

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet

Yttrande över Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart (SOU 2021:98)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110), förslag till ändring i socialavgiftslagen (2000:980) och utkast till förslag till förordning om beräkningsunderlag vid sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete.

I sak föreslås att sjukpenninggrundande inkomst för företagare med inkomst av näringsverksamhet som huvudregel ska baseras på historiska uppgifter i form av fastställda deklaraionsuppgifter. Genom detta ges förutsättningar för ett automatiserat förfarande hos Försäkringskassan. Beräkningsunderlaget för den sjukpenninggrundande inkomsten av aktiv näringsverksamhet ska som huvudregel beräknas på det högsta av den inkomst som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt eller som ett genomsnitt av de tre högsta inkomsterna av de senaste fem årens inkomster enligt det senaste beslutet om slutlig skatt. Den försäkrade har rätt att som alternativ till huvudregeln begära att beräkningsunderlaget för den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas utifrån inkomsten av aktiv näringsverksamhet enligt det senaste beslutet om slutlig skatt och kompletterat med underlag avseende tid därefter. Försäkringskassan ska vid beslut om sjukpenninggrundande inkomst alltid besluta om det högsta av huvudregeln eller alternativregeln.

Få egenföretagare gör i dag ett aktivt val av karens och undersökningar tyder på att valmöjligheten 1 dags karens inte är känd för alla företagare. Att införa samma grundläggande karens om en dag för samtliga företagsformer utgör en förenkling för den som ska starta företag. Valet av företagsform blir då inte beroende av karensregler. Därför föreslås att den grundläggande karensen för en försäkrad med inkomst av näringsverksamhet ska vara 1 dag. Det ska även fortsättningsvis vara möjligt att välja en karens om 7, 14, 30, 60 eller 90 dagar. Som en följdändring föreslås att sjukförsäkringsavgiften höjs från 3,64 procent till 3,76 procent.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

För att fler ska vilja starta företag är det angeläget att ytterligare förbättra för företagen och öka förutsägbarheten i företagets trygghetssystem. Regeringen beslutade därför den 25 juni 2020 att tillsätta den nu föreliggande utredningen, som fick i uppdrag att lämna förslag på hur företagares trygghetssystem kan bli tydligare, enklare och mer förutsägbart. Uppdraget har varit att utreda hur sjukpenninggrundande inkomst ska fastställas för företagare med inkomst av näringsverksamhet från enskild firma, handelsbolag eller från en europeisk ekonomisk intressegruppering. I uppdraget ingick också att göra en kartläggning av bakgrunden till de nuvarande skillnaderna i regelverken beroende på val av företagsform i fråga om karensregler och sjuklöneansvar samt en analys av skälen för skillnaderna. Vidare skulle en helhetssyn av regler och processer kring företagets trygghetssystem göras. Nödvändiga författningsförslag skulle lämnas. Ett kunskapsunderlag skulle sammanställas och analyser göras av dels företagandets utveckling och pågående förändringar, dels utmaningar i företagets trygghetssystem. Följder och utmaningar med anledning av covid-19 skulle också sammanställas och analyseras.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

SGL är enligt nuvarande regler framåtblickande och ska fastställas till den årliga inkomst som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete. En del av de tidigare utredningarna på området föreslår ett framåtblickande inkomstunderlag. Utredaren konstaterar dock att detta medför att de framtida inkomsterna kommer att behöva prognosticeras. Detta skapar en osäkerhet som inte är önskvärd och kan dessutom omöjliggöra ett automatiserat förfarande för att fastställa SGL. Inkomsten för tidigare år kan i många fall anses vara en bra indikator även för framtida inkomster, vilket internationella jämförelser har tydliggjort. Därför har olika sätt att fastställa SGL för egenföretagare med utgångspunkt i att inkomstunderlaget ska baseras på historiska uppgifter prövats. Dessa modeller tar sin utgångspunkt i några av de modeller som tidigare utredningar presenterat och som bedöms vara möjliga att automatisera. Utredaren bedömer att den föreslagna huvudregeln är enkel att förstå och tydligt knyter samman förmåner som bestäms av SGL med inbetalda egenavgifter, som betalas på inkomst av aktiv näringsverksamhet.

Om ingen förändrad reglering kommer till stånd så kommer dagens regler att fortsatt gälla. Dessa regler upplevs av företagarna vara oförutsebara och otrygga. De medför också en betydligt högre administrativ börda för företagarna än de föreslagna reglerna.

