

Den 15 maj 1998 beslutade riksdagen om riktlinjer för en reformering av reglerna om ersättning vid varaktig medicinskt grundad arbetsförmåga (prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension, m.m., bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237). De antagna riktlinjerna har sin grund i de förslag som lämnats av Förtidspensionsutredningen i betänkandena Ohälsöförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU 1997:116) och Ohälsöförsäkringen – Övergångsbestämmelser (SOU 1997:189).

Då regeringen inte till alla delar kunde ställa sig bakom Förtidspensionsutredningens förslag krävdes ytterligare utredning och överväganden innan slutliga förslag kunde läggas fram. Mot denna bakgrund tillsattes en särskild projektgrupp inom Socialdepartementet för att utarbeta förslag till reformerade regler om ersättning vid medicinskt grundad långvarigt nedsatt arbetsförmåga för försäkrade i åldern 30–64 år.

En del fråga inom förtidspensioneringen är färdigbehandlad genom att regeringens förslag, som lämnades i propositionen Vilande förtidspension (prop. 1999/2000:4), antagits av riksdagen (bet. 1999/2000:SfU5, rskr. 1999/2000:97). Reglerna om vilande förtidspension trädde i kraft den 1 januari 2000.

En annan del fråga inom förtidspensioneringen som behandlats är frågan om att avskaffa det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) och ersätta detta med en höjd bruttonivå på ersättningen. En kartläggning och analys har redovisats i departementspromemorian Förtidspensionssystemet – Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna (Ds 2000:09) för att inför avskaffandet av SGA visa effekterna av nuvarande regler på förtidspensionärernas nettoinkomster.

Utredningsarbetet avslutades i juni 2000 i och med att projektgruppen i departementspromemorian Sjukersättning i stället för förtidspension – Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan (Ds 2000:39) lämnade förslag till nya regler för personer i åldern 30–64 år.

I promemorian har även lämnats en omfattande redovisning av den antalsmässiga utvecklingen av förtidspensioner och sjukbidrag och s.k. långa sjukfall på basis av att Statskontoret på uppdrag av regeringen hade genomfört en analys och bedömning av utvecklingen av långvarig medicinskt grundad arbetsförmåga. Vidare lämnades en ingående redovisning av olika tänkbara indexeringsalternativ för ersättningarna till dem som kommer att omfattas av det reformerade förtidspensionssystemet.

En sammanfattning av departementspromemorian Ds 2000:39 finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Socialdepartementet (S2000/4481/SF).

Unga försäkrade

Regeringen angav i utredningsdirektiven till Förtidspensionsutredningen (Dir.1997:9) att i de delar som förslagen avser ungdomar skulle en

särskild redovisning lämnas till regeringen. Detta utmynnade i betänkandet Unga i ohälsöförsäkringen – tid för aktivitet och utveckling (SOU 1998:106).

Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Socialdepartementet (S1998/4836/SF). På grundval av betänkandet och remissynpunkterna har frågan om ersättningsreglerna vid långvarig nedsättning av arbetsförmågan av medicinska skäl till försäkrade yngre än 30 år varit föremål för ytterligare utredning och överväganden inom Socialdepartementet.

I departementspromemorian Aktivitetsersättning – Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan (Ds 2000:40) – som också utarbetats inom Socialdepartementet – har resultatet av detta beredningsarbete redovisats i form av förslag om utformningen av ersättningssystemet för personer i åldern 16–29 år med långvarigt nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller funktionshinder. Förslagen inkluderar även vissa åldersgränsfrågor för förmånerna vårdbidrag för funktionshindrade barn och handikappersättning.

En sammanfattning av departementspromemorian Ds 2000:40 finns i *bilaga 3*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Socialdepartementet (S2000/4480/SF).

Bostadsstöd

Frågan om bostadsstöd till bl.a. personer som kommer att få ersättning från det reformerade förtidspensionssystemet bereds inom Socialdepartementet och en proposition beräknas kunna lämnas till riksdagen före sommaren 2001.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 8 februari 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Regeringen har i propositionen i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentaren.

4 Nuvarande bestämmelser

4.1 Allmänt

Förtidspension utges enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) till försäkrad i åldern 16–64 år om hans eller hennes arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig. Kan nedsättningen av arbetsförmågan

inte anses varaktig, men kan den antas bli bestående för avsevärd tid, har den försäkrade rätt till tidsbegränsat sjukbidrag. Förtidspension och sjukbidrag kan utges som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån beroende på arbetsförmågans nedsättning.

Den medicinska faktor som grundar rätt till förtidspension eller sjukbidrag kan vara en kroppslig eller psykisk sjukdom eller ett följdillstånd efter sjukdom. Den kan även vara ett medfött funktionshinder.

Förtidspension kan enligt AFL utges från folkpensioneringen och försäkringen för tilläggspension (ATP). För att minska de ekonomiska skillnaderna mellan försäkrade som har och de som saknar ATP betalas pensionstillskott ut till pensionärer med ingen eller låg ATP. Till förtidspension kan också utges inkomstprövat bostadstillägg.

Alla pensionsinkomster är i princip skattepliktiga. Skattereglerna är emellertid gynnsamma för de pensionärer som har låga eller medelhöga inkomster. Dessa pensionärer får tillgodoräknas ett särskilt grundavdrag för folkpensionärer (SGA) vid beskattningen. Detta avdrag är så konstruerat att en pensionär inte betalar skatt om inkomsten inte överstiger nivån för folkpensionen och ett oreducerat pensionstillskott eller motsvarande ATP.

I förtidspensionssystemet garanterar folkpension, pensionstillskott och SGA en nettoersättning på en viss lägsta nivå.

4.2 Folkpension och pensionstillskott

En person som är försäkrad i Sverige har enligt 5 kap. AFL rätt till folkpension i form av förtidspension om han eller hon har tillgodoräknats antingen minst tre bosättningsår i Sverige eller minst tre år med ATP-poäng. Bestämmelserna i förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen innebär att kravet på minsta försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkringstid som härrör från andra länder inom EU/EES-området. Minst ett år måste dock avse Sverige.

För rätt till oavkortad folkpension krävs antingen 40 bosättningsår mellan 16 och 64 års ålder eller 30 år med pensionspoäng. Om antalet år är färre reduceras folkpensionen med 1/40 respektive 1/30 för varje år som fattas. Folkpensionen beräknas efter den alternativa regel som är fördelaktigast för den försäkrade.

Folkpension i form av förtidspension utges på grundval av den bosättningsstid som kan tillgodoräknas den pensionsberättigade t.o.m. året före pensionsfallet. Som bosättningsstid tillgodoräknas även på visst sätt tiden därefter t.o.m. det år han eller hon fyller 64 år (framtida bosättningsstid).

Utöver tid med faktisk bosättning i Sverige kan en försäkrad dessutom tillgodoräknas bosättningsstid enligt ett relativt stort antal specialregler. Dessa har tillkommit för att lösa specifika problem som i annat fall hade funnits för olika grupper.

Folkpensionens ersättningsnivå är beroende av civilstånd och motsvarar för en ensamstående försäkrad 90 procent av prisbasbeloppet (2 768 kr per månad 2001) och för gift försäkrad 72,5 procent av prisbasbeloppet (2 229 kr per månad 2001). Enligt AFL skall gift pen-

sionsberättigad, vilken stadigvarande lever åtskild från sin make, likställas med ogift pensionsberättigad, om inte särskilda skäl föranleder annat. Med gift pensionsberättigad likställs pensionsberättigad, som stadigvarande sammanbor med annan, med vilken den pensionsberättigade har varit gift eller har eller har haft barn. Av lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap följer att två personer av samma kön som registrerat partnerskap skall betraktas som makar.

Till en förtidspensionär som helt saknar eller har låg ATP utbetalas även pensionstillskott. Maximalt pensionstillskott motsvarar 112,9 procent av prisbasbeloppet (3 472 kr per månad 2001). Pensionstillskott avräknas krona för krona mot ATP och pension enligt utländsk lagstiftning. Den garanterade minimipensionen för en ensamstående förtidspensionär utgör därmed 2,029 prisbasbelopp och för en gift förtidspensionär 1,854 prisbasbelopp. Till detta kommer de skattefördelar som SGA medför.

4.3 Tilläggspension – ATP

Inkomst av förvärvsarbete och ersättningar som träder i stället för förvärvsinkomst är pensionsgrundande. Den sammanlagda inkomsten måste emellertid uppgå till minst 27 procent av det för året gällande prisbasbeloppet för att pensionsgrundande inkomst skall beräknas. Vid beräkning av pensionsgrundande inkomst skall vidare ett belopp avräknas som motsvarar den allmänna pensionsavgift (f.n. 7 procent) som debiteras på inkomst av anställning och annat förvärvsarbete. Vid beräkning av pensionsgrundande inkomst bortses från förvärvsinkomster till den del dessa överstiger högst sju och en halv gånger det vid årets ingång gällande prisbasbeloppet.

Pensionsgrundande inkomst kan beräknas fr.o.m. det år en person fyller 16 år t.o.m. det år han eller hon fyller 64 år. För varje år med sådan inkomst beräknas pensionspoäng. Med ledning av redan intjänade pensionspoäng beräknas den pensionspoäng som det antas att den försäkrade skulle ha fått om han eller hon inte hade förtidspensionerats. Denna s.k. antagandepoäng ligger sedan till grund för beräkningen av ATP.

I bestämmelserna om antagandepoäng finns begreppet pensionsfall. Enligt förarbetena till AFL anses ett pensionsfall ha inträffat vid den tidpunkt då nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga har nått det stadium när det gäller grad och varaktighet som förutsätts för rätt till förtidspension eller sjukbidrag. Pensionsfallsåret är således det år då arbetsförmågan har blivit nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan betraktas som varaktig eller väntas bli bestående avsevärd tid.

Antagandepoäng beräknas för åren fr.o.m. pensionsfallsåret t.o.m. det år den försäkrade fyller 64 år under förutsättning att den försäkrade antingen har en sjukpenninggrundande inkomst vid tidpunkten för pensionsfallet, som vid årets början uppgick till lägst det gällande prisbasbeloppet, eller också kan tillgodoräkna sig pensionspoäng för åtminstone två av de fyra senaste åren före pensionsfallsåret.

Antagandepoäng beräknas antingen som medeltalet av de två högsta poängtalerna under de fyra åren närmast före pensionsfallet eller som

medeltalet av den bästa hälften av de faktiska poängförvärven under samtliga år t.o.m. året närmast före pensionsfallet, den s.k. alternativregeln. Den antagandepoäng som ger det för den enskilde mest gynnsamma utfallet används.

Alla personer som tillgodoräknats pensionspoäng är försäkrade för ATP, oberoende av deras nationalitet eller bosättningsland. Det innebär bl.a. att ATP kan beviljas oberoende av var i världen en person är bosatt. Den som har tillgodoräknats pensionspoäng för minst tre år har rätt till ATP. När det endast finns ett eller två år med poäng kan man med stöd av förordningen (EEG) nr 1408/71 lägga samman år med pensionspoäng med försäkringsperioder som har fullgjorts i ett annat EU/EES-land och på så sätt komma upp i tre år och få rätt till ATP. Det krävs 30 år med pensionspoäng för oducerad ATP. För att uppfylla 30-årsregelns krav får föräldrar dessutom räkna år då de vårdat barn som är yngre än tre år, s.k. vårdår. För den som har färre än 30 poängår minskar pensionen proportionellt med 1/30 för varje år som fattas.

Förtidspension i form av ATP beräknas efter i princip samma regler som gäller för ålderspension i form av ATP. Pensionen bestäms till produkten av prisbasbeloppet och 60 procent av medelpoängen. Medelpoängen är medeltalet av de 15 högsta pensionspoängen inklusive antagandepoäng eller samtliga poäng inklusive antagandepoäng när antalet poängår är färre än 15 år.

Vid övergång från sjukbidrag till förtidspension fastställs inte något nytt pensionsfallsår utan det är det år som tillämpats vid beräkningen av sjukbidraget som används även vid beräkningen av förtidspensionen.

Förtidspension i form av ATP beviljas och betalas ut även vid bosättning utomlands.

4.4 Vårdbidrag och handikappersättning

En förälder har enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag rätt till *vårdbidrag* för funktionshindrat barn, om barnet är under 16 år och på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder är i behov av särskild tillsyn och vård under minst sex månader eller det på grund av barnets sjukdom eller funktionshinder uppkommer merkostnader. För barn som vistas på institution eller enskilt hem genom samhällets försorg, kan för den tid barnet vistas hemma under vissa förutsättningar utbetalas s.k. ferievårdbidrag. Vårdbidrag utbetalas allt efter tillsyns- och vårdbehovets omfattning och merkostnadernas storlek som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån. Helt vårdbidrag utgör 2,50 prisbasbelopp. Förmånen är skattepliktig och pensionsgrundande, men viss del av vårdbidraget kan fastställas som skattefri ersättning för merkostnader.

En försäkrad som fyllt 16 år och som före fyllda 65 år för avsevärd tid fått sin funktionsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han eller hon i sin dagliga livsföring behöver mer tidskrävande hjälp av annan eller för att kunna förvärvsarbeta behöver fortlöpande hjälp av annan eller på annat sätt behöver vidkännas betydande merutgifter på grund av sitt funktionshinder har rätt till *handikappersättning*. Studier som kan

berättiga till studiestöd enligt studiestödslagen (1973:349) likställs i detta sammanhang med förvärvsarbete.

Handikappersättning kan begränsas till viss tid och utges med belopp som för år räknat motsvarar 69 procent, 53 procent eller 36 procent av prisbasbeloppet. Handikappersättning till blinda, döva eller gravt hörsel-skadade utges alltid med en viss garanterad nivå.

4.5 Särskilt grundavdrag för folkpensionärer – SGA

Folkpension, ATP och pensionstillskott utgör skattepliktig förvärvsinkomst. Vid skatteberäkningen har den som har haft folkpension under året rätt till ett särskilt grundavdrag (SGA) som för den med låga pensionsinkomster leder till lägre skatt än vad som skulle ha gällt om det vanliga grundavdraget tillämpats.

En förutsättning för rätt till SGA är att den skattskyldige har folkpension som uppgår till minst 6 000 kronor eller minst 20 procent av den sammanlagda inkomsten. Som folkpension räknas även pensionstillskott, ATP som föranlett avräkning av pensionstillskott samt viss utländsk pension. Som mest kan SGA år 2001 uppgå till 55 900 kronor för en ogift pensionär och 49 500 kronor för en gift. Dessa belopp motsvarar summan av hel folkpension och fullt pensionstillskott för en ålderspensionär. SGA är dock i många fall betydligt lägre än det maximala beloppet då det inte får överstiga folkpensionen och pensionstillskottet eller ATP-pensionen som reducerat pensionstillskottet. Däremot påverkas SGA i regel inte av inkomster av förvärvsarbete.

För den som var folkpensionär vid utgången av året före beskattningsåret reduceras SGA, om summan av den skattskyldiges pensionsinkomster och eventuell arbetsskadelivränta överstiger de ovan angivna maximala avdragen på 55 900 respektive 49 500 kronor. Vid beräkningen av pensionssumman skall dock inte pension som utges på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkringar eller från pensionsparkonto medräknas.

4.6 Försäkringstillhörighet

Den svenska socialförsäkringen har fram till utgången av 2000 byggt på principen att försäkrade är personer som är bosatta här i landet. Sådan bosättning gav rätt till bl.a. folkpension. För rätt till vissa andra förmåner krävdes därutöver också förvärvsarbete. Detta gällde t.ex. sjukpenning och i princip även ATP. Enligt socialförsäkringslagen (1999:799), som trädde i kraft den 1 januari 2001, är rätten till socialförsäkringsersättning beroende av om en person är bosatt i Sverige eller förvärvsarbetar här.

Den som arbetar i Sverige omfattas av den *arbetsbaserade försäkringen* oberoende av var han eller hon är bosatt. Med arbete i Sverige avses förvärvsarbete i verksamhet här i landet. Vissa undantagsregler finns.

För en arbetstagare gäller den arbetsbaserade försäkringen från och med den första dagen av anställningstiden. För andra, dvs. egenföretagare och uppdragstagare, gäller försäkringen från och med den dag arbetet har påbörjats.

Den arbetsbaserade försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (*efterskyddstid*). Försäkringen upphör tidigare om den enskilde påbörjat arbete i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl.

Om en förmån som omfattas av försäkringen, t.ex. sjukpenning, utges när försäkringen skall upphöra, fortsätter försäkringen att gälla under den tid den förmånen eller någon annan arbetsbaserad förmån utges. Försäkringen fortsätter också att gälla under tid då personen bedriver vissa studier eller är arbetslös och är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten samt aktivt söker arbete. Vid förvärvsavbrott på grund av graviditet, föräldraledighet eller totalförsvartjänst fortsätter försäkringen att gälla under i princip motsvarande tid som i dag (s.k. SGI-skyddade tider). För biståndsarbetare m.fl. gäller särskilda efterskyddsregler.

Den som är bosatt i Sverige enligt socialförsäkringslagen är försäkrad för *bosättningsbaserade* förmåner. En person skall anses vara bosatt här om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte om särskilda skäl talar emot det. En i Sverige bosatt person som lämnar landet skall fortfarande anses bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Särskilda regler gäller för statsanställda, diplomater m.fl., biståndsarbetare m.fl., utlandsstuderande m.fl. samt deras familjemedlemmar. Dessa regler innebär att personer som lämnat Sverige under vissa förhållanden ändå anses bosatta här.

Har rätten till bosättningsbaserade förmåner upphört, får förmånen efter ansökan hos försäkringskassan fortsätta att utges om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

Den, som enligt förordningen (EEG) nr 1408/71 omfattas av lagstiftningen i en annan stat, är inte försäkrad för sådana förmåner som motsvaras av förmåner som avses i förordningen. Gemenskapsrätten inom EU/EES eller avtal om social trygghet som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i socialförsäkringslagen.

5 Allmänna utgångspunkter

5.1 Riksdagsbeslut m.m.

Den 1 januari 2001 har samtliga delar av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) och lagen (1998:702) om garantipension trätt i kraft utom den automatiska balanseringen. Därmed är reformeringen av ålderspensionssystemet i huvudsak genomförd. Det nya ålderspensionssystemet innebär helt nya principer för såväl beräkning av förmånerna som finansieringen av dessa. Den inkomstgrundade ålders-

pensionen kommer – till skillnad från vad som gäller i tilläggs-pensionssystemet med dess 15/30-regel – att baseras på hela livsinkomsten och beräknas på inkomster från den första kronan. Det nuvarande grundskyddet i form av folkpension och pensionstillskott kommer vidare att ersättas med en garantipension som avräknas mot den inkomstgrundade pensionen. Garantipensionsnivån är avpassad till att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) samtidigt avskaffats.

Eftersom beräkningen av förtidspension i dag bygger på bestämmelserna om tilläggs-pension (ATP) och folkpension, har det varit nödvändigt att även föreslå ändringar i reglerna för beräkning av förtidspension i ett reformerat system fr.o.m. 2003.

De principer för en reformering av förtidspensionssystemet som riksdagen antog våren 1998 (prop. 1997/98:111, bet.1997/98:SfU11, rskr.1997/98:237) utgör den viktigaste utgångspunkten för regeringens förslag. Regeringen har dock i tre avseenden funnit att det föreligger mycket starka skäl att frånga de antagna principerna. För det *första* föreslås att garantiersättningens storlek liksom i dag skall vara beroende av tillgodoräknad försäkringstid. I princip innebär detta att gällande regler om minst 40 års försäkringstid även fortsättningsvis föreslås gälla för rätt till oavkortad garantiersättning. Den *andra* avvikelserna är att tidsbegränsad ersättning skall kunna beviljas även i det reformerade systemet vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga. För det *tredje* förslås att garantinivån skall vara oberoende av den försäkrades civilstånd. Skälen till dessa avvikelser kommer att behandlas mer utförligt under respektive avsnitt.

Enligt riktlinjepropositionen skall den reformerade förtidspensionen innehålla en väl avvägd balans mellan målen att ge ekonomisk trygghet och att stimulera till eget arbete. Vidare bör systemet innebära möjligheter för förtidspensionärer att leva ett aktivt liv. Ersättningen skall inte längre vara en del av pensionssystemet utan ingå i sjukförsäkringen. Därmed skapas en finansiellt sammanhållen försäkring som innefattar alla ersättningsfall på grund av sjukdom och annan nedsättning av den fysiska eller psykiska arbetsförmågan, oavsett varaktighet. Försäkringen skall bygga på principen om ersättning för inkomstbortfall och baseras på en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om nedsättningen av arbetsförmågan inte inträffat. Till grund för uppskattningen skall inkomsterna åren närmast före försäkringsfallet användas. För den som före försäkringsfallet saknat eller har haft låga förvärvsinkomster skall den inkomstrelaterade ersättningen kompletteras med ett grundskydd som utformas med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå. Den garanterade nivån bör säkerställa att alla försäkrade som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard. Den inkomstrelaterade ersättningen skall finansieras genom sjukförsäkringsavgifter och grundskyddet med allmänna skattemedel. Den inkomstrelaterade ersättningen skall grunda ålderspensionsrätt. De personer som vid ikraftträdandet av det nya systemet uppbär förtidspension eller sjukbidrag skall få sina förmåner omvandlade till inkomstrelaterad ersättning och garantiersättning på ett sådant sätt att det ekonomiska utfallet i princip blir oförändrat.

Av betydelse för utformningen av det reformerade förtidspensionssystemets regelverk är också den socialförsäkringslag (1999:799) som

trätt i kraft den 1 januari 2001. Enligt denna delas socialförsäkringen in i en bosättningsbaserad försäkring som avser garantibelopp och bidrag samt en arbetsbaserad försäkring som avser inkomstförlust.

Även reglerna i förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen har påverkat det föreslagna regelverkets utformning.

5.2 Stimulans till arbete och ett aktivt liv

Som framgår av riktlinjepropositionen skall den reformerade förtidspensionen innehålla en väl avvägd balans mellan målen att ge ekonomisk trygghet och att stimulera till eget arbete. Ett steg att nå målet har tagits i och med att reglerna om vilande förtidspension trätt i kraft den 1 januari 2000. Reglerna innebär att en försäkrad under viss tid kan göra arbetsförsök utan att han eller hon riskerar att rätten till förtidspension går förlorad. Regeringen följer noga utvecklingen av denna reform och i januari 2001 fanns drygt 700 personer med vilande förtidspension registrerade. Sådana vilanderegler föreslås även bli införda i det reformerade systemet.

Vidare anges i riktlinjepropositionen att det reformerade systemet bör innebära möjligheter för förtidspensionärer att leva ett aktivt liv. Det är mot denna bakgrund regeringens förslag om aktiviteter för de yngre försäkrade skall ses.

Förslagen i övrigt i denna proposition rör beräkningen av förmånerna i det reformerade förtidspensionssystemet samt hur de befintliga förtidspensionärernas ersättning skall beräknas efter ikraftträdandet av det nya systemet den 1 januari 2003.

Regeringen ser mycket allvarligt på att sjukfrånvaron och förtidspensioneringen har ökat mycket kraftig under de senaste åren. Regeringen har därför inlett en omfattande översyn av orsakerna till den ökade ohälsan i arbetslivet och en särskild utredare har fått i uppdrag att utarbeta förslag till en samlad handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. Utgångspunkterna för arbetet skall bl.a. vara att samhällets insatser skall genomsyras av arbetslinjen, dvs. arbete skall löna sig. Utredaren skall därför undersöka vilka aktiva åtgärder som kan genomföras för att undvika sjukdom och skada och för att sjukskrivna och förtidspensionerade skall kunna återgå till arbetslivet. Senast den 15 december 2001 skall utredaren redovisa åtgärder på längre sikt.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen inte några ändringar nu av regelverket i övrigt t.ex. rätten till ersättning, rehabilitering, ansökan om förmån, anmälnings- och uppgiftsskyldighet, utgivande av ersättning, beslutsfattande eller processuella regler.

5.3 Samhällsutvecklingen m.m.

För försäkrade i åldrarna 16–29 år med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan har även andra utgångspunkter påverkat reformeringen av systemet. Härmed avses inte minst samhällsutveck-

lingen, som för de yngre bl.a. inneburit att skoltiden förlängts. Det har i sin tur inneburit att inträdet på arbetsmarknaden för de allra flesta numera sker betydligt senare än vid 16 år, som är den nedre åldersgränsen för inträde i dagens förtidspensionssystem.

Försäkringens utformning för de yngre åldersgrupperna har behandlats under många år av olika utredningar. En utgångspunkt för flera förslag har varit att habilitering och rehabilitering av yngre funktionshindrade personer i regel måste ses i ett längre tidsperspektiv. Det har från flera utredningar framförts oro för att förtidspensionering i unga år av funktionshindrade kan komma i konflikt med samhällets strävan att förbättra förutsättningarna för dessa att kunna leva ett aktivt liv och ta till vara möjligheterna till individuell utveckling. Olika utredningar har lagt fram förslag under både 1980- och 1990-talen bl.a. om höjd ålder för förtidspension, dock utan att detta resulterat i några förändringar.

I de två departementspromemoriorna Sjukersättning i stället för förtidspension och Aktivitetsersättning (Ds 2000:39 respektive Ds 2000:40) med förslag till hur förmånssystemet vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad arbetsförmåga skall vara utformat, har framhållits det angelägna i att försäkringen på ett uttalat sätt bejaktar och stimulerar yngre ersättningsberättigade personer att ägna sig åt habiliterande och rehabiliterande aktiviteter av olika slag. Ett sådant förhållningssätt bör bidra till att utvecklingsmöjligheterna tas till vara på bästa sätt. Det är också principiellt viktigt att det görs klart för såväl den enskilde som samhället i sin helhet att ingen skall behöva bli pensionerad i mycket unga år, innan omfattande insatser har gjorts för att så långt det är möjligt ta tillvara kapacitet och utvecklingsmöjligheter bland unga som är svårt sjuka eller funktionshindrade. Remissvaren på denna punkt stöder ett sådant synsätt och därmed behovet av att ge försäkringen en annan utformning och inriktning än den nuvarande.

Regeringen ställer sig bakom den principiella uppfattningen, som bl.a. framförts av flera utredningar, att det är nödvändigt att företa en höjning av gällande 16-årsgräns för rätt till ersättning vid långvarigt – minst ett år – nedsatt arbetsförmåga. Detta ställningstagande grundas främst på det faktum att från dagens försäkringssystem lämnas ersättning i form av förtidspension och sjukbidrag till unga personer som inte nått upp till den ålder då långsiktig försörjning genom förvärvsarbete i praktiken normalt sett förekommer. En viktig utgångspunkt för reformeringen av systemet är därför att denna nedre gräns flyttas fram till halvårsskiftet det år en person fyller 19 år. Det är också viktigt att den ersättning som då skall kunna utges kombineras med en medverkan i olika aktiviteter i syfte att ta tillvara den enskildes möjligheter till utveckling och arbete under ungdomsåren. Det leder fram till bedömningen att en särskild ersättning skall gälla för de yngre åldersgrupperna, att denna ersättning skall var tidsbegränsad och kunna utbetalas längst till dess en person fyller 30 år.

Socialförsäkringssystemet kan och skall öppna möjligheter för en positiv utveckling för unga personer, men kan givetvis inte ensamt ta ansvar för att också realisera målet om aktivitet och självständighet hos de enskilda individerna. Här krävs helt naturligt att – förutom initiativ av individerna själva – andra delar av samhället utvecklar de övriga insatser som behövs för att de ersättningsberättigade i största möjliga utsträck-

ning skall kunna ges likvärdiga villkor som gäller för andra att även på lång sikt kunna leva ett aktivt och självständigt liv.

Sammanfattningsvis leder detta således fram till att regelverket för personer under 30 år med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan i vissa avseenden behöver ges en något annorlunda utformning än vad som bör gälla för personer i åldrarna 30–64 år.

5.4 Namnfrågan m.m.

Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna m.m. bör det som i dag är förtidspension göras till en del av sjukförsäkringen. Mot denna bakgrund bör begreppet förtidspension utmönstras.

Regeringen föreslår att begreppet *sjukersättning* används för ersättning vid medicinskt orsakad långvarig eller varaktig arbetsförmåga. Den nuvarande benämningen är förtidspension. Till den vars arbetsförmåga är nedsatt minst ett år men inte varaktigt utges *tidsbegränsad sjukersättning*. Här är den nuvarande beteckningen sjukbidrag.

Två typer av sjukersättning föreslås – dels *inkomstrelaterad sjukersättning*, dels sjukersättning i form av *garantiersättning*.

För försäkrade som vid ikraftträdandet av de nya beräkningsreglerna år 2003, uppbär förtidspension eller sjukbidrag sker en justering av bruttoersättningen med anledning av att det särskilda grundavdraget (SGA) avskaffas. Detta sker genom ett särskilt justeringsbelopp. Den totala förmånen efter omvandlingen utgörs av *inkomstrelaterad ersättning + garantiersättning + justeringsbelopp*.

För försäkrade i åldrarna 19–29 år föreslås att begreppet *aktivitetsersättning* införs i stället för förtidspension och sjukbidrag. Några remissinstanser har varit tveksamma till benämningen men flera har framhållit att namnändringen är positiv. I konsekvens med vad som föreslagits för sjukersättning skall det finnas inkomstrelaterad aktivitetsersättning och aktivitetsersättning i form av *garantiersättning*.

Som en följd av namnbytet föreslås att begreppet pensionsfall skall bytas ut mot begreppet *försäkringsfall*.

I det avsnitt som rör internationella förhållanden används det i sådana sammanhang vedertagna begreppet *invaliditetsersättning* för att beskriva ersättningar som utges enligt utländsk lag till personer som är långvarigt eller varaktigt sjuka eller funktionshindrade.

5.5 Bostadsstödet

Denna proposition innehåller inte något förslag om hur bostadsstödet skall utformas för de personer som kommer att uppbära sjukersättning eller aktivitetsersättning. I de två departementspromemorior som närmast ligger till grund för denna proposition (Ds 2000:39 och Ds 2000:40) redovisades vissa riktlinjer för det framtida bostadsstödet. De synpunkter som framfördes på dessa riktlinjer vid remissbehandlingen av promemoriorna ingår i det underlag som kommer att beaktas vid utarbetandet av en proposition om det samlade bostadsstödet till pensionärer m.fl.,

vilken skall redovisas under våren 2001. Därefter avses en proposition Prop. 2000/01:96 kunna föreläggas riksdagen före sommaren 2001.

