

Sammanfattning

Utgångspunkter för en ny försäkring vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

Utredningen har identifierat ett antal principiellt viktiga utgångspunkter för utformningen av trygghetssystem i allmänhet och en försäkring mot långvarigt nedsatt arbetsförmåga i synnerhet. Det huvudsakliga försäkringsskyddet vid långvarig ohälsa bör tillhandahållas av en obligatorisk offentlig försäkring. Genom att ansluta hela befolkningen och tillämpa enhetliga villkor kan de ekonomiska konsekvenserna av ohälsa spridas så brett som möjligt. Det är ett sådant system som bäst kan leva upp till högt ställda krav på rättvisa och effektivitet.

Det finns ett antal krav som bör ställas på en allmän och offentlig ohälsförsäkring:

- Det bör finnas tydligt definierade medicinska kriterier för rätt till ersättning.
- Huvudlinjen bör vara att ingen permanent ersättning skall betalas ut förrän möjligheterna till rehabilitering och omställning är uttömda.
- Den som trots rehabiliteringsinsatser inte kan arbeta bör få sin långsiktiga ekonomiska och sociala situation tryggad genom en förtidspension som inte förväntas upphöra förrän vid övergången till ålderspension vid 65 års ålder.
- Försäkringen bör tillhandahålla både inkomst- och grundtrygghet. Försäkringsskyddet bör ligga på en sådan nivå att kompletterande lösningar får karaktären av utfyllnad.
- Det som bör försäkras i en ohälsförsäkring är den framtida försörjningsförmågan. Här inbegrips att förtidspensionärer bör tillgodoräknas åtminstone viss del av reallönetillväxten bland de förvärvsaktiva. Det ekonomiska skyddet bör också innefatta en tryggad ålderspension till före detta förtidspensionärer.
- Försäkringen bör underlätta för förtidspensionärer att leva ett aktivt liv. Den förtidspensionär – som trots sjukdom eller funktionshin-

der – vill pröva på arbete, studier eller andra aktiviteter bör uppmantras att göra detta.

Avvägningar vid utformningen av den inkomstrelaterade ersättningen

Av principiella skäl bör det vara den framtida försörjningsförmågan som skall försäkras i en ohälsöförsäkring. Försäkringen bör ge ersättning för bortfallet av de inkomster som den sjuke eller funktionshindrade skulle ha tjänat in om han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt att förvärvsarbeta. Utredningen konstaterar att den aktuella inkomsten vanligtvis också är det bästa måttet på den framtida inkomsten.

Samtidigt kan den aktuella inkomsten i enskilda fall innebära såväl över- som underskattningar av de förväntade framtida inkomsterna. Det finns flera faktorer som talar för att det i framtiden kan bli vanligare med oregelbundna inkomstförhållanden. Mot denna bakgrund bör långtidssjukpenning och förtidspension bygga på historisk inkomst. Utredningen föreslår därför att ersättningen från långtidssjukpenningen skall utgöras av genomsnittet av de två bästa inkomståren de tre senaste åren. När det gäller förtidspension bör det vara de fyra bästa inkomståren av de sex senaste åren. Ett historiskt underlag minskar risken för att ersättningen baseras på tillfälligt låga eller höga inkomster.

Ju längre tid en ersättning skall betalas ut från ohälsöförsäkringen, desto mer angeläget är det ur ett inkomstbortfallsperspektiv att den över tid anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar. Förtidspensionärer skall alltså få ta direkt del av den standardutveckling som förvärvsarbetande får vid tillväxt. Utredningen föreslår därför att utgående förtidspension årligen skall räknas upp dels med den allmänna prisutvecklingen, dels med halva reallöne-tillväxten bland de förvärvsarbetande.

Avvägningar vid utformningen av ett grundskydd

Försäkringsskyddet för långtidssjuka och förtidspensionärer bör bestå av ett standardskydd och ett grundskydd. Precis som den inkomstrelaterade ersättningen bör grundskyddet i någon utsträckning utformas som en försäkringsersättning, dvs. återspegla den inkomst den enskilde skulle ha haft om han eller hon inte blivit sjuk eller funktionshindrad. För att kunna avspegla en sådan tänkt framtida inkomst bör det finnas en koppling mellan grundnivån och den levnadsstandard som är typisk

eller genomsnittlig för dem i motsvarande ålder som inte har drabbats av nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller funktionshinder.

Den garanterade nivån i ohälsöförsäkringen bör därför starta på en lägre nivå för de allra yngsta, men räknas upp reallt i takt med ökad ålder upp till ungefär 30 år. Därefter kan den ligga fast på en och samma – högre – nivå fram till 65 år. Med en sådan konstruktion får den som i unga år förtidspensioneras på grundnivån i viss utsträckning följa den utveckling som hans eller hennes jämnåriga har.

