



Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 2023-12-22

Remissyttrande över betänkandet *Ett trygghetssystem för alla (SOU 2023:30)*

Inledning

Konstnärnsämnden har fått betänkandet *Ett trygghetssystem för alla (SOU 2023:30)* på remiss och lämnar härmed sitt yttrande.

Ett av Konstnärnsämndens tre kärnuppdrag är att analysera och sprida kunskap om konstnärers¹ ekonomiska och sociala villkor. Vi uttalar oss främst om de förslag som har bäring på Konstnärnsämndens målgrupp¹ och uppdraget att löpande bevaka skatte- och trygghetssystemens utformning och tillämpning i förhållande till konstnärers yrkesverksamhet.²

Konstnärnsämnden anser att utredningen har många förslag som kan gynna gruppen yrkesverksamma konstnärer. Vi bedömer att de huvudsakliga förslagen kommer att stärka konstnärers villkor genom en förenklad och förbättrad tillgång till sjukförsäkringen. Konstnärnsämnden välkomnar även särskilt förslaget att statliga konstnärspolitiska stipendier ska räknas som inkomst av anställning och därmed vara SGI-grundande.

Bakgrund – konstnärers villkor och huvudsakliga utmaningar i relation till trygghetssystemen

Texten nedan beskriver de utmärkande förhållanden som i många fall skapar problem för konstnärer i förhållande till sjukförsäkringen och även andra trygghetssystem.

Konstnärsgruppen är en heterogen grupp, där villkoren varierar både mellan konstområden och konstnärer. Det finns dock många gemensamma förutsättningar.

Antalet konstnärer med tillsvidareanställningar är få. Dessutom minskar antalet anställningar kontinuerligt. I stället kännetecknas konstnärers arbetsmarknad av

¹ Konstnärnsämnden använder begreppet konstnär för yrkesverksamma upphovspersoner och/eller utövare oavsett konstområde.

² Förordning (2007:1199) med instruktion för Konstnärnsämnden.



tidsbegränsade anställningar och/eller uppdrag, många gånger i korta perioder. Det är också vanligt att konstnärer har flera olika arbets- och/eller uppdragsgivare.

Konstnärer är ofta egenföretagare och i många fall kombinatorer, vilket innebär att de har inkomst av både näring och tjänst. Deras inkomster är oregelbundna och varierar ofta både över året men också mellan olika år. Inkomsterna är dessutom generellt sett låga. Förskotts- och efterskottsbetalningar är vanliga, där en ersättning kan vara en huvudsaklig inkomst för flera år.

Dessa karakteristiska förhållanden skapar i många fall problem att ta del av sjukförsäkringen och även andra trygghetssystem. Det som ofta gör det svårare för konstnärer att få en rättvis, fastställd sjukpenninggrundande inkomst beror i huvudsak på:

- kombinationen av olika inkomstslag, det vill säga inkomst av tjänst och näring,
- oregelbundna inkomster under året men också mellan år,
- korta uppdrag eller anställningar som inte är sammanhängande under sex månader,
- svårigheten att avgöra arbetstid i förhållande till inkomsterna i näringsverksamheten,
- för många är stipendier en väsentlig del av försörjningen i perioder och kan även i perioder påverka andra försörjningsinkomster.

Sammanfattning

Konstnärsnämnden ställer sig positiv till betänkandets syfte att inkludera flera i trygghetssystemet och därigenom gör systemet mer rättvist.

Konstnärsnämnden identifierar och välkomnar flera förslag som gynnar konstnärerna, vilket framgår av våra kommentarer till de enskilda förslagen nedan. Vi vill också understryka att de förslag som gynnar gruppen yrkesverksamma konstnärer även gynnar andra på arbetsmarknaden då även andra yrkesgrupper har samma eller snarlika förutsättningar och svårigheter som konstnärerna.