6 Grundläggande bestämmelser

6.1 Bibehållen tidsbegränsad ersättning

Regeringens bedömning: I sjukersättningsystemet bör det även fortsättningsvis finnas en tidsbegränsad ersättning till den vars arbetsförmåga inte är varaktigt nedsatt men där arbetsoförmågan kan antas bli bestående minst ett år.

Promemorians (Ds 2000:39) förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: En försäkrad vars arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel kan beviljas förtidspension om nedsättningen av arbetsförmågan kan anses varaktig. Kan arbetsförmågan inte anses varaktigt nedsatt, men kan den antas bli bestående för avsevärd tid, har den försäkrade rätt till tidsbegränsat sjukbidrag. Förtidspension och sjukbidrag utges som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån beroende på arbetsförmågans nedsättning. Den medicinska faktorn som grundar rätt till förtidspension eller sjukbidrag kan vara en kroppslig eller psykisk sjukdom eller ett följdtilstånd efter sjukdom. Den kan även vara ett medfött funktionshinder.

Regeringen anser inte att det finns skäl att föreslå några förändringar beträffande arbetsförmågebedömningen i ovan redovisade bestämmelse med anledning av den reformering av förtidspensionssystemet som nu är aktuell.

Förtidspensionsutredningen lämnade i betänkande Ohälsöförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166) förslag till ersättning vid långvarig men inte varaktig arbetsoförmåga, den s.k. långtidssjukpenningen. Efter att förslagen remissbehandlats fann regeringen i riktlinjepropositionen att även många detalj- och följdfrågor behövde utredas ytterligare, utöver de mer principiella frågorna om utformning av ersättningsunderlaget till ersättning vid långvarig men inte varaktig arbetsoförmåga och övergången från vanlig sjukpenning. Regeringen lämnade därför inga förslag men uttalade att det som i dag är sjukbidrag i framtiden skulle tillhöra sjukpenningförsäkringen, dvs. förmånen vid långvarig men inte varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga skulle bli en dag ersättning. Dessutom skulle det liksom i dag finnas ett grundskydd för den som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning.

Mot bakgrund av den kritik som vissa remissinstanser hade anfört mot Förtidspensionsutredningens förslag om långtidssjukpenning, skulle det vid den fortsatta beredningen tas fram förslag till ett annat system för

ersättning vid långvarig men inte varaktig medicinskt orsakad arbetsförmåga.

Det genomförda utredningsarbetet, som redovisats i departementspromemorian Sjukersättning istället för förtidspension (Ds 2000:39), har visat att regelsystemet för den inkomstrelaterade ersättningen skulle bli tekniskt komplicerat, svåröverskådligt och svårt att förstå, om kravet på likabehandling av alla försäkrade skulle upprätthållas. Dessutom skulle systemet kräva en omfattande administration. Utredningen visade också att det inte var möjligt att inom sjukpenningförsäkringens ram konstruera ett sådant ersättningssystem. Problemet var att förena de två i grunden oförenliga systemen – ett där arbetsförmågans nedsättning skall prövas i princip dag för dag, dvs. sjukpenning, med ett där arbetsförmågans nedsättning är beroende av en viss varaktighet, dvs. minst ett år. Dessutom visade utredningen att det inte är helt oproblematiskt att grunda ersättning under mycket långa perioder enbart på sjukpenninggrundande inkomst, vilket skulle bli fallet om sjukbidraget togs bort och ersattes med sjukpenning. Ett underlag för ersättningen som består av tidigare inkomster bedömdes kunna ge ett mer rättvisande mått på inkomstbortfallet vid längre ersättningsperioder.

De farhågor som framförts beträffande sjukbidragets s.k. inlåsnings-effekt borde, enligt uttalanden i departementspromemorian, inte överdrivas. Frågan om arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser och annan aktivitet behöver inte vara avhängig av att ersättning utges i form av dag-ersättning utan sådana insatser kan och bör även kombineras med en tidsbegränsad sjukersättning. Införandet av vilande förtidspension har dessutom öppnat nya möjligheter med ett mer flexibelt system som underlättar övergången från sjukersättning till arbete.

Ett annat viktigt motiv för att behålla en tidsbegränsad periodiserad ersättning var, enligt departementspromemorian, att man därigenom löser komplikationerna i förhållande till angränsande ersättningssystem. Det gäller bl.a. samordning med livräntor, rätten till fortsatt handikapp-ersättning samt inte minst till bostadsstöd. Dessa ersättningar låter sig inte på något enkelt och logiskt sätt förenas med en ersättning som utges dag för dag, dvs. sjukpenning.

Mot bakgrund av vad som framkommit vid den fortsatta beredningen av riktlinjepropositionen, bedömer regeringen att övervägande skäl talar för att behålla en tidsbegränsad ersättningsform för försäkrade vars medicinskt orsakade arbetsförmåga kan antas bestå i minst ett år men inte varaktigt.

Därutöver föreslår regeringen nedan att försäkrade i åldern 19–29 år, som är långvarigt arbetsförmögna av medicinska orsaker, skall kunna beviljas aktivitetsersättning som alltid är tidsbegränsad (avsnitt 6.3).

6.2.1 Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning

Regeringens förslag: För att en person skall ha rätt till inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning skall han eller hon vara försäkrad för sådan förmån enligt socialförsäkringslagen (1999:799) vid den tidpunkt då försäkringsfallet inträffar och senare. Den som arbetar i Sverige skall vara försäkrad för inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning.

Försäkringen för inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning skall upphöra att gälla ett år efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (*efterskyddstid*).

Den som inte är försäkrad för arbetsbaserade förmåner vid tidpunkten för försäkringsfallet, men som då får t.ex. vårdbidrag som inte enbart avser merkostnader, dagpenning från arbetslöshetskassa och utbildningsbidrag för doktorander skall vara försäkrad för inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget om förlängning av den generella efterskyddstiden tillstyrks av *Riksförsäkringsverket*, *De Handikappades Riksförbund* och *Riksförbundet för hiv-positiva*. *Statskontoret* konstaterar att efterskyddstidens längd innebär en försämring jämfört med nuvarande system. *Privattjänstemannakartellen (PTK)* och *Svenska Akademikers Centralorganisation (SACO)* avstyrker förslaget med motiveringen att det måste vara möjligt att bedriva högre studier eller kompetensutveckling mer än ett år utan att falla ur försäkringen. Den som är försäkrad när studierna påbörjas bör också vara fortsatt försäkrad.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de principer som har fastlagts i riktlinjepropositionen skall förtidspensionen göras till en del av sjukförsäkringen. För att förtidspensionens funktion som riskförsäkring skall gälla, bör i princip ersättningens storlek vara oberoende av hur länge en individ varit ansluten till försäkringen eller betalat avgifter till försäkringen. Till skillnad från vad som gäller enligt reglerna för tilläggs-pension (ATP) med antagandepoängsberäkning, bör den antagna inkomsten, som skall ligga till grund för den inkomstrelaterade ersättningen, direkt bestämma ersättningens storlek.

De antagna principerna innebär att rätten till inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning blir beroende av aktuell försäkring vid tidpunkten för försäkringsfallet och inte av tidigare försäkringstid eller intjänade rättigheter. För rätt till inkomstrelaterad ersättning krävs dock att den försäkrade tillgodoräknats minst ett år med pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp av förtidspension under ramtiden (avsnitt 8.2). ATP-systemet däremot är en kombination av inkomstbortfallsförsäkring och intjänad rättighet i form av tillgodoräknade pensionspoäng och framtida beräknade inkomst. Till följd av detta är den som är försäkrad för arbetsbaserade förmåner, eller kan härleda rätt till ATP från ett tidigare arbete i Sverige, försäkrad för ATP i

form av förtidspension, oberoende av var i världen han eller hon är bosatt eller arbetar.

I och med att ersättningen till långvarigt sjuka eller funktionshindrade personer skall ingå som en del av sjukförsäkringssystemet, är det logiskt att byta ut det nuvarande begreppet pensionsfall mot begreppet försäkringsfall. Innebörden är dock avsedd att vara oförändrad. Tidpunkten för försäkringsfallet infaller därmed då den försäkrades nedsättning av arbetsförmågan nått den grad och varaktighet som krävs för rätt till sjukersättning tills vidare eller tidsbegränsat eller till aktivitetsersättning.

Socialförsäkringslagen indelar socialförsäkringarna i dels en arbetsbaserad dels en bosättningsbaserad försäkring. Ett grundläggande villkor för att en person skall tillhöra den arbetsbaserade försäkringens personkrets är att han eller hon förvärvsarbetar i Sverige. Den arbetsbaserade försäkringen avser inkomstförluster. Liksom förtidspension i form av ATP, sjukpenning m.fl. inkomstbortfallsförsäkringar bör inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning bedömas som arbetsbaserade förmåner, som följaktligen skall upptas i 3 kap. 4 § socialförsäkringslagen bland sådana förmåner.

Efterskyddstiden

Under den tid en person förvärvsarbetar i Sverige är han eller hon försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Enligt huvudregeln i socialförsäkringslagen upphör den arbetsbaserade försäkringen att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande – den *generella efterskyddstiden*. Denna efterskyddstid är behövlig för att en person inte skall ställas utan försäkringskydd på grund av att han eller hon i samband med byte av anställning under en kort tid inte är förvärvsverksam (prop. 1997/98:119 Socialförsäkringens personkrets). Däremot har syftet inte varit att förlänga försäkringsskyddet för den som frivilligt avstår från förvärvsarbete under längre tid.

Utöver den generella efterskyddstiden gäller den arbetsbaserade försäkringen även i ett stort antal andra fall då en person inte förvärvsarbetar. Dels gäller försäkringen så länge som en arbetsbaserad ersättning utbetalas, dels så länge skyddsbestämmelserna om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i 3 kap. 5 § tredje stycket 1–6 AFL är tillämpliga. Det är då fråga om aktiviteter eller situationer som ansetts skyddsvärda eller där den enskilde utan egen förskyllan inte förvärvsarbetar. Sådana situationer är t.ex. då sjuk- eller föräldrapenning eller rehabiliteringsersättning utbetalas, under vissa förutsättningar då en person studerar eller är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande samt vid förvärvsavbrott på grund av graviditet, föräldraledighet eller pliktjänst. Genom denna bestämmelse får PTK:s och SACO:s önskemål anses vara tillgodosedda.

Det nu lagda förslaget om krav på aktuell försäkring vid tidpunkten för försäkringsfallet medför i kombination med kriterierna för att bli och förbli försäkrad för arbetsbaserade förmåner att försäkringsskyddet i vissa speciella situationer skulle bli betydligt försämrat i förhållande till vad som gäller i dagens förtidspensionssystem – om socialförsäkrings-

lagens nuvarande efterskyddsregel även skall gälla inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning.

Försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning är en renodlad försäkring mot inkomstbortfall vilket emellertid talar för att efterskyddstiden inte bör vara obegränsad, till skillnad från vad som är fallet beträffande förtidspension i form av tilläggspension. Ju längre en person är borta från arbetsmarknaden, desto mindre torde sannolikheten bli för återgång i arbete inom överskådlig tid. Med hänsyn till sjukersättningens och aktivitetsersättningens karaktär av långvarig försörjningskälla menar regeringen dock att det i fråga om dessa ersättningar är motiverat att frånga bestämmelsen om tre månaders generellt efterskydd i socialförsäkringslagen och förlänga denna tid till ett år.

Inkomstrelaterad ersättning vid speciella försäkringssituationer

Sammanfattningsvis innebär regeringens ovan redovisade förslag att en person skall vara försäkrad enligt socialförsäkringslagen för inkomstrelaterade sjukersättning och aktivitetsersättning vid tidpunkten för försäkringsfallet och senare, för att han eller hon skall ha rätt till förmånen. Vidare föreslås att det inkomstbortfall en person drabbas av med anledning av försäkringsfallet skall uppskattas med ledning av genomsnittet av hans eller hennes tidigare pensionsgrundande inkomster enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP), dvs. förutom förvärvsinkomster och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner även vissa ersättningar som är bosättningsbaserade, t.ex. dagpenning från arbetslöshetskassa, utbildningsbidrag till doktorander och vårdbidrag som inte enbart avser merkostnader (avsnitt 8.2).

Den som uppbär de i 3 kap. 13 § socialförsäkringslagen uppräknade bosättningsbaserade förmånerna är genom en undantagsbestämmelse försäkrad för inkomstgrundad ålderspension och ATP i form av förtidspension – enligt huvudregeln krävs att personen är försäkrad för arbetsbaserade förmåner för rätt till inkomstgrundad ersättning. De förmåner som räknas upp i ovan nämnda bestämmelse motsvaras av de förmåner som är pensionsgrundande enligt LIP. Det får anses motiverat att dessa bosättningsbaserade förmåner i viss utsträckning skall kunna utgöra grunden för rätt till en inkomstrelaterad ersättning även i sjukersättningssystemet. Regeringen föreslår därför att en person som *uppbär* någon av de nämnda förmånerna vid tidpunkten för försäkringsfallet skall vara försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning. Däremot bör enbart detta förhållande inte leda till att han eller hon omfattas av det förlängda försäkringsskyddet om ett år. Detta skydd gäller bara efter det att ett arbete har upphört.

Regeringens förslag: För att en person skall ha rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning skall han eller hon vara försäkrad för en sådan förmån enligt socialförsäkringslagen (1999:799) vid den tidpunkt då försäkringsfallet inträffar och senare. Den som är bosatt i Sverige skall vara försäkrad för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Integrationsverket* påpekar att förslagen står i strid med riktlinjepropositionen. Verket finner det märkligt att EU-medborgare bosatta i Sverige skall ha större rätt till ersättning än invandrade svenska medborgare. *Socialstyrelsen* anser att principen om en allmän försäkring som omfattar hela befolkningen även skall gälla ersättning till dem som har långvarig eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan. *Handikappombudsmannen* framhåller att det är principiellt fel att de som får en nedsättning av arbetsförmågan före ankomsten till Sverige inte har rätt till den garanterade nivån. Även *Handikappförbundens samarbetsorgan*, *Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna* och *Riksförbundet för hiv-positiva* är kritiska till förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 9.1 redogör regeringen för de skäl som ligger till grund för förslaget att frångå den i riktlinjepropositionen fastlagda principen att även sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning skall vara oberoende av försäkringstid. Det nu aktuella förslaget innebär dels ett krav på minst tre års tillgodoräknad försäkringstid i Sverige för att rätt till garantiersättning alls skall uppstå, dels ett krav på 40 års tillgodoräknad försäkringstid för rätt till oavkortad garantiersättning (avsnitt 9.2).

En förutsättning för rätt till ersättning är, enligt försäkringsrättsliga principer, att försäkringstagaren är försäkrad när risken materialiseras, dvs. i det här fallet då nedsättningen av personens arbetsförmåga har nått det stadium i fråga om grad och varaktighet som förutsätts för rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning. I förtidspensionssystemet fordras att en person är försäkrad i Sverige för folkpension och ATP vid pensionsfallet för att ha rätt till dessa förmåner. Ett system som inte bygger på denna grundläggande försäkringsprincip kan, enligt regeringens uppfattning, undergräva tilltron till systemets legitimitet. Som redogörs för i avsnitt 9.1 kan ett sådant system dessutom få oönskade konsekvenser både för den enskilde och för staten.

Regeringen anser därför att en nödvändig förutsättning för att en person skall kunna erhålla och behålla rätten till sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning skall vara att han eller hon är försäkrad för sådan förmån både vid tidpunkten för försäkringsfallet och senare. Samma krav som i dag gäller för rätt till folkpension i form av förtidspension, garantipension i ålderspensionssystemet och för garantipension till vuxna efterlevande föreslås alltså gälla även för sjukersättningssystemets grundskydd.

Beträffande frågan om EU-medborgares rättsliga ställning i Sverige, som Integrationsverket tar upp, gäller följande. Svenska medborgares

positiva särbehandling i socialförsäkringssammanhang har upphört att gälla i och med att socialförsäkringslagen trädde i kraft den 1 januari 2001. Motiveringen till regelförändringen är att det anses vara mer ändamålsenligt att låta svensk socialförsäkring omfatta dem som har faktisk anknytning till Sverige, såsom arbete eller bosättning, än dem som har endast en formell anknytning, såsom medborgarskap. Däremot har EU-medborgare och andra som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 en gynnad ställning i förhållande till personer som inte omfattas av denna förordning. Detta följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och att EG-reglerna därmed skall tillämpas i Sverige och i konfliktsituationer ha företräde framför nationella svenska regler.

Som tidigare redovisats indelar socialförsäkringslagen socialförsäkringarna i dels en arbetsbaserad, dels en bosättningsbaserad försäkring. Den arbetsbaserade försäkringen gäller för socialförsäkringsförmåner som täcker inkomstbortfall. Den bosättningsbaserade försäkringen avser i princip ersättningar för olika kostnader och rena bidrag. Förmåner som ges med garantibelopp skall enligt förarbetena (prop. 1997/98:119) också räknas dit.

Den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning, eller har sådan ersättning som understiger den fastställda garantinivån, skall enligt regeringens förslag ha rätt till ersättning i form av garantiersättning upp till den garanterade nivån. Garantiersättning är således inte är beroende av den försäkrades tidigare förvärvsarbete eller förvärvsinkomster. Med hänvisning till detta och till socialförsäkringslagens uppbyggnad, anser regeringen, att garantiersättning bör inordnas bland de bosättningsbaserade förmånerna i 3 kap. 1 § nämnda lag.

Det nu föreliggande förslaget, att endast den som är försäkrad vid tidpunkten för försäkringsfallet skall tillhöra den skyddade personkretsen, medför att personer som är arbetsoförmögna på grund av sjukdom eller funktionshinder redan när de bosätter sig i Sverige inte har rätt till garantiersättning.

Såväl regeringen som riksdagen har dock ansett att det är angeläget att staten tar ansvar för försörjningen av de personer som uppfyller de medicinska kriterierna och varaktighetskriterierna för rätt till förtidspension men som på grund av kraven på viss försäkringstid inte har rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning eller endast en låg sådan (prop. 1997/98:111 och 1997/98:SfU11). Regeringen utreder frågan om ersättning till denna grupp och avser återkomma till riksdagen i frågan.

Av kravet på aktuell försäkring för rätt till garantiersättning följer också att när en person bosätter sig utomlands upphör i princip rätten till förmånen. Gemenskapsrätten inom EU/EES eller avtal som Sverige ingått med andra stater kan dock medföra undantag från denna regel. Dessutom finns en bestämmelse i socialförsäkringslagen som i vissa fall kan utöka möjligheten att uppbära garantiersättning vid bosättning utomlands. Har rätten till bosättningsbaserade förmåner upphört på grund av att den enskilde inte längre anses bosatt i Sverige, får förmånen efter ansökan hos försäkringskassan fortsätta att betalas ut, om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in den. Vid skälighetsbedömningen kan enligt förarbetena (prop. 1997/98:119) bl.a. hälsoskäl beaktas.

Regeringens förslag: Personer i åldrarna 19–29 år som av medicinska skäl har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel skall ha rätt till *aktivitetsersättning* tidigast fr.o.m. den 1 juli det år 19-årsdagen infaller, om nedsättningen kan antas bli bestående under minst ett år.

Ersättningen skall kunna betalas ut under högst tre år i taget, dock längst t.o.m. månaden före den månad då den försäkrade fyller 30 år.

Promemorians (Ds 2000:40) förslag: Överensstämmer med regeringens förslag med undantag för att någon bestämd tidpunkt inte skall anges för när bedömningen av varaktigheten av arbetsförmågan skall företas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig ställer sig bakom tidsbegränsningen till längst tre år. *Socialstyrelsen* anser att det är mycket positivt med en omprövning vart tredje år varvid den enskildes situation granskas, men framhåller samtidigt att omprövningen inte får ske på sådant sätt att den stör kontinuiteten i inledda aktiviteter eller skapar oro för möjligheterna till en fortsättning. *Statskontoret* och *SACO* anser att det i vissa fall borde vara möjligt att kunna besluta om en förlängning av ersättningsperioden utan omprövning efter tre år. *RFV* och *PTK* framhåller att den föreslagna utformningen av bestämmelserna innebär att handläggningstiden hos försäkringskassan kan bli avgörande för om den försäkrade uppfyller varaktighetskravet på ett års nedsättning av arbetsförmågan för rätt till aktivitetsersättning.

Skälen för regeringens förslag: Ett särskilt försäkringsstöd föreslås för personer upp till 30 års ålder med nedsatt arbetsförmåga, oavsett om det är fråga om medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan eller – som redovisas i nästa avsnitt – att en ung person på grund av fysiskt eller psykiskt funktionshinder behöver förlängd skolgång t.o.m. gymnasienivå.

I departementspromemorian Aktivitetsersättning (Ds 2000:40) föreslås att aktivitetsersättning skall kunna beviljas om nedsättningen av arbetsförmågan kan antas bli bestående under minst ett år räknat från den tidpunkt när försäkringskassan gör bedömningen. Regeringen instämmer i vad *RFV* och *PTK* framfört mot att försäkringskassans handläggningstid av ett ärende inte skall få vara avgörande om rätt till aktivitetsersättning föreligger eller inte. Regeringen föreslår därför inte någon bestämd tidpunkt för när bedömningen av varaktigheten av arbetsförmågan skall göras.

Det råder ingen tvekan om att samhällsutvecklingen medfört ett successivt förändrat synsätt även på socialförsäkringens olika områden, något som berör alla åldersgrupper. När det gäller den grupp försäkrade som har ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga, dvs. uppstår förtidspension/sjukbidrag, är det angeläget att försäkringen verkar för aktivitet och inte ett passivt förhållningssätt. Detta gäller inte minst yngre personer som omfattas av denna försäkring.

För att kunna åstadkomma en förändring för de yngsta åldersgrupperna krävs enligt regeringens bedömning bl.a. en höjning av gällande 16-årsgräns för rätt till långvarigt försörjningsstöd av medicinska skäl. Höjningen skall således avse de åldersgrupper för vilka långsiktig

försörjning genom förvärvsarbete i praktiken normalt sett inte förekommer.

Samtliga remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorians förslag delar uppfattningen att nuvarande försäkringskydd till unga försäkrade med långvarigt nedsatt arbetsförmåga till följd av svåra funktionshinder eller långvariga sjukdomar är otidsenligt och behöver förändras och då ges en annan utformning.

Mot den bakgrunden föreslås i denna proposition en ny särskild ersättningsform för unga personer med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan i form av *aktivitetsersättning*. Denna nya ersättningsform skall stimulera till aktivitet utan att den ekonomiska tryggheten påverkas. Med hänsyn till vad som anförts i fråga om att åldersgränsen för aktivitetsersättningen bör kopplas till den tidpunkt då förvärvsarbete i praktiken normalt sett förekommer, finner regeringen det rimligt att denna gräns sätts till den 1 juli det år den försäkrade fyller 19 år. Det är i regel den tidpunkt då den grundläggande skolutbildningen är avslutad.

För att i möjligaste mån kunna tillvarata den unges möjligheter till utveckling och arbete i ungdomsåren, har regeringen gjort bedömningen att aktivitetsersättning bör kunna beviljas längst till dess en försäkrad fyller 30 år och alltid vara tidsbegränsad till längst tre år. Därefter skall en förnyad prövning av rätten till ersättningen i förekommande fall ske.

Dessutom föreslår regeringen i det följande (avsnitt 6.4) att försäkrade i åldern 19–29 år som till följd av funktionshinder inte har avslutat sin utbildning på grundskole- och gymnasienivå – så länge studierna bedrivs – skall ha rätt till aktivitetsersättning utan att den enskildes arbetsförmåga prövas i särskild ordning.

Utmärkande för aktivitetsersättningen är således att den – till skillnad från sjukersättningen – alltid skall tidsbegränsas. Enligt regeringens, och även remissinstansernas uppfattning, är det naturligt att ett reformerat ersättningssystem som skall uppmuntra till aktivitet hos dem som är ersättningsberättigade måste utgå från en förmån som är tidsbegränsad och där rätten till förmånen skall prövas på nytt med jämna mellanrum. Att, som några remissinstanser föreslagit, införa en kompletterande bestämmelse som gör det möjligt att i vissa situationer besluta om en ny ersättningsperiod, utan att någon ny prövning av ersättningsrätten företas skulle, enligt regeringens bedömning, kunna leda till svårigheter i tillämpningen. Regeringen förutsätter att försäkringskassan vid prövning av fortsatt rätt till aktivitetsersättning utifrån varje enskilt fall gör en bedömning av hur omfattande den förnyade prövningen behöver bli. Eftersom avsikten är att försäkringskassan skall följa den unge personens utveckling under perioden med aktivitetsersättning, bör kassan när en period löper ut ha hunnit bilda sig en uppfattning om huruvida det krävs kompletterande uppgifter inför ett nytt beslut om aktivitetsersättning.

Det är självfallet angeläget att ersättningsperioden i normalfallet inte blir alltför lång och att försäkringskassan, när rätten till aktivitetsersättning tidsmässigt löper ut, granskar vilka aktiviteter som den enskilde genomgått under ersättningsperioden. Det är också viktigt att försäkringskassan håller kontinuerlig kontakt med berörda kommunala myndigheter för bedömning av den enskildes situation och att lämpliga aktiviteter vidtas både i nuläget och för framtiden. Detta är nödvändigt för

kassans bedömning av om aktivitetsersättning skall beviljas även fortsättningsvis och i så fall i vilken grad samt för hur lång tid. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att det är angeläget att försäkringskassan utför en ny prövning på ett sätt som inte i onödan stör den enskilde eller skapar oro inför den framtida möjligheten till ersättning.

6.4 Aktivitetsersättning vid viss utbildning på grundskole- eller gymnasienivå

Regeringens förslag: En försäkrad i åldern 19–29 år som på grund av funktionshinder inte har avslutat sin utbildning på grundskole- eller gymnasienivå har rätt till hel aktivitetsersättning under den tid denna skolgång varar utan att hans eller hennes arbetsförmåga prövas.

Promemorians (Ds 2000:40) förslag: Överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: *Särskolans och specialskolans yrkesvalslärares intresseförening (SYVI)* uppfattar det som en felsyn att ungdomar som förväntas kunna gå ut direkt på arbetsmarknaden om de går i gymnasieskola eller motsvarande längre än till 19 års ålder erbjuds aktivitetsersättning utan prövning av den framtida arbetsförmågan. Ett kriterium för beviljande av aktivitetsersättning borde enligt *SYVI* vara att vårdbidrag utges för den aktuella personen. Om det inte är möjligt framhålls att aktivitetsersättning inte skall utbetalas till ungdomar som fortfarande går i gymnasieskolan eller motsvarande. Alternativt föreslås att åldersgränsen för aktivitetsersättning höjs till 21 år, dvs. den ålder till vilken föräldrarnas underhållsskyldighet maximalt kan utsträckas. *Centrala Studiestödsnämnden (CSN)* stöder förslaget och framhåller att det krävs en ändring i studiestödslagen så att det framgår att studiemedel inte får lämnas eller tas emot under tid då aktivitetsersättning lämnas, men, framhåller att studiehjälp bör dock kunna lämnas samtidigt som aktivitetsersättning. *RFV* anser att orsaken till ett studieavbrott vid förlängd skolgång inte skall påverka den enskildes rätt till aktivitetsersättning när dessa studier åter upptas, eftersom ett sådant resonemang är onödigt och i värsta fall kan leda till att skolgången inte fullföljs. Nästan samtliga remissinstanser som kommenterat förslaget anser att det skall vara möjligt även för personer med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan att delta i studier på eftergymnasial nivå med aktivitetsersättning. Detta motiveras med att många funktionshindrade ungdomar inte påbörjar högre studier av rädsla för att ta studielån, som de inte vet om de kan betala tillbaka eftersom de är osäkra på att klara studierna och få ett arbete efteråt. *TCO* och *PTK* anser att det kan finnas anledning att uppmuntra den aktuella gruppen till eftergymnasiala studier åtminstone under en del av studietiden, t.ex. två år.

Skälen för regeringens bedömning: En grundläggande utbildning är en förutsättning för alla för att kunna komma in på arbetsmarknaden. Ett viktigt syfte med aktivitetsersättningen är att den skall både stimulera och ge personer med funktionshinder möjlighet att skaffa sig en sådan grundläggande utbildning. Som redovisats i avsnitt 6.3 föreslås

aktivitetsersättningen omfatta utbildning till och med gymnasienivå för ungdomar tidigast fr.o.m. den 1 juli det år då de fyller 19 år.

Gymnasieskola är den utbildning som är avsedd att påbörjas av ungdomar efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. För elever i s.k. Rh-anpassad utbildning gäller att en svårt rörelsehindrad person kan påbörja utbildningen senast under första halvåret det kalenderår då han eller hon fyller 21 år.

Enligt 5 kap. skollagen (1985:1100) är en kommun skyldig att erbjuda utbildning på nationella program, specialutformade program eller individuellt program för samtliga ungdomar i kommunen som har slutfört sista årskursen i grundskolan eller motsvarande.

Gymnasieskolan omfattar tre år men utbildningstiden kan förlängas. Utbildningstiden till och med gymnasieskolan är som regel längre för en elev med funktionshinder än för andra elever. Utbildning i gymnasieskolan för elever med funktionshinder omfattar i regel minst fyra år. Enligt 9 kap. gymnasieförordningen (1992:394) bör utbildning vid riksgymnasierna i Örebro för döva eller hörselskadade elever från hela landet förlängas med ett år. Till detta kommer att utbildningen i specialskolan omfattar tio år. Det betyder att det inte är meningsfullt eller ens möjligt att försöka bedöma arbetsförmågan vid halvårsskiftet det år dessa personer fyller 19 år.

En person med funktionshinder som inte uppnått de färdigheter som normalt uppnås i grundskolan och som är bosatt i landet har fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år rätt till grundläggande vuxenutbildning. En sådan elev som genom studier i grundläggande vuxenutbildning uppnått färdigheter motsvarande grundskolan är behörig att delta i gymnasial vuxenutbildning. För personer med funktionshinder kan också folkhögskolan i en del fall vara en bra form för att inhämta gymnasieutbildningen.

