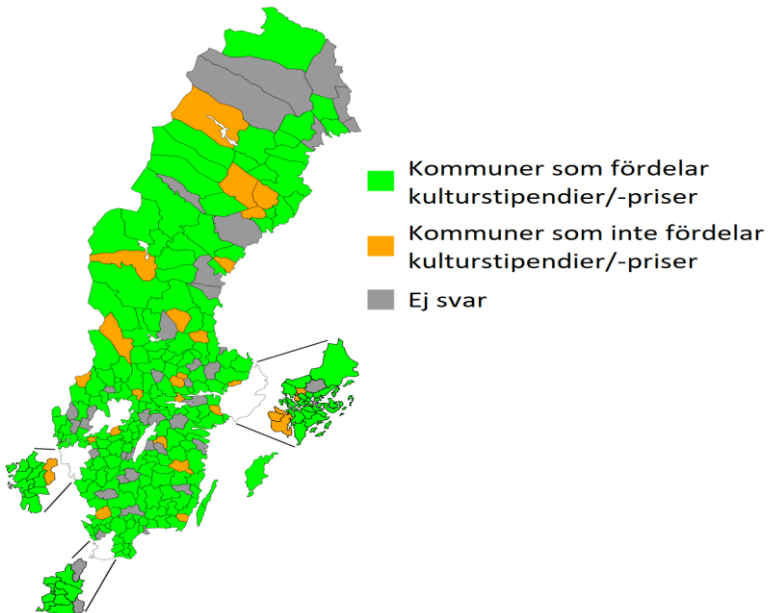
Figur 2 Svarefrekvens, kommuner

	Kommuner	
	Antal	Andel
Svar	247	85%
Totalt	290	

Figur 3 Kommuner som fördelar stipendier eller priser till personer inom kulturområdet



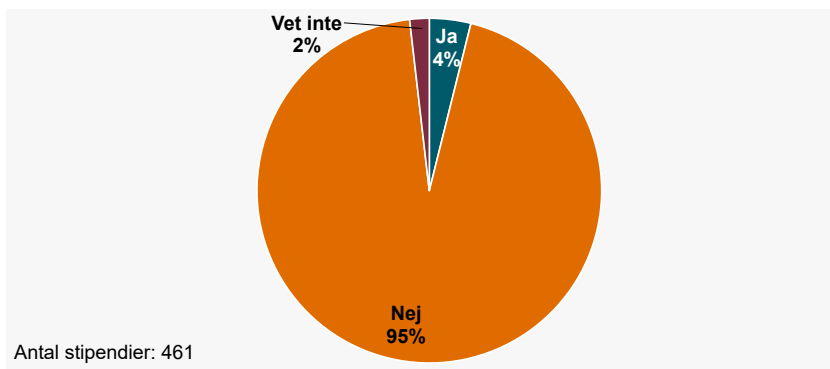
Figur 4 Kommuner som fördelar stipendier eller priser till personer inom kulturområdet



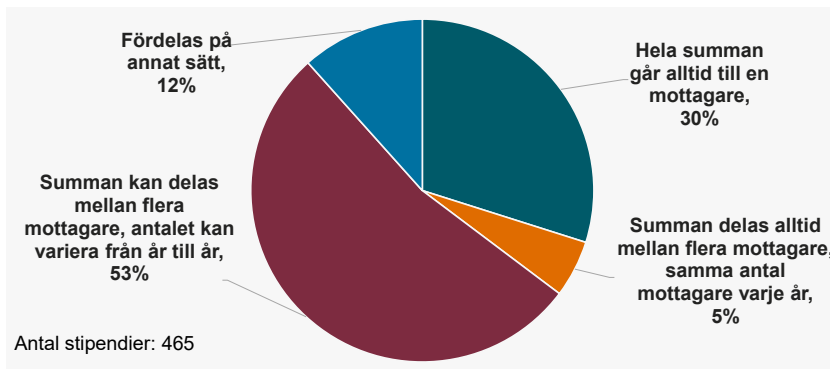
Figur 5 Studiemedel, kommuner

	Kronor
Max	1 080 000
Min	1 000
Medelvärde	40 355
Median	12 000
Total summa	17 231 517
<i>Antal stipendier</i>	<i>427 st.</i>