- Konstnärsnämnden tillstyrker utredningens förslag att sjukpenninggrundande inkomst för företagare med inkomst av aktiv näringsverksamhet ska baseras på historiska uppgifter i form av beslut om slutlig skatt samt beslut om debiterad preliminärskatt (avsnitt 7.5), samt att begränsningarna om sex månaders arbete eller årligen återkommande arbete avskaffas.
- Konstnärsnämnden välkomnar förslaget om hur SGI ska beräknas för kombinatorer, där både inkomster av näringsverksamhet och inkomster av anställning ska läggas ihop (avsnitt 7.10).
- Konstnärsnämnden välkomnar förslaget om att statliga konstnärspolitiska stipendier ska kunna räknas in i underlaget för SGI (avsnitt 9.1).
- Konstnärsnämnden delar utredningens slutsats att det i det föreslagna systemet finns en bättre koppling mellan de inbetalda arbetsgivar- och egenavgifterna å ena sidan och sjukförsäkringsförmånerna å den andra.
- Konstnärsnämnden välkomnar den föreslagna förenklingen i systemet så att det blir lättare för den enskilde att beräkna sin SGI inför ett beslut om en ersättningsperiod.



- Konstnärnämnden delar utredningens förslag att förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2026 (avsnitt 13.1).

Ett trygghetssystem för alla Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst

4 Reformbehov

4.2. Behov av förändring

Konstnärnämnden delar utredningens bedömning att dagens regelverk för sjukförsäkringen fungerar bristfälligt för en växande grupp personer på dagens arbetsmarknad. Dels för att många inte uppfyller villkoren i det nuvarande regelverket, dels för att bestämmelserna upplevs som komplicerade så att ett flertal undviker att ansöka om sjukpenning. Detta gäller framför allt enskilda näringsidkare och kombinatörer (avsnitt 7.10.) Resultatet av nuvarande system blir att en grupp på arbetsmarknaden bidrar till systemet men har mycket begränsad tillgång till det, antingen på grund av regelverket eller på grund av dess komplexitet.

Om beräkningsgrunden för sjukpenninggrundad inkomst i stället baseras på historiska inkomster så ökar förutsägbarheten för de personers som söker ersättning samtidigt som Försäkringskassans hantering underlättas.

Dagens arbetsmarknad och socialförsäkringarna

Konstnärnämnden delar utredningens bedömning att dagens arbetsmarknad har förändrats över decennier. Arbetsmarknaden präglas alltmer av kortare uppdrag, antingen genom anställning, egenföretagande eller i en kombination av dessa. Detta gäller i hög utsträckning för gruppen yrkesverksamma konstnärer och är något som Konstnärnämnden har i uppdrag att följa.

Konstnärer och kulturskapare

Konstnärnämnden välkomnar att utredningen lagt förhållandevis stor vikt vid gruppen yrkesverksamma konstnärer. Utredningen visar på god förståelse för konstnärernas utmaningar och svårigheter att ta del av dagens sjukförsäkringssystem.

4.4 Ett nytt regelverk för SGI måste införas

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag att vissa delar av socialförsäkringsbalken måste förändras genomgripande genom ny lagtext i stället för att justera i de nuvarande bestämmelserna.

Konstnärnämnden anser dock att det vore bättre om bestämmelserna i förordning om beräkning av skyddad inkomst, förordning om beräkning av historisk inkomst samt förordning om beräkning av historisk inkomst för enskilda som har både inkomst av anställning och näringsverksamhet (kombinatörer) blir en del av den nya lagtexten utan att ändras i sak. På så sätt blir lagtexten och de enskilda bestämmelserna mer stabila och förutsebarheten för de berörda personerna ökar.



6 Begreppet sjukpenninggrundande inkomst

6.1 Reformering av begreppet sjukpenninggrundande inkomst

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag att sjukpenninggrundande inkomst ska vara en årsinkomst i pengar som en person får från anställning eller från näringsverksamhet. Följaktligen inte en årlig inkomst såsom det formuleras i dag.

