

*Datum*  
2012-11-27

*Diarienummer*  
2012-152

Socialdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Harmoniserat inkomstbegrepp (SOU 2012:47)

(diarienummer S2012/4711/SF)

### Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tar inte ställning till förslaget om ett ändrat inkomstbegrepp, kapitel 4, men vill ändå kommentera de alternativ som kommittén presenterar på en möjlig utformning av en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som baseras på historisk (faktisk) inkomst. ISF kommenterar också den konkretisering av månadsuppgiften som kommittén gjort i förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag.

Kommittén har problematiserat vad en övergång från en framåtblickande SGI till en SGI som baseras på historiska inkomster skulle kunna innebära. Det främsta som ISF vill tillägga är svårigheten för Försäkringskassan och andra utbetalare av transfereringsersättningar att vara uppgiftslämnare till månadsuppgiften. För det första skulle det vara svårt och mycket kostsamt för Försäkringskassan att periodisera ersättningarna till kalendermånader. För det andra finns ett problem med potentiellt lång eftersläpning i data till följd av långa handläggningstider, vilket försvårar möjligheten att använda transfereringsersättningar i inkomstunderlaget.

ISF lägger även fram tre förslag som möjliga lösningar på en del av den problematik som kommittén lyfter fram, och en del av de ytterligare problem som lyfts fram i detta yttrande.

Det första förslaget handlar om att utreda möjligheten att utforma månadsuppgiften på ett alternativt sätt. Syftet med detta skulle dels vara att underlätta arbetsgivarens inrapportering, dels att bättre kunna använda månadsuppgiften som ett inkomstunderlag för beslut om en SGI.

Det andra förslaget hänger samman med det första och handlar om att utreda möjligheten till att fastställa en SGI löpande för alla, även i pågående ärenden. Syftet med detta är att ersättningen ska kunna anpassas till ändrade inkomstförhållanden.

Det tredje förslaget handlar om att utreda möjligheten att använda månadsuppgifterna även för beslut om inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, för att uppnå ett mer harmoniserat inkomstbegrepp inom sjukförsäkringen.

## Övergripande synpunkter

ISF ser positivt på att kommittén har givit den här delen av uppdraget så pass hög prioritet och presenterat ett så utförligt betänkande. Frågan om vad som ska försäkras är central och har stor betydelse för hur försäkringen fungerar, vilket kommittén problematiserar och analyserar.

Utgångspunkten för de kommentarer som lämnas är behovet av en reform av nuvarande regler om sjukpenninggrundande inkomst, och att månadsuppgiften ska göra detta möjligt. Månadsuppgiften bör även i möjligaste mån konstrueras för att underlätta för Försäkringskassans kontrollarbete. Att uppgiftslämnarbördan för arbetsgivarna i jämförelse med vad som är fallet i dag minskar är också en viktig utgångspunkt. Det betänkande som kommittén lagt fram är ett utmärkt underlag för fortsatta diskussioner om hur en förändring av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst uppnås på bästa möjliga sätt.

## Månadsuppgiften

ISF ser positivt på att kommittén lyfter fram behovet av periodisering av månadsuppgiften (avsnitt 3.3.1) samt att kommittén presenterar en konkretisering av månadsuppgiften i förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag (avsnitt 3.4). Behovet av detta framförde ISF även i remissvaret till nämnda utredning.<sup>1</sup> Däremot kvarstår några frågor som behöver klaras ut innan man kan ta ställning för eller emot ett förslag om månadsuppgiftens innehåll och utformning.

ISF påpekade i remissvaret till Månadsuppgiftsutredningen att det finns en påtaglig svårighet för Försäkringskassan att periodisera ersättningarna till kalendermånader. Det påpekade även Försäkringskassan i sitt remissvar.<sup>2</sup> En stor del av alla utbetalningar som Försäkringskassans handläggare registrerar avser mer än en kalendermånad, och i dag finns det inga rutiner för att periodisera rätt belopp till rätt kalendermånad. Även för arbetslöshetskassorna med utbetalningar som baseras på veckovisa kassakort kan det vara svårt att fördela rätt belopp till rätt månad, eftersom veckoskiften och månadsskiften sällan sammanfaller. Det påpekade även Arbetslöshetskassornas samorganisation i sitt remissvar till Månadsuppgiftsutredningens betänkande.<sup>3</sup> Det skulle därmed krävas omfattande utvecklingsinsatser för såväl Försäkringskassan som arbetslöshetskassorna för att kunna rapportera in korrekta periodiserade uppgifter till Skatteverket. Och i vissa fall skulle det inte ens vara möjligt att baserat på de utbetalningar som görs fördela rätt belopp till rätt kalendermånad.

Ett annat problem gällande transfereringsersättningarna är att handläggningstiderna kan vara relativt långa. Detta medför att en hel del

---

<sup>1</sup> ISF (2011): *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)*, Remissyttrande, Dnr. 2011-115.