Regeringen finner det skäligen att aktivitetsersättning utan prövning av arbetsförmågan kan utges till funktionshindrade personer under hela den tid som åtgår för att inhämta grundläggande kunskaper t.o.m. gymnasienivå, oavsett i vilken skolform dessa kunskaper inhämtas.

Studiehjälp lämnas till studerande i gymnasieskolan längst t.o.m. första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år. Studiemedel, som består av studiebidrag och studielån lämnas till studerande på gymnasienivå tidigast fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år. För elever i gymnasiesärskolan lämnas förlängt barnbidrag istället för studiestöd. Regeringen anser att ungdomar med funktionshinder skall ha möjlighet att slutföra utbildning som ger kompetens motsvarande gymnasienivån utan att de själva skall behöva svara för sin försörjning under tid sådan utbildning pågår, dvs. under tid som andra ungdomar kan ägna sig åt högre studier, förvärvsarbete eller liknande. Det finns annars en påtaglig risk att sådana elever avstår från att fullfölja dessa studier för att i stället kunna uppbära ersättning från försäkringen på annan grund. Regeringen delar alltså inte uppfattningen att det skulle vara en felsyn att med aktivitetsersättning göra det möjligt för yngre personer att genomgå utbildning på gymnasienivå utan att den framtida arbetsförmågan prövas.

Regeringen anser således att personer som på grund av funktionshinder behöver längre tid för utbildning, utan prövning av arbetsförmågan, bör ha rätt till hel aktivitetsersättning under den avslutande delen av den grundläggande utbildningen. Med grundläggande utbildning avses grundskola, gymnasieskola, särskola, specialskola, riksgymnasierna för döva, hörselskadade respektive svårt rörelsehindrade, grundläggande vuxenutbildning, samt gymnasial vuxenutbildning. Vid bedömning av rätt till aktivitetsersättning skall det således inte göras en prövning av personens arbetsförmåga. Det är alltså fråga om ett rent försörjningsstöd under den förlängda studietiden som kan uppkomma till följd av funktionshindret.

Det är viktigt att det görs en klar åtskillnad mellan sådana förlängningar av studierna som beror på funktionshinder och sådana som är en följd av andra skäl som inte är rent medicinska, t.ex. sociala problem, skoltrötthet och liknande. Aktivitetsersättning bör således inte utges i andra fall än där det finns ett klart samband mellan funktionshindret och behovet av förlängda studier. Detta skulle kunna tala för att aktivitetsersättning under grundutbildning endast skulle kunna komma i fråga för elever i de särskilda skolformerna. En sådan begränsning skulle dock strida mot den allmänna inriktningen som innebär att även funktionshindrade personer så långt det är möjligt skall kunna studera i de ordinarie skolformerna. Enligt FN:s standardregler om delaktighet och jämställdhet för människor med funktionsnedsättning bör utbildningen av personer med funktionshinder vara en integrerad del av den ordinarie utbildningen. Kommunerna har också en skyldighet att anpassa utbildningen så att den också passar elever med funktionshinder eller tillhandahålla särskilda stödinsatser så att eleven kan klara utbildningen inom ramen för den ordinarie utbildningen. Även om den enskilde individen har rätt att studera i särskild skolform kan han eller hon bedriva studierna i den ordinarie skolformen på hemorten för att därigenom vistas i sin hemmiljö och slippa långa resor. Det är således en allmän inriktning att elever med funktionshinder skall integreras i den ordinarie skolformen och i mindre utsträckning hänvisas till särskilda skolformer som i många fall är belägna i annan kommun.

Mot denna bakgrund finner regeringen det inte motiverat att begränsa rätten till aktivitetsersättning under grundläggande utbildning för elever som, efter halvårsskiftet det år 19-årsdagen infaller, går i de i särskilda skolformer som är organiserade i fler läsår än normalt. I de fall studierna bedrivs i de ordinarie skolformerna krävs emellertid en noggrann prövning av rätten till aktivitetsersättning i det enskilda fallet. För rätt till aktivitetsersättning skall vid denna prövning ha framkommit att den förlängda skolgången har ett konstaterat, direkt samband med ett klart påvisat funktionshinder.

Ett stort antal remissinstanser har förordat att aktivitetsersättning skall kunna utges även vid eftergymnasiala studier. Regeringen har förståelse för dessa synpunkter, men är nu inte beredd till ett ställningstagande eftersom frågan kräver utredning och en samlad bedömning, inte minst mot bakgrund av att studiestödssystemet har reformerats.

Regeringens förslag: Försäkringskassan skall, i samband med att den beslutar om att bevilja en försäkrad aktivitetsersättning, undersöka om han eller hon under den tid ersättningen utges kan delta i aktiviteter som kan antas ha en gynnsam inverkan på sjukdomstillståndet eller den fysiska eller psykiska prestationsförmågan.

Om den försäkrade kan delta i aktiviteter, skall försäkringskassan i samråd med honom eller henne utarbeta en plan för sådana aktiviteter och därvid i möjligaste mån tillgodose den försäkrades önskemål.

Försäkringskassan skall verka för att de planerade aktiviteterna kommer till stånd. Kassan skall också samordna de insatser som behövs samt se till att åtgärder vidtas för att underlätta för den försäkrade att delta i aktiviteterna.

Särskild ersättning kan utges för kostnader som uppstår för den försäkrade i anledning av de aktiviteter som han eller hon deltar i.

Promemorians (Ds 2000:40) förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag för att medverka i aktiviteter enligt promemorians förslag skulle vara ett villkor för rätt till aktivitetsersättning.

Remissinstanserna: *RFV* anser att aktivitetsersättning skall innebära möjlighet och inte skyldighet för individen och är negativt till att det skall föreligga krav på individen att medverka till att klarlägga behovet av eller delta i aktivitet. *Handikappombudsmannen*, *PTK* och *SACO* är negativa till att försäkringskassan skall besluta om vilka aktiviteter som är lämpliga för den enskilde. *SoS* och *SISUS* är inte negativa till kassans planerande och samordnande funktion men förutsätter att det görs en övergripande plan för varje person liknande den individuella plan som kommunen på begäran av den enskilde är skyldig att upprätta enligt LSS. *SoS* förutsätter dessutom att försäkringskassan inrättar någon form av samrådsorgan att diskutera frågorna i. *SISUS* ser det som självklart att den enskilde skall bestämma vilken aktivitet han eller hon vill ägna sig åt. *Statskontoret* ser positivt på att försäkringskassan får ett planerings- och samordningsansvar för aktiviteterna men anser att detta borde bli aktuellt först i de fall då den ersättningsberättigade inte alls deltar i aktiviteter som kan anses vara utvecklande. *DHR* och *Förbundet unga funktionshindrade* understryker att den enskilde skall ha ett avgörande inflytande på val av aktiviteter och anser att det finns en övergripande risk att det med tiden växer fram en lista med aktiviteter som försäkringskassan skall godkänna och framhåller att försäkringskassan, för att klara sin föreslagna roll, måste tillföras resurser för kompetenshöjande åtgärder och nyanställning av personal. *HSO* ser det som naturligt att försäkringskassan får en nyckelroll. Det förutsätter emellertid att det finns kompetent personal på kassan, varför resurser behöver tillföras för att vidareutbilda och i vissa fall även nyrekrytera personal. Vidare framhålls behovet av samarbete mellan olika myndigheter samt att försäkringskassans handläggare inte får rikta in sig på den enskildes diagnos och se den som ett mått på vilka aktiviteter som är lämpliga. Även *NHR* anser det är naturligt att försäkringskassan handlägger den enskildes rätt till aktivitetsersättning men vänder sig

starkt mot den förstärkta roll som försäkringskassan förslås få vad gäller rätten att häva den enskildes rätt till ersättning, om det bedöms att den enskilde inte uppfyller kraven på aktivitet eller inte medverkar till att klarlägga sina behov av aktiviteter. *RBU* framhåller att förslaget ger uttryck för ett starkt myndighetsperspektiv och att försäkringskassan inte skall ha rollen som samordnande instans. Försäkringskassan skall finnas med i samverkan, men ett ansvar och en modell för samverkan runt unga med funktionshinder måste skapas mellan aktuella aktörer på såväl central som regional/lokal nivå. *FUB* framhåller att respekten för den enskildes självbestämmande och integritet måste vara självklar vid en bedömning av vilka aktiviteter som skall ske. Om den försäkrade har en god man är det viktigt att det tydliggörs att denne görs delaktig i arbetet med att samordna aktiviteterna. *Föreningen JAG* anser att det tydligt måste markeras i reglerna att bedömningen av lämpliga aktiviteter varsamt måste anpassas till varje individs personliga förutsättningar, eftersom t.ex. framtida förvärvsarbete för föreningens medlemmar är ett avlägset mål.

Skälen för regeringens förslag: Sedan några årtionden tillbaka har det vuxit fram en ökad insikt i samhället om behovet av en aktiv tillvaro för sjuka personer och personer med funktionshinder. Forskningen inom det medicinska området anger att förvärvsarbete eller annan aktivitet i sig ofta har en rehabiliterande verkan på sjukdomar eller i vart fall motverkar en försämring av den enskildes tillstånd medan ett passivt levnadssätt har motsatt effekt.

En tillvaro präglad av aktiviteter är på många sätt av stor betydelse för personer som av medicinska skäl bedöms sakna arbetsförmåga under överskådlig tid. För personer som i utgångsläget har mycket omfattande svårigheter i sin dagliga livsföring bör en viss aktivitet kunna betraktas som ett av kanske många steg i riktning mot ett självständigt och aktivt liv som i vissa fall kan innebära mer eller mindre omfattande kontakt med arbetslivet.

Med aktivitet avses sådana verksamheter som kan antas ha en positiv inverkan på den försäkrades sjukdomstillstånd eller fysiska eller psykiska prestationsförmåga. Aktiviteterna har således till syfte att öka förutsättningarna för att förbättra arbetsförmågan. Många gånger kan det vara fråga om habilitering eller rehabilitering i vid bemärkelse, där det inte nödvändigtvis behöver handla om omedelbart arbetslivsinriktade åtgärder. Aktiviteterna kan åtminstone inledningsvis avse att ge stöd för den enskilde att lära sig hantera sin sjukdom eller funktionshinder i vardagen. Det kan röra sig om olika typer av medicinska habiliteringsåtgärder som mer eller mindre är inriktade på att förbättra det medicinska tillståndet.

Utöver de direkta medicinska konsekvenserna får ofta sjukdomen eller funktionshindret andra följder som kan ge upphov till ytterligare stödbehov. Exempelvis kan förmågan att fungera i samhället i stort ha utvecklats långsammare än hos andra personer i samma ålder. I vissa fall kan utvecklingen av individens sociala kompetens ha blivit lidande redan från skolåldern.

Det kan vara aktuellt att på egen hand eller på annat sätt utveckla olika förmågor, kunskaper och färdigheter, t.ex. genom att delta i föreningsliv, eller att ägna sig åt någon hobby eller konstnärlig verksamhet. I andra

fall kan det vara fråga om att i första hand ägna sig åt sådant som kan betraktas som mer direkt arbetslivsinriktat, exempelvis grundläggande utbildning eller olika slag av kontakt med arbetslivet.

Regeringen är väl medveten om att de ungdomar som blir berättigade till aktivitetsersättning kommer att ha mycket skiftande hälsotillstånd och därmed utsikter till arbetsförmåga. Det innebär att dessa ungdomar har mycket olika förutsättningar att kunna försörja sig själva, att få annan kontakt med arbetslivet eller att ta tillvara sina utvecklingsmöjligheter genom att t.ex. studera. Det är därför naturligt att perioden med aktivitetsersättning kommer att se olika ut för många av de unga, eftersom det är önskvärt att tiden utnyttjas väl och aktiviteterna anpassas till förutsättningarna för var och en av dessa personer. Flera remissinstanser har framfört farhågor för att den enskilde inte skall ha tillräckligt stort inflytande över valet av passande aktiviteter och att det finns en risk att valet kommer att ske på ett rutinmässigt sätt.

Regeringen har förståelse för de synpunkter som framförts om att det inte får ställas krav på att den försäkrade skall medverka till att klarlägga behovet av eller delta i aktiviteter för att erhålla eller behålla rätten till aktivitetsersättning. För att aktiviteterna skall ge goda resultat måste den enskilde vara motiverad att genomföra dessa. Detta talar för att det inte skall ställas krav på deltagande i aktiviteter för att kunna bli beviljad aktivitetsersättning. Ett sådant krav skulle enligt regeringens uppfattning i många fall även kunna leda till svåra bedömningar av om det är rimligt att begära att den enskilde deltar i aktiviteter. Den enskildes fysiska och psykiska förutsättningar att delta i aktiviteter måste vara den avgörande faktorn för ett sådant deltagande.

Mot den bakgrunden anser regeringen att det är ett bättre alternativ att i stället föreslå en ordning som innebär att försäkringskassan skall vara skyldig att erbjuda dem som beviljas aktivitetsersättning möjlighet att delta i aktiviteter.

Det betyder att om den försäkrade önskar utnyttja försäkringskassans erbjudande skall kassan tillsammans med den försäkrade, utifrån dennes behov, önskemål och förutsättningar, planera och samordna lämpliga aktiviteter som personen kan tänka sig att ägna sig åt. Kassan skall så långt det är möjligt tillgodose den enskildes önskemål om aktiviteter, dock under förutsättning av att dessa kan antas ha en positiv inverkan på personens sjukdomstillstånd eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Oftast torde det med stor sannolikhet röra sig om kurser, dagverksamhet, föreningsverksamhet, idrottsaktiviteter och pryö. Det är därvid nödvändigt att särskilda medel skall kunna utges för kostnader som uppstår för den försäkrade i samband med de aktiviteter som försäkringskassan ansett vara lämpliga. Med hänsyn till de typer av aktiviteter som generellt sett troligen kommer att väljas, bör de kostnader för den försäkrade som uppstår i samband med aktiviteterna rimligen vara av liknande slag som sådana särskilda kostnader som kan uppkomma för den försäkrade i samband med rehabilitering. Eftersom aktivitetsåtgärder är något annat än rehabilitering kan emellertid inte uteslutas att även andra typer av kostnader än för t.ex. resor kan uppkomma för den försäkrade vid dennes deltagande i aktivitetsåtgärder. Det för dock för långt att i lag utarbeta detaljerade föreskrifter för vilka typer av kostnader som i detta sammanhang skall anses utgöra kostnad

för den försäkrades deltagande i aktiviteten. Närmare föreskrifter bör i stället lämpligen meddelas av regeringen eller Riksförsäkringsverket.

Frågan om i vilken utsträckning förvärvsarbete skall kunna förekomma i samband med aktivitetsersättning behandlas i avsnitt 10.

Det bör understrykas att eftersom det är fråga om ett deltagande i aktiviteter som bygger på frivillighet från den försäkrades sida är det inte aktuellt att införa några sanktionsbestämmelser om den försäkrade inte skulle medverka i planerade aktiviteter.

På goda grunder kan det antas att många förmånsberättigade unga personer som önskar delta i aktiviteter kommer att behöva hjälp och stöd inte bara med planeringen av sina önskade aktiviteter, utan även vid kontakterna med berörda myndigheter/organisationer för att aktiviteterna skall komma till stånd och kunna ske inom rimlig tid. Regeringen ställer sig bakom förslaget i departementspromemorian att en särskilt angiven myndighet eller organisation skall ha det slutliga ansvaret för att planera och samordna de aktiviteter som ger den enskilde bästa möjliga stöd i utvecklingsarbetet. Genom att de berörda personerna föreslås få sin försörjning under denna aktivitetsperiod i form av ersättning från den allmänna försäkringen talar, enligt regeringens uppfattning, övervägande skäl för att försäkringskassan tilldelas dessa uppgifter, något som också många remissinstanser finner naturligt. Oavsett detta skall givetvis varje berörd myndighet eller organisation ansvara för sina respektive verksamhetsområden. Detta innebär t.ex. att kommunerna inte kan frånsäga sig de skyldigheter gentemot den enskilde som följer av socialtjänstlagen eller annan lagstiftning.

Det främsta skälet bakom regeringens bedömning är att det måste ligga i försäkringens intresse att försäkrade som uppbär aktivitetsersättning erbjuds och deltar i aktiveringsinsatser, så att möjligheterna att få eller återfå arbetsförmåga tas tillvara på ett så effektivt sätt som möjligt. Regeringen förutsätter att, som Socialstyrelsen och SISUS förordat, den plan som försäkringskassan skall utarbeta för en försäkrads aktiviteter liknar den som kommunerna på begäran av den enskilde är skyldig att upprätta enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Försäkringskassan bör också, om den försäkrade medger detta och om det inte står i strid med sekretessbestämmelser e.dyl., informera kommunen om den individuella plan som görs. Det kan i anslutning härtill nämnas att försäkringskassan redan nu har till uppgift att uppmärksamma behovet av och ta initiativ till rehabilitering för alla försäkrade som uppbär ersättning för inkomstbortfall från socialförsäkringen, med undantag för föräldrapenning.

Denna för försäkringskassan nya uppgift förutsätter att det finns tillräckliga resurser med hög kompetens. Som anges i avsnitt 16.4 har regeringen för avsikt att återkomma i denna fråga.

8 Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning

Prop. 2000/01:96

8.1 Inledning

I de av riksdagen antagna riktlinjerna (prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension m.m., bet.1997/98:SfU11, rskr.1997/98:237) slås fast att det reformerade systemet inte längre skall vara en del av pensionssystemet utan skall ingå som en del i sjukförsäkringssystemet. En grundförutsättning för beräkning av inkomstrelaterad ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsförmåga är den s.k. inkomstbortfallsprincipen. Den inkomstrelaterade ersättningen skall således baseras på en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om inte nedsättningen av arbetsförmågan inträffat. Till grund för denna uppskattning skall inkomsterna åren närmast före pensionsfallet användas. I viss utsträckning innebär detta en helt ny principiell inriktning jämfört med nuvarande regler.

I riktlinjepropositionen anges vidare att den inkomstrelaterade ersättningen vid hel ersättning bör utgöra cirka 65 procent av den uppskattade inkomsten upp till ett visst tak. Antalet inkomstår som skall ligga till grund för beräkningen bör vara tillräckligt stort för att ge ett stabilt inkomstunderlag, som speglar den försäkrades förvärvsförmåga och uppnådda inkomststandard. I förhållande till dagens huvudregel för beräkning av antagandepoäng (de två bästa inkomståren av de senaste fyra) bör antalet årsinkomster som beaktas i inkomstunderlaget vara större. Det antal inkomstår som används bör dock begränsas så att endast den aktuella inkomststandard beaktas. Det bör vidare övervägas på vilket sätt år med tillfälligt höga eller låga inkomster skall hanteras i beräkningsunderlaget för att dessa inte skall få för stort genomslag på ersättningens storlek. Den antagna inkomsten bör direkt bestämma den inkomstrelaterade ersättningens storlek. Ersättningen bör således beräknas som en given andel av den antagna inkomsten, i stället för att en beräkning görs enligt ålderspensionsmodell där antagen inkomst används för åren från förtidspensioneringen fram till 65 års ålder.

Förtidspension är, som namnet anger, en form av ålderspension som den som på grund av medicinska orsaker blivit helt eller delvis arbetsförmögen kan få i förtid. Tilläggs pension (ATP) i form av förtidspension beräknas också efter i princip samma regler som gäller för beräkning av sådan ålderspension (avsnitt 4.3). Det reformerade förtidspensionssystemet där inkomstbortfallsprincipen skall gälla innebär att försäkringen i viss utsträckning får en helt ny principiell inriktning jämfört med nuvarande system, som mer kan betecknas som en kompromiss mellan ett intjänande av pensionsrätt och inkomstbortfallsprincipen. Till skillnad från ATP-försäkringen blir det reformerade systemet en ren inkomstbortfallsförsäkring (riskförsäkring). ATP-försäkringens syfte är således inte att enbart spegla det inkomstbortfall som förorsakas av den långvariga eller varaktiga arbetsförmågan. Beräkningssättet medför att ATP enligt huvudregeln grundas på de 15 bästa inkomståren av de 30 erforderliga åren. Det i sin tur får till följd att vissa grupper, främst äldre män som förvärvsarbetat lång tid, kan sägas vara överkompenserade utifrån ett inkomstbortfallsperspektiv då ATP:n grundats på gamla inkomster som

inte längre kan anses spegla den försäkrades kommande inkomstbortfall. Vissa andra grupper, främst yngre och kvinnor, bedöms däremot bli gynnade i det föreslagna sjukersättningssystemet i förhållande till ATP-systemet. Det beror bl.a. på att ersättningen i det nya systemet endast beräknas på grundval av de tre, eller för försäkrade under 30 år, alternativt de två högsta bruttoårsinkomsterna under en ramtid som varierar med den försäkrades ålder.

Det föreslagna inkomstrelaterade sjukersättningssystemet kommer alltså i högre grad än nuvarande system med förtidspension i form av ATP att anknyta till den försäkrades faktiska framtida inkomstbortfall som uppkommer vid medicinskt orsakad arbetsoförmåga. Den inkomstrelaterade sjuk- och aktivitetsersättningen kommer till skillnad från ATP att beräknas på grundval av den försäkrades hela förvärvsinkomst upp till ett visst tak och inte enbart på den del av inkomsten som överstiger ett förhöjt prisbasbelopp. Vidare föreslås den inkomstrelaterade sjuk- och aktivitetsersättningens storlek bli helt och hållet oberoende av försäkringstid, vilket, till skillnad från vad som gäller för ATP, får till följd att den s.k. 30-delsberäkningen slopas. Vidare föreslås ersättningens storlek bli helt oberoende av den försäkrades civilstånd.

En allmän obligatorisk offentlig försäkring mot bortfall av inkomster till följd av medicinskt grundad arbetsoförmåga måste av naturliga skäl grundas på en relativt schabloniserad uppskattning av inkomstbortfall, en s.k. antagandeinkomst. Möjligheterna att beakta mer individuellt betingade faktorer, som i och för sig i det enskilda fallet skulle kunna sägas tala för det ena eller andra när det gäller den enskildes faktiska inkomstbortfall, är därigenom begränsade. Det som skall utgöra utgångspunkten för uppskattningen av inkomstbortfallet vid beräkning av sjuk- eller aktivitetsersättning är enligt regeringens uppfattning i första hand inkomststandarden eller de tidigare faktiska inkomster av förvärvsarbete som en person har haft.

I det följande lämnar regeringen först förslag om vilka och hur höga inkomster som skall ligga till grund för beräkningen av inkomstrelaterad ersättning samt antalet årsinkomster som skall användas vid beräkningen (*antagandeinkomsten*). Därefter lämnas förslag om den tid som bestämmer urvalet årsinkomster från vilket man väljer ut de inkomster som direkt skall ligga till grund för beräkningen (*ramtiden*). Förslagen innefattar en avvägning mellan intresset av att uppnå ett så stabilt underlag som möjligt och intresset av att det inte bör ta alltför lång tid från inträdet på arbetsmarknaden till att ett fullgott skydd för inkomsten uppnås. Vidare lämnas förslag om ersättningsnivån, dvs. den andel av antagandeinkomsten som den inkomstrelaterade ersättningen skall uppgå till.

Regeringens förslag: Inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning skall beräknas på grundval av en antagandeinkomst. Antagandeinkomsten beräknas som genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomster som tillgodoräknats den försäkrade under en given period, som närmast föregått det år då försäkringsfallet inträffar (*ramtiden*).

För rätt till inkomstrelaterad ersättning krävs att det för den försäkrade har fastställts pensionsgrundande inkomst för minst ett år under ramtiden. I förekommande fall kan sådan rätt även grundas på minst ett år med fastställt pensionsgrundande belopp av förtidspension.

Bruttoårsinkomsten utgörs av den pensionsgrundande inkomsten med tillägg för debiterade allmänna pensionsavgifter för respektive år samt pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats vid sjuk- eller aktivitetsersättning respektive förtidspension. Det högsta belopp en bruttoårsinkomst kan tas upp till vid beräkningen av antagandeinkomst skall vara 7,5 prisbasbelopp. Bruttoårsinkomsten för respektive år räknas om med hänsyn till förändringen i prisbasbeloppet till och med det år när ersättningen skall börja utges.

Kan endast en eller två bruttoårsinkomster tillgodoräknas under ramtiden skall två respektive en bruttoårsinkomst upptas till 0 kronor.

Vid beräkning av antagandeinkomst för *aktivitetsersättning* får, om det är till fördel för den försäkrade, denna istället beräknas på genomsnittet av de två högsta bruttoårsinkomsterna under ramtiden. För det sista av åren under ramtiden får den pensionsgrundande inkomsten, om det är till fördel för den försäkrade, ersättas av den sjukpenninggrundande inkomst som gällde för den försäkrade vid tidpunkten för försäkringsfallet. Kan endast en bruttoårsinkomst tillgodoräknas under ramtiden skall en bruttoårsinkomst upptas till 0 kronor.

Den inledningsvis fastställda antagandeinkomsten skall tillämpas vid förändring av ersättningsgraden under pågående ersättningsfall.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen föreslår dessutom att alternativa beräkningsmetoder skall kunna tillämpas för antagandeinkomstberäkning för aktivitetsersättning.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* tillstyrker förslaget men föreslår att det "okända året" inom ramtiden tas med i bedömningen av rätt till och beräkning av inkomstrelaterad ersättning först när det blivit känt. *Statskontoret* anser att hänsyn inte har tagits till att alla tre ersättningsgrundande åren kan vara s.k. toppår. *Försäkringskassaförbundet* och *Svenska Akademikers Centralorganisation (SACO)* tillstyrker förslaget att tre års bruttoårsinkomster skall ingå i antagandeinkomsten. *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* förordar de mellersta fyra årsinkomsterna i storleksordning inom en ramtid av sex år. För försäkrade yngre än 26 år bör ersättningen beräknas på färre inkomstår. Nuvarande tak på 7,5 basbelopp skall behållas.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisats i avsnitt 8.1 är en grundförutsättning för beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning eller

aktivitetsersättning den s.k. inkomstbortfallsprincipen. Det föreslagna inkomstrelaterade sjukersättningssystemet kommer därmed i högre grad än nuvarande förtidspensionssystem att anknyta till den försäkrades faktiska framtida inkomstbortfall som uppkommer vid medicinskt orsakad arbetsoförmåga. Ett ersättningssystem som bygger på inkomstbortfallsprincipen förutsätter ett mått för uppskattning av just dessa inkomster, en s.k. antagandeinkomst. Denna måste av naturliga skäl grundas på en relativt schabloniserad uppskattning av inkomstbortfall. Möjligheterna att beakta mer individuellt betingade faktorer, som i och för sig i det enskilda fallet skulle kunna sägas tala för det ena eller andra när det gäller den försäkrades faktiska inkomstbortfall, är därigenom begränsade.

Det är alltså angeläget att finna ett underlag för antagandeinkomstberäkningen som är rättvisande och så stabilt som möjligt och att detta bygger på objektiva konstaterbara faktorer som begränsar skönsmässigheten och främjar likformigheten i tillämpningen. Det som bör utgöra utgångspunkten för uppskattningen av inkomstbortfallet vid denna beräkning är således i första hand inkomststandarden eller de tidigare faktiska inkomster av förvärvsarbete som den försäkrade har haft. Det mått eller det sätt för beräkning av antagandeinkomst som förordades i riktlinjepropositionen var att grunda förtidspensionen på genomsnittet av den pensionsgrundande inkomsten under ett antal av åren närmast före pensionsfallet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att beräkningen av den antagandeinkomst som skall ligga till grund för inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning skall baseras på de faktiska inkomster som ingår i pensionsunderlagen i ålderspensionssystemet, dvs. pensionsgrundande inkomst enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) i form av lön, inkomst av näringsverksamhet, sjukpenning, arbetslöshetsersättning m.m.

I avsnitt 13 föreslås att den utbetalda inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen skall utgöra pensionsgrundande inkomst för ålderspension. Vidare föreslås att skillnaden mellan den del av antagandeinkomsten som utgör underlag för beräkningen av ålderspensionsrätt och den del av utbetald inkomstrelaterad ersättning som ingår i den pensionsgrundande inkomsten skall utgöra pensionsgrundande belopp. Detta belopp får därmed anses ha en klar anknytning till tidigare förvärvsinkomster. Vid beräkningen av antagandeinkomst bör därför även detta pensionsgrundande belopp tas med. Enligt nuvarande bestämmelser i LIP tillgodoräknas en försäkrad pensionsgrundande belopp av förtidspension. Även dessa pensionsgrundande belopp bör ingå i antagandeinkomsten. En sådan regel får betydelse för en försäkrad som uppburit förtidspension, sjuk- eller aktivitetsersättning under en tid och därefter återfår arbetsoförmågan. Vid ett återfall i sjukdom och arbetsoförmåga en tid efter det att den tidigare ersättningen dragits in, måste en ny antagandeinkomst beräknas. Att inte tillgodoräkna den försäkrade något pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning respektive förtidspension under de perioder under ramtiden, då sådan ersättning betalats ut, skulle ge ett oacceptabelt resultat. Regeringen föreslår därför att vid beräkningen av antagandeinkomst skall i förekommande fall även ovan nämnda pensionsgrundande belopp medräknas i antagandeinkomsten.

Däremot bör, enligt regeringens uppfattning, de pensionsgrundande belopp som tillgodoräknas småbarnsföräldrar, dem som fullgör plikt-tjänst och vissa studerande inte ingå i antagandeinkomsten, då dessa belopp i de flesta fall saknar någon mer påtaglig anknytning till tidigare förvärvsinkomster. Med den relativt långa ramtid, som föreslås nedan (avsnitt 8.3), för de åldersgrupper som i regel kan tillgodoräkna sig sådana pensionsgrundande belopp, menar regeringen att den inkomstrelaterade ersättningen på ett mer rättvisande sätt kommer att anknyta till det verkliga inkomstbortfall en försäkrad gör när han eller hon blir långvarigt arbetsförmögen än om dessa pensionsgrundande belopp skulle ingå i antagandeinkomsten.

Vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst avräknas ett belopp som motsvarar allmän pensionsavgift (f.n. 7 procent) som enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift debiteras på inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av inkomsterna före avdrag för allmän pensionsavgift inte överstiger 8,07 förhöjda prisbasbelopp, vilket i termer av pensionsgrundande inkomst motsvarar 7,5 prisbasbelopp. För att antagandeinkomsten skall kunna spegla den försäkrades inkomstbortfall till följd av den långvariga arbetsförmågan bör antagandeinkomsten grundas på bruttoårsinkomsten, dvs. pensionsgrundade inkomsten med tillägg för debiterade allmänna pensionsavgifter.

För en person som är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning bör, enligt regeringens uppfattning, krävas att det har fastställts pensionsgrundande inkomst eller i förekommande fall pensionsgrundande belopp av förtidspension för minst ett år under ramtiden för att rätten till inkomstrelaterad ersättning alls skall inträda.

Om det i ramtiden ingår perioder då den försäkrade har omfattats av lagstiftningen i annat EU/EES-land torde den s.k. sammanläggningsprincipen i förordning (EEG) nr 1408/71 vara tillämplig. Detta får i så fall till följd att även den tid under ramtiden som personen omfattats av en annan medlemsstats lagstiftning skall beaktas, när antagandeinkomsten skall beräknas. Ett år med pensionsgrundande inkomst eller i förekommande fall pensionsgrundande belopp av förtidspension måste dock finnas för att sammanläggning skall vara möjlig. I avsnitt 17 behandlas denna fråga ytterligare.

Regeringen delar Riksförsäkringsverkets synpunkt beträffande det ”okända året” under ramtiden. Den föreslagna bestämmelsen innebär därför att år med pensionsgrundande inkomst eller sådana pensionsgrundande belopp som beskrivs ovan som saknas under ramtiden när rätten till ersättning prövas därför att den ännu inte fastställts, men som senare visar sig finnas, först då skall tas med i bedömningen av rätten till ersättning och ersättningens storlek.

Antalet bruttoårsinkomster i antagandeinkomsten

Att beräkna antagandeinkomsten på genomsnittet av de tre eller fyra högsta bruttoårsinkomsterna ger en större stabilitet i inkomstunderlaget i förhållande till det nuvarande ATP-systemet. Effekterna av år med tillfälligt höga inkomster, s.k. toppår, minskas på så sätt. Av betydelse i sammanhanget är även att den utjämnande verkan på s.k. toppårseffekter, som man får genom att öka antalet inkomster i beräkningen, ökar ju

större antal år som medräknas. Samtidigt blir antagandeinkomsten som regel lägre ju fler inkomster som beaktas vid beräkningen.

Antalet bruttoårsinkomster som skall ligga till grund för antagandeinkomsten skall, enligt regeringens uppfattning, dock inte vara alltför stort. Att beräkna genomsnittsinkomsten på så många som fyra år skulle innebära att det i princip skulle ta fyra år från inträdet i förvärvslivet innan en försäkrad uppnår ett fullgott skydd för sin inkomst. Detta blir särskilt kännbart för yngre försäkrade med mycket kort förvärvsverksam tid före försäkringsfallet.

Mot bakgrund av uttalandet i riktlinjepropositionen och det ovan anförda anser regeringen att enligt huvudregeln bör tre bruttoårsinkomster ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten. I de allra flesta fall får tre årsinkomster anses vara en lämplig avvägning mellan intresset av ett stabilt underlag och intresset av att tiden innan ett fullgott försäkringsskydd uppnås, inte skall vara för lång. Kan endast en eller två bruttoårsinkomster tillgodoräknas under ramtiden skall två eller en bruttoårsinkomst upptas till 0 kronor.

Till skillnad från SAF anser regeringen att det är de tre högsta pensionsgrundande inkomsterna under ramtiden som skall utgöra underlaget för antagandeinkomsten. Genom att använda de högsta inkomsterna torde man i huvudsak uppnå att antagandeinkomsten beräknas på faktiska arbetsinkomster och i mindre utsträckning på ersättningar som sjukpenning, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning m.m.. Det är företrädesvis de arbetsinkomster som en person har haft som bäst kan anses motsvara det framtida inkomstbortfallet vid en eventuell arbetsförmåga. Generellt sett är de årsinkomster som utgörs av arbetsinkomster dessutom de högsta för personer som senare drabbas av en minskad arbetsförmåga, eftersom de sociala ersättningarna så gott som alltid endast utgör en andel av den arbetsinkomst de trätt i stället för. I regel är också den högsta inkomsten den senaste arbetsinkomsten som tjänats in innan en sjukdom eller ett funktionshinder börjat inverka på arbetsförmågan. Denna inkomst kan således i de flesta fall sägas vara mest representativ vid uppskattningen av det framtida inkomstbortfallet. Detta gäller särskilt för yngre personer. Det förhållandet att ett enstaka års arbetsinkomst i vissa fall kan sägas vara onormalt hög skall, mot bakgrund av det anförda, inte medföra att den högsta inkomsten inte beaktas vid beräkningen av antagandeinkomsten. Regeringen menar att den s.k. toppårseffekten i stället skall hanteras genom att antagandeinkomsten beräknas på flera årsinkomster. Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså att antagandeinkomsten beräknas som genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomster som tillgodoräknats den försäkrade under en given period, som närmast föregått det år då försäkringsfallet inträffar.

Indexering av inkomster vid beräkning av antagandeinkomst och inkomsttaket

När antagandeinkomsten skall beräknas anser regeringen att den inkomst som beaktas bör värdesäkras och därför räknas om med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen mellan det år inkomsten hänförs till och försäkringsfallsåret. I nuvarande system sker en sådan omräkning med utgångspunkt i prisutvecklingen genom anknytningen till prisbasbe-

loppet. Som framgår av avsnitt 15 är frågan om hur indexering av ersättningen skall ske inte slutligt avgjord med förslaget i denna proposition. I avvaktan på beredningen av denna fråga föreslås därför att bruttoårsinkomsten för respektive år liksom antagandeinkomsten skall räknas om med hänsyn till förändringen i prisbasbeloppet till och med det år när ersättningen skall börja utges.

I ålderspensions- och efterlevandepensionssystemen är det s.k. taket, dvs. gränsen för hur höga pensionsgrundande inkomster som skall beaktas i pensionsunderlaget, fastställt till 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Då sjukersättning och aktivitetsersättning inte skall ingå i pensionssystemet utan skall vara en del av sjukförsäkringssystemet är det, enligt regeringens uppfattning, naturligt att samma tak skall gälla för dessa ersättningar som för andra ersättningar från detta system. Regeringen föreslår därför att taket för hur höga bruttoårsinkomster som skall beaktas vid antagandeinkomstberäkningen skall vara 7,5 prisbasbelopp.

Försäkrade med aktivitetsersättning

Mycket talar för att flertalet av de försäkrade som kommer att beviljas aktivitetsersättning, dvs. försäkrade i åldersgruppen 19–29 år, av medicinska skäl inte har haft möjlighet att genom förvärvsarbete bygga upp ett eget försäkringsskydd. Dessa kommer att omfattas av grundskyddet i försäkringen, den s.k. garantiersättningen. Det kommer också att finnas en grupp ungdomar som till följd av t.ex. olycksfall eller sjukdom före 30 års ålder har fått sin arbetsförmåga helt eller delvis nedsatt. En del av dessa kan förväntas ha hunnit förvärvsarbete innan arbetsförmågan blev nedsatt. Härigenom har de kvalificerat sig för en inkomstrelaterad aktivitetsersättning.

I den aktuella gruppen försäkrade är det i allmänhet fråga om personer som saknar eller har få år på arbetsmarknaden bakom sig före tidpunkten för försäkringsfallet. För att det för denna grupp inte skall ta för lång tid att upparbeta ett gott försäkringsskydd, får det anses motiverat att kunna anpassa reglerna om antagandeinkomstberäkning till att de flesta har tjänat in förvärvsinkomster under ett begränsat antal år.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att inkomstunderlaget för antagandeinkomstberäkningen vid aktivitetsersättning skall få begränsas till genomsnittet av de två högsta bruttoårsinkomsterna under ramtiden – om det är fördelaktigare för den försäkrade än en beräkning enligt huvudregeln i sjukersättningssystemet. Om den försäkrade bara tillgodoräknats en bruttoårsinkomst skall den andra upptas till 0 kronor.

Regeringen anser vidare att det vid tillämpning av den ovan föreslagna regeln bör vara möjligt – även då om det är fördelaktigare för den försäkrade – att den pensionsgrundande inkomsten för det sista året under ramtiden får ersättas av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst som gällde vid tidpunkten för försäkringsfallet. Därigenom kan antagandeinkomsten bättre komma att spegla det inkomstbortfall den försäkrade antas få på grund av sin arbetsoförmåga.

De regler som förslås ovan för beräkning av antagandeinkomst vid aktivitetsersättning utgör dock endast alternativregler till huvudregeln som gäller för sjukersättning. Om detta är fördelaktigast skall således huvudregeln att genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomsterna under ram-

tiden skall utgöra grunden för antagandeinkomsten tillämpas även för aktivitetsersättningen. Detta för att inte onödigt stora skillnader skall uppstå vid denna beräkning beroende på om en person blir berättigad till inkomstrelaterad aktivitetsersättning vid t.ex. 29 års ålder eller till inkomstrelaterad sjukersättning vid t.ex. 30 års ålder. Det är rimligt att den beräkningsmetod som föreslås gälla för beräkning av sjukersättning även skall kunna gälla den som blir berättigad aktivitetsersättning. Regeringen föreslår därför att antagandeinkomsten skall kunna beräknas som genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomsterna när detta beräknings sätt är det mest fördelaktiga för den försäkrade. Genom denna regel överbryggas på ett naturligt sätt de skillnader som finns mellan beräkningsmetoderna för aktivitets- och sjukersättning för personer som efter flera år av förvärvsarbete förlorar sin arbetsförmåga innan de har fyllt 30 år.

Försämrings- och förbättringsfall

Nuvarande regler i AFL innebär att ett och samma inkomstunderlag tillämpas under ett och samma pensionsfall oberoende av ändringar av förtidspensionens ersättningsgrad. Det innebär att när en försäkrad som uppstår partiell förtidspension blir försämrad och blir beviljad högre ersättningsgrad, t.ex. hel förtidspension, beräknas den hela tilläggs pensionen på samma medelpoäng som den partiella pensionen beräknats på. När en försäkrad som uppstår t.ex. hel förtidspension blir förbättrad och därför endast har rätt till partiell förtidspension, gäller motsvarande. I de flesta fall torde en sådan lösning ge ett rimligt resultat. Regeringen föreslår därför att motsvarande regel bör gälla i sjukersättningssystemet. Detta innebär att den inledningsvis fastställda antagandeinkomsten skall tillämpas vid förändring av ersättningsgraden under pågående sjuk- eller aktivitetsersättningsfall.

8.3 Ramtidens längd

Regeringens förslag: Längden på ramtiden är beroende av den försäkrades ålder det år då försäkringsfallet inträffar. För den vars försäkringsfall inträffar det år han eller hon uppnår en ålder av 53 år eller högre är ramtiden 5 år. Ramtiden är 6 år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade uppnår 50, 51 eller 52 års ålder, 7 år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade uppnår 47, 48 eller 49 års ålder och 8 år i de fall då försäkringsfallet inträffat det år då den försäkrade uppnår en ålder av 46 år eller lägre.

Vid beräkning av antagandeinkomst vid aktivitetsersättning där underlaget grundas på endast två bruttoårsinkomster skall ramtiden vara tre år.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Regeringen föreslår dessutom att såväl en kortare som en längre ramtid skall kunna tillämpas för aktivitetsersättning.

Remissinstanserna: Riksrevisionsverket (RRV) ifrågasätter differentierade ramtider beroende av den försäkrades ålder. *Statens Pensionsverk*

(SPI) anför att med kortare ramtid för äldre finns risk att dessa missgynnas. De föreslagna åldersberoende ramtiderna riskerar att inverka menligt på förståelsen för och acceptansen av sjukersättningsreformen liksom ambitionen att skapa ett lättadministrerat system. *Centrala Studiestödsnämnden* anser att från studiefinansiell synvinkel är ett alternativ en ramtid om nio år. *Försäkringskassaförbundet*, *Privattjänstemannakartellen*, *Landsorganisationen i Sverige*, *Tjänstemännens Centralorganisation* och *Svenska Akademikers Centralorganisation* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den övergripande principen för regeringens förslag i denna proposition är att det nya systemet med inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättningen skall vara en ren inkomstbortfallsförsäkring. Det medför att de framtida inkomster som bortfaller till följd av sjukdom eller funktionshinder skall utgöra utgångspunkt för beräkningen av ersättning. Den inkomstrelaterade ersättningen skall således baseras på en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om inte nedsättningen av arbetsförmågan inträffat.

Ramtiden bestämmer urvalet bruttoårsinkomster från vilket de inkomster som direkt skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomst skall väljas ut. Frågan hur ramtiden bör utformas rymmer flera aspekter såsom

- hur aktuella de inkomster bör vara som skall ligga till grund för antagandeinkomsten,
- hänsynstagande till de typiska sänkningar av inkomsten som följer vid långvarig sjukdom, studier, barnledighet, uppbyggnad av näringsverksamhet, arbetslöshet, m.m., dvs. möjligheten att undanta fler än ett inkomstår med låga inkomster i ramtiden från de inkomstår som direkt skall ligga till grund för beräkningen av antagandeinkomsten samt
- beaktande av den typiska inkomstutvecklingen över livscykeln.

För att de inkomster som beaktas vid antagandeinkomstberäkningen skall kunna spegla ett framtida inkomstbortfall, bör de vara så aktuella som möjligt. Utgångspunkten för ramtiden bör därför vara det år då försäkringsfallet inträffar. Försäkringsfallsåret är det år då arbetsförmågan blivit nedsatt i sådan utsträckning som förutsätts för rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning och då nedsättningen kan betraktas som varaktig eller väntas bli bestående minst ett år. Eftersom arbetsinkomster i allmänhet saknas under försäkringsfallsåret och den pensionsgrundande inkomsten för detta år fastställs först under den andra halvan av det efterkommande året, bör dock försäkringsfallsåret inte ingå i själva ramtiden. Genom att koppla ramtiden till en bestämd tidpunkt blir antagandeinkomstberäkningen oberoende av när försäkringskassan fattar beslut om sjuk- eller aktivitetsersättning. Den enskilda försäkringskassans administration kan alltså inte påverka när ramtiden börjar.

En betydande andel av dem som i dag beviljas förtidspension eller sjukbidrag har en tid med sjukpenning före pensioneringen som överstiger två år. Att perioden med sjukpenning är så lång som mer än två år är dock mest framträdande i yngre åldersgrupper. Då det i första hand bör vara förvärvsinkomster som skall ligga till grund för beräkningen av den inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen föreslås att

två bruttoårsinkomster skall undantas när antagandeinkomsten fastställs. Då antagandeinkomsten enligt regeringens förslag ovan skall grundas på tre årsinkomster och två årsinkomster skall kunna undantas, måste ramtiden följaktligen vara fem år.

I yngre åldrar finns av olika skäl såsom studier, vård av små barn, arbetslöshet, pliktjänstgöring m.m., många som gör ett uppehåll i eller tidvis kraftigt reducerar sitt förvärvsarbete och som av den anledningen under något eller några år helt saknar pensionsgrundande inkomster eller endast har mycket låga sådana, utan att det för den skull kan sägas vara representativt för de framtida inkomstförhållandena. Förhållandet torde snarare vara det omvända. Om den yngre personen inte blivit arbetsoförmögen skulle han eller hon med stor sannolikhet ha förvärvsarbetat och ha haft mer normala inkomster efter sådana förvärvsavbrott.

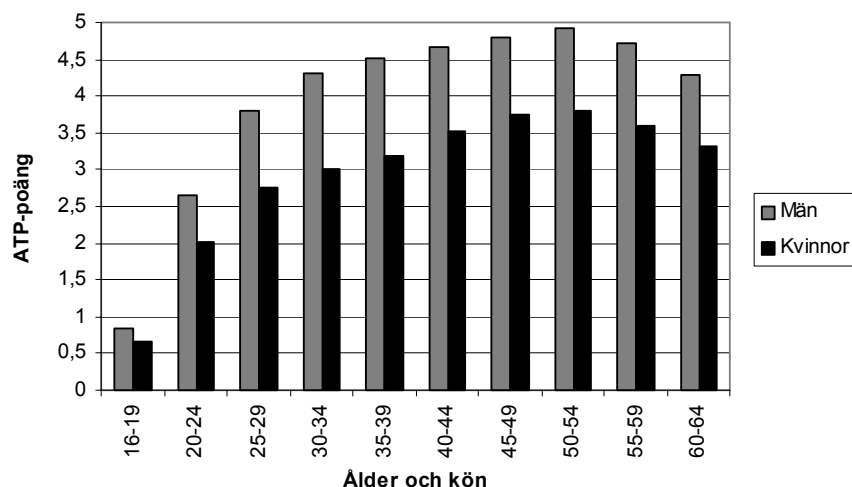
Regeringen anser mot denna bakgrund att även en tid med andra ersättningar än sjukpenning, såsom rehabiliteringspenning, föräldrapenning, studiemedel eller arbetslöshetsersättning m.m. skall få påverka ramtidens längd. Utan en sådan möjlighet skulle yngre personer inte sällan kunna få sjuk- eller aktivitetsersättning endast i form av garantiersättning eller mycket låg inkomstrelaterad ersättning, när de drabbas av långvarig medicinskt orsakad arbetsoförmåga. Det får anses motiverat att den som blivit sjuk eller ägnat sig åt ovan exemplifierade aktiviteter inte – utöver att bli arbetsoförmögen – dessutom skall få sin långvariga försörjning grundad på inkomster som inte kan anses representativa för hans eller hennes framtida försörjningsförmåga om inte arbetsoförmågan inträffat.

När långa perioder med sjukdom eller rehabilitering, eller ovan nämnda aktiviteter, finns inom ramtiden krävs alltså att denna förlängs, om antagandeinkomsten skall grundas på förvärvsinkomster. Samtidigt bör ramtiden inte vara så lång att inkomster som inte längre kan anses vara representativa för det framtida inkomstbortfallet beaktas. Ju längre tillbaka i tiden en inkomst ligger desto mindre kan dess nivå generellt sett sägas vara representativ för framtida inkomstnivåer. Regeringen menar att en lämplig avvägning utifrån dessa olika faktorer är att som längst undanta fem årsinkomster från beräkningen, dvs. längsta ramtiden skall omfatta åtta år tillbaka i tiden från försäkringsfallsåret.

I de allra flesta fall torde resultatet av en sådan lång ramtid bli att sjukersättningen eller aktivitetsersättningen beräknas på de inkomster som ligger i tiden före ett långt sjukfall. Dessutom medger ramtiden att perioder med studier, vård av små barn, näringsverksamhet i uppbyggnadsstadium, arbetslöshet m.m., som egentligen inte är representativa för den försäkrades förvärvsförmåga, helt eller delvis kan undantas till den del de tillsammans med sjukpenningperioder inte överstiger fem år.

Enligt regeringens uppfattning finns dock ett starkt argument mot att, som remissinstanserna anför, införa en relativt lång ramtid som skall gälla generellt för alla, oberoende av ålder. I diagrammet nedan redovisas den genomsnittliga intjänade pensionspoängen 1996, fördelat efter kön och ålder. Där framgår hur den genomsnittliga inkomstkarriären i normalt förvärvsaktiv ålder ser ut. Inkomsterna stiger bland de yngsta åldersgrupperna relativt kraftigt i takt med ökad ålder. Inkomstökningarna fortgår sedan, om än i något minskad takt, fram till drygt 50 års ålder. Därefter sjunker inkomsterna successivt fram till 65 års ålder.

Genomsnittlig intjänad ATP-poäng år 1996



Det framgår av de beräkningar som Socialdepartementet låtit göra, att en ramtid, där det ingår inkomster så långt tillbaka i tiden som 8 – 10 år, genomsnittligt sett leder till en antagandeinkomst som är missvisande för dem som beviljas sjukersättning i åldrarna över 50 år. Antagandeinkomsten kommer i dessa fall att spegla ett inkomstläge som inte motsvarar den sänkning av de faktiska inkomsterna som genomsnittligt sett sker från drygt 50 års ålder. Detta talar enligt regeringens uppfattning för att ramtiden skall konstrueras så att de tidigare mindre representativa inkomster för äldre försäkrade inte får ett alltför stort genomslag. Samtidigt skall ramtiden inte heller för dessa grupper vara kortare än att minst två årsinkomster skall kunna undantas från beräkningen, eftersom det trots allt är vanligt även bland dessa åldersgrupper att förtidspension föregås av en längre sjukskrivning. Av dem i åldrarna 55–59 år som förtidspensionerades 1996 utgjorde andelen med en sjukskrivningstid upp till två år 73 procent och i åldrarna 60–64 år 86 procent.

Även när det gäller andra slag av transfereringar än sjukpenning och andra anledningar till inkomstsänkningar såsom studier, omvårdnad om små barn, arbetslöshet m.m., torde detta vara betydligt mindre förekommande i de äldre åldersgrupperna än bland yngre försäkrade och motiverar således en kortare ramtid för äldre försäkrade.

Regeringen anser att behoven av att kunna bortse från vissa år med låga inkomster är betydligt mer påtagliga i yngre åldrar än i åldrarna från 50 år och uppåt. De sjukskrivningsperioder som föregår en förtidspension är generellt sett betydligt längre för yngre än för äldre och inkomstsänkningar till följd av barnledighet, studier etc. är betydligt mer sällan förekommande för äldre försäkrade. Det betyder att en lång ramtid i högre åldrar i många fall mer skulle komma att fungera så att antagandeinkomsten blev beräknad på ett antal av de högsta arbetsinkomsterna än att år med låga inkomster till följd av sjukskrivning etc. skulle undantas.

Mot denna bakgrund och med beaktande av inkomstbortfallsprincipen bör den ramtid som skall gälla i äldre åldrar successivt öka ju yngre den

försäkrade är. Utifrån tillgänglig statistik över pensionsgrundande inkomst i olika åldrar och det ovan redovisade resonemanget anser regeringen att den kortaste ramtiden, fem år, skall tillämpas för dem som under försäkringsfallsåret uppnår en ålder av 53 år eller högre. För att i någon mån undvika s.k. tröskeeffekter bör vidare ökningen av ramtiden sträckas ut så att längderna på ramtiden mellan den längsta och den kortaste, dvs. längderna sex respektive sju år, tillämpas för i vart fall tre årskullar vardera. Det innebär att den successiva avkortningen av ramtiden skall inledas vid 47 års ålder.

För försäkrade som är berättigade till aktivitetsersättning föreslår regeringen i föregående avsnitt att antagandeinkomsten skall kunna beräknas på genomsnittet av endast två bruttoårsinkomster, om det är fördelaktigare för den försäkrade. För att den föreslagna regeln fullt ut skall kunna få avsedd effekt – dvs. ge unga personer med endast mycket kort tid med förvärvsarbete före tidpunkten för försäkringsfall ett gott försäkringsskydd – bör regeln kompletteras med en specialregel för den ramtid som skall tillämpas i dessa fall. Enligt regeringens uppfattning och enligt förslaget i departementspromemorian Ds 2000:40, bör ramtiden i detta fall vara tre år.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att ramtiden skall vara fem år för dem vars försäkringsfall inträffar det år de uppnår en ålder av 53 år eller högre. När försäkringsfallet inträffar i lägre åldrar föreslås ramtiden variera efter åldern på så sätt att den är sex år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade uppnår 50, 51 eller 52 års ålder, sju år när försäkringsfallet inträffar det år den försäkrade uppnår 47, 48 eller 49 års ålder och åtta år i de fall då försäkringsfallet inträffat det år då den försäkrade uppnår en ålder av 46 år eller lägre. Vid beräkning av antagandeinkomst för aktivitetsersättning föreslås en alternativregel där ramtiden är tre år.

8.4 Ersättningsnivån

Regeringens förslag: Hel inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning beräknas som 64 procent av antagandeinkomsten. Partiell ersättning utges med så stor andel av hel ersättning som motsvarar andelen av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Akademikers Centralorganisation* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser att ersättningsnivån skall vara 65 procent. *De Handikappades Riksförbund, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Riksförbundet för hiv-positiva* och *Synskadades Riksförbund* anser att den föreslagna nivån är för låg. *De Handikappades Riksorganisation* och *Förbundet unga funktionshindrade* anser att den inkomstrelaterade ersättningen skall utgöra minst 75 procent av antagandeinkomsten, medan *Neurologsikt Handikappades Riksförbund* och *Sveriges Pensionärers Riksförbund* förordar att ersättningsgraden skall utgöra 80 respektive 70 procent.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna skall den inkomstrelaterade ersättningen vid reformerad förtidspension utgöra cirka 65 procent av den uppskattade inkomsten. Denna ersättningsnivå är i princip härledd från nuvarande förtidspensionssystem. Emellertid är det egentligen inte möjligt att på något mer generellt sätt göra en sådan jämförelse.

Förtidspension i form av tilläggspension (ATP) beräknas som 60 procent av produkten av prisbasbeloppet och den framräknade medelpensionspoängen som överstiger ett förhöjt prisbasbelopp. Den del av inkomsten som ligger under denna gräns ersätts genom folkpensionen. Folkpensionens storlek varierar dock beroende på civilstånd. För gifta personer med förtidspension motsvarar den 72,5 procent av prisbasbeloppet och för ogifta 90 procent av prisbasbeloppet. Detta innebär att ersättningsnivån, i förhållande till en tänkt inkomst motsvarande den genomsnittliga förvärvsinkomst som legat till grund för medelpensionspoängen, varierar beroende på dels civilstånd, dels storleken på medelpensionspoängen. Eftersom "kompensationsgraden" för det första basbeloppet i inkomst är högre (72,5 respektive 90 procent) än vad som gäller den del av inkomsten som är högre än ett förhöjt prisbasbelopp blir den totala ersättningsnivån – relaterad till den tänkta genomsnittsinkomsten – lägre ju högre medelpensionspoängen är. Detta kan konstateras enbart genom analys av reglerna om beräkning av bruttoförmånen i ATP-systemet. Om motsvarande jämförelse skall göras av nettoutfall, blir bedömningen synnerligen komplex till följd av reglerna om det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA).

En jämförelse mellan förtidspensionssystemet och förslaget om beräkning av inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning försvåras dessutom av att inkomstunderlagen beräknas på vitt skilda sätt. Valet av metod att fastställa inkomstunderlagen är i själva verket i många fall betydligt mer avgörande för ersättningens bruttonivå än själva ersättningsnivån. Av detta följer att ersättningsnivån måste fastställas mer utifrån de kostnadsramar som gäller för systemet för ersättning vid varaktig eller långvarig nedsättning av arbetsförmågan och fördelningspolitiska avväganden än genom en jämförelse av tillämpade procentsatser.

Regeringens utgångspunkt är att inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning skall innebära en rimlig försäkring mot inkomstbortfall. Ersättningsnivån måste därför vara så hög att man kan tala om försäkringen som en inkomstbortfallsförsäkring i egentlig mening. I den nödvändiga analysen ligger även att relatera till brutto- respektive nettoutfall vid fortsatt förvärvsarbete på samma inkomstnivå som antagandeinkomsten beräknats till.

Ytterligare en faktor av betydelse är avvägningen i förhållande till de kollektivavtalsreglerade ersättningar som arbetsmarknadens parter beslutat om. Det är således rimligt att ersättningsnivån innebär ett visst utrymme för sådana kompletterande ersättningar.

Sammanfattningsvis torde emellertid en ersättningsnivå kring den i riktlinjepropositionen angivna siffran ligga linje med det ovan redovisade resonemanget. En enhetlig ersättningsnivå om 65 procent har emellertid i de beräkningar som genomförts visat sig ligga något för högt utifrån nämnda kostnadsramar. Regeringen gör mot denna bakgrund istället bedömningen att ersättningsnivån för hel ersättning bör fastställas till 64

procent av antagandeinkomsten. Partiell ersättning bör utges med så stor andel som motsvarar den andel av sjuk- eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till.

Prop. 2000/01:96

8.5 Avräkning av utländska förmåner mot inkomstrelaterad ersättning

Regeringens förslag: Invaliditetsförmåner som betalas ut enligt utländsk lag, såväl inkomstrelaterade förmåner som förmåner som är att likställa med garantiersättning, skall avräknas mot inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* och *Statskontoret* tillstyrker förslaget men påpekar att avräkningsregeln ger upphov till både tolknings- och administrativa problem för försäkringskassorna.

Skälen för regeringens förslag: Den som är försäkrad i Sverige för inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning vid tidpunkten för försäkringsfallet kommer enligt det framlagda förslaget att få oavkortad inkomstrelaterad ersättning, dvs. ersättningen blir inte andelsberäknad. En person, som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 och som före tidpunkten för försäkringsfallet även har förvärvsarbetat och varit försäkrad i ett eller flera länder inom EU/EES-området, kommer dessutom att i vissa fall kunna ha rätt till förmån från detta eller dessa länder. Detsamma kan gälla en försäkrad som har rätt till förmån från land utanför EU/EES-området.

För att undvika överkompensation föreslår regeringen att den inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen minskas med de invaliditetsförmåner som en person är berättigad till från andra länder. Bestämmelserna i förordningen (EEG) nr 1408/71 medför dock att ersättning antingen kommer att utbetalas endast från Sverige eller beräknas enligt prorata-temporisprincipen. Reglerna vid samordning av inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning och invaliditetsförmåner inom EU finns beskrivna i avsnitt 17.

9 Garantiersättning

9.1 Allmänna utgångspunkter för valet av grundskyddsmodell

Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna (prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension m.m., bet. 1997/98:SfU11, rskr.1997/98:237) skall den reformerade förtidspensionen även fortsättningsvis omfatta ett ekonomiskt skydd för dem som under tiden före pensionsfallet haft låga eller inga förvärvsinkomster. Detta skydd skall utformas med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå och för dem vars inkomstrelaterade förtidspension understiger garantinivån utbetalas som en utfyllnad upp

till garantinivån. För dem som saknar inkomstrelaterad förtidspension skall utbetalas en ersättning som motsvarar den garanterade nivån.

För rätt till oavkortad ersättning skall enligt riktlinjepropositionen krävas aktuell bosättning i Sverige både vid tiden för beviljandet och senare. Ersättningen skall dock vara oberoende av försäkringstid. En flyttning från Sverige medför att rätten till ersättning upphör. Beträffande förtidspension i form av garantibelopp antog regeringen att denna torde vara en typ av förmån som inte skulle vara exportabel ens inom EU/EES. Grundskyddet till arbetsoförmögna skulle alltså endast kunna utbetalas till den som är bosatt i Sverige.

Socialförsäkringsutskottet noterade bl.a. att med de föreslagna reglerna kommer det inte att vara möjligt att uppbära förtidspension enligt garantinivån vid bosättning utanför Sverige, såvitt avser EU/EES-området under förutsättning att Europeiska unionens råd enhälligt godkänner detta. Vilken den ekonomiska situationen blir i det enskilda fallet beror då på hur trygghetssystemet är utformat i det nya landet. Utskottet förutsatte att effekterna av detta skulle komma att analyseras i samband med den fortsatta beredningen av ärendet.

Den analys som socialförsäkringsutskottet efterlyste har genomförts och visat att ett grundskydd i sjukersättningsystemet som inte görs beroende av försäkringstid skulle kunna innebära mycket långtgående åtaganden för Sveriges räkning och leda till resultat som kan ifrågasättas. Som redovisas i det följande har regeringen funnit starka skäl att frånga de ovan redovisade av riksdagen fastlagda principerna och föreslår därför i stället att det nya grundskyddet till långvarigt eller varaktigt arbetsoförmögna i form av garantiersättning skall vara beroende av försäkringstid. Förslaget innebär i korthet att garantiersättningen blir andelsberäknad för den som inte kan tillgodoräknas minst 40 års försäkringstid i Sverige. Som bakgrund till detta förslag kan en redovisning av tidigare behandling av frågan om försäkringstid (bosättningsstid) vara motiverad.

Tidigare behandling av frågan om tillgodoräknad bosättningsstid/försäkringstid

Frågan om en socialförsäkringsförmån skall vara beroende av bosättningsstid/försäkringstid eller inte samt om förmånen skall kunna utbetalas vid bosättning utomlands har varit föremål för överväganden dels inför ikraftträdandet av EES-avtalet och då i fråga om folkpensionen dels i samband med ställningstaganden till garantipensionen i ålderspensionssystemet och till vuxna efterlevande.

Folkpension i form av förtidspension beräknas enligt två alternativa regler, antingen i förhållande till det antal år den försäkrade har varit bosatt i Sverige eller i förhållande till det antal år den försäkrade har tillgodoräknats pensionspoäng. Reglerna gäller numera med lika villkor för svenska och utländska medborgare. Dessa regler trädde i kraft den 1 januari 1993, sedan det inför ikraftträdandet av EES-avtalet och anpassningen till regelverket inom EG konstaterats att de svenska reglerna för folkpension, såsom de då var utformade, stod i strid med principerna bakom förordningen (EEG) nr 1408/71.

De då gällande kvalifikationsreglerna om viss tids bosättning i Sverige för utlänningar hade fått avskaffas i fråga om personer som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71. Dessa personer skulle alltså ha fått rätt till oreducerad folkpension direkt från och med bosättning här, om övriga förutsättningar för pensionsrätt då varit uppfyllda. Vidare skulle en anpassning av detta slag ha inneburit att de dåvarande begränsningarna beträffande möjligheterna till export av folkpension skulle ha fått upphävas. Detta skulle ha lett till att den som en gång beviljats folkpension skulle ha haft rätt att ta med sig hela pensionen vid flyttning till annat EU-land. Dessutom skulle alla som är medborgare i något EES-land och bosatta inom EES-området ha varit berättigade till oreducerad svensk folkpension under förutsättning att de någon gång under livet varit bosatta i Sverige.

Av det ovan anförda framgår att en tillämpning av förordningen (EEG) nr 1408/71 skulle, om reglerna för folkpensioneringen inte ändrats, ha lett till mycket långtgående åtaganden för Sveriges räkning och till resultat som knappast kan anses vara acceptabla. De regler om krav på tillgodoräknad bosättningsstid som idag gäller för folkpensioneringen tillkom således i syfte att undvika dessa konsekvenser samtidigt som en anpassning till principerna bakom EG:s regelsystem kom till stånd.

Mot bakgrund av ovan redovisade skäl föreslog regeringen och beslutade sedermera riksdagen (prop. 1997/98:152, 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315) att reglerna för garantipensionen i ålderspensionssystemet i huvudsak skall motsvara de regler som nu gäller för folkpension i fråga om tillgodoräknad försäkringstid. I princip samma motivering anfördes beträffande försäkringstid för garantipension till vuxna efterlevande (prop. 1999/2000:91). Dessa förmåner blir alltså beroende av viss fullgjord försäkringstid i Sverige.

Beträffande båda formerna av garantipension konstaterade regeringen i nämnda propositioner att det torde vara klart att garantipension skall betraktas som en trygghetsförmån och därmed falla under tillämpningsområdet för förordningen (EEG) nr 1408/71 snarare än att betraktas som en socialhjälpförmån. Skäl som talar för detta är att garantipensionen är en lagfäst rättighet som utges enligt klart avgränsade villkor och inte är beroende av en uppskattning av individuella behov. Av detta följer, som en följd av exportabilitetsprincipen, att garantipensionen skall betalas ut vid bosättning inom EU/EES-området. Vidare konstaterades att garantipension inte torde kunna hänföras till kategorin sådana särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som är undantagna från exportskyldighet inom gemenskapen.

Till skillnad från regeringens uppfattning beträffande grundskyddet i ålderspensionssystemet och till vuxna efterlevande som redovisas ovan, anges i riktlinjepropositionen att förtidspension i form av garantibelopp är en typ av förmån som inte bör vara exportabel ens inom EU/EES eftersom garantibelopp torde vara att anse som en s.k. minimiförmån enligt förordningen (EEG) nr 1408/71. Förmånen torde dock, så som det nu bedöms, snarare eventuellt kunna inordnas under bestämmelsen för de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som inte behöver exporteras enligt artikel 10 a i förordningen. Enligt denna bestämmelse skall personer för vilka förordningen gäller erhålla sådana kontantförmåner uteslutande i den medlemsstat där de är bosatta och i enlighet

med den statens lag, under förutsättning att förmånen är förtecknad i bilaga II a till förordningen. För att förmånen skall upptas i bilaga II a fordras ett enhälligt beslut om detta av Europeiska unionens råd.

Regeringens nuvarande ställningstagande

Som angavs inledningsvis har regeringen funnit starka skäl att frånga de av riksdagen antagna principerna och föreslår därför i stället att det nya grundskyddet till långvarigt eller varaktigt arbetsoförmögna i form av garantiersättning skall vara beroende av försäkringstid. Ett skäl att frånga det tidigare förslaget är de konsekvenser som en sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning, av den typ som föreslås i riktlinjepropositionen, skulle kunna få i förhållande till EG-rätten. Effekterna bedöms inte bli tillfredsställande vare sig för den enskilde eller för staten.

Den enskildes rätt till garantiersättning och den totala omfattningen av svenska statens åtagande när det gäller denna ersättning skulle, som en följd av reglerna i förordningen (EEG) nr 1408/71, inte vara kända förrän Europeiska unionens råd fattat beslut i frågan om garantiersättning är att betrakta som en sådan icke avgiftsfinansierad förmån för vilken det inte föreligger exportskyldighet. Den omständighet som bedöms mest kritisk för möjligheten att få acceptans hos samtliga medlemsstater för att få garantiersättning upptagen i bilaga II a till förordningen (EEG) nr 1408/71 antas vara att garantiersättningen inte kommer att vara beroende av en uppskattning av individuella behov (inkomstprövning).

Om garantiersättning *inte* skulle bli accepterad som en särskild icke avgiftsfinansierad förmån enligt artikel 10 a får det givetvis betydelse både för exportskyldigheten och risken för överkompensation. Som framgår av motiven för nuvarande bestämmelser om krav på viss bosättnings-tid för rätt till oavkortad folkpension och viss försäkringstid för garanti-pension, skulle en garantiersättning som inte görs beroende av försäkringstid kunna innebära mycket långtgående åtaganden för Sveriges räkning och leda till tveksamma resultat. Ett sådant system skulle bl.a. innebära att en person som endast varit bosatt i Sverige under mycket kort tid skulle få rätt till full garantiersättning oberoende av varifrån han eller hon hade invandrat. Det skulle vidare innebära att en försäkrad som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 skulle ha rätt att få denna ersättning utbetald inom hela EU/EES-området.

Om garantiersättning å andra sidan blev undantagen från exportskyldighet, skulle det medföra att den som beviljats garantiersättning går miste om denna även när han eller hon flyttar till annat land inom EU/EES-området. För den som inte omfattas av förordningen eller som flyttar till ett land utanför detta område blir förhållandet givetvis det samma. Att förmånen inte skulle exporteras ens inom EU/EES skulle innebära en radikal förändring mot vad som gäller i dag beträffande grundskyddet i dagens system. Förtidspension utbetalas till den som bor utomlands endast om han eller hon dessutom är berättigad till ATP. Denna begränsning har dock väsentliga undantag. Såväl 30-delsberäknad som 40-delsberäknad folkpension samt pensionstillskott exporteras i dag inom EU/EES. Folkpension exporteras även till ett antal andra länder med vilka Sverige har träffat avtal om social trygghet.

Konsekvensen av att garantiersättning inte skulle utbetalas inom EU/EES-området blir att den flyttande står utan grundskydd om han eller hon inte har rätt till någon förmån i det nya landet. För Sveriges del är det bara bostadstillägg till pensionärer som i dag räknas som sådana skattefinansierade förmåner som inte exporteras. Denna förmån kan, enligt regeringens uppfattning, inte anses vara jämförbara med ett grundskydd som i många fall utgör den sjukes eller funktionshindrades hela inkomst under många år.

Ett annat tungt vägande skäl för regeringen att frångå riktlinjerna, och i stället föreslå ett grundskydd i sjukersättningssystemet som i princip överensstämmer med dagens regler om förtidspension och reglerna för rätt till garantipension, är det stora värde som ligger i gemensamma övergripande principer i de stora trygghetssystemen inom socialförsäkringen. Med mer enhetliga förutsättningar för rätt till förmån ökar allmänhetens möjlighet att förstå och acceptera systemen, samtidigt som administrationen underlättas.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår regeringen nu ett försäkringssystem för dem som inte har rätt till inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning eller endast låg sådan som, till skillnad från vad som föreslogs i riktlinjepropositionen, innebär att garantiersättningens storlek blir beroende av försäkringstid och därmed bl.a. exportabel enligt förordningen (EEG) nr 1408/71 inom EU/EES-området.

9.2 Försäkringstid

9.2.1 Kvalifikationskrav

Regeringens förslag: Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning skall vara beroende av försäkringstid. För att den försäkrade skall ha rätt till garantiersättning skall det krävas att han eller hon har tillgodoräknats en försäkringstid om minst tre år.

För att den försäkrade skall ha rätt till oavkortad garantiersättning skall det krävas att han eller hon kan tillgodoräknas minst 40 års försäkringstid i Sverige. Är försäkringstiden kortare än 40 år skall garantinivån avkortas med 1/40 för varje år som saknas.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig har tagit ställning till förslaget om försäkringstid och förslaget om krav på aktuell försäkring vid försäkringsfall i ett sammanhang. *Integrationsverket* avstyrker förslagen. Verket anser att det förefaller märkligt att EU-medborgare bosatta i Sverige skall ha större rätt till sjukersättning/garantiersättning än invandrare svenska medborgare. *Socialstyrelsen* menar att principen om en allmän försäkring som omfattar hela befolkningen skall gälla. Kvalifikationsreglerna bör vara sådana att människor som är långvarigt eller varaktigt sjuka eller funktionshindrade inte hänvisas att leva på ekonomiskt bistånd (socialbidrag). *Handikappombudsmannen* anser att förslaget är principiellt felaktigt. *De Handikappades Riksförbund*, *Handikappförbundens samarbetsorgan*,

Skälen för regeringens förslag: Det huvudsakliga syftet med en garantiersättning är att tillförsäkra i Sverige bosatta personer, som är arbetsoförmögna på grund av medicinska orsaker och som saknar eller har rätt till endast en låg inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning, ett grundskydd, under förutsättning att de under tiden före försäkringsfallet har haft en rimlig anknytning till Sverige. Försäkringsfallet anses ha inträffat vid den tidpunkt då den försäkrades nedsättning av arbetsförmågan nått den grad och varaktighet som krävs för rätt till sjukersättning tills vidare eller tidsbegränsat eller till aktivitetsersättning som alltid är tidsbegränsad.

I syfte att undvika sådana konsekvenser och oacceptabla resultat som redogjorts för i avsnitt 9.1, och med hänsyn till att reglerna måste stämma överens med EG:s regelsystem, anser regeringen att övervägande skäl talar för att garantiersättningen skall vara beroende av försäkringstid och att det skall krävas en längre tids anknytning till Sverige för att det skall föreligga rätt till oavkortad garantiersättning. Reglerna för garantiersättning bör därför i huvudsak motsvara vad som nu gäller för folkpension i form av förtidspension och för garantipension i ålders- och efterlevandepensionssystemen. Det medför att för rätt till oavkortad garantiersättning skall krävas att den försäkrade kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid i Sverige. Vid kortare tid minskas garantiersättningens garantinivå proportionellt med 1/40 för varje år som saknas. Som exempel kan nämnas att om den försäkrade kan tillgodoräknas 20 år med försäkringstid innebär detta att garantiersättningen beräknas genom att garantinivån avkortas till 20/40 av 2,4 gånger prisbasbeloppet. Den på detta sätt avkortade garantinivån reduceras därefter med 100 procent av den inkomstrelaterade sjukersättningen.

I likhet med vad som är fallet beträffande garantipension i ålderspensionssystemet och till vuxna efterlevande, bör begreppet försäkringstid användas i stället för begreppet bosättningsstid.

För att garantiersättning inte skall behöva betalas ut med mycket små belopp, och med hänsyn till värdet av så enhetliga regler som möjligt för de olika grundskydden, föreslår regeringen att samma kvalifikationsregel – minst tre års tillgodoräkad försäkringstid – som gäller för garantipension även skall gälla för att kvalificeras sig för garantiersättning.

Det kan påpekas att den som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 som kvalifikationstid får, till följd av den s.k. sammanläggningsprincipen i nämnda förordning, även tillgodoräkna sig försäkringstider som har fullgjorts i andra EU/EES-länder. För att sammanläggning skall kunna ske krävs dock att en försäkringstid om minst ett år kan tillgodoräknas i Sverige.

Den som inte uppfyller kvalifikationskraven på tre års försäkringstid får enligt förslaget inte rätt till någon garantiersättning. Kravet på 40 års försäkringstid för rätt till oavkortad garantiersättning medför att en försäkrad som inte uppfyller detta krav får rätt till endast en avkortad ersättning. Det kan få till följd att den som på grund av dessa kvalifikationsregler blir utan eller får en avkortad försäkringsersättning kan bli ekonomiskt beroende av sin anhöriga eller av ekonomiskt bistånd

från kommunen. Regeringen utreder frågan om ersättning till denna grupp och avser återkomma till riksdagen i frågan. Prop. 2000/01:96

9.2.2 Beräkning av försäkringstid

Regeringens förslag: Som *faktisk försäkringstid* räknas den tid som kan tillgodoräknas som försäkringstid i Sverige från och med det år den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallsåret.

Som försäkringstid skall tillgodoräknas tid under vilken en person skall anses ha varit bosatt i Sverige enligt 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799). Som försäkringstid skall även tillgodoräknas tid under vilken en person före tidpunkten för bosättningen oavbrutet har vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd.

Flyktingar skall, för tid före ankomsten till Sverige, tillgodoräknas försäkringstid i hemlandet från och med 16 års ålder i förhållande till det antal år som de har tillgodoräknats faktisk försäkringstid i Sverige. Vid beräkningen skall det bortses från tid för vilken den försäkrade, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan invaliditetsersättning från det andra landet som inte skall ligga till grund för beräkningen av garantiersättning.

Vid beräkning av försäkringstid för en person som enligt 2 kap. 4 § socialförsäkringslagen anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands (biståndsarbetare m.fl.), skall det bortses från tid för vilken den utsände, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan invaliditetsersättning från det andra landet som inte skall ligga till grund för beräkningen av garantiersättning.

Som försäkringstid skall även kunna tillgodoräknas tid från och med det år då försäkringsfallet inträffade till och med det år då den försäkrade fyller 64 år (*framtida försäkringstid*). För att en försäkrad skall få tillgodoräkna sig all framtida försäkringstid skall det krävas att han eller hon har varit bosatt i Sverige minst fyra femtedelar av den tid som beräknas från och med det år då den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallet. För den som varit bosatt här kortare tid än fyra femtedelar av den möjliga tiden skall proportionering göras på visst sätt.

Om försäkringsfallet har inträffat före ingången av det år den försäkrade fyllde 18 år får försäkringstiden i stället beräknas på följande sätt. Svenska medborgare får räkna alla år mellan 16–64 år som försäkringstid. Detta gäller under förutsättning att den försäkrade inte anses ha varit bosatt utomlands efter fyllda 16 år fram till beviljandet av sjuk- eller aktivitetsersättningen. Om han eller hon har varit bosatt utomlands under nämnda period bortses från dessa år.

För utländska medborgare skall efter fem års bosättning i Sverige samma beräkning gälla som för svenska medborgare.

Endast hela antal månader med försäkringstid skall beaktas vid sammanräkningen. Den sammanlagda försäkringstiden för garantiersättning skall sättas ned till närmaste hela antal år.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har haft synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande regler kan förtidspension utges från och med den månad den försäkrade fyller 16 år. Som faktisk bosättningsstid vid beräkningen av folkpension räknas den tid som kan tillgodoräknas en försäkrad som bosättningsstid i Sverige fr.o.m. det år han eller hon fyller 16 år t.o.m. året före pensionsfallsåret. Även vid beräkning av försäkringstid för rätt till garantipension till ålderspension börjar sådan tid räknas från 16 års ålder. För tiden mellan 16 och 24 år skall försäkringstid dock tillgodoräknas endast om det för den försäkrade för samma tid har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för förtidspension på minst ett inkomstbasbelopp.

I avsnitt 6.3 föreslås att den fasta nedre åldersgränsen för rätt till aktivitetsersättning höjs till den 1 juli det år den försäkrade fyller 19 år. Trots att detta skulle kunna tala för att höja gränsen då försäkringstid börjar beräknas till 19 år, föreslår regeringen att 16-årsgränsen skall gälla även vid beräkning av försäkringstid för sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Regeringen anser vidare att samma principer som gäller för beräkning av bosättningsstid för rätt till folkpension bör gälla även vid beräkningen av försäkringstid för rätt till garantiersättning. Detta innebär att den tid då en person är bosatt i Sverige enligt 2 kap. socialförsäkringslagen (1999:799) skall tillgodoräknas honom eller henne som försäkringstid för garantiersättning.

Garantiersättning skall liksom folkpension utbetalas på grundval av den försäkringstid som kan tillgodoräknas den försäkrade till och med året före försäkringsfallet. Tidpunkten för ett försäkringsfall infaller då den försäkrades nedsättning av arbetsförmågan nått den grad och varaktighet som krävs för rätt till sjukersättning tills vidare eller tidsbegränsat eller till aktivitetsersättning.

Som *faktisk försäkringstid* skall den tid räknas som kan tillgodoräknas som försäkringstid i Sverige fr.o.m. året den försäkrade fyller 16 år t.o.m. året före försäkringsfallsåret. En person som beviljats asyl i Sverige (flykting) skall liksom enligt nuvarande regler, för tid före ankomsten till Sverige, tillgodoräknas bosättningsstid i hemlandet fr.o.m. 16 års ålder i förhållande till det antal år som han eller hon har tillgodoräknats faktisk försäkringstid i Sverige. Dock bör personer som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl inte omfattas av dessa särregler.

Enligt socialförsäkringslagen skall en i Sverige bosatt person som lämnar landet fortfarande anses bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. För personer som utsänds från Sverige för arbete i annat land av ett svenskt trossamfund eller organ som är knutet till ett sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet finns dock undantagsregler. En biståndsarbetare anses fortsatt bosatt i Sverige vid utlandsarbetet om utlandsvistelsen kan antas vara längst fem år.

Vid beräkning av försäkringstid för dessa personer och för flyktingar, föreslår regeringen att särskilda regler skall tillämpas. De nämnda grupperna kan under utsändningstiden eller under tiden i hemlandet eventuellt ha tjänat in rätt till invaliditetsförmån enligt lagstiftningen i det

andra landet. Denna utländska förmån kan vara en sådan förmån som utbetalas även vid bosättning i Sverige. Om förmånen liksom garantiersättningen är av utfyllnadskaraktär kommer den enligt vad som föreslås i avsnitt 9.3.4 inte att reducera garantiersättningen, dvs. förmånen är en ersättning som inte är inkomstrelaterad. De grupper det är fråga om kommer i sådana situationer att överkompenseras. För att undvika detta bör man, enligt regeringens uppfattning, vid beräkning av försäkringstid bortse från tid för vilken den försäkrade, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan invaliditetsförmån från det andra landet, som inte reducerar garantiersättningen.

Folkpensionsförmånen i dagens förtidspensionssystem utbetalas på grundval av den faktiska bosättningstiden. Dessutom kan under vissa förutsättningar även bosättningstid för tiden därefter tillgodoräknas – den *framtida bosättningstiden*. Som framtida bosättningstid räknas tiden fr.o.m. pensionsfallsåret t.o.m. året den försäkrade fyller 64 år. Den tid en person maximalt har kunnat bo i Sverige fr.o.m. 16-årsåret t.o.m. året före pensionsfallsåret – den *möjliga tiden* – har betydelse för beräkningen av den framtida bosättningstiden, dvs. tiden fr.o.m. pensionsfallsåret t.o.m. det 64:e året. För att få tillgodoräkna sig all framtida bosättningstid krävs att den försäkrade varit bosatt i Sverige minst fyra femtedelar av den möjliga tiden. För den som har varit bosatt här kortare tid görs en proportionering. Den framtida bosättningstiden minskas då i förhållande till hur många år personen faktiskt har bott i Sverige jämfört med fyra femtedelar av den möjliga tiden.

Regeringen anser att även i ett framtida system skall det finnas en regel som ger möjlighet att beakta framtida försäkringstid vid beräkningen av garantiersättningens storlek. Utan en sådan beräkningsregel skulle man få ett system där en yngre försäkrad får ett grundskydd från ersättningsystemet, som i förhållande till vad som gäller för äldre försäkrade kan vara betydligt lägre just på grund av att försäkringsfallet inträffat i unga år. En sådan regel kan inte accepteras. Regeringen föreslår därför att beräkningen av framtida försäkringstid skall ske enligt de principer som nu gäller för framtida bosättningstid vid beräkningen av folkpension i form av förtidspension.

Som föreslagits ovan skall faktisk försäkringstid kunna tillgodoräknas en försäkrad från och med 16 års ålder till och med försäkringsfallet. Framtida försäkringstid beräknas som en andel av den faktiska försäkringstiden. En konsekvens av detta beräkningssätt vore, om inte särskilda bestämmelser fanns, att en försäkrad vars försäkringsfall inträffat före försäkringstid kunnat börja räknas aldrig skulle kunna få någon försäkringsersättning. För att förhindra en sådan konsekvens finns i nuvarande regelsystem en bestämmelse som innebär att om pensionsfallet inträffar före det år den försäkrade fyller 18 år skall, om han eller hon är svensk medborgare, hela tiden från och med 16 år till och med 64 år räknas som försäkringstid. Det medför att de får oavkortad garantiersättning. För en utländsk medborgare gäller samma beräkning under förutsättning att han eller hon är bosatt i Sverige sedan minst fem år. Dessa fem år kan även ligga före 16-årsåret. Regeringen anser att en motsvarande regel bör införas i sjukersättningsystemet.

Vid sammanräkningen av försäkringstid skall endast hela antal månader med försäkringstid beaktas. Den sammanlagda försäkringstiden

för garantiersättning skall sättas ned till närmaste hela antal år. Motsvarande gäller i folkpensions- och garantipensionssystemen.

För att de försäkrade inte skall gå miste om ersättning på grund av övergången från ett förtidspensionssystem till ett system med sjukersättning eller aktivitetsersättning, föreslår regeringen att för tiden före sjukersättningssystemet träder i kraft, bör som försäkringstid för garantiersättning tillgodoräknas sådan tid som kunnat tillgodoräknas som bösättningstid enligt nuvarande regler i AFL.

9.3 Garantinivån

9.3.1 En åldersberoende garantinivå

Regeringens förslag: En försäkrad som saknar eller har låg inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning skall ha rätt till garantiersättning upp till en viss garantinivå. För försäkrade i åldrarna 19–29 år skall garantinivåns storlek vara åldersberoende.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Principen om åldersberoende garantiersättning i åldrarna 19–29 år accepteras av de allra flesta som yttrat sig under förutsättning att nivåerna inte blir för låga. *Ungdomsstyrelsen* anser att garantinivån bör vara densamma för all oavsett ålder. *DHR* förordar en garantiersättning som inbegriper alla ersättning som den försäkrade kan uppbära utom ersättning för merkostnader som funktionshindret medför.

Skälen för regeringens förslag: Enligt uttalanden i riktlinjepropositionen skall grundskyddet i det reformerade förtidspensionssystemet utformas med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå.

I nuvarande folkpensionssystem tillämpas en grundnivå, bestående av folkpension, pensionstillskott och särskilt gynnsamma skatteregler i form av SGA. Denna grundnivå är helt oberoende av personens ålder och motsvarar genom kopplingen till den allmänna prisutvecklingen med prisbasbeloppet oförändrad köpkraft över tiden. Detta innebär att unga personer med sjukbidrag eller förtidspension genom dagens system inte kan få någon real förbättring av ersättningen med stigande ålder såvida inte grundnivån förbättras genom politiska beslut, något som i praktiken har inträffat då och då.

Starka skäl talar därför enligt regeringens uppfattning för att garantinivån – vilket föreslås i bl.a. departementspromemorian Ds 2000:40 – närmare knyts till de inkomstförhållanden och den levnadsstandard som är normalt eller vanligen förekommande för personer i motsvarande åldrar och som inte är drabbade av nedsatt arbetsförmåga till följd av långvarig ohälsa. Det är normalt sett så att inkomstförhållandena för yngre personer efter etableringen på arbetsmarknaden genomgår en snabb utveckling.

Nästan samtliga ungdomar studerar i dag på gymnasium och många fortsätter sedan att studera vid högskola eller universitet. Studerande har i allmänhet en relativt måttlig ekonomisk standard. De ungdomar som tidigt söker sig ut på arbetsmarknaden har ofta svårigheter att få ett fast arbete och bra löne- och anställningsvillkor. En del av dessa ungdomar

blir hänvisade till arbetsmarknadsåtgärder och tillhörande ersättningar och ibland t.o.m. socialbidrag. De genomsnittliga förvärvsinkomsterna ökar sedan successivt ganska markant upp till ungefär 30-årsåldern.

Med hänsyn till detta anser regeringen att det är rimligt att den garanterade nivån startar på en lägre nivå för de allra yngsta, men att den räknas upp reallt med stigande ålder fram till 30 år. Dessutom skall ersättningen – något som gäller för andra liknande förmåner – följa den allmänna prisutvecklingen genom kopplingen till prisbasbeloppet. Genom denna konstruktion blir visserligen begynnelsenivån förhållandevis måttlig, men jämnåriga ungdomar har också i regel låga inkomster. Därefter ökar köpkraften successivt fram till 30 år. Fr.o.m. 30 års ålder föreslås att garantiersättningens storlek skall vara oberoende av den försäkrades ålder. Förslag om storleken på garantinivån redovisas i avsnitt 9.3.3.

9.3.2 En enhetlig garantinivå

Regeringens förslag: Garantinivån skall vara densamma för gifta och för ogifta.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig ställer sig bakom förslaget. TCO ställer sig inte avvisande till förslaget som sådant, men anser att denna lösning får oacceptabla konsekvenser om inte nya medel samtidigt tillförs.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare framhållits skall ersättningen vid långvarig eller varaktig medicinskt orsakad arbetsoförmåga vara en del av sjukförsäkringssystemet och inte längre ingå i pensionssystemet. Nuvarande sjukförsäkringssystem är neutralt vad gäller civilstånd. Sjukpenningens storlek bestäms enbart av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst och tar inte hänsyn till om han eller hon är gift eller ogift eller skall anses vara det enligt någon särskild regel. Den nu föreslagna sjuk- och aktivitetsersättningen har också inkomstbortfallsprincipen som grund. Även dessa ersättnings grundskyddsdel bör enligt riktlinjepropositionen kunna ses som en ersättning för inkomstbortfall. Grundprincipen inom det reformerade ålderspensionssystemet är däremot att ge ersättning i förhållande till den försäkrades samlade livsinkomst när det gäller inkomstgrundad ålderspension. För den som inte har haft några eller endast låga tidigare förvärvsinkomster utgörs det ekonomiska skyddet av garantipension som är beroende av ålderspensionärens civilstånd. Garantiersättning till sjuka eller funktionshindrade och garantipension till ålderspensionärer skiljer sig alltså åt på så sätt att den förra kan ses som en ersättning för inkomstbortfall medan den senare kompenserar den som inte tjänat in någon ålderspensionsrätt.

En enhetlig ersättningsnivå är en viktig principiell fråga. Sverige har haft individrelaterade socialförsäkringsersättningar sedan 1950-talet och bör så långt det är möjligt fortsätta att verka för denna princip. Denna princip stöds också av remissinstanserna i fråga om den modell för

beräkning av garantiersättning som regeringen föreslår i denna proposition.

Som argument för olika ersättningsnivåer för gifta respektive ogifta brukar anföras att hushållskostnaderna blir lägre per person för ett par som delar på dessa än för två ensamboende personer. Argumentet om lägre hushållskostnader kan hävdas i alla situationer då två eller flera personer delar hushåll, oberoende av civilstånd eller förekomst av gemensamma barn. Med det system som råder i dag, blir endast personer i vissa former av sammanboende omfattade av reglerna för lägre ersättning, medan andra många gånger med lika långvarig och fast förbindelse blir betraktade som ogifta och därmed omfattade av de förmånligare reglerna. När två personer utan gemensamma barn eller tidigare äktenskap, två syskon eller förälder och vuxet barn bor tillsammans, blir det inte aktuellt att betrakta dessa som gifta. Då det numera är vanligt med många olika samlevnadsformer ter sig de gällande civilståndsreglerna många gånger inkonsekventa, förlegade och svåra att sakligt motivera. Det är dessutom rimligt att anta att det är betydligt vanligare att yngre personer, dvs. personer under 65 år, förändrar sitt civilstånd, (inklusive "AFL-civilstånd"), kanske många gånger, än att ålderspensionärer gör det.

Ett ytterligare skäl för enhetlig garantinivå är skillnaden i konstruktion mellan folkpensionssystemet och den föreslagna garantiersättningen. I nuvarande system uppbär alla folkpension. Utöver folkpension kan den försäkrade ha rätt till tilläggspension (ATP) samt pensionstillskott som betalas ut till pensionärer med låg eller ingen ATP. I det nu föreslagna ersättningssystemet föreslås att den inkomstrelaterade sjuk- och aktivitetsersättningen skall vara utgångspunkten och om denna understiger garantinivån sker komplettering med garantiersättning upp till denna nivå. Av detta följer att i nuvarande system behandlas alla försäkrade lika i fråga om civilståndets inverkan på ersättningsnivån, eftersom alla har folkpension. I det kommande systemet skulle endast de gifta och ogifta med låg eller ingen inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning vara omfattade av civilståndsregeln. Ett sådant förhållande är tveksamt utifrån likabehandlingsprincipen eller kan i övrigt anses vara orättvist.

Sammanfattningsvis talar, enligt regeringens bedömning, övervägande skäl för att det skall finnas en enhetlig garantinivå i sjuk- och aktivitetsersättningen, dvs. en nivå som är oberoende av den försäkrades civilstånd.

Regeringens förslag: En försäkrad som saknar eller har låg inkomstrelaterad sjukersättning skall ha rätt till garantiersättning upp till en garantinivå på 2,4 prisbasbelopp.

En försäkrad, som saknar eller har låg inkomstrelaterad aktivitetsersättning skall ha rätt till en garantiersättning upp till en åldersberoende garantinivå. Denna nivå skall motsvara 2,10 prisbasbelopp per år för den som är under 21 år, 2,15 prisbasbelopp för den som är 21 eller 22 år, 2,20 prisbasbelopp för den som är 23 eller 24 år, 2,25 prisbasbelopp för den som är 25 eller 26 år, 2,30 prisbasbelopp för den som är 27 eller 28 år samt 2,35 prisbasbelopp för den som har fyllt 29 år.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga handikapporganisationer anser att garantinivåerna är låga eller för låga. *Riksförsäkringsverket* anser att garantinivåns storlek är acceptabel. *Socialstyrelsen* anser att ersättningarna skall anpassas så att människor inte tvingas söka kompletterande ekonomiskt skydd. *Ungdomsstyrelsen* anser att de föreslagna nivåerna för de yngsta bedöms vara så låga att det kan vara svårt att klara försörjningen. Garantinivån bör vara densamma för alla, dvs. 2,4 prisbasbelopp. *Försäkringskassaförbundet* finner det både skäligt och önskvärt med en högre garantinivå för personer i yrkesverksam ålder. *Svenska Arbetsgivareföreningen* anser att frågan om garantinivåns storlek bör avgöras av de politiska partierna i samförstånd.

Skälen för regeringens förslag: Enligt riktlinjepropositionen skall den reformerade förtidspensionen kunna utges upp till en viss högsta nivå. Den garanterade nivån bör säkerställa att alla som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard som i princip täcker alla normala konsumtionsbehov, med undantag för bostadskostnaden, dvs. i stort motsvara den nivå som tillämpas i nuvarande system. Ersättningen skall bekostas av statsmedel och den skall i sin helhet vara skattepliktig på samma sätt som förvärvsinkomster och inkomstrelaterad förtidspension. Även för försäkrade med långvarig eller varaktig arbetsoförmåga skall således det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) tas bort. Garantinivån bör ligga på en sådan bruttonivå att inkomsten efter skatt i princip motsvarar nuvarande nivå inom folkpensionen.

Det är enligt regeringens uppfattning rimligt att det även i framtiden skall finnas ett högre grundskydd för den som i arbetsför ålder drabbas av medicinskt orsakad arbetsoförmåga än vad som gäller för ålderspensionärer. Garantinivån i sjukersättningsförsäkringen bör därför vara högre än basnivån i garantipensionen.

Vid de beräkningar som gjorts inom Socialdepartementet för att finna en lämplig garantinivå har utgångspunkten varit nu gällande civilståndsberoende grundskydd, dvs. folkpension och pensionstillskott till förtidspensionärer samt kompensation för det borttagna SGA. Värdet av SGA är i hög grad beroende av vilken kommunalskattesats som gäller för den försäkrade. Nettovärdet av SGA kan beräknas som kommunalskattesatsen multiplicerad med skillnaden mellan SGA och det vanliga

grundavdraget. Vid 34 procents kommunalskatt motsvarar folkpension, PTS och SGA en garantinivå på 2,447 prisbasbelopp för en ogift försäkrad. Vid en sådan garantinivå är nettovärdet av SGA vid 34 procent kommunalskatt ca 1 350 kronor högre per år än vid 27 procents kommunalskatt. Även det vanliga grundavdraget varierar vid inkomster i denna storleksordning. Att utifrån sådana förhållanden överföra en skatteförmån till en bruttoförmån och samtidigt ändra från en civilståndsberoende till en enhetlig garantinivå leder oundvikligen till vissa avvikelser från nettoutfallet enligt dagens regler.

Valet av 34 procents kommunalskattesats innebär i sig en kostnadsökning för staten jämfört med exempelvis en genomsnittlig kommunalskattesats på 30,64 procent. För att om möjligt undvika ytterligare kostnadsökningar har beräkningar utförts för att undersöka var en kostnadsneutral enhetlig garantinivå befinner sig i förhållande till de civilståndsberoende garantinivåerna 2,20 respektive 2,44 prisbasbelopp. Beräkningarna grundas på uppgifter om försäkrade som beviljades förtidspension på grundskyddsnivå åren 1996 och 1997. Utifrån dessa uppgifter framräknades därför en kostnadsneutral gemensam nivå för samtliga försäkrade som beviljades förtidspension på grundskyddsnivå dessa två år. Denna nivå blev 2,33 prisbasbelopp för båda åren. Den enhetliga och kostnadsneutrala garantinivån på 2,33 prisbasbelopp är framräknad utifrån en kommunalskattesats på 34 procent för att i så stor utsträckning som möjligt kompensera den lägre garantinivån för ogifta som kostnadsneutralitet skulle innebära.

Med utgångspunkt från genomförda beräkningar har 2,4 prisbasbelopp – som för 2001 motsvarar ett årsbelopp om 88 560 kronor – bedömts vara en rimlig garantinivå för sjukersättning i form av garantiersättning.

Vid en kommunalskattesats om 34 procent motsvarar skillnaden mellan en garantinivå på 2,447 och den här föreslagna garantinivån på 2,4 prisbasbelopp ett nettobelopp på ca 100 kronor per månad för 2001. Detta är vad en ogift person som saknar inkomstrelaterad ersättning kan sägas förlora till följd av den enhetliga garantinivån. Det bör dock understrykas att det här är fråga om nybeviljade hela förmåner. Det är därför inte någon verklig förlust i termer av ett plötsligt försämrat utfall utan endast en jämförelse av nettoutfall utifrån olika tänkbara garantinivåer där också hänsyn av naturliga skäl måste tas till systemets totala kostnader. Det ovan sagda gäller dessutom endast dem som uppbär enbart garantiersättning. För dem som får garantiersättning som utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen blir effekten naturligtvis proportionellt mindre. I fråga om omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner till sjukersättning skulle däremot en reell nettoförlust komma till stånd vid ett liknande förfaringssätt och därför har där en annan lösning valts för att omvandla värdet av SGA till en bruttoförmån.

Både 2,3 och 2,4 prisbasbelopp har övervägts som tänkbar garantinivå. Med utgångspunkt i att grundskyddsnivån i dagens förtidspensionssystem har ansetts utgöra en sådan nivå att den försäkrade tillförsäkras en rimlig levnadsstandard bör också garantinivån i det reformerade systemet ge minst samma nettoutfall för en så stor andel av de försäkrade som möjligt. Garantinivån bör då bestämmas utifrån förutsättningarna för ogifta försäkrade med förhållandevis hög kommunalskatt. En enhetlig garantinivå på 2,30 prisbasbelopp skulle innebära ett nettoutfall som är

ca 250 kronor per månad lägre än vad 2,44 prisbasbelopp skulle ha inneburit vid en kommunalskattesats om 34 procent.

Vid en sammanvägning av de redovisade faktorerna anser regeringen att 2,4 prisbasbelopp skall utgöra garantinivå för sjukersättning i det reformerade systemet. Med denna garantinivå begränsas antalet försäkrade som får ett något lägre nettoutfall än dagens grundskyddsnivå och även storleken av det något lägre utfallet minskas. Mot denna bakgrund får de nettodifferenser som blir följderna av en enhetlig garantinivå anses uppfylla ambitionerna om en garantinivå som ger ett nettoutfall på i princip samma nivå som inom folkpensionssystemet.

Det är naturligt att den ovan framräknade garantinivån för sjukersättning på 2,4 prisbasbelopp har varit utgångspunkten vid utformningen av den åldersrelaterade garantinivån för aktivitetsersättning för försäkrade under 30 år. I avsnittet 9.3.1 har regeringen närmare redovisat skälen för att införa en åldersrelaterad garantinivå för unga personer som beviljats aktivitetsersättning. På grund av dessa skäl och med beaktande av de samlade kostnaderna för reformeringen av förtidspensionssystemet anser regeringen att det är rimligt att den garanterade nivån startar på 2,10 prisbasbelopp för de allra yngsta men att nivån räknas upp reellt vartannat år med 0,05 prisbasbelopp. Det innebär att garantinivån uppgår till 2,35 prisbasbelopp vid fyllda 29 år. Från och med 30 års ålder utgör garantinivån för garantiersättning i form av sjukersättning således 2,4 prisbasbelopp.

Flera remissinstanser har framfört att garantinivåerna – främst för de allra yngsta – är låga eller alltför låga. Regeringen vill dock erinra om att många av de unga som blir berättigade till aktivitetsersättning på garantinivå även kommer att kunna få kompletterande socialförsäkringsförmåner – inte bara för sina bostadskostnader – utan även för merkostnader föranledda av sjukdom eller funktionshinder. Det kan dessutom i sammanhanget nämnas att den föreslagna begynnelsenivån på 2,10 prisbasbelopp skall jämföras med de 2,0 reducerade basbelopp vilket föreslogs av Förtidspensionsutredningen.

9.3.4 Beräkning av garantiersättning

Regeringens förslag: För den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning skall det betalas en årlig garantiersättning med belopp som motsvarar garantinivån.

För den som har rätt till inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning som understiger garantinivån uppgår den årliga garantiersättningen till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan garantinivån och den årliga inkomstrelaterade ersättningen. Med inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning skall även avses invaliditetsförmån som utbetalas enligt utländsk lag och som inte är att likställa med garantiersättning.

Om den tillgodoräknade försäkringstiden är kortare än 40 år skall garantiersättningens garantinivå först minskas med hänsyn till antalet försäkringsår. Därefter görs avräkning mot den inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen inklusive invaliditetsförmån som utbetalas enligt utländsk lag.

<p>Vid partiell sjuk- eller aktivitetsersättning skall garantiersättningen proportioneras i förhållanden till graden av sådan ersättning som den försäkrade har rätt till.</p>
--

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* framhåller att det är rimligt att ersättningsnivån är medvetet avstämmd mot nivån i andra transfererings-system för att undvika orättvisa och incitament till strömningar mellan systemen. *Svenska kommunförbundet* tillstyrker att kollektivavtalade tilläggsförsäkringar inte skall avräknas mot garantiersättning.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare redovisats föreslås att för en försäkrad som har rätt till en inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning som understiger garantinivån skall garantiersättning utbetalas som utfyllnad upp till den garanterade nivån, dvs. uppgå till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den årliga inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen och garantinivån.

I de fall en försäkrad har rätt till partiell sjuk- eller aktivitetsersättning är det naturligt att garantiersättningen motsvarar den grad av hel sådan ersättning som han eller hon har rätt till.

Om en invaliditetsförmån, som inte är att jämställa med garantiersättning utbetalas enligt utländsk lag anser regeringen – för att överkompensation skall undvikas – att denna förmån tillsammans med inkomstrelaterad sjukersättning skall ingå i det underlag som reducerar garantiersättningen. Den avkortningsmodell som regeringen förordar är att garantinivån först minskas med hänsyn till bristande försäkringstid, när denna är kortare än 40 år, och att hela den inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen (inklusive utländsk invaliditetsförmån) därefter reducerar garantiersättningen.

Förslaget om 40 års försäkringstid för rätt till oavkortad garantiersättning överensstämmer med vad som föreslagits gälla för garantipension till vuxna efterlevande. I prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn hänvisas bl.a. till att den föreslagna avkortningsmodellen beträffande försäkringstid kan tillämpas även inom EU/EES-området. Då garantiersättningen i väsentliga avseenden liknar garantipensionen till efterlevande, är det rimligt att en avkortning av garantiersättningen med hänsyn till bristande försäkringstid respektive till den inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen görs enligt samma principer som skall gälla för denna garantipension. Det finns klara fördelar med att tillämpa samma förfarande i båda systemen.

I nuvarande regelsystem utgör folkpension, pensionstillskott och ATP skattepliktig inkomst. Ålderspensionärer och förtidspensionärer samt vuxna personer med efterlevandepension har rätt till särskilt grundavdrag för folkpensionärer (SGA) vid beskattningen. Som mest kan detta år 2001 uppgå till 55 900 kronor för ogift. SGA innebär i korthet att förtidspensionärer som saknar ATP eller har en låg sådan endast betalar skatt på en mindre del av inkomsten. SGA reduceras av folkpension, ATP, änkepension, kollektivavtalade tilläggsförsäkringar s.k. avtalsersättningar och viss utländsk pension, om dessa överstiger en viss nivå. Vid beräkningen av SGA görs således ingen skillnad mellan allmän pension och s.k. avtalsersättningar.

Anställda som beviljas förtidspension omfattas ofta av kollektivavtalade förmåner som komplement till den allmänna försäkringen. Inom exempelvis LO-SAF-området får den som har förtidspension eller sjukbidrag kompletterande avtalsersättning i form av en månadsersättning bestämd med utgångspunkt i sjukpenninggrundande inkomst. Utöver en särskild kompensation för lönedelar över 7,5 prisbasbelopp (taket) gäller inom den kommunala sektorn motsvarande villkor. För privattjänstemän utgör beloppet cirka 15 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Ersättning utges även inom vissa avtalsområden för lönedelar över taket. För statsanställda finns högre ersättningar över taket. Ersättningsnivån under taket ligger på drygt 20 procent.

Garantiersättning föreslås, som redogjorts för ovan, bli reducerad av inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning och vissa förmåner som utbetalas enligt utländsk lag. Frågan om avtalsersättning i likhet med dessa förmåner skall räknas av mot garantiersättning bör enligt regeringens uppfattning ses utifrån dels en principiell utgångspunkt, dels en praktisk.

Av det föreslagna regelverket följer att en försäkrad som har rätt till en inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning som överstiger garantinivån inte behöver vidkännas någon reduktion av denna ersättning på grund av att han eller hon har rätt till avtalsersättning. En reduktion skulle alltså enbart komma ifråga för dem som är berättigade till garantiersättning, dvs. den lägsta ersättningen. Regeringen anser att en regel som får sådana konsekvenser inte bör införas. I det reformerade ålderspensionssystemet kommer garantipensionen för dem som är födda 1938 eller senare inte att minskas för dem som tillsammans med pensionen uppbär en avtalsersättning. Det är också regeringens principiella uppfattning att avtalsförsäkringar skall anpassas till den allmänna försäkringen och inte tvärt om, och att detta skall gälla även ifråga om garantiersättning.

För den händelse avtalsersättning skulle avräknas mot garantiersättning skulle även praktiska problem uppkomma. Dessa sammanhänger med att de avtalsersättningar som kommer ifråga bestäms först efter det att det har fattats beslut om sjukersättning eller aktivitetsersättning. Detta innebär att den försäkrade får åläggas en skyldighet att upplysa om eventuell avtalsersättning eller att utbetalande organ åtar sig att informera försäkringskassan eller Riksförsäkringsverket om storlek och utbetalning och det första beslutet om eventuell garantiersättning skulle alltid bli preliminärt. Den slutliga garantiersättningen skulle kunna fastställas först därefter.

10 Vilande sjukersättning eller aktivitetsersättning vid förvärvsarbete

Prop. 2000/01:96

Regeringens förslag: Nuvarande regler om vilande förtidspension skall på motsvarande sätt gälla för sjuk- och aktivitetsersättning.

För en försäkrad som får aktivitetsersättning och som prövar att förvärvsarbete skall dock gälla att han eller hon skall kunna få aktivitetsersättningen vilande under återstoden av den period som den beviljats för utan att den då uppvisade arbetsförmågan får läggas till grund för indragning eller minskning av ersättningen.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *RFV* tillstyrker att aktivitetsersättning skall kunna vara vilande, men avstyrker att den försäkrade skall ha kvar rätten till denna ersättning under den tid som återstår av ersättningsperioden med motiveringen att reglerna skall vara så enhetliga som möjligt. *Statskontoret* ser positivt på förslaget om vilande aktivitetsersättning, men anser att kvalificeringsperioden på tolv månader för rätt att pröva att arbeta blir särskilt olycklig i en tidsbegränsad ersättning, då denna i praktiken innebär att den som har aktivitetsersättning inledningsvis är förbjuden att pröva arbete mot betalning samtidigt som vederbörande uppmanas delta i andra aktiviteter. *Arbetsgivarverket* ser det som rimligt att det finns möjlighet till vilande aktivitetsersättning, men ställer sig frågande till i vilken omfattning de aktuella gruppen verkligen återgår till arbetslivet. Vidare framhålls att de nuvarande reglerna i lagen om anställningsskydd (LAS) inte ger tillräckliga möjligheter att anställa någon för en begränsad tid. En förutsättning för att en arbetsgivare skall kunna anställa en person med aktivitetsersättning är enligt verkets uppfattning att anställningen kan tidsbegränsas så att inte arbetsgivaren blir uppbunden om det skulle visa sig att arbetet inte fungerar av någon anledning. Därför föreslås att anställd med aktivitetsersättning jämföras med ålderspensionär. Verket förutsätter också att LAS ändras så att både sjuk- och aktivitetsersättning jämföras med nuvarande förtidspension/sjukbidrag enligt 33 § andra stycket LAS. *Försäkringskassaförbundet* stöder förslaget men betonar försäkringsgivarens ansvar att följa upp hur arbetsförsöket faller ut.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslog 1999 i prop. 1999/2000:4 Vilande förtidspension att regler om vilande förtidspension skulle införas. Reglerna trädde i kraft den 1 januari 2000. Det innebär att regeringen inte förde fram Förtidspensionsutredningens förslag om en avräkningsmodell för alla som uppbär förtidspension vid ett eventuellt förvärvsarbete. Regeringens strävan var att hitta ett system som gör att den som har förtidspension/sjukbidrag vågar pröva att gå ut i arbetslivet, samtidigt som systemets legitimitet inte urholkas. Regler om vilande förtidspension bedömdes vara lätta för den enskilde att förstå och att kunna se konsekvenserna av. Det är också av stor betydelse att reglerna är enkla och kan tillämpas på ett enhetligt sätt. Ett viktigt skäl för att inte föreslå en avräkningsmodell var, enligt propositionen, att den som prövat att arbeta kan bli återbetalningsskyldig vid avstämning mot den taxerade

inkomsten året efter, på grund av att det ofta kan vara svårt att exakt förutse inkomstens storlek så att rätt belopp avräknas.

Enligt regeringens uppfattning bör motsvarande regler om vilande ersättning gälla för den nu föreslagna sjukersättningen och garanti-ersättningen. Detta innebär i korthet att när en person som uppburit sjuk- eller aktivitetsersättning under ett år anmäler till försäkringskassan att han eller hon avser att pröva att förvärvsarbete på hel- eller deltid, skall kassan kunna besluta om att den sökande får behålla denna ersättning under högst tre månader samtidigt som personen i fråga arbetar. Om arbetsförsöket fungerar väl, och den försäkrade som uppburit *sjukersättning* avser fortsätta att arbeta, skall denna ersättning kunna göras vilande under resterande del av det första året. Sjukersättningen får inte dras in på grund av att den försäkrade under detta första år har uppvisat en väsentligt förbättrad arbetsförmåga. Efter dessa tolv månader med förvärvsarbete skall den försäkrade kunna ha sjukersättningen vilande under ytterligare 24 månader. För denna tid gäller inte samma begränsning för indragning som gällde för det första året. För en person som uppburit *aktivitetsersättning* under ett år föreslås att den ersättningen skall kunna vara vilande helt eller delvis under den återstående tiden som aktivitetsersättningen är beviljad för. Den försäkrade har därmed stora möjligheter att pröva vad han eller hon i längden förmår att klara av, samtidigt som rätten att få tillbaka aktivitetsersättningen hela tiden finns kvar.

Förslaget skiljer sig i ett viktigt avseende från de gällande reglerna om vilande förtidspension. Skillnaden består i under vilken tid en försäkrad med aktivitetsersättning ovillkorlig har kvar rätten till förmånen vid förvärvsarbete, dvs. den tid som annars är maximerad till ett år när ersättningen inte får dras in eller minskas på grund av att den försäkrade har uppvisat väsentligt förbättrad arbetsförmåga. Denna tid föreslås således vara hela den tid som återstår till dess rätten till aktivitetsersättning löper ut. Med hänsyn till att ersättningen kan beviljas för längst tre år åt gången, kan det vara fråga om högst två år som den försäkrade kan pröva att arbeta utan att rätten till aktivitetsersättning riskerar att gå förlorad. Regeringens motiv för denna generösare regel är att unga personer, som till följd av svåra funktionshinder och långvariga sjukdomar i regel aldrig haft ett förvärvsarbete, generellt sett kan vara i behov av en längre tid än andra för att pröva ett arbete utan att rätten till försörjningen från socialförsäkringen riskeras. För att understryka detta kan nämnas att psykiska funktionshinder numera är den vanligaste orsaken till förtidspension bland personer mellan 16–29 år.

Ett system med vilande sjuk- och aktivitetsersättning bedöms av regeringen kunna ge personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga stimulans till att pröva att arbeta, eftersom förslaget gör detta möjligt under minst 12 månader utan att rätten till ersättningen ifrågasätts. Den försäkrade riskerar således att inte stå utan försörjning efter ett arbetsförsök.

Administrativt sett är det som RFV framhållit givetvis angeläget att ha så enhetliga regler som möjligt för personer som helt eller delvis saknar arbetsförmåga när de önskar pröva att arbeta, oavsett deras ålder. Den särregel som föreslås för personer med vilande aktivitetsersättning bedöms dock inte vara av det slaget att den leder till betungande merarbete.

Det är också viktigt att framhålla att förslaget bygger på att försäkringskassan under den tid som aktivitetsersättningen är vilande aktivt följer upp hur arbetet eller arbetsförsöket utfaller i varje enskilt fall.

Syftet med vilandereglerna är att den försäkrade med sjuk- eller aktivitetsersättning skall våga pröva att arbeta. Därför är det naturligt att den del av ersättningen som görs vilande svarar mot det arbete som en person faktiskt utför. Den prövning som försäkringskassan skall göra, i fråga om hur stor del av aktivitetsersättningen som skall vara vilande måste således utgå från en bedömning av den försäkrades arbetsförmåga i det arbete som finns *tillgängligt* för honom eller henne och som faktiskt utförs. De regler som gäller vid nybeviljande av ersättningen i fråga om bedömning av en försäkrads arbetsförmåga skall således inte vara tillämpliga.

Enligt samma ordning som nu gäller när en person har sin förtidspension vilande är det enligt regeringen naturligt att en försäkrad, som kommer att ha sin sjuk- eller aktivitetsersättning vilande skall kunna få sjuklön och sjukpenning utbetald på vanligt sätt på den del han eller hon arbetar. Även föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning föreslås kunna utbetalas under tid med vilande sjuk- eller aktivitetsersättning. När det gäller föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning vid vilande sjuk- eller aktivitetsersättning anser regeringen att den försäkrade också skall kunna uppbära de förmånerna, dock under förutsättning att det rör sig om enstaka dagar eller kortare perioder. Vid upprepade avbrott i arbetet av nämnda orsaker bör diskussion ske mellan försäkringskassan och den försäkrade om hur frånvaron påverkar arbetsförsöket, varefter kassan har att ta ställning till om sjuk- eller aktivitetsersättningen åter skall betalas ut. Det bör också erinras om att inkomsterna av arbete kommer att grunda rätt till ålderspension, varför avgift för ålderspension samt sociala avgifter skall betalas på dessa inkomster.

Frågan om de s.k. vilandereglerna föranleder behov av ändringar i lagen om anställningsskydd (LAS) behandlades ingående i prop. 1999/2000:4 Vilande förtidspension. Regeringen gjorde då bedömningen att reglerna i LAS bör kunna gälla oförändrade för försäkrade som arbetar och har vilande förtidspension. Frågan har på nytt aktualiserats av Arbetsgivarverket i anledning av förslaget om vilande sjuk- och aktivitetsersättning. Regeringen har därvid funnit att det nya förslaget om vilanderegler inte innehåller några mer principiella avvikelser från gällande godtagna ordning och att någon ändring i LAS således inte är motiverad.

Regeringens förslag: Rätten till vårdbidrag för föräldrar till barn upp till 16 års ålder skall utsträckas till att gälla längst till halvårsskiftet det år den unge fyller 19 år.

Åldersgränsen för rätt till handikappersättning skall höjas i motsvarande mån och inträder därmed tidigast fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år en person fyller 19 år.

Rätt till handikappersättning skall prövas på nytt i samband med beslut om sjuk- eller aktivitetsersättning.

Promemorians (Ds 2000:40) förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Handikappombudsmannen* stöder förslaget av praktiska skäl. *SISUS* och *Statens institut för handikappfrågor i skolan* anser att det är tveksamt att vårdbidrag skall utges till föräldrarna till halvårsskiftet det år en ung person fyller 19 år då frigörelsen från föräldrarna kan försvåras. I stället förordas myndighetsåldern som övre gräns för vårdbidrag. *Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn* har inget emot den höjda åldersgränsen för vårdbidrag men ställer sig frågande till hur det skall hanteras rent praktiskt när föräldrar uppbär vårdbidrag för en ungdom som är myndig och framhåller att en åldersgräns på 18 år hade känts mer naturlig. *Föreningen JAG* framhåller att de unga blir ekonomiskt beroende av föräldrarna fram till 19 års ålder vilket är en oacceptabel försämring. Vidare framhålls att rätten till vårdbidrag påverkas av rätten till personlig assistans. När ett barn eller en ungdom beviljas assistansersättning brukar vårdbidraget minskas eller dras in. Motsvarande koppling finns inte mellan förtidspension och personlig assistans. Förslaget kan således medföra en kraftig ansträngning av familjens ekonomi.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare framhållits i de allmänna utgångspunkterna för reformeringen av systemet, har samhällsutvecklingen inneburit – inte minst på utbildnings- och arbetsmarknadsområdena – att åldersgränsen 16 år för rätt till långvarig eller varaktig försäkringsersättning i form av förtidspension eller sjukbidrag blivit föråldrad. Det är därför, enligt regeringens uppfattning, naturligt att den nedre åldersgränsen för sådan långvarig eller varaktig ersättning flyttas fram till det år en försäkrad fyller 19 år, eftersom det först är i den åldern som det allmänt sett framstår som sannolikt att en ung person kan försörja sig långsiktigt genom arbete.

Vårdbidrag är en pensionsgrundande ersättning som utges direkt till föräldrar som vårdar sina funktionshindrade barn. Vårdbidraget avser både ersättning för tillsyns- och vårdkostnader till följd av ett barns funktionshinder och ersättning för merkostnader. En höjning av den övre åldersgränsen för vårdbidrag kan sägas bättre anknyta till det särskilda vårdnadsansvar som enligt föräldrabalkens regler åvilar föräldrarna fram till dess barnet blir myndigt vid 18 års ålder. Detta skulle i sig kunna tala för att rätten till vårdbidrag upphör vid 18 års ålder. Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör dock inte utan vidare i och med 18-årsdagen utan

förlängs vid viss skolgång. Om vårdbidraget då upphörde utan att ersättas av någon annan ersättning skulle rätten till ersättning för föräldrarnas vårdinsatser komma att upphöra i en ålder då de flesta ungdomar med funktionshinder – liksom övriga ungdomar – alltså bor kvar hos föräldrarna och i många fall har ett kvarstående behov av vårdinsatser från föräldrarnas sida som det inte kan lämnas någon försäkringsersättning för. En annan konsekvens av detta skulle bli att de ungdomar som inte är berättigade till förmånen handikappersättning då inte kan få någon ersättning alls för de merkostnader som de har till följd av sitt funktionshinder.

Ett mer tilltalande alternativ är, enligt regeringens uppfattning, att den övre åldersgränsen för vårdbidrag kopplas till höjningen av den nedre åldersgränsen för aktivitetsersättning. Det skulle innebära att vårdbidrag utges fram till halvårsskiftet det år en person fyller 19 år. På så sätt uppstår inte något tidsmässigt glapp i samhällets stöd. Vårdbidraget kommer emellertid att då utges till föräldrarna till en person som fyllt 18 år och således är myndig. Det faktum att vårdbidrag utges till en förälder, och inte till den unge, kan tyckas stå i konflikt med frigörelseprocessen och den självständighet som ungdomar i den åldern bör uppnå. En sådan ordning liknar dock den faktiska situationen för så gott som alla övriga ungdomar i motsvarande ålder, eftersom de normalt sett inte förvärvsarbetar och således är beroende av sina föräldrar för sin försörjning. Det kan dessutom konstateras att det är fråga om en ersättning som utges under en tidsperiod då ungdomar normalt sett studerar, dvs. till och med halvårsskiftet det år de fyller 19 år. Det innebär därmed endast att föräldrarna får ersättning under den tid de oftast också har ansvar för den unges underhåll. Det finns även stora fördelar med att det samlade behovet av ersättning för vårdinsatser och merkostnader för en familj kan hanteras i ett sammanhang. Det förhåller sig också givetvis så att föräldrarna har skyldighet att ge den unge de insatser och det stöd som vårdbidraget syftar till. För de unga personer som här avses vilka beviljas assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning kan vårdbidraget till skillnad från förtidspensionen, komma att reduceras eller dras in på grund av reglerna om omprövning av vårdbidrag vid ändrade förhållanden. Regeringen är medveten om att detta kan påverka familjeekonomin, men anser att förslaget om aktivitetsersättning i sin helhet är övervägande positivt eftersom det ytterst syftar till att ge dessa unga personer ökade möjligheter till ett aktivare och ett i övrigt bättre liv genom aktivitetsersättningens inriktning.

Åldersgränsen för vårdbidrag fram till halvårsskiftet det år den unge fyller 19 år medför också behov av en motsvarande höjning av åldersgränsen för rätt till handikappersättning för att inte dessa två ersättningsformer skall sammanfalla. Alla de merkostnader som kan grunda rätt till handikappersättning bör därför kunna ersättas genom vårdbidrag i form av en skattefri merkostnadsdel eller merkostnadsersättning. Detta leder till slutsatsen att rätt till handikappersättning inte skall föreligga under tiden från 16 års ålder fram till halvårsskiftet det år en försäkrad fyller 19 år.

Enligt nuvarande regler gäller att om en försäkrad uppbär handikappersättning, skall den förmånen prövas på nytt vid beslut om att bevilja förtidspension. I det system som nu föreslås med sjuk- eller

aktivitetsersättning som ekonomisk ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga, är det också motiverat att ha en motsvarande bestämmelse som innebär att rätten till handikappersättning skall prövas på nytt i samband med beslut om sjuk- eller aktivitetsersättning.

12 Omvandling av förtidspension till förmån enligt sjukersättningssystemet

12.1 Inledning

I anslutningen till reformeringen av ålderspensionssystemet framhölls att en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet var att all ersättning från såväl det reformerade ålderspensionssystemet som det reformerade förtidspensionssystemet skall vara skattepliktig. Detta innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) skall avskaffas.

I det reformerade ålderspensionssystemet har bruttonivån i grundskyddet lagts på en sådan nivå att i princip inte någon ens med högsta kommunalskatt skall få en sänkt nettopension. I efterlevandepensionssystemet har garantinivån utformats så att i huvudsak inte någon ersättningsberättigad får sin nettopension sänkt vid beskattningen. I båda dessa system innebär förändringen att de med låg kommunalskatt kommer att få en höjd nettopension.

Vid utgången av 2000 uppbar cirka 435 000 personer förtidspension eller sjukbidrag. Valet av metod, för att omvandla dessa förmåner till förmåner enligt sjukersättningssystemet, är därför av stor betydelse för såväl de enskilda försäkrade som det nya systemet. Detta val är dock i olika avseenden begränsat.

Enligt riktlinjepropositionen skall omvandlingen av förtidspensionerna göras så att ersättningens nivå behålls i princip oförändrad för alla, dvs. det skall i princip inte finnas varken någon som får höjd eller någon som får sänkt nettopension. När väl tidigare förtidspensioner och sjukbidrag omvandlats till förmåner enligt det reformerade systemet bör dessutom, i så stor utsträckning som möjligt, samma regler gälla för dessa som för senare beviljade förmåner. Det förutsätts också att omvandlingen blir en engångsinsats. Detta är betingat av en strävan att i möjligaste mån undvika den administrativa belastning som det innebär att ha särskilda övergångsbestämmelser och två parallella system i framtiden.

Den princip för omvandlingen som regeringen nu föreslår innebär att en antagandeinkomst bestäms utifrån underlaget för nuvarande tilläggspension (ATP). Denna antagandeinkomst ligger sedan till grund för beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning (se avsnitt 12.2). Utifrån denna inkomstrelaterade ersättning beräknas därefter eventuell utfyllnad i form av garantiersättning enligt samma regler som föreslås gälla för nybeviljade sjukersättningar i form av garantiersättning. Det innebär en ersättning upp till en garantinivå som inte är åldersrelaterad, dvs. 2,4 prisbasbelopp för alla. För den som saknar ATP omvandlas folkpension och pensionstillskott till garantiersättning upp till garantinivån.

För att åstadkomma ett i princip oförändrat ekonomisk utfall av förtidspensionerna även efter omvandlingen krävs också en omvandling av

värdet av SGA, dvs. den skatteförmån som skall ersättas med en beskattningsbar bruttoförmån. Detta sker med hjälp av en beräkningsmodell som bl.a. bygger på relationen mellan SGA och det vanliga grundavdraget vid inkomstbeskattning och som korrigerar de avvikelser i det ekonomiska utfallet som uppkommer till följd av skillnader i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna nya ersättningssystemet. Den metod för beräkning av SGA-kompensationen som föreslås i departementspromemorian Ds 2000:39 är tekniskt komplicerad. Detta uppvägs, enligt regeringens uppfattning, av att syftet med omvandlingen uppnås. Vid hel sjukersättning uppkommer ett relativt oförändrat nettoutfall (ca +/- 20 kronor per månad) i förhållande till folkpension, pensionstillskott, tilläggs pension och SGA enligt nuvarande regler, med bortseende från eventuella kollektivavtalade tilläggsförsäkringar. Detta gäller oavsett vilken kommunalskattesats som gäller för den försäkrade vid omvandlingstidpunkten.

Uttrycket kommunalskattesats är något ofullständigt eftersom det numera ingår begravningsavgift och i förekommande fall även kyrkoavgift i den sammanlagda skatte- och avgiftssats som bestämmer vilken tabell som är tillämplig i det enskilda fallet. I det följande avses med uttrycket kommunalskattesats den sammanlagda skatte- och avgiftssatsen.

Bruttoersättningen efter omvandlingen kommer att variera mellan försäkrade med i övrigt likartade förhållanden beroende på skillnader i bl.a. den kommunalskattesats som var aktuell vid omvandlingstillfället. Omvandlingen är, som nämnts ovan, en engångsinsats som endast görs i samband med övergången till nya regler. Detta innebär att principen om ett oförändrat ekonomiskt utfall endast är tillförsäkrad vid omvandlingstidpunkten. Om faktorer som skulle ha påverkat en tidigare nettoersättning eller som påverkar beskattningen förändras, är det ekonomiska utfallet för den enskilde inte garanterat. Sådana förändringar kan vara t.ex. förändringar i ersättningsgraden, i den totala inkomsten, i kommunalskattesatsen eller i civilståndet.

12.2 Särskilda regler för försäkrade i åldern 16–29 år

Regeringens förslag: En försäkrad i åldern 16–29 år skall få förtidspensionen eller sjukbidraget omvandlade till sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har haft synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare påpekats skall omvandlingen av förtidspensionerna till förmåner enligt sjukersättningssystemet göras så att den försäkrades ekonomiska situation skall behållas i princip oförändrad. Regeringen menar att den som har beviljats förtidspension eller sjukbidrag inte heller i andra avseenden bör få försämrade villkor på grund av systemförändringen.

Det innebär att försäkrade i åldern 16–29 år, som vid utgången av december 2002 uppbär förtidspension eller sjukbidrag, skall få förmånen

omvandlad till en sjukersättning eller en tidsbegränsad sjukersättning. Förslaget medför att de regler om åldersrelaterad garantinivå som gäller för försäkrade i åldersgruppen 19–29 år i sjukersättningssystemet, inte skall gälla för dem som på detta sätt får sin förtidspension omvandlad till sjukersättning.

Förslaget medför även att den som har beviljats förtidspension i fortsättningen skall ha rätt till sjukersättning tills vidare, dvs. ersättningstiden skall inte vara begränsad till som längst tre år. Inte heller de regler om särskilda aktiviteter som föreslås i avsnitt 7 blir tillämpliga för den som uppbär sjukersättning. Däremot kommer den åldersrelaterade garantinivån att gälla när tiden för den tidsbegränsade sjukersättningen löper ut.

12.3 Omvandling av förtidspensioner och sjukbidrag som en engångsinsats

Regeringens förslag: Omvandling av förtidspension och sjukbidrag till sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning skall ske vid ett tillfälle.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* förutsätter att omvandlingen i de enskilda fallen sker på ett sådant sätt att problem av retroaktivitetskaraktär inte uppstår. *Riksförsäkringsverket* tillstyrker förslaget liksom *Försäkringskassaförbundet (FKF)* som förutsätter att de system som skall användas för omräkningen är noggrant testade innan de tas i drift. FKF utgår även från att försäkringskassorna tilldelas extra resurser för utbildning och information.

Skälen för regeringens förslag: Som framhållits i riktlinjepropositionen är det av vikt att omvandlingen av förtidspensioner till förmåner enligt sjukersättningssystemet till så stor del som möjligt blir av engångskaraktär.

Under förutsättning att åldersfördelningen bland förtidspensionärerna inte förändras på något avgörande vis fram till införandet av sjukersättningssystemet 2003, kommer cirka 70 procent av de förmånsberättigade att övergå i ålderspension inom en tidsrymd av cirka 15 år. Redan under den första femårsperioden lämnar drygt 30 procent av förtidspensionärerna i åldrarna 16–64 år systemet.

Även om de flesta förtidspensioner som utges vid ikraftträdandet av det nya ersättningssystemet kan förväntas ha upphört inom en femtonårsperiod, kan det ändå finnas personer som har förtidspension vid ikraftträdandet och som fortfarande har kvar rätt till ersättning år 2051. Att under en tidsrymd om nära 50 år hantera två parallella system för ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsoförmåga får anses vara alltför betungande från såväl administrativ som kostnadsmässig synpunkt. Omvandlingen av förtidspensioner och sjukbidrag till förmåner enligt sjukersättningssystemet föreslås därför ske vid ett tillfälle per person.

Med regeringens förslag, som lämnas i det följande, blir skillnaderna mellan de omvandlade förtidspensionerna och nybeviljade sjuk- eller aktivitetsersättningar mycket begränsade. I princip kommer de omvand-

lade förtidspensionerna att behandlas på samma sätt som nybeviljade ersättningar, bortsett från att den åldersrelaterade garantinivån för försäkrade yngre än 30 år inte blir aktuell annat än när en till tidsbegränsad sjukersättning omvandlat sjukbidrag löper ut. Den generella skillnaden ligger i den justering av ersättningen (i form av justeringsbelopp) som behövs för att åstadkomma ett i princip oförändrat nettoutfall. Det gäller för vissa förtidspensionärer på grund av att SGA avskaffas och garantinivån blir oberoende av den försäkrades civilstånd.

Regeringen bedömer att det inte kommer att uppstå några problem av retroaktivitetskaraktär. Den som ansökt om förtidspension eller sjukbidrag före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna kommer att, som närmare redovisas i avsnitt 18.2, få beslut fattat enligt de regler som gällde vid ansökningstillfället – oavsett att beslut fattas efter den 1 januari 2003. Därefter kommer den beviljade förtidspensionen eller sjukbidraget att omvandlas enligt de regler som föreslås för sådana förmåner beslutade före denna tidpunkt.

12.4 Beräkning av antagandeinkomst och inkomstrelaterad sjukersättning

Regeringens förslag: En försäkrad som vid ikraftträdandet av sjukersättningssystemet får förtidspension eller sjukbidrag i form av tilläggspension (ATP) skall få denna omvandlad till en inkomstrelaterad sjukersättning.

Det inkomstunderlag som skall ligga till grund för antagandeinkomsten bestäms på grundval av den medelpensionspoäng som använts vid beräkningen av ATP. Antagandeinkomsten utgör summan av det för år 2003 gällande prisbasbeloppet och produkten av detta basbelopp och den medelpensionspoäng som legat till grund för beräkningen av tilläggspensionen.

Den inkomstrelaterade sjukersättningen skall utgöra 64 procent av antagandeinkomsten multiplicerad med ersättningsgraden.

Antagandeinkomsten fastställs vid omvandlingstillfället och indexerar därefter enligt samma regler som skall gälla för antagandeinkomst för nybeviljade sjukersättningar och aktivitetsersättningar.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Landsorganisationen i Sverige, Privattjänstemannakartellen, Tjänstemännens Centralorganisation, Riksförbundet för hiv-positiva och Sveriges Pensionärers Riksförbund* framhåller att det är mycket viktigt att ersättningen inte blir försämrad. *De Handikappades Riksförbund* anser att omvandlingen till sjukersättning skall ske till 75 procent av antagandeinkomsten.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget om beräkning av inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning (avsnitt 8) skiljer sig på avgörande punkter från reglerna för beräkning av tilläggspension (ATP).

I ATP-systemet beaktas samtliga inkomstår, även år med antagande-poäng, mellan 16 och 64 års ålder. I regeringens föreslagna system grundas den inkomstrelaterade ersättningen i stället på de två eller tre högsta bruttoårsinkomsterna inom en ramtid som varierar med den

försäkrades ålder. Också grundskyddet i försäkringen ändras – från nuvarande system med folkpension för samtliga och ett pensionstillskott för den som saknar eller har låg ATP – till att utgöra en ren utfyllnad av den inkomstrelaterade förmånen upp till en viss nivå (avsnitt 9).

ATP utgör den del av förtidspensionen som är direkt inkomstrelaterad. Indirekt är emellertid också folkpensionen inkomstrelaterad, då den inte bara är en del av grundskyddet utan också utgör en kompensation för det första prisbasbeloppet av en försäkrads inkomster, eftersom enbart inkomster som överstiger ett prisbasbelopp utgör pensionsgrundande inkomst och därmed ger pensionspoäng. Medelpensionspoängen ökat med talet ett och multiplicerad med prisbasbeloppet kan därför sägas motsvara den genomsnittliga årsinkomsten för en försäkrad. Det torde i princip motsvara den inkomstförlust som legat till grund för den beviljade förtidspensionen. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att antagandeinkomsten vid omvandling av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning skall utgöra summan av det för år 2003 gällande prisbasbeloppet och produkten av detta basbelopp och den medelpensionspoäng som legat till grund för beräkningen av tilläggspensionen.

Den inkomstrelaterade ersättningen fastställs därefter genom att den framräknade antagandeinkomsten multipliceras med 0,64, vilket är den kompensationsnivå som föreslås gälla i sjukersättningssystemet. För partiella förmåner multipliceras antagandeinkomsten dessutom med ersättningsgraden som beror på arbetsförmågans nedsättning.

Den omvandlade förtidspensionen kan, genom att antagandeinkomsten beräknas på det föreslagna sättet, i fortsättningen hanteras i det närmaste på samma sätt som en nybeviljad inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning.

12.5 Beräkning av garantiersättning

Regeringens förslag: För den som inte får någon inkomstrelaterad sjukersättning eller vars inkomstrelaterade ersättning efter omvandlingen understiger garantinivån – och som uppfyller förutsättningarna för rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning – skall garantiersättning betalas ut. Den skall betalas med ett belopp som motsvarar garantinivån för sjukersättning i form av garantiersättning och beräknas till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den inkomstrelaterade ersättningen och garantinivån.

Om den försäkrades tillgodoräknade försäkringstid är kortare än 40 år skall först garantinivån avkortas med 1/40 för vart år som fattas, därefter skall avräkning ske mot inkomstrelaterad ersättning.

Vid partiell förmån skall den på detta sätt beräknade garantiersättningen proportioneras i förhållande till graden av sjukersättning.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Landsorganisationen i Sverige, Privattjänstemannakartellen, Tjänstemännens Centralorganisation, Riksförbundet för hiv-positiva och Sveriges Pensionärs Riksförbund* framhåller att det är mycket viktigt att ersättningen inte blir försämrad. *De Handikappades Riksförbund* anser att omvandlingen till garantiersättning skall ske till 4,6

prisbasbelopp. *Handikappförbundens Samarbetsorgan* anser att en reformering av systemet borde innebära att man passade på att anpassa förhållandena så att de som i dag uppstår förtidspension får möjlighet till bättre ekonomi och faktiskt klara sina grundläggande behov med garantiersättning.

Skälen för regeringens förslag: De som har förtidspension eller sjukbidrag vid ikraftträdandet av sjukersättningssystemet skall få sina folkpensions- och ATP-förmåner omvandlade till inkomstrelaterad sjukersättning eller inkomstrelaterad tidsbegränsad sjukersättning och eventuell garantiersättning.

Som beskrivs i det följande kommer den sammantagna sjukersättningen att justeras med avseende på bl.a. följderna av att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) slopas vid omvandlingstillfället. Den metod för justering av de omvandlade förtidspensionerna som föreslås där korrigerar alla avvikelser i det ekonomiska utfallet som uppkommer till följd av skillnader i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna ersättningssystemet, oavsett anledningen till avvikelserna.

Garantiersättningen kan därför bestämmas utifrån den föreslagna garantinivån 2,4 prisbasbelopp, enligt samma regler som gäller för nybeviljad sjukersättning i form av garantiersättning (avsnitt 9.3). För att ersättningen inte skall sänkas för försäkrade som är yngre än 30 år, skall den föreslagna åldersrelaterade garantinivån inte tillämpas vid omvandlingen av förtidspensionen eller sjukbidraget för dessa försäkrade. Detta innebär att några särregler för beräkning av garantiersättningen för de omvandlade ersättningarna inte behöver införas. Däremot skall den som vid omvandlingen får en tidsbegränsad sjukersättning när tiden för denna ersättning löper ut omfattas av de nya reglerna om aktivitetsersättning vilket då kan innebära en lägre garantinivå.

Likaledes kan de bestämmelser som gäller i sjukersättningssystemet vid avkortning av garantinivån på grund av bristande försäkringstid samt beräkning av partiella förmåner, tillämpas fullt ut även för omvandlade förmåner.

I följande avsnitt redovisas de principer för beräkningen av det justeringsbelopp som anpassar den totala nettoersättningen efter omvandlingen till det nettoutfall för den totala ersättningen som nuvarande regler ger.

12.6 Beräkning av justeringsbelopp

Regeringens förslag: Vid omvandling av ATP och folkpensionsförmåner till sjukersättning skall bruttobeloppet av sjukersättningen anpassas så att den försäkrades nettoersättning blir i princip densamma efter som före omvandlingen.

För att åstadkomma en sådan anpassning skall sjukersättningen adderas med ett framräknat belopp (*justeringsbelopp*). Justeringsbeloppet beräknas som skillnaden mellan en *beräkningsmässig garantiersättning*, dvs. ett ersättningsunderlag baserat på storleken av den förtidspension som skulle ha utbetalats för januari 2003 förhöjt med värdet av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA), och

den garantiersättning som kan beräknas för den försäkrade vid omvandlingstillfället i januari 2003. Justeringsbeloppet fastställs vid omvandlingstillfället.

För att få fram den beräkningsmässiga garantiersättningen används en *omvandlad bruttoersättning*. Denna utgör summan av den faktiska bruttoersättningen före omvandlingen och värdet av SGA i förhållande till det vanliga grundavdraget. Värdet av SGA i förhållande till det vanliga grundavdraget utgör kvoten av en viss kommunalskattesats och talet ett minskat med samma kommunalskattesats, därefter multiplicerad med skillnaden mellan SGA och grundavdraget vid den faktiska bruttoersättningen. De ersättningar som skall ingå i den faktiska bruttoersättningen består av folkpension, pensionstillskott samt ATP och utbetald arbetsskadelivränta jämte utländsk pension som beskattas i Sverige.

Som kommunalskattesats vid beräkningarna används den skattesats som följer av den för den försäkrade under inkomståret 2002 tillämpliga skattetabellen. Om någon tillämplig skattetabell inte har beslutats för den försäkrade för 2002 används den skattesats som följer av den skattetabell som hade varit tillämplig om ett sådant beslut skulle ha fattats.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen utgör skillnaden mellan den omvandlade bruttoersättningen, minskad på visst sätt och den inkomstrelaterade sjukersättningen och i förekommande fall utbetald arbetsskadelivränta.

Minskningen av bruttoersättningen görs med kvoten av kommunalskattesatsen och talet ett minskat med samma kommunalskattesats, därefter multiplicerad med förändringen av grundavdraget för den omvandlade bruttoersättningen i förhållande till grundavdraget för faktiska bruttoersättningen.

Ett justeringsbelopp som innebär avräkning på sjukersättningen skall i första hand reducera garantiersättningen.

Det som gäller för garantiersättning skall även gälla för justeringsbelopp som medför höjning av sjukersättningen. Ett sådant justeringsbelopp skall anknytas till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* tillstyrker förslaget men påpekar att det blir svårt att förklara för den enskilde hur justeringsbeloppet beräknas samt att det kan bli positivt eller negativt. *Statskontoret* påpekar att personer som är gifta respektive bor i en lågskattkommun vid omvandlingstillfället missgynnas om de senare flyttar till en kommun med högre kommunalskatt och/eller skiljer sig. *Riksskatteverket* anger att det behövs särskilda bestämmelser för hur det fiktiva SGA skall beräknas för 2003. *Privattjänstemannakartellen* anser att det är nödvändigt att positivt justeringsbelopp som betalas ut skall ge ålderspensionsrätt.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten för regeringens överväganden är att förtidspensionerna, efter omvandling till ersättning enligt sjukersättningssystemet, skall ge ett i princip oförändrat nettoutfall jämfört med vad som är fallet med folkpension, tilläggspension (ATP)

och särskilt grundavdrag för folkpensionärer (SGA) enligt nuvarande regler. Det förslag till omvandlingsmodell, som lämnas i departementspromemorian Ds 2000:39, uppfyller, enligt regeringens uppfattning, detta krav. Modellen innebär att bruttovärdet av SGA (i form av justeringsbeloppet) justerar den framräknade sjukersättningen – oavsett vilken kommunalskattesats som gäller vid omvandlingstidpunkten för den försäkrade. Det framräknade justeringsbeloppet har alltså som uppgift att anpassa nettoersättningen efter omvandlingen till den nettoersättning som den försäkrade får med dagens regler. Justeringsbeloppet har därmed en central roll i hela omvandlingsmodellen.

Effekten av skilda kommunalskattesatser på det särskilda grundavdraget (SGA)

SGA innebär en förmånligare beskattning än det vanliga grundavdraget och storleken av denna skatteförmån är beroende av den kommunalskatt som är aktuell för den försäkrade. Som kommunalskattesats används den skattesats som följer av den för den försäkrade under inkomståret 2002 tillämpliga skattetabellen. Om någon sådan inte har beslutats för detta år används den skattesats som följer av den skatteta-bell som skulle ha varit tillämplig för den försäkrade.

När SGA nu föreslås bli ersatt med en bruttoförmån och förtidspensionärer därmed kommer att bli beskattade som förvärvsarbete, kompliceras detta av att det egentliga värdet av SGA varierar med kommunalskatten. Hur stor avvikelser i nettoutfallet blir mellan det nuvarande systemet och sjukersättnings-systemet är alltså direkt avhängigt av vilken kommunalskatt som används vid jämförelsen.

I den övergångsvisa garantipensionen för personer födda 1937 eller tidigare har kompensationen för SGA beräknats med utgångspunkt i en kommunalskatt i nivå med de högsta förekommande kommunalskatterna, nämligen 34 kronor. År 2000 är den högsta kommunalskatten i landet 33,76 kronor. Då SGA har ett högre värde för den försäkrade ju högre kommunalskatten är, leder detta till att de allra flesta, dvs. de med en lägre kommunalskatt än 34 kronor, vid en sådan omvandling blir överkompenserade i förhållande till det skattemässiga värde SGA hade för dem.

I riktlinjepropositionen framhålls att ersättningens nivå skall behållas i princip oförändrad vid omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner. Beroende på vilken kommunalskatt som används som grund för beräkningen av SGA-kompensationen uppkommer över- respektive underkompensation vid jämförelsen mellan nettoutfallen före respektive efter omvandlingen. I departementspromemorian Ds 2000:39 konstateras att det var svårt att åstadkomma ett för den enskilde i huvudsak oförändrat ekonomiskt utfall efter omvandlingen, om kompensationen baserades på högsta förekommande eller en genomsnittlig kommunalskatt. Avvikelser i utfallet före och efter omvandlingen blev då oundvikliga. Med en för gruppen förtidspensionärer genomsnittlig kommunalskatt som grund för beräkningen av SGA-kompensationen torde man uppnå ett i det närmaste kostnadsneutralt alternativ medan en högre kommunalskatt skulle innebära kostnadsökningar för sjukersättnings-systemet.

I departementspromemorian Ds 2000:39 görs vissa beräkningar för att bedöma storleken av den eventuella över- eller underkompensation som uppstår med olika kommunalskatter som utgångspunkt för beräkningen av SGA-kompensationen. Beräkningarna utgår från ersättningar på grundskyddsnivå. Den underkompensation som blir resultatet med en SGA-kompensation baserad på en genomsnittlig kommunalskatt på 30,64 kronor för en person med hel förmån och en kommunalskatt på 34 kronor blir i storleksordningen 100–120 kronor per månad. Om den försäkrade i verkligheten har den lägre kommunalskatten på 27 kronor uppkommer en överkompensation med omkring 110–130 kronor per månad netto. Om man istället utgår från en kommunalskatt på 34 kronor vid beräkningen av SGA-kompensation för en förtidspensionär med en kommunalskatt på 27 kronor innebär det en överkompensation på i storleksordningen 220–260 kronor per månad netto. Med hänsyn till regeringens utgångspunkt, att nettoersättningen skall vara i princip oförändrad efter omvandlingen, kan inte så stor under- respektive överkompensation accepteras.

Den omvandlingsmodell som regeringen föreslår innebär att den kommunalskatt som gäller för den enskilde försäkrade vid omvandlingstidpunkten ingår som en faktor vid beräkningen av bruttovärdet av SGA vid omvandlingen. Denna beräkning föreslås dock endast bli genomförd vid omvandlingstillfället. Förslaget innebär således att ersättningens storlek inte förändras om den försäkrade efter omvandlingen flyttar till en kommun med annan kommunalskatt eller om skatten i den egna kommunen ändras. Justeringen (i form av justeringsbelopp) för avskaffandet av SGA fastställs vid ett enda tillfälle och ”fryses” sedan till denna nivå.

Genom denna konstruktion kommer, som Statskontoret påpekar, personer som är gifta respektive bor i en lågskattekommun vid omvandlingstillfället att missgynnas jämfört med dagens regler om de senare flyttar till en kommun med högre kommunalskatt och/eller skiljer sig. Det motsatta förhållandet kommer att gälla för den som efter omvandlingen får lägre kommunalskatt och/eller gifter sig.

I riktlinjepropositionen anges att, särskilt i fråga om en sådan långsiktig ersättning som förtidspension, det är viktigt att ersättningens nivå bibehålls i princip oförändrad vid övergången till det nya systemet. Den omvandlingsmodell som föreslås i denna proposition bedöms av regeringen tillgodose detta krav, samtidigt som omvandlingen kan genomföras inom de givna kostnadsramarna. I riktlinjepropositionen konstateras även att det blir orimligt att under lång tid framöver i varje enskilt fall göra individuella jämförande beräkningar och, då det nya systemet resulterar i en högre eller lägre ersättning, genomgående beräkna ersättningen enligt det för individen mest fördelaktiga alternativet. Övergångsbestämmelser med en sådan inriktning skulle kunna bli mycket kostsamma och dessutom innebära en mycket stor administrativ uppgift, eftersom det medför ett kontinuerligt hänsynstagande till såväl nuvarande som reformerade regler. Den föreslagna omvandlingsmodellen medför att sådana omräkningar inte behöver vidtas. Efter omvandlingen kan de omvandlade förmånerna handhas på samma sätt som förmåner beviljade efter ikraftträdandet av sjukersättningssystemet.

SGA reduceras med anledning av pensionsinkomster och även kollektivavtalade tilläggsförsäkringar eller s.k. avtalsersättningar. Att avtalsersättningar reducerar SGA innebär att det egentliga värdet på SGA, som vid omvandlingen av förtidspension till sjukersättning skall kompenseras genom en bruttoförmån, också bestäms av om den försäkrade har en avtalsersättning. Skatteförmånen reduceras alltså av avtalsersättningar. Därmed uppkommer den mer principiella frågan i vilken mån även de offentliga försäkringarna skall påverkas av avtalsersättningar i ett reformerat ersättningssystem.

Regeringen har föreslagit (avsnitt 8 och 9.3.4) att en försäkrad inte skall få vidkännas någon reduktion av inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning eller sådan ersättning i form av garantiersättning, på grund av att han eller hon har rätt till avtalsersättning. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att avtalsersättning inte heller skall beaktas vid beräkningen av ersättningen i samband med omvandlingen av förtidspension till sjukersättning.

Förslaget medför att en viss överkompensation uppkommer för vissa förtidspensionärer och även en viss ökad kostnad för staten. I departementspromemorian Ds 2000:39 anges att andelen förtidspensionärer med avtalsersättning kan uppskattas till ungefär hälften. Ett rimligt antagande är, enligt regeringens uppfattning, att en stor del av dessa har pensionsinkomster som överstiger de nivåer som ger en utfyllnad med garantiersättning. Vidare får det anses troligt att de förtidspensionärer som omfattas av SGA samt har avtalsersättningar är relativt få och att deras avtalsersättning är relativt låg. Som framgår av den ekonomiska konsekvensredovisningen (avsnitt 16) föranleder förslaget att inte låta avtalsersättningen reducera den omvandlade förtidspensionen endast måttliga kostnadsökningar.

Beräkning av SGA-kompensationen

Den metod som valts för beräkning av SGA-kompensationen, dvs. omvandling av en skatteförmån till en beskattningsbar bruttoförmån, är tekniskt komplicerad. Detta uppvägs, enligt regeringens uppfattning, av att syftet med omvandlingen uppnås. Vid hel sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning blir resultatet ett relativt oförändrat nettoutfall (ca +/-20 kronor per månad) i förhållande till folkpension, pensions-tillskott, ATP och SGA enligt nuvarande regler och med bortseende från eventuella kollektivavtalade tilläggsförsäkringar. Detta gäller oavsett vilken kommunalskattesats som gäller för den enskilde. Det förtjänar också att åter framhållas att denna beräkning kan göras maskinellt och att förslaget innebär att beräkningen endast görs vid omvandlingstillfället.

I omvandlingen av förtidspension till sjukersättning ingår bl.a. ett *justeringsbelopp*. Detta utgör det belopp som svarar mot den samman-tagna effekten av att SGA slopas för den försäkrade och att garantiersättning, till skillnad från folkpension, till sitt belopp blir oberoende av civilstånd.