Bland dem som gjort ett aktivt val av karens har majoriteten valt en dags karens i sjukförsäkringen. En dags karens ger också en större neutralitet i självriskerna mellan företagare med inkomst av näringsverksamhet och anställda samt gentemot företagare som driver verksamheten i aktiebolagsform. Eftersom karensreglerna i nuläget skiljer sig åt just för dem som har inkomst av näringsverksamhet krävs det av företagaren att denne är insatt i hur reglerna fungerar och själv gör ett aktivt val för att uppnå neutrala regler gentemot anställda. Utredaren bedömer att detta innebär en administrativ börda för företagare som vill ha en dags karens.

Eftersom det är få som gjort ett aktivt val har en stor del av företagarna 7 dagars karens i dagsläget, medan antalet företagare med ett annat karensval är betydligt lägre. De flesta som gjort ett aktivt val har valt 1 dags karens. De administrativa kostnaderna totalt sett blir därför med största sannolikhet lägre om grundkarensen ändras till en dag, och de som inte vill ha detta alternativ väljer tillbaka till sju dagars karens, jämfört med om samtliga som har

sju dagars karens ska göra ett aktivt val. Utredaren bedömer därför att det är mer lämpligt att ändra vilket alternativ som är grundkarensen.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

De EU-rättsliga reglerna som rör socialförsäkringen avgör vilket lands socialförsäkring som ska tillämpas när minst två länder är inblandade. Socialavgifter betalas i det land där man är socialförsäkrad enligt EG-förordningen 883/04 och EEG-förordningen 1408/71. Utredaren konstaterar att förslaget inte förändrar rätten till sjukpenning utan endast förändrar det beräkningsunderlag som ska användas för att fastställa denna och antalet karensdagar som ska vara ickevalsalternativet i försäkringen. Mot bakgrund av detta görs bedömningen att förslaget är förenligt med EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredaren gör bedömningen att de föreslagna reglerna för SGI bör träda i kraft vid ett årsskifte, närmare bestämt den 1 januari 2024, medan förslaget avseende vilket antal dagar som ska vara grundkarens i sjukförsäkringen bedöms kunna träda i kraft vid ett halvårsskifte, den 1 juli 2023. Ikraftträdandet är valt utifrån vilken tid som är tidigast möjliga givet de nödvändiga beredningstiderna för lagförslag. Bedömningen är vidare att det inte behöver tas några andra särskilda hänsyn vad gäller tidpunkten för ikraftträdande.

Utredaren konstaterar att den reglering som föreslås påverkar relativt många enskilda människor och berör dessutom förhållanden som kan vara av väsentlig betydelse för deras levnadsvillkor. Med hänsyn till detta bedöms det vara motiverat med någon form av informationsinsats riktad till den berörda gruppen företagare. Försäkringskassan bör därför ges i uppdrag att utforma och genomföra en sådan informationskampanj. Kampanjen bör ske i god tid innan förslagen träder i kraft.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet ser positivt på förslaget om en riktad informationskampanj till berörda företag, för att på så sätt öka deras kunskap och medvetenhet och därmed underlätta för dem att göra informerade val.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

De som berörs av regleringen är i första hand de personer som bedriver enskild näringsverksamhet. Antalet enskilda näringsidkare uppgick till 733 000 personer 2018. Ungefär 3 procent av de enskilda näringsidkarna har anställda. Ungefär 25 000 enskilda näringsidkare hade en eller flera anställda, men ytterst få hade fler än tio anställda i verksamheten. Ungefär 62 procent av de enskilda näringsidkarna var kombinatorer, dvs. de har en inkomst från anställning utöver inkomst från näringsverksamhet.

Den största näringsgrenen bland enskilda näringsidkare utgörs av företagare med verksamhet inom *Jordbruk, skogsbruk och fiske*. Dessa utgör totalt sett ungefär 30 procent av företagen och majoriteten av dessa bedriver jord- eller skogsbruk. Verksamheter som bygger på innehav av någon form av näringsfastighet utgör sammantaget ungefär hälften av företagen. Den andra hälften av företagen utgörs huvudsakligen av mindre tjänsteföretag. Stora grupper inom detta kollektiv är kulturarbetare, personer aktiva inom tillverkning, el och vatten, fastighetsförvaltning, service eller handel.

Antalet delägare i handels- och kommanditbolag uppgick till 100 390 år 2018. En majoritet av delägarna, 66 procent, var kombinatorer. Delägare i handels- och kommanditbolag finns inom ett stort antal olika branscher. Näringsgrenarna *Handel* samt *Verksamhet inom juridik och ekonomi* är mest frekvent förekommande. Endast fyra procent av delägarna i handels- och kommanditbolag är aktiva inom *Jordbruk, skogsbruk och fiske*.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Ungefär 130 000 företagare med inkomst av näringsverksamhet har en fastställd SGI hos Försäkringskassan enligt MALIN. Skatteverkets uppgifter visar att ungefär lika många egenföretagare hade en registrerad karenstid 2018. Även enligt FRIDA-databasen var antalet ungefär detsamma 2018. Uppgifterna i MALIN avseende antalet berörda bedöms därför vara representativa även för dagens förhållanden.