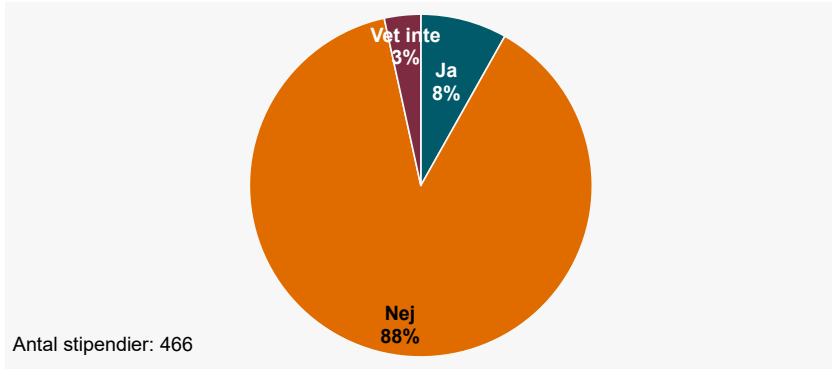
Figur 6 Stipendier med begränsningar av arbete eller studier medan stipendie/prissumman används



Figur 7 Stipendie-/prissummans fördelning: en eller flera mottagare



Figur 8 Fastställd tidsperiod för stipendiets/prisets användande



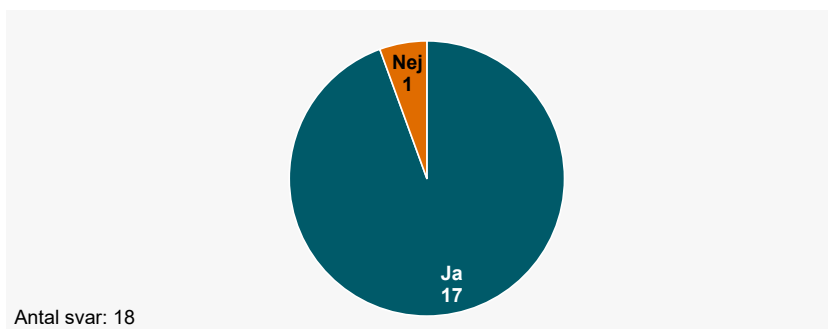
Figur 9 Enkät genomförd av Sveriges Kommuner och Regioner

Regioners kulturstipendier och kulturpriser 2022

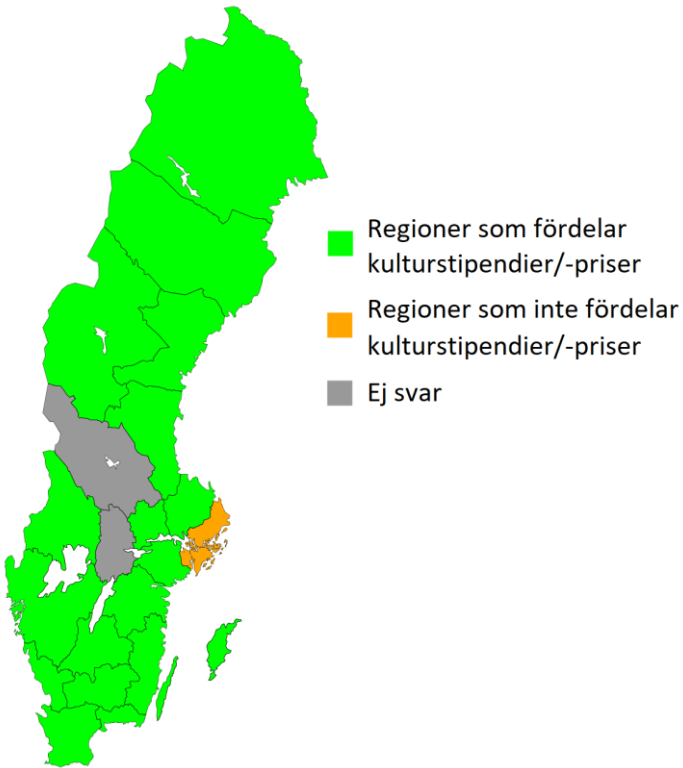
Figur 10 Svarefrekvens, regioner

	Antal
Svar	18
Totalt	20

Figur 11 Regioner som fördelar stipendier eller priser till personer inom kulturområdet