Vi delar utredningens bedömning att denna distinktion klargör att SGI inte ska begränsas till att endast utgöra en framtida årsinkomst, utan även kan vara en årsinkomst som enskild har haft, det vill säga att SGI kan beräknas på en historisk årsinkomst

6.2 Sjukpenninggrundad inkomst kan vara historiska inkomster

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag att SGI kan grundas på förvärvsinkomster som en person har haft (historisk inkomst).

Genom en övergång till historiska inkomster bibehålls de olika SGI-skydden, det vill säga förvärvsavbrott på grund av sjukdom, föräldraledighet, arbetslöshet och liknande. Likaså bör varaktighetskravet på sex månader tas bort. Detta gynnar de personer på arbetsmarknaden som har korta uppdrag genom anställning och/eller uppdrag, med andra ord bland annat flertalet yrkesverksamma konstnärer.

Genom att utgå från historisk inkomst uppnår man också en överensstämmelse mellan inbetalningar till socialförsäkringssystemet genom arbetsgivar- och egenavgifter å ena sidan, och skyddet mot inkomstbortfall vid exempelvis sjukdom och föräldraledighet å den andra sidan.

Slutligen bör en beräkning av historisk inkomst även medföra en administrativ lättnad för Försäkringskassan. Genom Skatteverkets överförda uppgifter bör arbetet i högre grad kunna automatiseras.

6.5 Inkomster som är sjukpenninggrundande

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag om vilka inkomster som ska vara sjukpenninggrundande. Det är anställningsinkomster i pengar för vilka arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgifter, inkomster av näringsverksamhet för vilka näringsidkaren betalar egenavgifter, statlig ersättning för arbete i etableringsjobb, statliga konstnärspolitiska stipendier (avsnitt 9.1) och skyddade inkomster.

Konstnärnämnden delar även utredningens inriktning att låta principerna vara gemensamma för sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

7 Hur sjukpenninggrundande inkomst ska fastställas

7.1 När sjukpenninggrundad inkomst (SGI) ska beräknas med mera

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag att Försäkringskassan ska besluta om sjukpenninggrundande inkomst i samband med att en enskild ansöker



om en förmån som beräknas på sjukpenninggrundande inkomst enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken eller i annan författning.

7.3 Högsta och lägsta belopp för sjukpenninggrundad inkomst

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag och delar uppfattningen att de beloppsgränser (ett tak på 10 prisbasbelopp och ett golv på 42,5 procent av prisbasbeloppet) som finns i det nuvarande systemet är väl avvägda och därför bör behållas.

7.4 Historisk inkomst av anställning

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag att inkomster som tjänats in under minst två månader ska kunna fördelas på de månader som inkomsten hör till om den enskilde begär det.

På så sätt löses delvis problemet med att arbetsgivare ibland betalar ut lön i förskott eller efterskott. Vi bedömer att förslaget gynnar många konstnärer då inkomster många gånger betalas ut som engångssumma efter eller före ett arbete har utförts.

7.5 Historisk inkomst av näringsverksamhet

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag om beräkning av historisk inkomst av näringsverksamhet (avsnitt 6.2) där beräkningen av SGI ska baseras på ett genomsnitt av de två senaste årens beslut från Skatteverket om slutlig skatt plus det senaste årets beslut från Skatteverket om preliminär skatt (F-skatt eller särskild A-skatt) med en total ramtid på tre år.

Vi anser att förslaget är betydligt bättre än dagens regelverk och ger en möjlighet för personer med näringsverksamhet att få en mer rättvis SGI. Samtidigt vill Konstnärnämnden lyfta fram förslaget i utredningen *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart*, SOU 2021:98. Där historisk inkomst av näringsverksamhet i stället föreslås räknas som ett genomsnitt av de tre högsta inkomsterna under fem år.

7.5.3. Kort om olika fonderingar och underskott

En egenföretagare kan inom vissa gränser påverka sin deklarerade inkomst via olika fonderingar, vilka kan ha inverkan på fastställandet av SGI.