Att ta fram de relevanta underlagen för att ansöka om SGI tar enligt MALIN 10 minuter. Utredaren utgår från att näringsidkare som ansöker om SGI ansöker en gång per år. Försäkringskassan uppger att det är vanligt att företagare behöver komplettera med ytterligare underlag eller lämna synpunkter på Försäkringskassans beräkning av SGI. För att ta höjd för detta antas att hälften av näringsidkarna behöver komplettera med fler underlag och att denna komplettering är ungefär lika administrativt betungande som uppgiftslämnandet vid den ursprungliga ansökan.

Utifrån detta kan den administrativa kostnaden för att ansöka om SGI enligt dagens regler uppskattas till 11,6 miljoner kronor, beräknat utifrån att 130 000 egenföretagare lämnar uppgifter i 10 minuter per ansökningstillfälle till en kostnad om 5,94 kronor per minut¹, vid i genomsnitt 1,5 tillfällen per år ($130\,000 \times 10 \times 5,94 \times 1,5$). Kostnaden per ansökan kan därmed uppskattas till 89 kronor. Genom förslaget minskar behovet av kompletteringar, vilket medför att färre företagare än i dagens system kommer att behöva komplettera sin ansökan. Hur många färre det rör sig om är svårt att uppskatta, men enligt utredarens beräkningar skulle det kunna röra sig om besparingar på mellan 3,1 och 3,9 miljoner kronor årligen.

Ungefär 80 procent av de 130 000 näringsidkare som har en fastställd SGI är kombinatorer och ungefär 20 procent är heltidsföretagare. Detta motsvarar ungefär 104 000 kombinatorer

¹ Baserat på en månadslön för en ekonomiassistent på 31 000 kronor (2019).

och ungefär 26 000 heltidsföretagare. Den föreslagna huvudregeln kommer att vara möjlig att automatisera, så att ansökan om SGI skulle kunna göras i en e-tjänst. Automatiseringen förutsätter dock att alla uppgifter kan hämtas maskinellt och att ansökan är fullständig. Detta bedöms kunna vara möjligt att åstadkomma för företagare som endast har SGI som grundar sig på inkomst av näringsverksamhet, dvs. för heltidsföretagare. För kombinatorer bedöms regeln däremot inte vara möjlig att automatisera fullt ut. Det går inte att säga exakt hur en eventuell e-tjänst för att ansöka om att få SGI fastställd skulle kunna komma att se ut, men utredaren bedömer att upp till åtta uppgifter kan behöva anges i den tänka e-tjänsten. Tidsåtgången för att ange varje uppgift antas uppgå till 30 sekunder och den totala tiden för att ansöka om en förmån som grundar sig på SGI uppgår därmed till 4 minuter. Den administrativa kostnaden för att göra en sådan ansökan kan utifrån detta uppskattas till 24 kronor ($=5,94 \times 4$). Detta kan jämföras med en beräknad kostnad om 89 kronor per ansökan enligt dagens regler, givet att hälften av ansökningarna behöver kompletteras ($=5,94 \times 10 \times 1,5$ (jfr. ovan)). Den administrativa besparingen per ärende kan därför vara mycket stor om ansökningarna kan automatiseras, men detta bedöms alltså bara vara möjligt för den minoritet av näringsidkarna som är företagare på heltid.

Den som vill undvika en högre sjukförsäkringsavgift kan välja en längre karenstid. Anmälan kan göras digitalt på Mina Sidor hos Försäkringskassan. För att göra en anmälan ska sju uppgifter lämnas vid ett tillfälle, vilket beräknas ta ungefär 4 minuter. Givet en kostnad per minut om 5,94 kronor kan den administrativa kostnaden för att byta karenstid beräknas till 24 kronor. I dagsläget har 90 958 personer grundkarensen om 7 dagar, 2 670 företagare har valt en karenstid på 14 dagar, medan 3 588 företagare har valt 30 dagar. Samtidigt har 28 458 personer valt en dags karens. Utifrån detta uppskattar utredaren att ungefär 3 000 företagare kan tänkas vilja välja 7 dagarskarensen bland de som har grundkarensen. Om dessa vill byta från den nya grundkarensen om en dag till sju dagars karens kan den administrativa kostnaden för detta beräknas till 70 800 kronor. Redan i dag finns dock möjligheten att välja ett annat antal karensdagar, och det vanligaste alternativet är 1 dags karens. De 28 458 personer som valt det alternativet har haft en administrativ kostnad för att byta karenstid om 672 000 kronor. Genom att grundkarensen sätts till det vanligast förekommande alternativet bland de som gjort ett aktivt val bedömer utredaren att färre företagare kommer att byta karenstid. Detta innebär därför en besparing av administrativa kostnader för företagare av att välja karenstid.