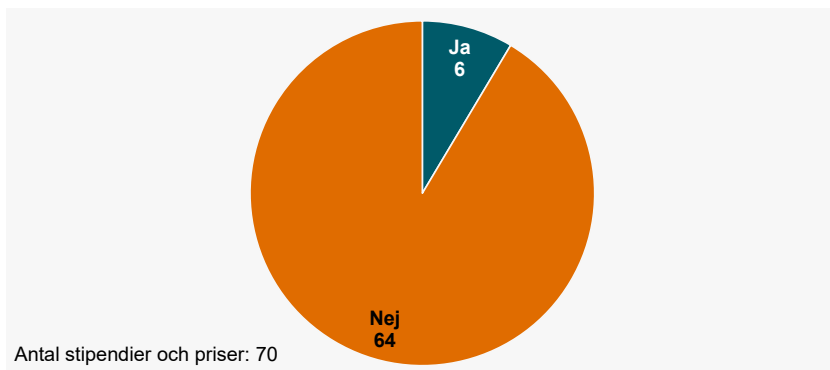
Figur 12 Regioner som fördelar stipendier eller priser till personer inom kulturområdet



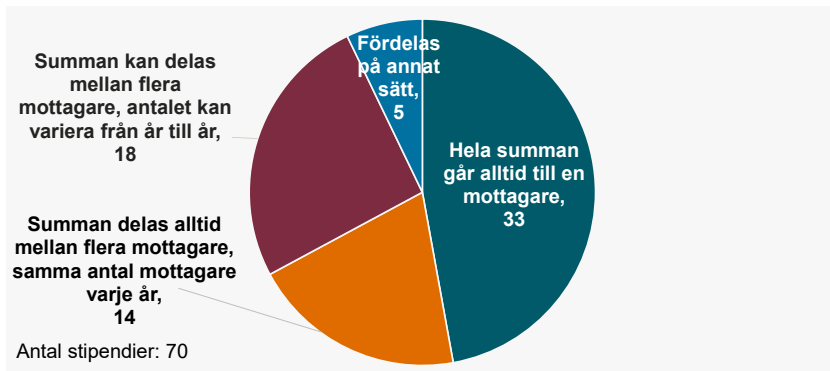
Figur 13 Stipendiemedel, regioner

	Kronor
Max	2 500 000
Min	10 000
Medelvärde	134 326
Median	72 500
Total summa	9 134 200
Antal stipendier	68

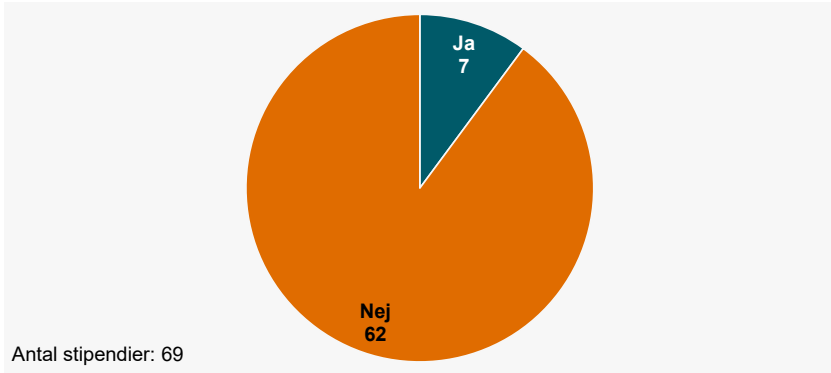
Figur 14 Stipendier med begränsningar av arbete eller studier medan stipendie-/prissumman används



Figur 15 Stipendie-/prissummans fördelning: en eller flera mottagare



Figur 16 Fastställd tidsperiod för stipendiets/prisets användande



Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]