Med dagens regler ska näringsidkares inkomst av näringsverksamheten justeras för skattemässiga justeringar som näringsidkaren har valt att göra. Det handlar till exempel om avsättning till och återföring från periodiseringsfond och expansionsfond, inrullade sparade underskott från tidigare år samt insättning på och uttag från upphovsmannakonto. Med en föreslagen ramtid på tre år (avsnitt 7.5) får sådana disponeringar inte lika stort genomslag som i det nuvarande systemet.

7.8 Aktuell inkomst av näringsverksamhet

- Konstnärnämnden tillstyrker utredningens förslag att en person som bedriver näringsverksamhet får begära att SGI ska beräknas utifrån inkomster under



innevarande år (aktuell inkomst av näringsverksamhet) i stället för utifrån historisk inkomst av näringsverksamhet.

7.10 Beräkning av sjukpenning inkomst för kombinatorer

- Konstnärsnämnden tillstyrker utredningens förslag att den SGI-grundande inkomsten för personer som har inkomst från både anställning och näringsverksamhet (kombinatorer) ska fastställas till den högsta av historisk och aktuell inkomst från anställning samt den högsta av historisk och aktuell inkomst från näringsverksamhet.

Vi anser att det är positivt att en aktuell inkomst i en av delarna (näringsverksamhet eller anställning) fritt kan kombineras med en historisk inkomst i en annan av delarna (näringsverksamhet eller anställning). Detta är något som gynnar gruppen yrkesverksamma konstnärer eftersom många av dem är personer utan fasta anställningar och i stället har periodiska uppdrag i form av näringsverksamhet, anställning eller kombination av både anställning och näringsverksamhet

Konstnärsnämnden anser dessutom att de föreslagna reglerna gör beräkningen av SGI mer förutsägbar för den enskilde. Dessutom bör handläggningstiden hos Försäkringskassan förkortas med den föreslagna regeländringen.

9 Särskilda regler om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i vissa situationer

9.1 Statliga konstnärspolitiska stipendier får räknas som sjukpenninggrundande inkomst

- Konstnärsnämnden tillstyrker förslaget att statliga konstnärspolitiska stipendier ska räknas som inkomst av anställning vid beräkning av historisk inkomst, oavsett om mottagaren bedriver näringsverksamhet eller inte.

För många konstnärer utgör stipendier en förhållandevis stor andel av försörjningsinkomsten och ofta i återkommande perioder. Förslaget att göra konstnärspolitiska stipendier sjukpenninggrundande innebär en viktig förstärkning av skyddsnätet för yrkesverksamma konstnärer.

Konstnärsnämnden har under lång tid i olika yttranden förordat att de statliga stipendier som Konstnärsnämnden och Sveriges författarfond fördelar bör ligga till grund för sjukpenninggrundande inkomst alternativt göras överhoppningsbara (ges ett SGI-skydd).

De statliga konstnärspolitiska långtidsstipendierna har redan idag en särlösning eftersom de genom förordning är pensionsgrundande.³ Genom förordning⁴ regleras dessutom att mottagare av långtidsstipendier inte får påbörja ett uppdrag som avser mer än en halvtid, vilket kan begränsa en konstnärns försörjningsmöjligheter. I praktiken kan det innebära att den sjukpenninggrundande inkomsten för en stipendiemottagare skiljer sig väsentligt från ingången

³ Förordning (1983:190) om pensionsgrundande konstnärskbidrag pensionsgrundande

⁴ Förordning (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer



av ett långtidsstipendium till utgången. I värsta fall har vi sett att den sjukpenninggrundande inkomsten försämrats eller till och med blivit nollad efter en stipendieperiod.

Bör samtliga konstnärspolitiska stipendier göras avgiftspliktiga?

Förslaget att göra statliga konstnärspolitiska stipendier SGI-grundande är ett avsteg från principen om att sociala förmåner ska korrespondera med inbetalda socialavgifter. Men som utredningen påpekar finns det redan i det nuvarande systemet ett undantag, nämligen det vid uppbyggnadsskede av företag. (avsnitt 9.2). Alternativet att belägga stipendierna med sociala avgifter är sämre, eftersom stipendiegivarna då riskerar att få mindre pengar kvar att dela ut i stipendier.