<sup>2</sup> Försäkringskassan (2011): *Yttrande över betänkandet Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)*, Dnr. 045802-2011 FPF.

<sup>3</sup> Arbetslöshetskassornas samorganisation (2011): *Yttrande från SO över Månadsuppgift – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)*, Dnr. 177/11.

av alla utbetalningar sker retroaktivt. Det kan därmed komma att dröja många månader, i vissa fall år, innan den periodiserade månadsuppgiften kan anses vara komplett.

Detta är problematiskt om transfereringsersättningarna, enligt skisserna i del 2, ska ligga till grund för en sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska inkomster. Att det finns en sådan problematik och hur detta ska hanteras berör kommittén inte alls. Hur detta hanteras ger förutsättningarna för vilken information som arbetsgivarna behöver rapportera in och hur Skatteverket behöver hantera informationen, om månadsuppgiften ska användas för beräkning av en sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska inkomster (se vidare nedan).

## Sjukpenninggrundande inkomst

### Behovet av en reform

Den främsta funktionen socialförsäkringen fyller för en individ är känslan av att vara försäkrad och vetskapen om att det finns ett inkomstskydd om man exempelvis skulle bli sjuk. En viktig förutsättning för att vi ska kunna känna denna trygghet är att vi för det första vet att vi är försäkrade, och för det andra vet vilken inkomst som är försäkrad. Det är samtidigt viktigt att den ersättning som ges ut vid ett försäkringsfall också gör att individens levnadsstandard kan upprätthållas.

Nuvarande regler om sjukpenninggrundande inkomst har som kommittén framför, liksom många tidigare utredningar som refereras till i betänkandet, många brister.<sup>4</sup> Det främsta problemet med dagens regelverk är regelverkets komplexitet och svåröverskådlighet, som gör att många försäkrade har svårt att veta vilken ersättning som ges vid ett försäkringsfall. I direktivet anges att kommittén i sitt arbete med de framtida reglerna särskilt ska eftersträva att de så långt som möjligt utmärks av enkelhet, tydlighet, begriplighet och stabilitet. Detta vill också ISF understryka, och i synnerhet vad gäller reglerna om sjukpenninggrundande inkomst.

ISF delar kommitténs uppfattning att den försäkrade och försäkringsgivaren redan innan försäkringsfallet har inträffat i möjligaste mån bör veta vilken inkomst denne har försäkrad och om kravet på att vara förankrad på arbetsmarknaden är uppfyllt (avsnitt 1.3.1). I bästa fall skulle den försäkrade få denna information genom att exempelvis logga in på *mina sidor* på Försäkringskassans hemsida eller motsvarande. Detta skulle vara ett sätt att öka förutsebarheten och därmed höja socialförsäkringens legitimitet. Därutöver är det givetvis också viktigt att information om vilka övriga kriterier som behöver uppfyllas för att kunna beviljas en viss förmån finns lätt tillgänglig. Men det ligger utanför ramen för detta yttrande.

Det är viktigt att reglerna om sjukpenninggrundande inkomst ändras. Ett inkomstunderlag som baseras på historiska (faktiska) inkomster bör kunna

---

<sup>4</sup> Se exempelvis IBIS-utredningen (avsnitt 5.3.4), SGI-utredningen om en ny försäkringsstruktur (avsnitt 5.3.5), Socialförsäkringsutredningen (avsnitt 5.3.6) och Försäkringskassan förstudier om historisk inkomst (avsnitt 5.3.7).

vara en framkomlig väg för att åstadkomma denna förändring. En förutsättning för detta är att månadsuppgifter införs.

En förändring av regelverket kommer slutligen att medföra att enskilda individer kommer att påverkas och få en högre eller lägre ersättning än med nuvarande regelverk. Fördelningseffekter är en nödvändig konsekvens om man ska kunna åstadkomma ett regelverk som karaktäriseras av enkelhet, tydlighet, begriplighet och stabilitet, och bör inte ses som ett hinder för en reform.

## Ramtiden

Det finns både för- och nackdelar med en kort respektive lång ramtid, vilket kommittén problematiserar väl (avsnitt 6.1.1). Ett problem med kort ramtid som kommittén lyfter fram är att ersättningen kommer att vara mer känslig för den eftersläpning av inkomstuppgifter som av administrativa orsaker kommer att finnas i ett system baserat på historiska inkomster. Det bör då tilläggas att detta i synnerhet gäller om transfereringsersättningar ska ingå i inkomstunderlaget. Handläggningstiderna hos såväl Försäkringskassan som arbetslöshetskassorna kan vara långa, i vissa fall flera månader. I extremfallet kan en försäkrad som ansöker om en viss förmån vid en ramtid på 3 månader ha 0 intjänade kronor under ramtiden vid ansökningstillfället till följd av att ansökan om en annan ersättning inte hunnit handläggas. Om SGI:n skulle fastställas baserat på ett sådant underlag skulle det hypotetiskt kunna få konsekvensen att personen i fråga av administrativa skäl initialt nekas ersättning, alternativt får en alldeles för låg ersättning. En sådan konsekvens skulle kraftigt påverka legitimiteten för såväl försäkringsadministrationen som försäkringen negativt. Hur eftersläpning i den periodiserade månadsuppgiften ska hanteras diskuterar inte kommittén i betänkandet. Ett sätt att minska betydelsen av eftersläpningen skulle kunna vara att inte låta de närmast föregående månaderna ingå i ramtiden. Men då förlorar man fördelen med att ha en kort ramtid för att inkomstunderlaget ska spegla den aktuella inkomsten så mycket som möjligt.

Kontentan av detta är att om transfereringsersättningarna ska ingå i inkomstunderlaget enligt kommitténs skiss, behövs en lång ramtid på exempelvis 12 månader. Då blir den initiala ersättningen inte lika känslig för sådan eftersläpning i data. Det finns dock ett alternativt sätt att inkludera transfereringsersättningarna i inkomstunderlaget, som skulle kunna möjliggöra en kort ramtid (se förslag 1 nedan).

Vidare är det viktigt av att endast ha *en* längd på ramtiden och att man inte öppnar för någon form av kompromiss, åtminstone inte som en generell lösning som gäller alla. Kommittén presenterar två sådana alternativ som går ut på att låta ett urval av de månader som ingår i ramtiden ligga till grund för inkomstunderlagets beräkning (avsnitt 6.1.2), samt att den mest fördelaktiga av en kort och en lång ramtid väljs (avsnitt 6.2). Syftet bör inte vara att inkomstunderlaget ska bli så högt som möjligt utan så rättvisande som möjligt. Om en kombination av kort och lång ramtid används, får man förvisso en del av fördelarna från respektive modell men också en del av nackdelarna.

Ett problem med en kort ramtid är att ersättningen för en individ med varierande inkomster under ett år kan bli både för hög och för låg i förhållande till det faktiska inkomstbortfallet vid längre frånvaro, beroende på när under året försäkringsfallet inträffar. På motsvarande sätt är fördelen med en kort ramtid, givet inkomstbortfallsprincipen, att den för en individ med varierande inkomster under ett år och en kort frånvaroperiod bättre lyckas fånga det faktiska inkomstbortfallet. Om försäkringsfallet inträffar när inkomstbortfallet är relativt högt blir ersättningen hög och vice versa.

Om det mest förmånliga alternativet av en kort och lång ramtid används i dessa fall riskerar ersättningen att bli för hög. Överkompensation bör ur ett rättvisehänseende och legitimitetshänseende ses som ett lika stort problem som underkompensation. En möjlig alternativ lösning för att inkomstunderlaget för individer med varierande inkomster ska fungera lika väl vid långa som vid korta frånvaroperioder presenteras nedan (se förslag 2).

### Hantering av skyddsvärda situationer

ISF är positiv till idén om att låta transfereringsersättningar ingå i inkomstunderlaget och att använda en omräkningsfaktor för att på så sätt fånga den bakomliggande inkomsten. Om den sjukpenninggrundande inkomsten är avsedd att mäta den inkomst som hade intjänats om den försäkrade inte hade fått ett försäkringsfall, i enlighet med inkomstbortfallsprincipen, kan man även argumentera för att samma princip också bör användas under ramtiden. Om en individ inte ska drabbas ekonomiskt mer än önskat (självrisk) av ett försäkringsfall, bör han eller hon heller inte drabbas ekonomiskt av tidigare försäkringsfall. Det riskerar dock att bli konsekvensen om transfereringsersättningar ingår i inkomstunderlaget utan justering. En försäkrad med återkommande försäkringsfall kan få en successivt sjunkande SGI som inte speglar det faktiska inkomstbortfallet.

Som kommittén konstaterar medför det dock en del problem att fånga den bakomliggande inkomsten genom transfereringsersättningar och omräkningsfaktor. Det faktum att många i dag har inkomster över taket på 7,5 prisbasbelopp och att det finns olika ersättningsnivåer gör att inkomstunderlaget även med en omräkningsfaktor på exempelvis 1,25 på transfereringsersättningarna inte kommer att lyckas fånga den bakomliggande inkomsten.

Kommittén noterar att det också kan finnas skyddsvärda situationer som inte ersätts. Ett sådant exempel skulle kunna vara att många föräldralediga, framför allt kvinnor, tar helt tjänstledigt från sitt arbete men endast tar ut några föräldrapenningdagar varje vecka. En omräkningsfaktor på 1,25 på transfereringsersättningarna för att kompensera för självrisker fångar därmed inte den bakomliggande inkomsten för dessa föräldrar. Dessutom skulle ersättningen under en längre föräldraledighet kunna sjunka successivt, om en ny SGI skulle fastställas efter exempelvis ett kortare uppehåll i föräldraledigheten efter det att SGI-skyddet upphört att gälla.

En alternativ utformning av månadsuppgiften (se förslag 1 nedan) kan vara en tänkbar lösning även för denna problematik.

## Nyttillträdande på arbetsmarknaden

Om syftet med SGI:n är att den ska mäta det faktiska inkomstbortfallet, är det ett problem att ett helt historiskt perspektiv medför en kvalifikationstid i försäkringen. Om däremot det främsta syftet med en reform är att det ska bli en tydligare koppling mellan inbetalda premier och förmåner kan det ses som en fördel. ISF delar dock kommitténs uppfattning om att även nyttillträdande på arbetsmarknaden behöver omfattas av försäkringen, så att inte en nyanställd som tidigt i en anställning drabbas av exempelvis nedsatt arbetsförmåga står helt utan skydd.

Att identifiera vilka som är nyttillträdna via månadsuppgiften innebär som kommittén konstaterar en del svårigheter. Det framstår som svårt att via den vägen identifiera vilka som ska omfattas av eventuella särregler på ett optimalt sätt. Om särregler ska användas för nyttillträdna, förefaller det andra alternativet om att identifiera vilka som kommer ifrån en aktivitet som omfattas av regler för skyddsvärda situationer (avsnitt 8.1.4) som det bättre alternativet.

Vill man undvika särregler men ändå ge nyttillträdande på arbetsmarknaden ett inkomstskydd vid framför allt längre frånvaro, skulle ett löpande fastställande av SGI:n kunna vara ett alternativ. Om en sådan generell lösning skulle användas, skulle det lindra konsekvensen av en kvalifikationstid i försäkringen (se vidare förslag 2 nedan).

## Nytt begrepp

ISF delar kommitténs uppfattning att begreppet sjukpenninggrundande inkomst (SGI) bör bytas ut mot något annat, av samma skäl som kommittén anger i betänkandet. Ersättningsgrundande inkomst (EGI) är ett fullgott förslag.

## Faktorn 0,97

ISF delar kommitténs uppfattning att en övergång till en SGI som baseras på historisk inkomst implicerar att faktorn 0,97, som SGI:n i dag multipliceras med, slopas. Det bör ses som en självklarhet med anledning av vad som i 2007 och 2008 års budgetpropositioner angavs som skäl till att den infördes.<sup>5</sup> Alternativet är att de facto sänka ersättningsnivån till 77,6 procent (i stället för 80 procent) respektive 72,75 procent (i stället för 75 procent), om det är den effekten man vill uppnå.

## Inkomstbegreppet

ISF väljer att inte ta ställning till förslaget om ett ändrat inkomstbegrepp. Val av inkomstbegrepp hänger nära samman med såväl månadsuppgiftens utformning och innehåll som modell för beräkning av en SGI baserad på historiska inkomster. Vikten av att ha ett harmoniserat inkomstbegrepp mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen beror också på om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring införs eller inte. ISF vill därmed invänta förslag för övriga delar innan ställning tas i denna fråga.

---

<sup>5</sup> Faktorn var 0,989 år 2007 och sänktes till 0,97 år 2008.

## Tre förslag

Mot bakgrund av vad som har framkommit från den tidigare Månadsuppgiftsutredningens slutbetänkande, detta delbetänkande från den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen samt de kommentarer som ISF lämnat, vill ISF föra fram tre förslag på tänkbara lösningar att utreda vidare.

### Förslag 1: Alternativ utformning av månadsuppgiften

Kommittén presenterar ett alternativ för hantering av skyddsvärda situationer att inkludera dagersättningar i inkomstunderlaget, med en omräkningsfaktor för att i möjligaste mån fånga den bakomliggande inkomsten (avsnitt 7.3.5). Som kommittén konstaterar stöter detta dock på en del problem. I detta yttrande har även ytterligare problem som kan göra det svårt att realisera det alternativet lyfts fram (se *månadsuppgiften, ramtiden och hantering av skyddsvärda situationer ovan*).

Om det dock är den bakomliggande inkomsten som man vill fånga, skulle möjligen en alternativ utformning av månadsuppgiften bättre kunna uppnå detta. En sådan alternativ utformning skulle i förhållande till kommitténs förslag troligen även minska uppgiftslämnarbördan för arbetsgivarna. För ändamålet att få fram ett periodiserat inkomstunderlag skulle det heller inte finnas något behov av att Försäkringskassan och Arbetslöshetskassorna med flera rapporterar in periodiserade uppgifter till månadsuppgiften.

Kommittén föreslår liksom Månadsuppgiftsutredningen att arbetsgivarna ska rapportera in kontant bruttolön med sjuklön och kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet särredovisade och periodiserad per månad som avses. Ett alternativ till detta vore dock att i stället låta arbetsgivarna rapportera in lön och avdrag för frånvaro vid sjukdom och föräldraledighet separat, vars summa ger kontant bruttolön. Då skulle den bakomliggande inkomsten fås direkt från arbetsgivarna. Avdragen skulle för detta ändamål inte heller behöva särredovisas eller periodiseras, då uppgiften främst behövs för taxeringen (givet denna uppdelning). Däremot borde merkostnaden för att rapportera in orsak till frånvaro vara liten. Då skulle även uppgiften enklare kunna användas i kontrollarbetet av såväl den försäkrade som arbetsgivaren. För kontroll och statistik/forskning vore det även en fördel om dessa uppgifter också periodiserades, men det vore alltså ingen förutsättning för att kunna fastställa en SGI.

Antalet uppgifter som arbetsgivaren skulle behöva rapportera in med denna lösning skulle vara färre än med kommitténs förslag, eftersom sjuklön och kompletterande ersättningar inte skulle behöva särredovisas och periodiseras. En annan fördel för arbetsgivaren skulle vara att en sådan inrapportering mer skulle likna de uppgifter som redan finns i lönesystemen. När exempelvis en individ får sjuklön och kompletterande ersättning, registreras det inte som egen post, utan ett nettoavdrag görs vanligtvis från den ofta redan utbetalda månadslönen.<sup>6</sup> En inrapportering

---

<sup>6</sup> Detta gäller åtminstone inom ALFA och ALFA-T.

enligt denna konstruktion skulle troligtvis kunna vara enklare och mindre kostsam för arbetsgivaren.

Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna med flera skulle med denna utformning inte behöva vara uppgiftslämnare till månadsuppgiften med den detaljrikedomen av det skälet åtminstone. Därmed skulle man kunna komma ifrån alla de problem som den inrapporteringen medför (se ovan). En SGI skulle i princip kunna fastställas direkt när arbetsgivaren rapporterat in månadsuppgiften, i stället för att behöva vänta med hänsyn tagen till eftersläpning i data. Handläggningstiden skulle också kunna förkortas väsentligt jämfört med i dag.

I bilaga 1 redovisas ett hypotetiskt exempel med arbetsgivarens och Försäkringskassans inrapportering enligt kommitténs förslag och vad det skulle ge för inkomstunderlag, samt motsvarande med den alternativa utformningen.

Med denna lösning skulle aktuella inkomstuppgifter endast fås för anställda, så arbetslösa skulle behöva hanteras särskilt. Villkoren för att behålla sin SGI när man blir arbetslös torde dock kunna fungera på liknande sätt som i dag, om så önskas. Då omfattas vidare arbetslösa som är inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen av försäkringen oavsett medlemskap i någon arbetslöshetskassa. Det gäller inte om man enbart baserar rätten till ersättning som arbetslös på utbetald arbetslöshetsersättning, givet den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen.

Vad denna konstruktion skulle få för vidare konsekvenser skulle givetvis behöva utredas i mer detalj. Framför allt skulle det behöva utredas om denna lösning skulle fungera för individer med helt eller delvis provisionsbaserad lön, eller om någon anpassning skulle vara nödvändig. Arbetad tid i form av kontrakterad tid skulle möjligen behövas för att kunna skatta den bakomliggande inkomsten för dessa vid frånvaroperioder i ramtiden. Men det förefaller ändå som att det finns goda förutsättningar för att en sådan utformning av månadsuppgiften skulle kunna vara mer ändamålsenlig och mindre kostsam för såväl arbetsgivarna som för Försäkringskassan och andra utbetalare av transfereringsersättningar, och därmed skattebetalarna, än förslaget som kommittén skissat på för skattning av den bakomliggande inkomsten.

## Förslag 2: Löpande fastställande av SGI för alla

Som tidigare påpekats ser ISF det som mycket värdefullt om den försäkrade enkelt skulle kunna få reda på vilken ersättning som skulle ges vid ett eventuellt försäkringsfall. En förutsättning för att detta skulle vara möjligt är att SGI:n kan beräknas maskinellt, snabbt och löpande för alla enbart baserat på de uppgifter som finns i månadsuppgiften och källsystemen för övrigt.

En snabb och löpande beräkning av SGI:n för alla skulle även kunna ha fler användningsområden än information till de försäkrade och en snabb handläggning. Om månadsuppgiften skulle utformas i enlighet med förslag 1 (se ovan) skulle det vara möjligt att fastställa SGI:n löpande även i pågående ärenden. På det sättet skulle man kunna hantera en del av de nackdelar som ett historiskt inkomstunderlag medför. Det gäller i synnerhet



om man skulle tillämpa en modell där historiska inkomster gäller undantagslöst (alternativ 4 i avsnitt 5.1).

Den främsta fördelen med en löpande SGI är att ersättningen skulle kunna anpassas till ändrade inkomstförhållanden. Exempelvis om en försäkrad med stabil inkomst blir sjuk direkt efter en löneförhöjning (se typfall 1 i avsnitt 6.3) baseras ersättningen med en historisk ramtid på den gamla lönen. SGI:n kommer därmed inte helt att motsvara det faktiska inkomstbortfallet. Om däremot SGI:n vid längre ersättningsperioder skulle räknas om varje månad, skulle SGI:n successivt närma sig det faktiska inkomstbortfallet. Ju kortare ramtid desto fortare skulle denna anpassning ske. Med en löpande SGI skulle ersättningen därmed inte bli lika känslig för tidpunkten för ett försäkringsfall, vilket annars framför allt kan vara ett problem vid kort ramtid och lång frånvaro. Ersättningen skulle under en längre frånvaro följa med det faktiska inkomstbortfallet, liknande vad som sker i dag när SGI:n för anställda räknas om vid ändrade inkomstförhållanden.

En generell löpande SGI skulle även kunna tillämpas för nyttillträdande och utträdande på arbetsmarknaden. Konsekvensen av en kvalifikationstid skulle då inte bli lika stor, framför allt vid en kort ramtid. Anpassningen skulle dock inte ske lika snabbt som med kommitténs förslag med en successiv uppbyggnad av inkomstunderlaget (avsnitt 8.1.3), men fördelen är att man inte behöver avgöra vem som är nyttillträdd. På motsvarande sätt skulle man åstadkomma en gradvis nedtrappning för utträdande på arbetsmarknaden (avsnitt 8.2).

För de allra flesta skulle en löpande SGI vara stabil och inte innebära någon skillnad jämfört med kommitténs förslag. Kommittén diskuterar dock inte i betänkandet om SGI:n ska kunna ändras under ett pågående ärende. I dag beräknas en ny SGI:n om Försäkringskassan får uppgift om att inkomstförhållandena har ändrats. Detta förslag skulle kunna vara ett sätt att delvis åstadkomma motsvarande effekt.

En svårighet uppstår dock även här för individer med provisionsbaserad lön. Men om arbetad tid förs in i månadsuppgiften torde den uppgiften kunna användas som komplement. En annan nackdel kan vara att det antagligen inte skulle fungera lika väl för säsongsarbetande. Den inkomst som hade intjänats om individen inte fått ett längre försäkringsfall skulle troligen sällan registreras. Det skulle därmed behöva utredas närmare om en generell sådan lösning skulle vara genomförbar.

### Förslag 3: Månadsuppgifter även för beslut om sjuk- och aktivitetsersättning

I dag används redan ett historiskt inkomstbegrepp för beräkning av inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Antagandeinkomsten mäter vanligtvis genomsnittet av de 3 högsta bruttoårsinkomsterna<sup>7</sup> under en ramtid på mellan 5 och 8 år beroende på ålder. Syftet är dock att antagandeinkomsten ska vara en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om inte nedsättningen av arbetsförmågan

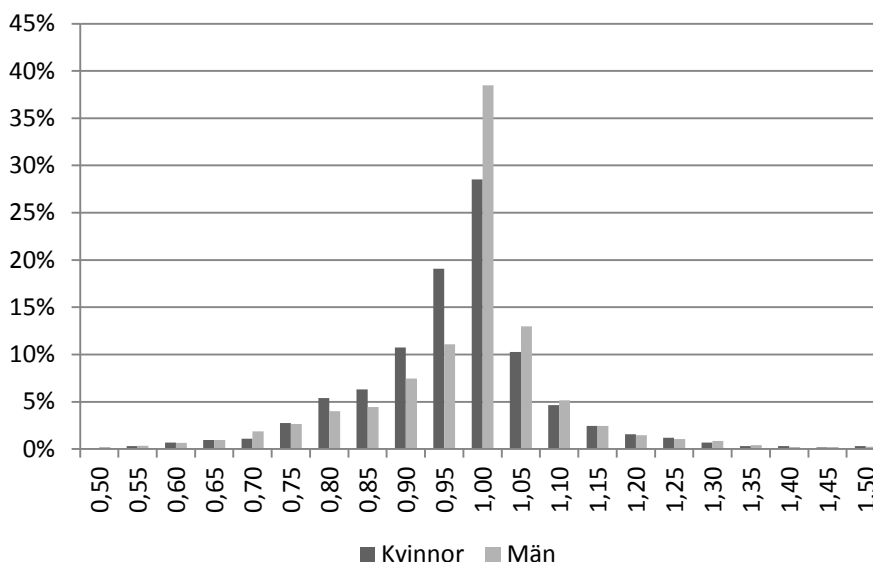
---

<sup>7</sup> Består i huvudsak av den pensionsgrundande inkomsten upp till inkomttaket.

inträffat.<sup>8</sup> Samma principiella utgångspunkt gäller därmed för såväl antagandeinkomsten för sjuk- och aktivitetsersättning som för den sjukpenninggrundande inkomsten.

I praktiken är det i dag dock en relativt stor skillnad mellan den historiska antagandeinkomsten och den framåtblickande sjukpenninggrundande inkomsten för många individer. Nedan redovisas kvoten mellan antagandeinkomsten och den sjukpenninggrundande inkomsten för individer som beviljades sjukersättning 2011, och som kommer ifrån en period med sjukpenning närmast före nybeviljandet. En kvot på 1 anger att antagandeinkomsten är ungefär densamma som SGI:n (plus/minus 2,5 procent). En kvot lägre än 1 anger att antagandeinkomsten är lägre än SGI:n, och följaktligen anger en kvot större än 1 att antagandeinkomsten är högre än den tidigare SGI:n.

**Figur 1.** Antagandeinkomsten i förhållande till SGI:n för individer som övergick från sjukpenning till sjukersättning 2011 uppdelad per kön



*Källa:* Beställd statistik från Försäkringskassan

*Anm.:* Avser 4165 individer med nybeviljad sjukersättning 2011 med sjukpenning månaden före. Såväl antagandeinkomsten som SGI:n är takad vid 7,5 prisbasbelopp.

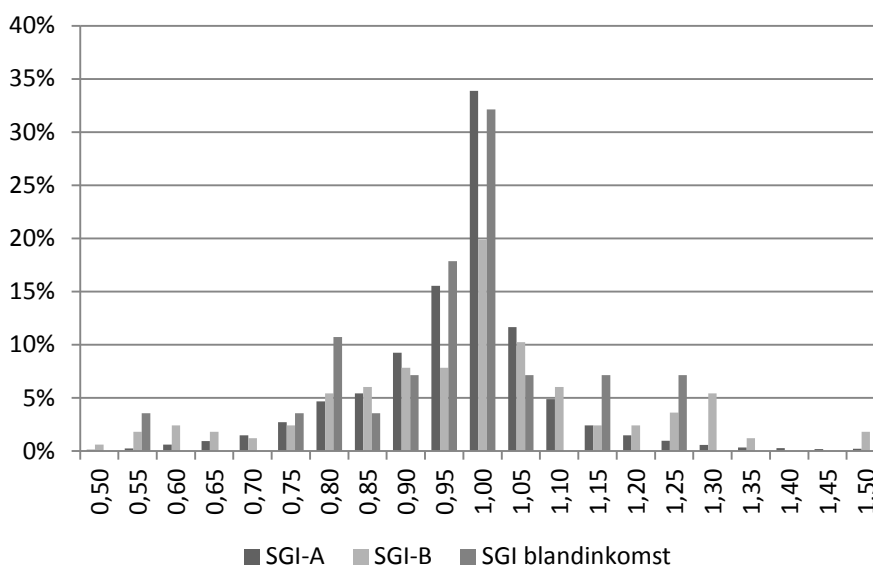
Resultatet är tydligt att det på individnivå i dag finns en stor diskrepans mellan dessa båda inkomstunderlag. Endast 29 procent av kvinnorna och 38 procent av männen har en antagandeinkomst som motsvarar den tidigare sjukpenninggrundande inkomsten. Knappt hälften av kvinnorna och drygt en tredjedel av männen har en lägre antagandeinkomst än SGI. Vad denna könsskillnad beror på går inte att dra några slutsatser om baserat på denna analys. En möjlig förklaring är att fler män har inkomster över taket på 7,5 prisbasbelopp, vilket ofta medför att både SGI:n och antagandeinkomsten också hamnar vid taket. För dem som har lägre antagandeinkomst än SGI innebär därmed övergången från sjukpenning till sjukersättning en större minskning i ersättning än vad minskningen i

<sup>8</sup> Prop. 2000/01:96

ersättningsnivå från 75/80 procent till 64 procent motsvarar. Att det är så många som får en lägre antagandeinkomst beror delvis på att många kommer ifrån en lång period med sjukpenning. Om sjukpenning ligger till grund för antagandeinkomsten bidrar det till en lägre antagandeinkomst, till följd av att sjukpenningen endast täcker 75/80 procent (i praktiken 72,75/77,6 procent) av den sjukpenninggrundande inkomsten. Att SGI:n är framåtblickande medan antagandeinkomsten baseras på flera år gamla inkomster bidrar också till att antagandeinkomsten ofta blir lägre än SGI:n.

I figur 2 redovisas motsvarande mått uppdelad på SGI-A (för anställda och arbetslösa), SGI-B (för egenföretagare) och SGI blandinkomst (för kombinatorer). Resultatet är att skillnaden mellan antagandeinkomsten och den tidigare SGI:n är betydligt större för egenföretagare än för anställda och arbetslösa. Detta beror troligen på en kombination av särreglerna för egenföretagare vid bland annat uppbyggnadsskede och svårigheten för egenföretagaren och SGI-handläggaren att uppskatta det faktiska inkomstbortfallet.<sup>9</sup>

**Figur 2.** Antagandeinkomsten i förhållande till SGI:n för individer som övergick från sjukpenning till sjukersättning 2011 uppdelad per typ av SGI



Källa: Beställd statistik från Försäkringskassan

Slutsatsen av detta är att om månadsuppgiften blir verklighet och denna används för att beräkna en sjukpenninggrundande inkomst baserad på historisk inkomst, bör man utreda möjligheten att även låta månadsuppgifterna, oavsett utformning, ligga till grund för beslut om inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Det kan fortfarande finnas argument för att ha en längre ramtid för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Men det kan ändå finnas behov av att inkomstunderlagen inom sjukförsäkringen också i praktiken vilar på samma principer och inte

<sup>9</sup> Resonemang om detta förs även i ISF (2012): *Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare – en analys av utvecklingen under 2000-talet*, Rapport 2012:8.

skiljer sig alltför mycket åt i utfall. Sjukersättning nämns inte specifikt i direktivet, men eftersom sjukersättningen är en del av sjukförsäkringen och uppdraget är att utreda en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkring skulle det kunna göras inom ramen för det befintliga direktivet. Det skulle i sådana fall även gälla inkomstrelaterad aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Per Molander. Niklas Österlund har varit föredragande.

Per Molander  
Generaldirektör

Niklas Österlund  
Utredare

## Bilaga 1: Räkneexempel

För att förtydliga hur inrapportering av månadsuppgiften alternativt skulle kunna konstrueras, redovisas nedan ett enkelt exempel på en anställd med tillsvidare anställning och månadslön som i januari dels stannar hemma 2 dagar för vård av barn, dels blir sjukskriven och helt frånvarande från arbetet i 4 veckor. De sista 10 dagarna i sjukperioden infaller i februari. Tidpunkterna för när respektive post registreras är också helt hypotetiska. Den försäkrade har i detta exempel en månadslön på 25 000 kronor och en SGI på 300 000 kronor. Samtliga beräkningar är gjorda utifrån avtalen enligt ALFA och utan faktorn 0,97 som SGI:n i dag annars multipliceras med. Beloppen avser vidare ersättning före skatt.

Händelser i januari och februari och hur dessa registreras hos arbetsgivaren och Försäkringskassan:

25-jan	Ordinarie månadslön för januari	25 000 kr
25-jan	Avdrag för vård av barn 2 dagar i januari	-2 308 kr
10-feb	Tillfällig föräldrapenning 2 dagar i januari	1 846 kr
25-feb	Ordinarie månadslön för februari	25 000 kr
25-feb	Avdrag för karensdag i januari	-1 154 kr
25-feb	Avdrag under sjuklön 13 dagar (9 arbetsdagar) i januari Avdrag för sjukdom 4 dagar i januari +	-2 077 kr
25-feb	10 dagar i februari (90 %)	-10 357 kr
5-mar	Sjukpenning 4 dagar i januari + 10 dagar i februari	9 206 kr

Inrapportering enligt kommitténs förslag:

<i>Arbetsgivare</i>	Inrapporteringsmånad		
	januari	februari	mars
Lön januari	22 692 kr	-14 828 kr	
Sjuklön januari		8 309 kr	
Kompletterande ersättning januari		329 kr	
Lön februari		16 780 kr	
Kompletterande ersättning februari		822 kr	
<i>Försäkringskassan</i>			
Tillfällig föräldrapenning januari		1 846 kr	
Sjukpenning januari			2 630 kr
Sjukpenning februari			6 576 kr

Inkomstunderlag enligt kommitténs förslag med transfereringsersättningar i inkomstunderlaget och omräkningsfaktor 1,25:

Månad som avses	Månad för fastställande		
	januari	februari	mars
januari	22 692 kr	20 558 kr	23 846 kr
februari		16 780 kr	25 000 kr

Inrapportering med alternativ utformning av månadsuppgiften:

	Inrapporteringsmånad	
	januari	februari
Lön januari	25 000 kr	
Lön februari		25 000 kr
Avdrag	-2 308 kr	-13 588 kr

Inkomstunderlag utifrån bakomliggande inkomst från arbetsgivaren:

Månad som avses	Månad för fastställande	
	januari	februari
januari	25 000 kr	25 000 kr
februari		25 000 kr