

2023-12-15

Socialdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Mikael Dubois
0702493238
mikael.dubois@tco.se

TCO yttrande betänkandet Ett trygghetssystem för alla – Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst

S2023/02066

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har givits tillfälle att yttra sig över betänkandet *Ett trygghetssystem för alla – Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst* (SOU 2023:30) från Utredningen om ett trygghetssystem för alla – översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst.

Allmänna kommentarer

TCO har länge efterfrågat ett tydligare regelverk kring beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som är bättre anpassad till dagens arbetsliv där många tjänstemän har flera kortare anställningar, verkar som egenföretagare eller går mellan att vara egenföretagare och att vara anställd (s.k. kombinatörer). Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen föreslog i betänkandet *Mer trygghet och bättre försäkring* (SOU 2015:21) en modell för beräkning av ett historiskt SGI som baseras på de försäkrades avgiftspliktiga inkomster under en viss ramtid. I sitt remissvar ställde sig TCO i princip positiv till ett historiskt SGI som stärker sambandet mellan inbetalade avgifter (i form av arbetsgivaravgifter eller egenavgifter) och ersättningen sjukförsäkringen och andra socialförsäkringar där ersättningen baseras på SGI.

Förslagen i SOU 2015:21 kunde inte genomföras innan ett system för månadsuppgifter var på plats. Sedan 2019 finns ett sådant system i form av arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) där arbetsgivare månatligen till Skatteverket rapporterar utbetalade ersättningar. Samtidigt har ett nytt regelverk för beräkning av SGI för företagare med enskild näringsverksamhet föreslagits i betänkandet *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart* (SOU 2021:98). I detta betänkande föreslogs ett regelverk för beräkning av företagares SGI som utgår från

företagarens historiska inkomster. TCO ställde sig i sitt remissvar huvudsakligen positiv till förslagen, men efterfrågade förtydliganden i vissa delar.

Förslagen SOU 2021:98 genomfördes inte. Istället fick utredningen bakom föreliggande betänkande av regeringen i oktober 2021 i uppdrag att utreda hur regelverket för SGI kan ge ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade, samt leda till stärkt kvalitet i handläggningen och minska de felaktiga utbetalningarna. I uppdraget låg att utreda möjligheten att utnyttja arbetsgivardeklarationerna vid fastställande av SGI för att möjliggöra hög automatiseringsgrad och minska felaktiga utbetalningar.

Utredningen föreslår ett regelverk där SGI för anställda fastställs utifrån historiska inkomster (baserat på AGI) med en ramtid på 12 månader, eller utifrån aktuella inkomster som härrör från anställning som varar i minst en månad. Den försäkrades SGI är den högsta av dessa två beräkningar. För egenföretagare fastställs SGI utifrån beslut om slutlig skatt och beslut om preliminär skatt över en period av 3 år, eller utifrån aktuell inkomst av näringsverksamhet som utgår från det aktuella räkenskapsåret. Liksom för anställda är den försäkrades SGI den högsta av dessa. Vidare föreslår utredningen ett nytt regelverk för SGI-skydd som utgår från skyddad inkomst, nytt regelverk för hantering av vissa situationer genom justeringsinkomst och återställandeinkomst samt fastställande av SGI för dem med statliga konstnärspolitiska stipendier, nytt regelverk för fastställande av SGI för kombinatorer samt nytt regelverk för dem som har en delvis skyddad SGI eller som kan betraktas som delvis arbetslösa.

Som utredningen påpekar innebär föreslagen genomgripande förändringar av regelverket för SGI och kan betraktas som en stor strukturreform (s. 15). **TCO ställer sig positiv** till principerna bakom utredningens förslag att de försäkrades SGI ska kunna fastställas till det högsta av historiska respektive aktuella inkomster, för anställda såväl som för företagare. Utredningens förslag utgör ett första försök att formulera ett sammanhängande regelverk för historiskt SGI. **TCO bedömer** att utredningens förslag utgör en fruktbar utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att formulera ett sammanhängande regelverk för fastställande av SGI utifrån de riktlinjer som pekades ut i utredningens direktiv.

Även om TCO ser positivt på utredningens principiella utgångspunkter **bedömer** TCO att betänkandet i sin nuvarande

form inte är lämplig som grund för en framtida lagstiftning med en sådan genomgripande betydelse för de allmänna trygghetssystemen. Som närmare redogörs för i detta remissvar kvarstår flertalet oklarheter kring utredningens förslag. Det föreslagna regelverket framstår också som mycket tekniskt komplicerat. **TCO förordar** därför att en eller flera utredningar tillsätts för att fortsätta arbetet med att formulera ett sammanhängande regelverk för bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst med utgångspunkt från förslagen i föreliggande betänkande. Det kan handla om förtydliganden av befintliga förslag utifrån inkomna remissvar, eller förenklingar för att få ett mer lättöverskådligt system. Berörda aktörer bör genom referens- och expertgrupper ges möjlighet att följa dessa utredningars arbete för en allsidig behandling.

Utredningen diskuterar sänkning av taken inom sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen eller sänkning av ersättningsnivåerna, som möjliga sätt att finansiera förslagen som bedöms innebära ökade kostnader inom utgiftsområde 10. Som exempel anger utredningen att taket inom sjukförsäkringen kan sänkas till 8,5 prisbasbelopp, och inom föräldrapenning till 9,2 pbb (s. 475). **TCO avstyrker bestämt** sänkningar av tak eller ersättningsnivåer inom sjukförsäkringen eller föräldraförsäkringen. TCO ser det som centralt att slå vakt om inkomstbortfallsprincipen inom de allmänna socialförsäkringarna som grundas på SGI. Att sänka tak och/eller ersättningsnivåer riskerar socialförsäkringarnas funktion som inkomstbortfallsförsäkringar. Det står också i strid med intentionerna bakom utredningens uppdrag att stärka socialförsäkringarna och att utredningens förslag inte ska innebära en försämring för de försäkrade.

Särskilda kommentarer på utredningens förslag

Presentation av utredningens förslag och exempel

Som utredningen påpekar själv är förslagen tekniskt utmanande (s. 21). TCO noterar även att betänkandet innehåller begrepp som inte presenterats för utredningens expertgrupp, där TCO ingick med andra fackliga centralorganisationer och arbetsgivare och myndigheter, såsom begreppen skyddstid och skyddsvärde. Framställningen av utredningens förslag är komplex och skulle tjänat på förtydliganden och fler illustrationer, såsom när utredningen förklarar förslagen kring kombinatorer på ss. 224 och 231, eller regelverk för beräkningar presenteras genom formler istället för beskrivande text.

Utredningen ger också olika exempel på hur det föreslagna regelverket ska tillämpas i olika situationer. TCO har under utredningens gång starkt efterfrågat exempel på hur regelverket ska tillämpas på individnivå i olika situationer, och välkomnar detta. I många av exemplen är det dock svårt att följa vad det föreslagna regelverket innebär, och flertalet av exemplen visas inte hur regelverket konkret resulterar i fastställande av en SGI. Exempelvis på s. 331 där de två exemplen visar hur antal skydds dagar (det är oklart hur begreppen skydds dagar, skyddsvärde och skyddad inkomst förhåller sig varandra) avseende inkomst av näringsverksamhet ska ökas om den försäkrade även har inkomst av anställning både den månad den skyddsvärda situationen inträffar och månaden därpå. Exemplen visar hur antalet skydds dagar utökas, men inte hur detta resulterar i nya beräkningar av den inkomst av anställning respektive näringsverksamhet under dessa månader som ska anses vara skyddad och ingå i beräkningen av en historisk SGI.¹

Då ett betänkande utgör en central del av förarbetena till en eventuell framtida lagstiftning är det viktigt att förslagen, både vad gäller dess innebörd och motivering, presenteras på ett pedagogiskt och tydligt sätt. Risken är annars att myndigheter och domstolar svajar i sina tolkningar av det föreslagna regelverket, vilket på olika sätt kan få betydande negativa konsekvenser för de försäkrade såväl som för socialförsäkringssystemet i stort när det gäller rättssäkerhet och legitimitet. TCO förordar därför att förslagen utifrån inkomna remissynpunkter förtydligas och presenteras med mer fullständiga exempel för att underlätta förståelsen för de stundom mycket tekniskt komplicerade lösningar utredningen föreslår. Det bör också utredas om utredningens förslag i olika delar kan förenklas och göras mindre tekniskt komplicerade, något som även utifrån resonemangen i betänkandet *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) torde göra regelverket mindre utsatt för bidragsbrottslighet.

Avgränsning av utredningens uppdrag och generellt regelverk för SGI

Utredningen föreslår ett tekniskt komplicerat regelverk kring bedömning av försäkrade som även ska bedömas som delvis

¹ Andra ofullständiga exempel återfinns på ss. 430f där det visas hur det föreslagna regelverket för beräkning av historisk SGI för försäkrad som bedömts vara delvis arbetslös kombineras med regelverket för beräkning av SGI för kombinatorer. Exemplen visar inte hur de kombinerade regelverken utmynnar i en viss beräkning av SGI utan endast till vilken andel den försäkrade kan betraktas som arbetslös, och är därför ofullständiga.

arbetslösa (ss. 415ff). Utredningen föreslår därvidlag att försäkrad som är att betrakta som delvis arbetslös ska få sin arbetsförmåga bedömd proportionerligt i förhållande till det aktuella arbetet och till normalt förekommande arbete (tex ss. 424f). Detta reser en övergripande fråga kring hur utredningens förslag för beräkning av SGI förhåller sig till övriga delar av regelverket i Socialförsäkringsbalken, såsom bedömning av arbetsförmåga mot successivt bredare arbetsmarknadsbegrepp i enlighet med rehabiliteringskedjan och andra kvalifikationsvillkor för att få ersättning baserad på en fastställd SGI (såsom övervägande skäl, särskilda skäl osv). TCO saknar resonemang kring detta i utredningen.

Hur det föreslagna regelverket för fastställande av den försäkrades SGI, som rimligen görs separat från bedömningen av om denne även uppfyller kraven får att få ersättning baserad på denna SGI utifrån övriga kvalifikationskrav i försäkringen och var i rehabiliteringskedjan den försäkrade befinner sig, förhåller sig till övriga regelverk måste klargöras. Det måste också vara tydligt att utredningen har i uppdrag att föreslå ett regelverk för fastställande av sjukpenninggrundande inkomst, och inte föreslå ett nytt regelverk för mot vilka arbeten, eller arbetslöshet, den försäkrades arbetsförmåga ska bedömas.

TCO vill också i detta sammanhang lyfta fram att ett regelverk för beräkning av SGI måste vara utformat så att det är tillämpligt för samtliga förmåner där ersättningen grundas på den försäkrades SGI. Förutom sjukpenning grundas exempelvis den inkomstrelaterade föräldrapenningen på de försäkrades SGI. Utredningen utgår dock i sina exempel och diskussioner nästan enbart från exempel som rör sjukpenning. Det visas inte minst i de delar där utredningen diskuterar försäkrade som utredningen menar ska bedömas som delvis arbetslösa (ss. 406ff och ss. 415ff), och där frågan om bedömning av arbetsförmåga blir en del av beräkningen av de försäkrades SGI. Det är mycket oklart hur utredningens förslag i dessa delar går ihop med fastställande av SGI för dem som ansöker om inkomstrelaterad föräldrapenning. Detta måste förtydligas i en framtida lagstiftning.

Utredningens förslag och föräldraförsäkringen och föräldrapenning

Idag finns det regler rörande SGI-skydd vid föräldraledighet och uttag av föräldrapenning. Utredningen lägger fram förslag för att

konstruera liknande SGI-skydd inom ramen för det regelverk som utredningen föreslår, men förslagen är otydliga och det är inte tydligt om/hur de skiljer sig från dagens regelverk. Det framgår inte heller vilka effekter förändringarna kan få för individerna och om/hur deras beteende kan förväntas påverkas.

Enlig den s.k. snabbhetspremien i dagens regelverk är det möjligt för kvinnor som skaffar ett andra barn inom 30 månader eller blir gravida igen inom 1 år och 9 månader att behålla samma nivå på sin SGI som med första barnet. Ersättningen blir därmed inte påverkad för den som väljer att gå ner i arbetstimmar mellan barnen. Det är oklart hur utredningens förslag förhåller sig till denna snabbhetspremie. Detta måste förtydligas.

Förslaget om ny 240-dagars-regel i föräldraförsäkringen som utredningen skriver om i avsnitt 12.3 (s. 440) framstår som väldigt komplicerad och inte alls begriplig och förutsägbar för den försäkrade. Förslaget borde i dessa delar kunna förenklas.

På s. 188 skriver utredningen: ”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.” Det framgår inte varför utredningen lägger detta förslag att det ska gälla som längst tretton månader från och med den månad då den enskilde först tillträdde anställningen och varför det ska gälla för just föräldrapenning.

Utredningen har också enligt direktiven i uppgift att särskilt bedöma förslagets konsekvenser för det jämställdhetspolitiska målet och ekonomisk jämställdhet. När så är relevant ska utredningen också redovisa och analysera könsuppdelad statistik (s. 542, Dir 2021:90). TCO konstaterar att utredningen inte presenterar sådan statistik eller sådana analyser, och att utredningens konsekvensbeskrivning vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män är ytterst summarisk och saknar en fördjupad diskussion om i vilken utsträckning utredningens olika förslag påverkar jämställdheten. TCO anser att jämställdhetsanalysen av utredningens förslag borde både breddas och fördjupas och kompletteras med relevanta statistiska analyser.

Statliga konstnärspolitiska stipendier

Utredningen argumenterar för att statliga konstnärspolitiska stipendier ska kunna ligga till grund för beräkning av historisk SGI

(s. 243). Försäkrad som blir sjukskriven under tid med stipendium förlorar inte denna inkomst, varför sjukpenning inte kommer att ges för att ersätta ”förlorad stipendieinkomst”. Utredningens förslag är istället att försäkrade som har haft en period med stipendieinkomst ska kunna inkludera denna inkomst vid beräkning av SGI utifrån historiskt SGI efter att stipendietiden har gått ut. Detta begränsas till statliga konstnärspolitiska stipendier. Kriterier för vilka stipendier som ska kunna vara SGI-grundande tänker sig utredningen ska preciseras i en förordning.

Utredningens förslag strider i denna del mot försäkringsprincipen genom att det innebär att stipendieinkomst som inte är avgiftspliktig kan ligga till grund för ersättning. Samtidigt finns det, som utredningen påpekar, redan idag olika undantag från försäkringsprincipen. Frågan om stipendier och SGI är också mycket viktig för flera TCO-förbund. TCO anser att det i första hand vore bättre att staten betalar sociala avgifter för statliga konstnärspolitiska stipendier utan att detta påverkar den summa som stipendiaten erhåller. **TCO avstyrker dock inte utredningens förslag att statliga långtids-stipendier ska kunna ligga till grund för beräkning av historisk SGI.** Men det bör också understrykas att det är centralt för socialförsäkringarnas legitimitet att huvudregeln är att SGI fastställs utifrån avgiftspliktiga inkomster, och att det undantag utredningen föreslår för konstnärspolitiska stipendier inte utvidgas till att omfatta fler slags stipendier, något utredningen diskuterar och som TCO starkt avstyrker (s. 250).

Den högsta av den SGI som beräknas på historisk inkomst och aktuell inkomst

Utredningen föreslår att det för den som ansöker om ersättning ska beräknas en SGI baserad på aktuell inkomst (om möjligt) och en SGI beräknad baserad på historiska inkomster, och att den högsta av dessa ska läggas till grund för den försäkrades fastställda SGI (s. 142).

Utredningen betonar att historisk SGI fastställs varje månad allteftersom månader faller ur ramtiden och nya kommer in (s. 121, 163). Även aktuell inkomst kan behöva justeras löpande, exempelvis om det sker lönerevision under pågående anställning under tid med ersättning baserad på SGI. Sammantaget innebär detta att Försäkringskassan för en försäkrad med ersättning löpande måste fastställa SGI, och i det fall den försäkrade har en pågående anställning måste Försäkringskassan löpande fastställa både en historisk och en aktuell SGI. Som framgår av utredningens exempel

på s. 549f kommer detta innebära att även i de enklaste fallen där den försäkrade har en tillsvidareanställning behöver Försäkringskassan löpande beräkna både historisk och aktuell SGI och jämföra dessa för att fastställa den försäkrades SGI varje månad. Det torde innebära en ökad administrativ belastning på Försäkringskassan och även framstå som underligt och svårförståeligt för den försäkrade i det fall dennes SGI, och med det ersättningen, skulle variera månad för månad under pågående ersättningsperiod. Det skulle med utredningens förslag därmed också bli svårare för den försäkrade att förutse sin inkomst vid till exempel sjukfall och likaså att vid erhållande av socialförsäkringsersättning kunna kontrollera utbetalningens korrekthet. TCO anser att utredningens förslag i denna del behöver ses över med utgångspunkten att SGI ska fastställas vid ersättningsperiodens början eller när ändrade omständigheter motiverar en ny beräkning av SGI.

SGI beräknad på aktuell inkomst

Utredningen föreslår att SGI kan beräknas på aktuell inkomst om denna överstiger en SGI beräknad på historisk inkomst och den försäkrade har en pågående anställning och förvärvsarbetar, eller skulle ha förvärvsarbetat i minst en månad om det inte förelegat anledning som ger rätt till ersättning (s. 187). Särskilda regler ska gälla för dem som har behovsanställning, för vilka en anställning inte krävs så länge det kan antas att den enskilde skulle ha fortsatt arbeta i samma omfattning i behovsanställningen under de första 90 dagarna i sjukperioden om denne inte blivit sjuk (s. 194).

Under utredningens arbete har förslagen kring beräkning av SGI på aktuell inkomst (framåtsyftande SGI) varierat. TCO noterar att utredningen förtydligat vad som menas med ”en månad”, vilket välkomnas (s. 188). Samtidigt framhårdar utredningen i att beskriva det nuvarande regelverket som att det för att fastställa en SGI krävs ett arbete som kan antas vara i minst 6 månader i följd (s. 194, passim), vilket är felaktigt. Som påpekades i diskussionerna är praxis att den försäkrade måste antas ha en inkomst 6 månader i följd, men denna inkomst kan komma av olika kortare anställningar eller förvärvsarbeten.

När utredningen diskuterar vad som menas med ”arbete i en månad” framkommer att utredningen med det menar att den försäkrade har en anställning som varar i en månad, men att omfattningen av arbetet saknar betydelse. Omfattningen kan således vara lägre än

heltid och/eller de tillfällen när arbete faktiskt utförs kan vara sporadiska (s. 191).

TCO anser att kvalifikationsvillkoret för att få en SGI fastställd utifrån aktuell inkomst fortfarande är oklart. För det första saknas en diskussion kring hur det utredningens förslår förhåller sig till de olika anställningsformer som finns arbetsrättsligt inom Lagen för anställningsskydd (LAS). Detta är alltså en brist i utredningens presentation.

För det andra innebär det att personer som har förvärvsinkomster från tidsbegränsade anställningar som är kortare än en månad inte kan basera en SGI på dessa, även om de tidsbegränsade anställningarna sammantaget sträcker sig längre framåt i tiden än en månad. Det kommer vara svårklarat, i synnerhet som personer som i sitt arbetsliv går mellan olika tidsbegränsade anställningar som vardera är kortare än en månad kan ha en betydligt starkare koppling till arbetsmarknaden än en person som har fått en tillsvidareanställning eller tidsbegränsad anställning som varar minst en månad men där omfattningen av arbetet är lågt eller ”sporadiskt” (timanställning). Det är också oklart hur en SGI som baseras på aktuella inkomster fastställs för en försäkrad som har aktuell inkomst från flera parallellt löpande anställningar av olika längd men vardera minst en månad. Det diskuterar inte utredningen.

För det tredje innebär utredningens förslag att personer som på pappret har en anställning som varar i en månad eller längre kan få en SGI baserat på inkomsten från arbetet även om arbetet som faktiskt utförs är sporadiskt, samtidigt som personer som vid varje arbetstillfälle får en ny anställning inte kan grunda en SGI på den inkomst arbetet ger trots att omfattningen av deras arbete kan vara lika sporadisk. Det kan framstå som svårförståeligt och orättvist.

I grunden handlar det om vilken anknytning till och etablering på arbetsmarknaden som ska krävas för att det ska anses finna en förvärvsinkomst att försäkra inom socialförsäkringarna. TCO anser att utredningens förslag i denna del måste förtydligas i en framtida lagstiftning och att resonemanget kring aktuell inkomst och på vilka slags anställningar och omständigheter en sådan inkomst kan baseras för att ligga till grund för SGI bör fördjupas.

Inkomstbortfallsprincipen

Utredningen konstaterar själv att de förslag som presenteras kan bedömas som en stor strukturreform om de genomförs (s. 15). En principiellt viktig fråga är hur utredningens förslag förhåller sig till inkomstbortfallsprincipen och tanken att ersättning som utgår från SGI, såsom sjukpenning och föräldrapenning, kompenserar för den inkomst den försäkrade skulle ha haft och denne inte hade varit förhindrad att arbeta på grund av sjukdom eller på grund av att denne tar hand om barn.

Utredningens förslag på historiskt SGI innebär att försäkrad kan få en SGI fastställd så länge ramtiden innehåller månader med förvärvsinkomst (s.k. efterskyddstid, ss. 239ff). Vidare slår utredningen fast att ersättning i form av sjukpenning inte ska villkoras av att den försäkrade har en avsikt att arbeta (ss. 137f). Utredningen resonerar kring vad detta betyder för inkomstförsäkringen att ersättning inte är kopplad till ett arbete med en specifik arbetstid (ss. 410ff), bland annat genom att diskutera om arbetsförmåga kan bytas ut mot försörjningsförmåga och att det är denna som försäkras (s. 411). Samtidigt noterar utredningen att deras förslag i vissa avseenden kan vara ”avsteg från inkomstbortfallsprincipen i dess renaste form” (s. 118).

Konsekvenserna av utredningens förslag för inkomstbortfallsprincipen, och de diskussioner utredningen för på olika ställen i betänkandet kring den principiella frågan vad det är som är försäkrat, bör föras ihop i en sammanhängande diskussion för att tydliggöra hur inkomstbortfallsprincipen ska tolkas i ett regelverk som utgår från både historiska och aktuella inkomster. En sådan diskussion bör också beröra den grundläggande frågan vad inkomstbortfallsförsäkringarna avser att försäkra – om det är arbetsförmåga, försörjningsförmåga eller någon annan förmåga. Ytterst har detta relevans för socialförsäkringarnas legitimitet och grunden för deras existens. TCO ser det därför som principiellt viktigt att denna fråga klargörs i förhållande till det regelverk som utredningen föreslår.

Therese Svanström
Ordförande

Mikael Dubois
Utredare