Garantinivån bör av principiella skäl följa med uppåt i takt med standardförbättringar hos dem som förvärvsarbetar. Syftet är att ge en anpassning till levnadsstandarden för de förvärvsaktiva. Om befolkningen i stort får högre levnadsstandard bör svårt sjuka eller funktionshindrade förtidspensionärer få del av förbättringen.

Grundtryggheten bör utgå som en utfyllnad ovanpå den inkomstrelaterade försäkringsersättningen upp till en viss garanterad nivå.

Kriterier för rätt till ersättning

Utredningen ansluter sig i princip till de grundtankar som legat bakom utvecklingen av kriterierna för rätt till förtidspension, dvs. att arbetslinjen främjas och social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen renodlas. Det är emellertid angeläget att göra vissa förtydliganden av vad som bör gälla vid bedömning av arbetsförmågan.

Personens arbetsförmåga bör alltid, med beaktande av möjligheter till rehabilitering eller andra omställningar, fastställas med utgångspunkt i hans eller hennes individuella förutsättningar att försörja sig genom arbete.

Kravet på nedsättning av arbetsförmåga för rätt till hel sjukpenning, långtidssjukpenning och förtidspension minskar från nuvarande 100 procent till sju åttendedelar av hel arbetsförmåga. Utredningen bedömer emellertid att detta är mer en formell än en reell förändring.

Den s.k. steg-för-steg-bedömningen vid bedömning av rätten till ersättning kvarstår. Arbetsförmågan skall även i fortsättningen i första hand relateras till det egna arbetet eller annat arbete hos nuvarande arbetsgivare. Först när dessa möjligheter är uttömda, bland annat med stöd av rehabiliteringsåtgärder, skall arbetsförmågan relateras till ett annat arbete på den öppna arbetsmarknaden.

När det gäller begreppet *normalt förekommande arbete* hävdar utredningen att man bör skilja på konjunkturella och strukturella faktorer. Arbeten som håller på att fasas ut från arbetsmarknaden på grund av strukturella förändringar bör inte anses vara normalt förekommande. Arbetsförmågan bör inte relateras till ett sådant arbete med mindre än

att det också är tillgängligt för den försäkrade. I likhet med idag skall det finnas möjlighet att vid *särskilda skäl* delvis efterge kravet på nedsättning av arbetsförmågan. Utredningen gör här ett förtydligande som innebär att *särskilda skäl* tar sikte på att man gör avsteg från kravet på rehabilitering eller annan omställning, exempelvis flyttning till annan ort.

Utredningen har förutsatt att regeringens förslag om rätt till 25 procent arbetslöshetsersättning för den som beviljats 75 procents ersättning från ohälsöförsäkringen och är arbetslös på resterande 25 procent, också blir riksdagens beslut. Om regeringens förslag inte genomförs föreslår utredningen att en förutsättning för beviljande av 75 procents ersättning är att det också finns ett tillgängligt arbete för personen på den kvarstående arbetsförmågan.

Långtidssjukpenning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga

När en individ har varit sjukskriven i ett år skall ohälsöförsäkringen övergå till att betala ut långtidssjukpenning. Denna nya ersättningsform för personer med långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga föreslås ta vid efter ett års sjukskrivning. Långtidssjukpenning skall liksom sjukpenning vara en ersättning som betalas dag-för-dag.

Långtidssjukpenningen skall ge ekonomisk ersättning för den framtida försörjningsförmåga som går förlorad till följd av sjukdom. Den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen skall utgöra 80 procent av ett underlag som motsvarar genomsnittet av de två i inkomsthänseende bästa åren av de tre år som närmast har föregått övergången till långtidssjukpenning.

Utgående inkomstrelaterad långtidssjukpenning skall årligen justeras i förhållande till förändringen i den allmänna prisnivån (KPI).

Den inkomstrelaterade ersättningen skall kompletteras med samma konstruktion och nivå på grundskyddet som vid förtidspension. Den garanterade nivån skall vara både ålders- och standardrelaterad.

Personer med lägre sjukpenning än garantinivån inom långtidssjukpenningen kan efter ansökan beviljas långtidssjukpenning i form av garantinivån redan innan ettårsgränsen har passerats. En förutsättning är att hans eller hennes arbetsförmåga bedöms förbli nedsatt under minst ett år.