Andra kostnader och verksamhet

Utredaren bedömer att förslaget inte medför några andra kostnader för företagen än de som har angetts under *Administrativa kostnader* ovan och inte heller att det medför några behov av förändringar i företagets verksamhet. Utredaren anser dock att det är viktigt att företagen som berörs får information om vad förändringarna innebär och föreslår därför att Försäkringskassan bör ges i uppdrag att genomföra en informationskampanj i god tid innan förslagen träder i kraft (se även under *Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser* ovan).

Sammantaget bedöms förslaget om sjukpenninggrundande inkomst medföra begränsade nettoeffekter för statskassan. De effekter som beskrivs i utredningen är mycket osäkra eftersom de bygger på ett stort antal antaganden. Vissa effekter tenderar att öka förmånsutbetalningarna, medan andra tenderar att minska dem. Samtliga effekter är dock små sett i relation till de totala utbetalningarna av socialförsäkringsförmåner. Utredaren

bedömer därför att förslaget totalt sett inte kommer att ha några effekter av betydelse för statens finanser och inte heller på den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten för företagarna. Ett viktigt skäl till det är att förslagen endast avser nya sätt att fastställa SGI och att inhämta de uppgifter som krävs för detta.

Den förväntade utgiftsökningen av förslaget om en dags karens i sjukförsäkringen är 51 miljoner kronor. Beräkningar i mikrosimuleringsmodellen FASIT visar att sjukförsäkringsavgiften för grundkarensen behöver höjas med 0,12 procentenheter för att finansiera den förväntade utgiftsökningen. Sjukförsäkringsavgiften höjs då från 3,64 procent till 3,76 procent, medan de totala egenavgifterna vid grundkarens ökar från 28,97 procent till 29,09 procent.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader är utförlig och tydlig, vilket är värdefullt.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredaren anser att ett enklare och mer förutsägbart trygghetssystem, som förslagen syftar till, rimligen reducerar en del oroselement som kan finnas i ett litet företag och gör det lättare att fokusera på företagets kärnverksamhet. Därigenom bedöms förslagen också förbättra möjligheterna för de berörda företagarna att konkurrera på sina respektive marknader. Förslagen kan därför antas förbättra små företags konkurrensförmåga och villkor i övrigt i förhållande till större företag. Samtidigt poängterar utredaren att i vilken mån ett litet företag kan konkurrera med andra företag, såväl stora som små, främst beror av andra faktorer än de som behandlas i föreliggande utredning.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Utredaren bedömer inte att förslaget kommer att medföra någon annan påverkan på företagen utöver den som redovisats ovan. Förslaget innebär inte någon ändring av rätten till sjukpenning eller rätten till att få SGI fastställd och heller inte någon ändring av nivån på förmånerna som grundar sig på SGI.

Regelrådet finner inget som talar för att den föreslagna regleringen skulle ha påverkan på företagen i andra avseenden och finner därmed redovisningen godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Enskilda näringsidkare och handelsbolag med fysiska personer som delägare utgörs närmast uteslutande av små företag. I stort sett samtliga saknar anställda i verksamheten. Av det totala enskilda näringsidkare 2018 hade tre procent någon person anställd, och av dessa var det ytterst få som hade fler än tio anställda. Eftersom så gott som samtliga berörda kan sägas vara små företag bedömer utredaren inte att några särskilda hänsyn behöver tas till små företags förutsättningar vid utformningen av förslaget. Förslaget är i grunden utformat med de små företagens förutsättningar i åtanke.

Genom förslaget bedöms de berörda företagen få en ökad trygghet vid exempelvis sjukdom och föräldraledighet och därigenom en mer stabil grund för sin verksamhet. Detta beror dels på att reglerna för SGI blir enklare, tydligare och mer förutsägbara, dels på att självrisken i sjukförsäkringen minskar i det fall de genom förslaget får en kortare karenstid i sjukförsäkringen. I dessa avseenden förbättrar förslagen arbetsförutsättningarna för små företag.

Regelrådet finner redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kvalitetskraven med avseende på samtliga delaspekter.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

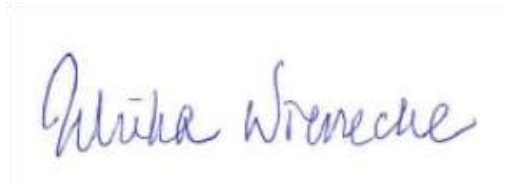
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 17 maj 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Claes Norberg
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande