

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR (SOU 2023:30)

Ett trygghetssystem för alla – Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst

Förslaget i sammandrag

Utredningen har sett över reglerna för den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) som ligger till grund för beräkning av bland annat sjukpenning och föräldrapenning och föreslår ett reformerat system.

Sammanfattningsvis lägger utredningen följande förslag:

- 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,
- 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 **kombinatörer**.

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

Utredningen föreslår att förslagen för det reformerade systemet ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Sacos ställningstagande

Generella synpunkter om betänkandet

Saco har beretts möjlighet att lämna synpunkter och kommentarer på de förslag som utredningen har lämnat. Eftersom det är ett komplicerat system som ska reformeras och som ska ersättas av ett annat system innebär det genomgripande förändringar. Saco väljer därför att endast kommentera valda delar av de förslag som utredningen presenterar. Saco tar inte ställning till helheten och om det är möjligt att helt och fullt ut implementera det föreslagna system på det sätt som det presenteras. Däremot anser Saco att det är angeläget och viktigt att systemet reformeras för att på så sätt anpassa systemet till den arbetsmarknad vi har och som ligger i linje med de utvecklingstendenser vi ser idag.

Utredningens ambitioner om att skapa ett enklare och tryggare socialförsäkringssystem är viktigt för dess legitimitet. Det kräver att systemet blir mer förutsebart och inkluderande för större grupper på arbetsmarknaden jämfört med dagens system, samt att dagens SGI-skydd förenklas och görs mer förutsebart.

Men, det finns en del frågetecken relaterat till implementering och konsekvenser relaterat till förslagen som till vissa delar är ofullständiga och inte tillräckligt genomlysta. Exempelvis uppgiften för Försäkringskassan att bestämma SGI varje månad med ett system baserat på både faktiska och historiska inkomster parallellt, vilket ska jämföras med dagens system där SGI bestäms en gång fram till att inkomstförhållandena förändras för den enskilde. Enligt direktiven ska det nya reformerade systemet resultera i en stärkt och effektiv handläggning. Utredningen saknar dock en konsekvensutredning som beskriver detta i ljuset av den komplexitet systemet besitter.

Det föreslagna systemet med historiska inkomster är komplicerat och i sin beskrivning bitvis otydlig och det är svårt att få en bild över hur det ska gå att genomföra i praktiken. Ett viktigt syfte med att reformera SGI-systemet är att göra det mer inkluderande för personer med olika typer av anlitandeformer, men också att öka förutsebarheten och förståelsen. Tyvärr har komplexiteten inte minskat utan lösningarna är i många fall otydliga och svåra att förstå. Det finns därför många frågor som gör det svårt att se helheten.

(6.4) Till vilket belopp ska SGI fastställas?

Utredningen föreslår att SGI ska fastställas på den högsta av den SGI som beräknas på

1. Historiska inkomster
2. Aktuella inkomster

Kommentar: I utredningens direktiv ingår att se över om SGI kan baseras på faktiska historiska inkomster samtidigt som inkomstbortfallsprincipen beaktas. Att basera SGI på historiska inkomster är något som har diskuterats under lång tid och diskuterades även av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21). Det är också något som Saco har ställt sig bakom i tidigare sammanhang. Men att helt lämna dagens system med aktuella framåtsyftande uppgifter skulle medföra problem. Framför allt skulle det innebära ett sämre skydd för redan svaga grupper, vilket i så fall skulle förutsätta ett flertal olika kompletterande särregleringar för att uppfylla direktivets ambitioner. Att minimera antalet särregleringar är eftersträfvansvärt. Eftersom dagens system med SGI huvudsakligen fungerar bra idag för de allra flesta som är väl förankrade på arbetsmarknaden, är det bra att den delen finns kvar. Utredningen tänker sig dock att SGI ska bestämmas med historiska inkomster i de flesta fall men att det ska finnas möjlighet att få sin SGI fastställd på aktuella inkomster. I praktiken innebär detta att historiska inkomster blir huvudregeln, vilket blir onaturligt och problematiskt. Utredningen föreslår även att omräkningsfaktorn 0,97 fortsättningsvis ska användas på aktuella inkomster. Saco anser att omräkningsfaktorn bör slopas eftersom den bryter mot inkomstbortfallsprincipen och reducerar den aktuella inkomsten för den enskilde.

Inkomstbortfallsprincipen bygger på att det är den förlorade inkomsten som ska ersättas. När det gäller historiska inkomster så handlar det om förvärvsinkomster som en enskild har haft, medan när det gäller aktuella inkomster så handlar det om inkomster som en enskild kan antas komma att få. Två olika perspektiv. Utredningen menar att det faktum att aktuella inkomster beaktas, stärker kopplingen till inkomstbortfallsprincipen och gör att den i högre grad kan upprätthållas. I själva verket borde därför dagens system med aktuella inkomster betraktas som huvudregel, medan de historiska inkomsterna ska användas när det är mer förmånligt, och framför allt för de grupper reformeringen syftar till att inkludera.

(6.5) Inkomster som är sjukpenninggrundande

Utredningen föreslår att som SGI räknas

1. Kontanta ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för,
2. Inkomster som den enskilde är skyldig att betala egenavgifter för,
3. Statlig ersättning för arbete i etableringsjobb,
4. Statliga konstnärspolitiska stipendier,
5. Skyddade inkomster

Kommentar: Dagens system innebär osäkerhet över vilka inkomster som ska ligga till grund för SGI och regelverket är relativt komplext. Det finns därför ett uppenbart reformbehov i det avseendet. Att som huvudregel låta alla inkomster, som det betalas arbetsgivaravgifter eller egenavgifter på, ingå som underlag till SGI är en bra och tydlig huvudregel. Saco tillstyrker förslaget.

(7.3) Högsta och lägsta belopp för SGI

Utredningen föreslår att när SGI ska beräknas ska historisk och aktuell inkomst av anställning var för sig beräknas. Vid beräkningen ska det bortses från inkomst till den del summan av dessa överstiger 10 prisbasbelopp. En SGI som understiger 42,5 procent av prisbasbeloppet ska inte beslutas.

Kommentarer:

Utredningen föreslår att både historisk och aktuell inkomst av anställning ska bestämmas när SGI ska fastställas, vilket ska ske månatligen. Om SGI understiger 42,5 procent av ett prisbasbelopp ska SGI inte bestämmas. Det är en höjning jämfört med dagens nivå på 24 procent. Utredningen motiverar förändringen med att anknyta till reglerna för pensionsgrundande inkomst (PGI) och självdeklarationen, men har tyvärr angivit ett högre värde än den gräns som gäller för PGI och självdeklaration som uppgår till **42,3** procent. Med reservation för att den korrekta procentsatsen om 42,3 procent används tillstyrker Saco den lägre och den övre gränsen för SGI.

Att den övre gränsen är kopplad till prisbasbeloppet innebär att inkomsttakets följer prisutvecklingen. Det innebär samtidigt att SGI-nivån är värdesäkrad över tid. Saco har länge argumenterat för att en inkomstbortfallsförsäkring som ska omfattas av inkomstbortfallsprincipen också ska indexeras med inkomstutvecklingen för att undvika en urholkning av kompensationsgraden över tid för de försäkrade. Urholkningen uppstår eftersom inkomsterna under normala ekonomiska förhållanden tenderar att öka snabbare än priserna över tid. Utredningen tar upp frågan om inkomstindexering under kapitel 16 och Saco anser att

det är dags för regeringen att reformera de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna i det avseendet. Det var också något som den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21) tog fasta på och ansåg rimligt.

(7.4) Historisk inkomst av anställning

Utredningen föreslår att SGI ska beräknas på historisk inkomst av anställning för en enskild under en ramtid på **tolv månader**. SGI:n ska beräknas på den inkomst av anställning som arbetsgivaren redovisat till Skatteverket i en arbetsgivardeklaration (AGI).

Kommentar: Utredningens 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 SGI baseras på historiska inkomster kommer beräkningen att göras utifrån de inkomster som den enskilde har haft under ramtiden som uppgår till 12 månader. För de fall där den enskilde har haft inkomster som varierat under ramtiden, så kommer det leda till att även SGI kommer att variera från månad till månad. Det följer av att SGI ska fastställas varje månad, vilket Försäkringskassan därför måste göra. Det är en stor förändring och det är oklart hur stor del som kommer kunna automatiseras och hur Försäkringskassan kommer att påverkas i sin handläggning. I och med att både aktuella och historiska inkomster ska ingå i bedömningen av SGI kommer inte allt att kunna automatiseras.

Utredningen föreslår att kvalifikationskravet för att en beräkning av SGI ska ske på historiska inkomster är att den enskilde under ramtiden på 12 månader någon gång ska ha haft en inkomst av anställning. Anställningen behöver inte ha förelegat under hela perioden, utan inkomsten från anställningen ska ha skett under ramtiden. Saco instämmer i utredningens bedömning att en ramtid på 12 månader är en lämplig längd, speciellt med tanke på att SGI definieras som en årsinkomst i pengar.

Utredningens förslag innebär också en viss tröghet som innebär att den enskilde inte kan bli av med hela sin SGI vid en avslutad anställning. I stället fasas den ut över en 12 månaders period. Detta förhindrar att SGI försvinner från en dag till en annan. Detta är en utformning som Saco ställer sig positiv till.

(7.7) Aktuell inkomst av anställning

SGI kan beräknas på aktuell inkomst om den överstiger en beräkning av historisk inkomst för en försäkrad som har en pågående anställning och som förvärvsarbetar eller skulle ha förvärvsarbetat i **minst en månad**.

En aktuell inkomst som grund till SGI beräknas genom att den ordinarie månadslönen multipliceras med 12, och den erhållna produkten multipliceras med 0,97.

Kommentar:

Idag är villkoret för att den enskildes inkomster ska ligga till grund för bestämning av SGI att inkomsten ska komma från arbete som kan antas vara minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande. Uppfylls inte dessa villkor kan den enskilde inte få någon SGI fastställd. Nu föreslår utredningen att SGI ska kunna beräknas på aktuell inkomst om den överstiger en beräkning av historisk inkomst för en försäkrad som har en pågående anställning och som förvärvsarbetar eller skulle ha förvärvsarbetat i *minst en månad*. Saco tillstyrker förslaget om att det nuvarande kravet på 6 månader sänks till 1 månad. För personer med atypiska anlitandeformer med oregelbundna inkomster orsakar dagens 6 månaders krav ofta problem som innebär att många förvärvsarbetande utesluts från försäkringen.

Behovsanställda är arbetsrättsligt inte anställda utan arbetslösa mellan varje arbetspass, vilket innebär att det blir svårare att påvisa att arbete skulle ha bedrivits i framtiden. Det är svårt eftersom anställningen förnyas efter varje arbetspass, vilket gör att utredningen frågar sig om behovsanställda ska kunna ha en SGI baserad på aktuell inkomst. Dessutom är behovsanställningar ingen anställningsform i sig och regleras därför inte i LAS. Utredningen föreslår därför ett undantag för behovsanställda och relaterar till de nyligen införda reglerna inom sjukförsäkringen som införts för gruppen behovsanställda.

För att reglerna om SGI och reglerna för sjukpenning ska stå i överensstämmelse med varandra föreslås att SGI ska kunna beräknas på aktuell inkomst och kunna ha kvar den aktuella inkomsten under en period med sjukpenning. Det gäller så länge *det kan antas* att den enskilde skulle ha fortsatt arbeta i samma omfattning om den enskilde inte varit sjuk, men som längst under de första 90 dagarna i sjukperioden. Därefter beräknas SGI på historisk grund även för behovsanställda. Saco tillstyrker förslaget och anser att det är bra att systemen harmoniserar med varandra.

Utredningen föreslår att omräkningsfaktorn 0,97 ska användas vid beräkning av den aktuella inkomsten. Som konstaterades tidigare i Sacos remissvar så bryter detta mot inkomstbortfallsprincipen och därför ska

den tas bort. Saco avstyrker därför förslaget om att fortsätta använda omräkningsfaktorn.

(11.1–11.2) Skyddad inkomst

Utredningen introducerar begreppet skyddad inkomst som innebär att historiskt beräknad SGI skyddas från att sänkas på grund av att det saknas inkomster eller att inkomsterna är lägre av vissa skäl. Om den inkomsten har minskat i samband med en skyddsvärd situation ska inkomsterna under ramtiden räknas som om en sådan minskning inte har skett.

Kommentar: Utredningen väljer att överge systemet med SGI-skyddad tid och ersätter den med ett nytt begrepp: skyddad inkomst. Systemet med skyddad inkomst ska användas när SGI baseras på historiska inkomster och det finns månadsuppgifter hos Skatteverket som arbetsgivaren har rapporterat in via AGI. Utredningen menar att dagens system med SGI-skyddad tid inte kan användas för historiska inkomster, vilket är en bedömning Saco ställer sig bakom.

Skyddad inkomst ska räknas som SGI och är därför sjukpenninggrundande. Det är viktigt för att SGI ska kunna skyddas mot en sänkning i skyddsvärda situationer. Skyddad inkomst är en kompensatorisk fiktiv inkomst som läggs till månader som har inkomstbortfall vid skyddsvärda situationer. De fiktiva inkomsterna borgar för att SGI inte minskar över tid med månader som inneburit inkomstbortfall på grund av skyddsvärda situationer. Dessutom ska den skyddade inkomsten räknas upp med inflationen när den skyddsvärda situationen pågår från ett år till ett annat.

Saco ställer sig positiv till idén om att ersätta flera komplicerade system för respektive skyddsvärd situation som i vissa fall är utformade på ett sätt som gör det lätt att förlora sin SGI från en dag till en annan. Men den valda utformningen gör att ett antal nya begrepp behöver introduceras. För att anpassa systemet till de olika skyddsvärda situationerna blir systemet komplicerat och oförutsebart, bland annat eftersom SGI bestäms månadsvis och därför förändras. Den fortsatta beredningen av förslaget med skyddad inkomst bör därför fokusera på att göra det mer förutsebart och mindre komplicerat i den mån det är möjligt.

(11.2.4) Skydd vid studier på halvtid eller mer

Utredningen anser att studier ska vara en skyddsvärd situation om det handlar om studier för vilka han eller hon har fått studiestöd enligt studiestödslagen. En skyddsvärd situation ska också anses ha förelegat under tid då den försäkrade har bedrivit studier på minst halvtid.

Kommentarer:

Saco tillstryker förslaget om att minst halvtidsstudier ska betraktas som en skyddsvärd situation. Förslagstexten antyder att det även skulle vara ett krav att den studerande skulle ha fått studiestöd för att omfattas av skyddet. Saco menar att det inte bör finnas ett sådant krav. Det finns en mängd skäl till att en student inte väljer att ta studiestöd och dessa skäl ska inte begränsa den studerandes möjlighet att få sin SGI skyddad. Saco tolkar dock utredningens resonemang om att SGI-skydd ska gälla under den tid då den enskilde varit inskriven på kurs eller liknande utan krav på erhållet studiemedel. Det är bra och ligger i linje med dagens krav.

Utredningen föreslår att den skyddade inkomsten vid deltidstudier bör beräknas proportionerligt i förhållande till studiernas omfattning snarare än att hela SGI ska skyddas under deltidstudierna. Enligt nuvarande regelsystem är hela SGI skyddad för den som studerar på halvtid. Utredningens förslag kommer därför att innebära en omotiverad försämring av SGI-skyddet för studenter som har valt att gå från en heltidsanställning till deltidstudier. Saco är tveksam till en sådan förändring.

(10.2.3) Skydd för medföljande anhörig

Utredningen föreslår att en återställningsinkomst beräknas även för enskilda som har återvänt till Sverige efter en utlandsvistelse under vilka de har ansetts bosatta. De ska återfå försäkringen för arbetsbaserade förmåner vid återvändandet till Sverige.

Kommentar: Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera behovet av att utöka SGI-skyddet för utsända *och för medföljande*. Utredningen konstaterar att det idag inte finns något SGI-skydd för medföljande, vilket innebär att deras eventuella SGI sätts till noll när de avbryter sitt förvärvsarbete. Saco ser det som mycket positivt att utredningen föreslår ett SGI-skydd för medföljande till utsända arbetstagare med hjälp av en så kallad återställningsinkomst. Saco tillstyrker förslaget. Detta är också något som akademikerförbunden SRAT och SULF lyfter i sina remissvar och som berör vissa av deras medlemmar.

(14.9) Ekonomiska konsekvenser

Kommentarer: Utredningen konstaterar att det är troligt att förslagen kommer att ha ekonomiska konsekvenser på ett flertal områden och att detta leder till en kostnadsökning. Till vissa delar är detta förväntat eftersom syftet med reformen är att fler ska få sin SGI fastställd och därmed kvalificera sig in i systemet. Utredningen ska därför lämna finansieringsförslag.

Utredningen anser dock att ett lämpligt finansieringsalternativ skulle kunna vara att sänka inkomsttaket till sjukpenningförsäkringen och föräldrapenningförsäkringen. Att sänka taket i våra offentliga trygghetsförsäkringar är olämplig och något som Saco ställer sig mycket kritisk till. Eftersom det handlar om arbetsbaserade inkomstbortfallsförsäkringar som finansieras med den enskildes löneutrymme ska det finnas ett samband mellan inbetald premie och erhållen förmån. Försäkringsmässigheten är viktig. Saco anser att 80 procent av de försäkrade ska få 80 procent i ersättning från sjukpenningförsäkringen. Under 2024 kommer den kompensationsgraden att uppnås och utgångspunkten från regeringens sida borde därför vara att bevara den täckningsgraden över tid med hjälp av lämplig indexering av inkomsttaket. Det är viktigt för försäkringens legitimitet.

Sveriges akademikers centralorganisation
Med vänliga hälsningar

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Thomas Andrén
Välfärdsekonom