Aktiv rehabilitering och uppföljning

I syfte att få en mer sammanhållen ohälsöförsäkring föreslås att rehabiliteringspenningen tas bort. Den som genomgår rehabiliteringsåtgärder skall i stället få sjukpenning, långtidssjukpenning eller förtidspension. Detta innebär dock ingen förändring beträffande ersättningsnivån. Det innebär heller ingen ändring i möjligheten att få ersättning för merkostnader i samband med rehabilitering. Vikten av uppföljning och planering av rehabiliteringsåtgärderna betonas. Vidare föreslås utökade möjligheter att som rehabiliteringsåtgärd påbörja en längre högskoleutbildning samt att den som har förtidspension skall kunna ansöka om att få ta del av rehabiliteringsåtgärder. Utredningen föreslår också ökade möjligheter att få frågan om den egna rehabiliteringen prövad av en högre instans.

Särskild inkomstutfillnad till personer som övergår till ett lägre betalt arbete

En person som på grund av sjukdom tvingas lämna sin anställning men till följd av försäkringens krav på omställning saknar rätt till förtidspension, skall kunna få särskild inkomstutfillnad om han bedöms ha arbetsförmåga i ett lägre betalt arbete. Den särskilda inkomstutfillnaden utgörs av mellanskillnaden mellan förtidspensionen och lönen i det nya arbetet.

Förtidspension vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Den som till följd av sjukdom eller funktionshinder har fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt skall få förtidspension. En skillnad mot nuvarande ordning är att förtidspensionerna skall vara finansiellt och organisatorisk frikopplade från ålderspensionssystemet och i stället ingå i en sammanhållen ohälsöförsäkring.

Förtidspensionen skall ge ekonomisk ersättning för den framtida försörjningsförmåga som gått förlorad. Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall utgöra 65 procent av en antagandeinkomst, som motsvarar genomsnittet av de fyra i inkomsthänseende bästa av de sex år som närmast föregått pensionsfallsåret. En alternativ beräkningsregel skall efter ansökan kunna utnyttjas av dem som under minst tre av de sex åren på grund av omfattande perioder av sjukfrånvaro, arbetslöshet etc. har haft lägre inkomster än normalt.

Försäkringen skall också ersätta den framtida reala löneutveckling som det kan antas att personen skulle ha kommit att få del av om han

eller hon hade förblivit frisk och fortsatt arbeta. Utgående inkomstrelaterade förtidspensioner skall därför årligen justeras med dels förändringen i den allmänna prisnivån (KPI), dels halva den realinkomstförändring som de förvärvsarbetande har fr.o.m.till 60 års ålder.

Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall kompletteras med en garantinivå. De förtidspensionärer som inte har tjänat in någon inkomstrelaterad ersättning alls eller endast en låg sådan skall få en utfyllnad upp till garantinivån. Den garanterade nivån föreslås stiga med ålder.

Av i princip samma skäl som gäller för den inkomstrelaterade ersättningen skall även garantinivån årligen räknas om med hänsyn till prisutvecklingen och – vid reallöneökningar – med hänsyn till den reala inkomstförändringen hos de förvärvsarbetande.

Stimulans till ett aktivt liv under tid med förtidspension

Dagens förtidspensionssystem har en utformning som i praktiken ofta är passiviserande och leder till att förtidspensionärer med viss arbetsförmåga avhåller sig från såväl förvärvsarbete som annan aktivitet som exempelvis politiska uppdrag. Utredningen föreslår därför att en förtidspensionär under vissa förutsättningar skall kunna arbeta utan att detta i sig leder till prövning av indragning eller minskning av förtidspensionen.

Hel förtidspension skall minskas med 80 procent av den arbetsinkomst som under tid med förtidspension tjänats in av en förtidspensionär i en anställning. I fråga om näringsidkare skall försäkringskassan i motsvarande situation kunna besluta om vilande pension.

Rätt att studera under tid med förtidspension

En förtidspensionär skall ha rätt att med bibehållen förtidspension bedriva studier under som längst 365 kalenderdagar. Möjligheten att studera skall ses som ett alternativ till andra former av aktiviteter som ökar möjligheten för personen att leva ett mera aktivt liv och bygga på den enskildes egen vilja och önskan att forma sin tillvaro och utveckla sig själv.

Om studierna varar längre tid än 365 dagar skall förtidspensionen vara vilande fr.o.m. andra studieåret och tills studierna har avslutats. Förtidspensionären får efter det första året studera under samma ekonomiska förutsättningar som gäller för övriga studerande, exempelvis med stöd av studiemedel.

Koppling till ålderspensionssystemet

Även fortsättningsvis skall 65 år vara den ålder då en löpande förtidspension avlöses av ålderspension.

En person som har drabbats av permanent nedsättning av arbetsförmågan till följd av sjukdom skall inte komma i en sämre eller bättre situation än som skulle ha varit fallet om han eller hon fortsatt att arbeta, eller i förhållande till den förvärvsarbetande befolkningen i övrigt. Därför bör som regel hela den antagna inkomsten ge ålderspensionsrätt. Det främsta motivet är att den självrisk som försäkringen innehåller endast bör betalas under den tid då individen faktiskt, på grund av sjukdomen, inte kan arbeta och tjäna in en egen inkomst. Ett annat skäl till att hela antagandeinkomsten skall utgöra pensionsgrundande inkomst är att ålderspensionssystemet i sig innehåller en begränsning av ersättningsnivån. En lägre kompensationsgrad vad gäller pensionsgrundande inkomst skulle således innebära en dubbel kompensationsförlust för före detta förtidspensionärer.

Om antagandeinkomsten skall utgöra grund för ålderspensionsrätt under hela tiden fram till övergången till ålderspension, skulle det emellertid leda till att förtidspensionärerna blir överkompenserade i förhållande till om de hade fortsatt att arbeta och gentemot övriga som förvärvsarbetar. De underlag som utredningen har tagit fram visar nämligen att förvärvsinkomsterna, i genomsnitt, har en stagnerande eller fallande utveckling för individer när de närmar sig slutet av sitt yrkesverksamma liv. Utredningen föreslår därför att det från och med 60 års ålder är den utgående förmånen som skall ge ålderspensionsrätt.

Finansiering av försäkringen

Alla ohälsöförsäkringens inkomstrelaterade ersättningar skall finansieras med socialavgifter i form av arbetsgivaravgifter för anställda och egenavgifter för näringsidkare. Utfyllnad upp till den garanterade grundnivån finansieras med allmänna skattemedel.

Förtidspension och långtidssjukpenning bör föras samman med försäkring för sjukpenning till en gemensam försäkringsgren. Föräldraförsäkring och ersättning till sjukvård avförs från sjukförsäkringen och finansieras i särskild ordning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt utredningens bedömning kan utredningens förslag av flera skäl, framför allt problematiken i samband med övergången till 2000-talet, inte träda i kraft förrän den 1 januari år 2001. De förslag som inte kräver några större anpassningar av datasystemen kan dock träda i kraft tidigare. Utredningen förordar därför att förslagen om rehabilitering och kriterier för förtidspension och sjukpenning träder i kraft redan den 1 januari år 1999.

När det gäller övergångsbestämmelser för dem som redan är förtidspensionärer har utredningen för avsikt att återkomma med förslag. Utgångspunkten är att för dem som redan är förtidspensionärer skall gälla oförändrade ekonomiska villkor.

Ekonomiska konsekvenser

Sammanfattningsvis kan sägas att förtidspensionen för framtidens förtidspensionärer kommer att bättre ansluta till aktuella inkomster under perioden närmast före förtidspensioneringen. Det kommer för många äldre kvinnor att innebära en påtagligt högre förtidspension. För en del män med en inkomstprofil över livet med höga inkomster i början och lägre mot slutet blir det en lägre nivå. De som får förtidspension tidigt i livet kommer att få en lägre ingångsnivå. Å andra sidan innebär följsamheten med den allmänna inkomstutvecklingen förbättringar för äldre förtidspensionärer som varit förtidspensionärer en stor del av livet. För den som tidigt förtidspensioneras på grundnivå tillkommer förbättringen som följer av ålder.

Även ålderspensionsrätten blir bättre för den som förtidspensioneras tidigt, vilket kan sägas finansieras med att den tendens till överkompensation som i dag finns för dem som förtidspensioneras i 50-års åldern avskaffas.

Att sjukbidraget avskaffas kommer på individnivå att innebära att sjukskrivningen helt enkelt fortsätter. Att ersättningen beräknas på ett fastare underlag av några års inkomsthistoria kan i det individuella fallet innebära både förbättringar och försämringar vid själva omräkningen. Oftast och i genomsnitt torde det bli en smärre försämring. Att folkpensionen och de särskilda skattereglerna för pensionärer försvinner kompenseras för dem med de allra lägsta inkomsterna gott och väl av en högre grundnivå under större delen av livet. För dem som haft inkomster som ger en förtidspension strax ovanför grundnivån blir det – åtminstone ingångsvis – en viss försämring. Det torde emellertid ofta röra sig om personer som blir förtidspensionerade tidigt i livet. De

kommer därmed att så småningom bli kompenserade av löneföljsamheten.

Avslutningsvis kan det åter påpekas: Det nya regelverket gäller nytillkommande personer. För dem som redan är förtidspensionerade är avsikten att övergångsreglerna ska ge i princip oförändrade villkor.