Bör konstnärspolitiska stipendier jämföras med inkomst från förvärvsarbete vid beräkning av SGI?

Konstnärsnämnden anser att förslaget om att stipendiebeloppet ska fördelas jämnt över den period som stipendiet avser ger en mer rättvisande bild av konstnärens inkomstsituation. På så sätt undviks också risken att ett stipendiebelopp hamnar utanför ramtiden enbart på grund av utbetalningstidpunkten.

Konstnärspolitiska stipendier som delas ut av kommuner och regioner

Konstnärsnämnden anser att även andra skattefria punktstipendier än de statliga bör ingå i underlaget för SGI, det vill säga stipendier från regioner, kommuner och andra stipendieutgivare.

Den enkätundersökning som utredningen gjorde tillsammans med SKR visar på ett stort spann mellan högsta och lägsta belopp bland de stipendier som delas ut av kommuner och regioner. Utredningen drar dock slutsatsen att det är svårt att motivera ett förstärkt socialförsäkringsskydd eftersom vissa stipendiebelopp är låga. Detta trots att det finns stipendier med högre belopp, än de utredningen hänvisar till. Konstnärsnämnden vill i sammanhanget påminna om att även mindre stipendier har betydelse för konstnärer och att en konstnär kan få stipendier från olika stipendiegivare under en och samma period.

9.2 Uppbyggnadsskede, temporär SGI baserad på näringsverksamhet

- Konstnärsnämnden tillstyrker utredningens förslag att den förväntade inkomsten av näringsverksamhet under uppbyggnadsskedet i en nystartad verksamhet ska ingå i beräkningen av underlaget för historisk inkomst för SGI. Likaså om det i år 1 eller år 2 finns en period där den enskilde omfattas av reglerna om uppbyggnadsskede, ska det årets inkomst fastställas som inkomst under uppbyggnadsskedet om det därigenom blir högre.

13 Övergångsregler och ikraftträdande

13.1 Ikraftträdande

- Konstnärsnämnden tillstyrker utredningens förslag att förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2026.



14 Ekonomiska konsekvenser

14.1 Utgångspunkten för analysen

Konstnärsnämnden uppskattar utredningens ambition, att fler personer än tidigare får en fastställd SGI vilket innebär att den ekonomiska konsekvensen i vissa fall blir något högre än tidigare. En grupp som kan komma att inkluderas är de yrkesverksamma konstnärerna, som med de nuvarande bestämmelserna många gånger har svårt att ta del av systemet alternativt avstår från att söka på grund av systemets komplexitet. Detta trots att man genom sin yrkesutövning har betalat in till systemet.

14.2 Ekonomiska konsekvenser - styckekostnader

Det huvudsakliga problemet med dagens system handlar om att många personer inte får tillgång till systemet trots inbetalda arbetsgivar- och egenavgifter. När nu systemet föreslås att bli mer rättvist och inkluderande är det logiskt att staten får ökade kostnader för sjuk- och föräldrapenning. Den ekonomiska kostnadsökningen kan delvis kompenseras av att kommuner får in ökade skattemedel och troligen minskade utgifter för ekonomiskt bistånd. En ytterligare positiv ekonomisk konsekvens kan vara ökade momsintäkter, om fler personer inkluderas i systemet ökar möjligheten till konsumtion.

Många av utredningens förslag leder till att Försäkringskassans beslut i högre grad kan fattas mer automatiskt. Detta är bra, inte bara för myndighetens arbetsbelastning och kostnadseffektivisering utan även för den enskilde då handläggningstider förkortas och förutsebarheten ökar.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av myndighetschef och direktör Mika Romanus efter föredragning av utredare Sara Lönnroth. I beredningen av ärendet har även avdelningschef Magnus Kirchhoff och utredare Stefan Ahlenius deltagit.

Mika Romanus
Myndighetschef och direktör

Sara Lönnroth
Utredare