Som ett led i beräkningen av justeringsbeloppet tas en *beräkningsmässig garantiersättning* fram. Denna utgör därmed endast en kom-

ponent för beräkningen av justeringsbeloppet och behövs följaktligen endast vid omvandlingstillfället. Den beräkningsmässiga garantiersättningen kan sägas utgöra underlag för en korrigerad ersättning av den inkomstrelaterade ersättningen med syfte att uppnå en oförändrad nettoersättning efter omvandlingen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen (BGE) kan i formler beskrivas som

$$\begin{aligned} \text{Brutto2} &= \text{Brutto1} + T/(1-T) * (\text{SGA} - \text{GA1}) \\ \text{BGE} &= \text{Brutto2} - (T/(1-T))*(\text{GA2} - \text{GA1}) - \text{IRE} - \text{utbetald} \\ &\quad \text{arbetskadeföränta} \end{aligned}$$

där Brutto1 står för den faktiska bruttoersättningen enligt nuvarande förtidspensionssystem inklusive utländsk pension som är skattepliktig i Sverige (eventuella reduceringar som följd av 30-dels, 40-delsberäkning eller yrkesskadeföränta inberäknat) samt utbetald arbetskadeföränta, IRE för inkomstrelaterad ersättning efter eventuell samordning med yrkesskadeföränta (inklusive utländsk pension), SGA för det särskilda grundavdraget beräknat på Brutto1, GA1 för det vanliga grundavdraget beräknat på Brutto1, GA2 för det vanliga grundavdraget beräknat på Brutto2 och T för kommunalskattesatsen angiven som ett andelstal mellan 0 och 1. En härledning av hur försäkringsersättningen omräknas till ett högre bruttobelopp med anledning av att SGA slopas finns intagen som *bilaga 5*.

Framtagandet av den beräkningsmässiga garantiersättningen sker i två steg. Först räknas ett tillägg till förtidspensionen fram utifrån differensen mellan SGA beräknat på pensionsbeloppet (Brutto1) och ett vanligt grundavdrag på samma belopp. Bruttovärdet av denna differens, dvs. bruttovärdet av SGA i förhållande till ett vanligt grundavdrag, får man genom att multiplicera differensen med $T/(1-T)$, där T står för kommunalskattesatsen uttryckt i ett andelstal mellan 0 och 1. Förtidspensionen jämte ett tillägg för SGA-effekten utgör därmed den *omvandlade bruttoersättningen* (Brutto2).

Den beräkningsmässiga garantiersättningen fastställs alltså till den omvandlade bruttoersättningen, korrigerad med skillnaden i grundavdrag och reducerad med den inkomstrelaterade sjukersättningen jämte, i förekommande fall, utbetald arbetskadeföränta.

Därefter beräknas storleken av *justeringsbeloppet* som utgör skillnaden mellan den beräkningsmässiga garantiersättningen och garantiersättningen i sjukersättningssystemet. Detta belopp, i kombination med den civilståndsoberoende garantinivån, utgör SGA-kompensationen för den enskilde försäkrade och skall för framtiden reglera den sjukersättning som faktiskt kommer att utges till denne efter omvandlingen av förtidspensionen. Då justeringsbeloppet utgör SGA-kompensation, anser regeringen att detta belopp i alla avseenden skall behandlas på samma sätt som garantiersättning.

För att värdesäkra de positiva justeringsbeloppen bör dessa, enligt regeringens uppfattning, behandlas på samma sätt som garantiersättning. Det medför att justeringsbeloppet bör anknytas till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta.

Garantiersättningen efter omvandlingen skall beräknas efter samma garantinivå på 2,4 prisbasbelopp som gäller för nybeviljade sjukersättningar. Regeringen föreslår att storleken på justeringsbeloppet sedan skall ligga fast under den tid sjukersättning utges, förutsatt att den försäkrades arbetsoförmågan är densamma som vid omvandlingstillfället. Den totala ersättningen skall således justeras varje år med detta belopp.

Justeringsbelopp = BGE – Garantiersättning vid omvandlingstillfället med avdrag för livränta

Justeringsbeloppet innebär inte alltid en förhöjning av den totala sjukersättningen. Justeringsbeloppet kan också bli negativt. Det innebär att ersättningen även kan komma att justeras nedåt. Att så blir fallet hänger samman med bl.a. hur den tidigare nettoersättningen förhåller sig till den nya civilståndsoberoende garantinivå. Den omvandlade ersättningen kan i vissa fall ge ett för högt belopp i förhållande till värdet av det slopade SGA. Det innebär att den nya civilståndsoberoende garantinivån i vissa fall ger en högre kompensation än tidigare ersättning vid SGA. En justering nedåt av ersättningen (negativt justeringsbelopp) kan därför bli nödvändig för att uppnå ett i huvudsak oförändrat nettoutfall i förhållande till den tidigare förtidspensionen. På detta sätt kan garantiersättningen efter omvandlingen behandlas på samma sätt som garantiersättningar till försäkrade 30 år och äldre, som beviljas efter ikraftträdandet.

Ett negativt justeringsbelopp kan också ha sin grund i att beräkningen av antagandeinkomsten genererat en inkomstrelaterad ersättning som ligger något högre än summan av ATP, pensionstillskott och folkpension för en gift förtidspensionär, när ATP beräknats på en medelpensionspoäng som ligger över en viss nivå. För att inte nettoutfallet efter omvandlingen skall överstiga nettoutfallet enligt nuvarande regler justeras ersättningen i dessa fall nedåt.

Till skillnad från vad som föreslås för de positiva justeringsbeloppen anser regeringen att de negativa justeringsbeloppen inte bör indexeras. Det medför att dessa kontinuerligt kommer att förlora i värde.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna beräkningsmetoden att en eventuell utfyllnad i form av garantiersättning för personer som fått sin förtidspension omvandlad till sjukersättning beräknas på i princip samma sätt som gäller vid nybeviljade sjukersättningar. Garantiersättningen bestäms utifrån garantinivån 2,4 prisbasbelopp och den totala ersättningen justeras sedan med avseende på effekterna av det slopade SGA och civilståndsförhållandena vid omvandlingstillfället. Justeringen av ersättningen avser alltså att i princip behålla ett nettoutfall som motsvarar förhållandena före omvandlingen.

Partiella försäkringsförmåner

Enligt den kartläggning och analys av SGA som redovisas i departementspromemorian Ds 2000:09 Förtidspensionssystemet – Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna, varierar kompensationsnivåerna i nuvarande förtidspensionssystem betydligt beroende på

inkomstnivå, eventuella kollektivavtalade tilläggsförsäkringar, pensionsgrad och civilstånd. Kombinationen partiell förtidspension och arbetsinkomst kan i vissa fall innebära högre nettoinkomst än helt förvärvsarbete. Detta sammanhänger med att SGA inte är proportionellt i förhållande till ersättningsgraden utan är lika stort vid hel som vid partiell förmån och att det i regel inte heller påverkas av eventuella förvärvsinkomster som den som har partiell ersättning kan ha.

Förslaget till omvandling av redan beviljade förtidspensioner innebär att SGA-kompensationen (justeringen av garantiersättningen) bestäms vid omvandlingstillfället för att sedan behållas så länge arbetsoförmågan består i samma omfattning. Eftersom det inte är möjligt att beakta de faktiska förvärvsinkomster som en enskild försäkrad kan tänkas ha under återstoden av den tid förmånen kommer att utges, kan en kompensation för avskaffandet av SGA inte grundas på det verkliga förhållandet. Möjligheten att i stället använda någon form av schabloniserad inkomst för att anpassa kompensationen för borttagandet av SGA till försäkrade med förvärvsinkomster vid sidan om en partiell förmån har övervägts. Detta har emellertid inte visat sig vara någon framkomlig väg. Beroende på skillnaden mellan schabloninkomsten och en faktisk förvärvsinkomst i det enskilda fallet leder en sådan metod till icke avsedda nettoavvikelser. Speciellt hårt skulle det drabba dem med låga förtidspensioner och låga faktiska förvärvsinkomster. Att inte beakta förvärvsinkomster vid beräkningen av SGA-kompensationen kan likställas med att använda en schabloninkomst på 0 kronor. Detta innebär att även då förvärvsinkomster inte beaktas uppstår vissa avvikelser i förhållande till dagens nettoutfall. Ett högre nettoutfall blir främst aktuellt vid låga pensionsnivåer i kombination med låga faktiska förvärvsinkomster, medan det omvända gäller för lägre nettoutfall. Storleken av nettoavvikelse ligger för halva försäkringsförmåner i intervallet -150 till +250 kronor per månad.

Det kan utifrån principiella utgångspunkter ifrågasättas om förvärvsinkomster skall tillåtas påverka, och i många fall reducera, en generell, icke behovsprövad socialförsäkringsförmån som sjukersättning. Det förhållandet att SGA vid en kombination av pension och förvärvsinkomster påverkar även beskattningen av förvärvsinkomsterna kan, enligt regeringens uppfattning, inte anses utgöra skäl för att dessa skall tillåtas få påverka ersättnings storlek i samband med omvandlingen. Ersättningsgraden har bestämts av arbetsoförmågas omfattning och påverkas inte av eventuella sidoinkomster. Regeringen anser därför inte att det finns anledning att välja en annan lösning för partiella förmåner än för hela vid beräkningen av justeringsbeloppet. Följaktligen bör samma metod användas för omvandling av partiella som för hela förmåner.

Den förmånliga beskattningen av förvärvsinkomster vid sidan av partiell förtidspension som finns i dag kommer inte att finnas för dem som beviljas sjuk- eller aktivitetsersättning i sjukersättningssystemet, där ersättningen beskattas på samma sätt som andra förvärvsinkomster. Att nettoersättningen så långt som möjligt skall vara oförändrad efter omvandlingen av förtidspension till sjukersättning medför dock att försäkrade med partiell förtidspension kommer att få tillgodogöra sig effekterna av den nuvarande förmånliga beskattningen även i sjukersättningssystemet. Om SGA-reglerna skulle komma att ändras före ikraftträdandet av sjukersättningssystemet kan emellertid modellen för om-

12.7 Särskilda omvandlingsregler för dem som inte är oinskränkt skattskyldiga i Sverige

Regeringens förslag: För den som vid omvandlingen av förtidspension till sjukersättning är bosatt utomlands och får förtidspension som beskattas enligt bestämmelserna i lagen (1991:586) om inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) skall den beräkningsmässiga garantiersättningen utgöra skillnaden mellan en omvandlad bruttoersättning och summan av den inkomstrelaterade sjukersättningen.

Den omvandlade bruttoersättningen utgörs av den faktiska bruttoersättningen och värdet av det obeskattade pensionsbeloppet enligt SINK. Värdet av det obeskattade beloppet utgör kvoten mellan skattesatsen angiven som ett andelstal mellan 0 och 1 och talet ett minskat med skattesatsen, likaledes angiven som ett andelstal mellan 0 och 1, allt därefter multiplicerat med det belopp som inte är skattepliktigt.

För den som vid omvandlingen har förtidspension, och som på grund av dubbelbeskattningsavtal inte är skattskyldig i Sverige, skall den omvandlade bruttoersättningen i stället utgöras den faktiska bruttoersättningen.

Promemorians (Ds 2000:39) förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksskatteverket* anser att beslut om reglerna om och i vilken mån utlandsboende förtidspensionärer bör kompenseras för ökad skatt efter omvandlingen till sjukersättning inte bör fattas förrän de skatteregler som skall gälla för utomlands bosatta från och med 2003 är kända.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de särskilda beskattningsregler i SINK som gäller för utlandsboende är förtidspension i form av folkpension och viss del av pensionstillskottet inte beskattat. Med folkpension avses också den del av utbetald tilläggspension (ATP) som medfört minskning av pensionstillskottet. Den ATP som inte reducerat pensionstillskottet beskattas med en särskild inkomstskatt på 25 procent. Dessa personer är alltså, till skillnad mot personer som är bosatta i Sverige, inte oinskränkt skattskyldiga här i landet enligt inkomstskattelagen (1999:1229).

När tidigare beviljad förtidspension omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning från och med 2003, upphör folkpension och pensionstillskott som förmån vid långvarig och varaktigt nedsatt arbetsförmåga. De nya förmånerna utges enligt lagen om allmän försäkring och blir därmed i sin helhet skattepliktiga enligt SINK-lagen. Några ändringar i den lagen är i och för sig inte nödvändiga med anledning av omvandlingen av förtidspensionerna, så länge utgångspunkten är att den nya ersättningen skall beskattas.

Motivet för att skattebefria de utomlands bosatta förtidspensionärerna för ett belopp som svarar mot grundskyddet var bland många andra skäldetsamma som föranlett ett förmånligare grundavdrag för här i landet bosatta förtidspensionärer. För att inte heller de utomlands boende förtidspensionärerna skall få sin nettopension sänkt, när förtidspensionerna omvandlas till sjukersättning bör också dessa kompenseras för den skatteförmån som bortfaller vid omvandlingen. Eftersom skattebefrielsen för de utlandsboende är knuten till de faktiskt utgivna förmånerna, uppkommer inte de effekter som uppstår vid partiella förmåner i systemet med SGA.

Som redogjorts för ovan (avsnitt 12.6) är den beräkningsmässiga garantiersättningen för de i Sverige bosatta förtidspensionärerna ett led i beräkningen av justeringsbeloppet och motsvarar i huvudsak garantiersättningen jämte bruttovärdet av SGA. Regeringen anser att bruttovärdet av skattebefrielsen skall beaktas på samma sätt, när man konstruerar en beräkningsmässig garantiersättning för de utomlands bosatta försäkrade. Eftersom de utomlands bosatta förtidspensionärerna inte har rätt till något grundavdrag och har en och samma skattesats, påverkar detta beräkningen av den omvandlade bruttoersättningen. Den omvandlade bruttoersättning utgörs då av summan av den faktiska bruttoersättningen och bruttovärdet av skattebefrielsen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen (BGE) kan i formler beskrivas som

$$\begin{aligned} \text{Brutto2} &= \text{Brutto1} + (T/(1-T)) * \text{det obeskattade beloppet} \\ \text{BGE} &= \text{Brutto2} - \text{IRE} - \text{utbetalad arbetsskadelivränta} \end{aligned}$$

Brutto1 står för bruttoersättning enligt nuvarande system (eventuella reduceringar som följd av 30-dels-, 40-delsberäkning eller yrkes-skadelivränta inräknat), IRE står för inkomstrelaterad ersättning och T för skattesatsen angiven som ett andelstal mellan 0 och 1.

Vissa utomlands boende personer som uppbär förtidspension omfattas inte av SINK-lagen därför att Sverige har ingått dubbelbeskattningsavtal med den stat där den pensionsberättigade är bosatt med innebörden att beskattningen skall ske där. Dessa personer är därmed inte skattskyldiga i Sverige och någon kompensation för SGA blir därför inte aktuell. Justeringsbelopp kan trots detta uppstå för den som har rätt till folkpension i form av förtidspension, exempelvis på grund av personens civilstånd. För den som på grund av dubbelbeskattningsavtal inte är skattskyldig i Sverige bör den omvandlade bruttoersättningen följaktligen endast utgöras av den faktiska bruttoersättningen.

12.8 Omvandling av avkortade och reducerade förtidspensioner

Regeringens förslag: När tilläggspensionen (ATP) är avkortad på grund av att den försäkrade inte kunnat tillgodoräknas tillräckligt många poängår för oavkortad förmån, skall antagandeinkomsten vid omvandlingen av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning reduceras i motsvarande omfattning.

Promemorians (Ds 2000:39) förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har haft synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Förtidspension utges inte alltid med oavkortat belopp. Förmånen kan reduceras för att den försäkrade inte har varit bosatt i Sverige under tillräckligt antal år för rätt till oavkortad folkpension eller tillgodoräknats färre år med pensionspoäng än som krävs för oavkortad förmån. Den försäkrade kan också jämte förtidspension ha yrkesskadelivränta som enligt särskilda regler skall minska förtidspensionen.

De försäkrade som får sin förtidspension omvandlad till förmån enligt sjukersättningssystemet kan antingen ha en oavkortad folkpension eller en 40-delsberäknad eller en 30-delsberäknad folkpension. Garantiersättning föreslås kräva 40 år med tillgodoräknad försäkringstid för rätt till oavkortad ersättning (avsnitt 9.2). Regeringen anser att även de försäkrade som får sin förtidspension omvandlad till sjukersättning skall få garantinivån 40-delsberäknad efter omvandlingen, i likhet med dem som beviljas sjuk- eller aktivitetsersättning efter att sjukersättningssystemet trätt i kraft. Genom att den avkortade folkpensionen kommer att ingå som en komponent i den beräkningsmässiga garantiersättningen, kommer såväl den 30-delsberäknade som den 40-delsberäknade folkpensionen att beaktas vid beräkningen av justeringsbeloppet. Effekterna av skillnaden i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna kommer därmed att beaktas vid beräkningen av den totala ersättningen efter omvandlingen.

Regeringen menar vidare att de förtidspensionärer som inte har 30 år med tillgodoräknade pensionspoäng, och som därför har haft sin ATP avkortad, även skall få antagandeinkomsten avkortad vid omvandlingen av förtidspensionen till förmån enligt sjukersättningssystemet. Genom att vid omvandlingstillfället 30-delsberäkna antagandeinkomsten blir särbestämmelser obehövliga för den inkomstrelaterade ersättningen vid beräkningen av garantiersättning och justeringsbelopp. Den avkortade antagandeinkomsten multipliceras därefter med 0,64, på samma sätt som när det gäller oavkortad antagandeinkomst, för att få fram den inkomstrelaterade ersättningen.

I den omvandlingsmodell för beräkning av garantiersättning och justeringsbelopp som föreslås beaktas samtliga reduktioner som gjorts på de bruttoersättningar som utbetalats före omvandlingen oavsett orsak. Den reducering för yrkesskadelivränta som gjorts på pensionstillskottet och tilläggs pensionen kommer därmed att beaktas vid beräkningen av såväl den omvandlade bruttoersättningen som den faktiska bruttoersättningen och den beräkningsmässiga garantiersättningen. Samma inverkan har ett avdrag på folkpensionen.

Regeringens förslag: Har den försäkrade vid ikraftträdandet av sjukersättningssystemet livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) som samordnats med förtidspensionen skall arbetsskadelivräntan efter omvandlingen samordnas med sjukersättningen. Samordningen skall göras med den andel av ersättningen som svarar mot den andel av förtidspensionen som före omvandlingen föranlett samordning.

Arbetsskadelivräntan samordnas med sjukersättning efter korrigering med justeringsbeloppet. Livräntan betalas ut med den del som överstiger denna ersättning. Därutöver betalas ett belopp ut, en bruttoförhöjning, som motsvarar skillnaden mellan sjukersättningen och den beräknade förtidspensionen vid omvandlingstillfället.

Det som gäller för garantiersättning skall även gälla för bruttoförhöjning. Denna skall anknytas till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta.

Promemorians (Ds 2000:39) förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket (RFV)* tillstyrker förslaget. *Landstingsförbundet* framhåller att samordning bör göras även i de fall den enskilde till följd av arbetsskada har invalidiserats till mindre del och senare efter omplacering i nytt arbete beviljas t.ex. halv sjukersättning till följd av en icke arbetsrelaterad sjukdom. Förmånerna bör samordnas till den del de avser att täcka samma inkomstbortfall.

Skälen för regeringens förslag: Om förtidspension och arbetsskadelivränta ersätter samma inkomstbortfall samordnas dessa förmåner. Samordningen med förtidspensionen innebär att livräntan i regel endast betalas ut med den del som överstiger förtidspensionen. Om arbetsskadelivräntan endast täcker en del av det inkomstbortfall som ersätts genom förtidspensionen, sker samordning med en mot inkomstbortfallet svarande andel av förtidspensionen. Detta innebär att arbetsskadelivräntan betalas ut med den del som överstiger den andel av förtidspensionen som skall samordnas med livräntan. Regeringen föreslår att motsvarande regler skall gälla i sjukersättningssystemet.

När arbetsskadelivränta utbetalas samtidigt med förtidspension påverkar även livräntan storleken av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA). Detta innebär att livräntan skall beaktas vid beräkningen av det justeringsbelopp (avsnitt 12.6) som utgör kompensation för det borttagna SGA vid omvandlingen av förtidspensioner till förmåner enligt sjukersättningssystemet. Arbetsskadelivräntan ingår därför i den faktiska bruttoersättningen. När den beräkningsmässiga garantiersättningen tas fram reducerar följaktligen även arbetsskadelivräntan den omvandlade bruttoersättningen.

Enligt regeringens uppfattning bör arbetsskadelivräntan även efter omvandling av förtidspension till sjukersättning samordnas med den ersättning som kompenserar för samma inkomstbortfall. Eftersom sjukersättningen till sitt bruttobelopp oftast är högre än den tidigare förtidspensionen, som en kompensation för att SGA tas bort, innebär emellertid samordningen att denna förhöjning försvinner genom att

livräntan då faktiskt kommer att utbetalas med ett lägre belopp än tidigare. Det innebär att även en försäkrad som har en arbetsskadelivränta som överstiger sjukersättningen berörs av SGA och han eller hon bör följaktligen kompenseras för effekterna av att SGA slopas. Sådan kompensation skall då utgöra ett tillägg till livräntan efter samordningen så att livräntan inte förlorar sitt värde vid samordningen.

Genom att – efter samordningen mellan arbetsskadelivräntan och den sjukersättning som med hänsyn till justeringsbeloppet kommer att betalas ut till den enskilde efter omvandlingen – lägga till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan denna ersättning (inklusive positivt eller negativt justeringsbelopp) och den beräknade förtidspensionen vid omvandlingstillfället, får den försäkrade i princip samma nettoutfall efter omvandlingen som före denna.

I praktiken innebär det att nettoeffekten av SGA, i förhållande till förtidspensionen och livräntan, lyfts ut och läggs som en *bruttoförhöjning* till den samordnade livräntan. Det får till följd att SGA-effekten för förtidspensionen vid den livränta som utgavs vid omvandlingstillfället utbetalas som en bruttoförmån till livräntan. I och med detta kommer också de negativa justeringsbelopp, som orsakas av att nettoutfallet med inkomstrelaterad sjukersättning och eventuell garanti-ersättning blivit högre än med tidigare förtidspension, att påverka beräkningen av kompensationen för bortfallet av SGA.

Då bruttoförhöjningen, på liknande sätt som justeringsbeloppet, är en korrigerande för det borttagna SGA, föreslår regeringen att även bruttoförhöjningen skall behandlas på samma sätt som garantiersättning. Det innebär att denna skall anknytas till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta.

Det förhållande som Landstingsförbundet påpekar har uppmärksamats av Socialdepartementet. Frågan kommer att aktualiseras i samband med den nu pågående översynen av arbetsskadeförsäkringen.

12.10 Förändringar efter omvandlingen

Regeringens förslag: Vid minskning eller ökning av graden av sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning samt vid minskning eller ökning av graden arbetsskade- eller yrkesskadelivränta skall den försäkrade fortsättningsvis få sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning utan beaktande av det justeringsbelopp respektive den bruttoförhöjning som betalas ut som ett tillägg till arbetsskadelivränta.

Förändringar i övrigt i de förhållanden som varit avgörande för storleken av justeringsbeloppet skall inte föranleda omräkning av detta belopp.

När en person som inte är oinskränkt skattskyldig i Sverige blir oinskränkt skattskyldig här i landet skall justeringsbeloppet inte längre påverka ersättningens storlek.

Promemorians (Ds 2000:39) förslag: I promemorian föreslås endast att vid minskning eller ökning av graden av sjukersättning skall den försäkrade fortsättningsvis få sjukersättning utan beaktande av justeringsbelopp.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har haft synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har ovan föreslagit att omvandlingen av förtidspensioner och sjukbidrag till förmåner enligt sjukersättningssystemet skall ske vid ett enda tillfälle då även de framtida ersättningsnivåerna bestäms. Sjukersättning och tidsbegränsad sjukersättning fastställs i förhållande till den ersättningsgrad som gällde för den försäkrades förtidspension eller sjukbidrag. Likaså fastställs ersättningen med hänsynstagande till eventuell arbetsskade- eller yrkesskadelivränta. Det framräknade justeringsbelopp och den bruttoförförhöjning som betalas ut som ett tillägg till arbetsskadelivränta motsvarar värdet av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) för den förmån som den försäkrade har vid omvandlingstillfället. Justeringsbeloppet och bruttoförförhöjningen varierar utifrån den kommunalskattesats och det civilstånd som gällde för den försäkrade vid omvandlingstillfället. Justeringsbeloppet kan innebära såväl höjning som sänkning av ersättningen medan bruttoförförhöjningen, som namnet antyder, alltid är positiv.

Förutsättningarna för rätten till sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning kan dock komma att förändras. Om den försäkrades arbetsförmåga försämras eller förbättras efter omvandlingen kommer ersättningsgraden att ändras från t.ex. halv till hel eller från hel till halv förmån. I dessa situationer övergår den försäkrade från en ersättnings-situation till en annan inom socialförsäkringssystemet. Regeringen anser att det är den ersättning som är knuten till den aktuella ersättnings-situationen vid omvandlingstidpunkten som bör garanteras den försäkrade. Utifrån detta principiella synsätt är det inte längre motiverat att utge kompensation för eller göra avdrag för det borttagna SGA om ersättningssituationen ändras efter omvandlingen. Vid det nya beslutet om ersättning bör, enligt regeringens uppfattning, följaktligen denna beräknas utan justeringsbelopp. Vidare föreslås att detsamma skall gälla när tidsbegränsad ersättning upphör och därefter utges med en annan ersättningsgrad för en ny påföljande period.

Om den tidsbegränsade ersättningen däremot avlöses av ytterligare en period med *samma* ersättningsgrad eller om en tidsbegränsad ersättning övergår till att utges i form av en ersättning tills vidare, anser regeringen att ersättningssituationen kan anses vara oförändrad. Följaktligen bör justeringsbeloppet i sådant fall även i fortsättningen reglera ersättningens storlek.

Även i det fall en försäkrad, som efter omvandlingen uppbär sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning, får höjd eller sänkt arbetsskade- eller yrkesskadelivränta, menar regeringen att den tidigare ersättningssituationen kan anses ha upphört. Den försäkrade bör således få sin ersättning samordnad med arbetsskade- eller yrkesskadelivräntan i enlighet med de regler som gäller i sjukersättningssystemet.

Det justeringsbelopp och den bruttoförförhöjning som framräknas motsvarar, som redovisats tidigare, värdet av SGA för den förmån som den försäkrade har vid omvandlingstidpunkten. Regeringen anser därför att det med visst fog kan hävdas att justeringsbeloppet och bruttoförförhöjningen är knutna till förmånens ersättningsgrad. Till skillnad från de ovan behandlade förändringar som inträffar efter omvandlingen, gäller för senare förändringar av kommunalskatt och/eller civilstånd att dessa är

beroende av andra faktorer än sådana som har med ersättningsgraden att göra. Regeringens principiella utgångspunkt är att det är ersättningen i förhållande till den ersättningssituation som rådde vid omvandlingstidpunkten som bör garanteras den försäkrade. Därför bör vare sig den framräknade antagandeinkomsten, justeringsbeloppet eller bruttoförhöjningen räknas om vid senare förändring av den försäkrades kommunal-skatt eller civilstånd. Ett annat mycket tungt vägande skäl för denna ståndpunkt är att ett system där sådana senare förändringar inte påverkar ersättningens storlek har betydande administrativa fördelar.

I avsnitt 12.7 föreslås särskilda omvandlingsregler för de ersättningsberättigade som är bosatta utomlands och som av den anledningen antingen betalar en enhetlig skatt enligt lagen (1991:586) om inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) eller inte alls är skattskyldiga i Sverige. För dessa personer medför omvandlingen av förtidspension till sjukersättning att justeringsbeloppet troligen oftast blir negativt och inte sällan med tämligen stort belopp. När en sådan person flyttar till Sverige blir han eller hon oinskränkt skattskyldig här i landet enligt inkomstskattelagen (1999:1229). Det medför att han eller hon får betala skatt på en ersättning som är omvandlad utifrån andra förutsättningar än för en försäkrad som var oinskränkt skattskyldig vid omvandlingen. Enligt regeringens uppfattning är de skatteeffekter som då uppstår för många ersättningsberättigade inte rimliga. Regeringen föreslår därför att efter att personen blivit oinskränkt skattskyldig i Sverige skall sjukersättningen beräknas utan justeringsbelopp.

13 Ålderspensionsrätt

13.1 Inledning

Reformeringen av ålderspensionssystemet innebär nya principer för såväl beräkning som finansiering av ålderspensionsrätt. I ålderspensionssystemet tillämpas den så kallade livsinkomstprincipen. Enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) tillgodoräknas den försäkrade i ålderspensionsrätt årligen ett belopp som motsvarar 18,5 procent av ett pensionsunderlag bestående av den pensionsgrundande inkomsten och eventuella pensionsgrundande belopp under året. Enligt de antagna principerna i riktlinjepropositionen skall den förtidspension som täcker inkomstbortfallet grunda rätt till ålderspension. Vid den närmare utformningen av ålderspensionsrätten vid inkomstrelaterad förtidspension skall också frågan om ålderspensionsrätten för förtidspensionärer med garantibelopp behandlas. Reformeringen av ålderspensionssystemet medför således att regler för ålderspensionsrätt för sjuk- eller aktivitetsersättning måste införas.

De inkomster och sociala ersättningar som ger rätt till tilläggspension (ATP), dvs. skattepliktiga förvärvsinkomster liksom exempelvis sjukpenning, ger också pensionsrätt i det reformerade ålderspensionssystemet.

I avvaktan på en reformering av förtidspensionssystemet gäller enligt LIP att en förtidspensionär tillgodoräknas ålderspensionsrätt såsom ett särskilt pensionsgrundande belopp, beräknat med utgångspunkt i den antagandepoäng som fastställts för den försäkrade vid beräkningen av förtidspension i form av ATP enligt 13 kap. 2 § AFL. Pensionsgrundande belopp tillgodoräknas endast den försäkrade som fyllt högst 64 år.

På de pensionsgrundande inkomsterna betalar den enskilde allmän pensionsavgift med 7 procent, enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift. Arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgift och egenföretagare betalar egenavgift enligt lagen (1981:691) om socialavgifter med 10,21 procent. För pensionsgrundande social- och arbetslöshetsersättningar betalar staten statlig ålderspensionsavgift med 10,21 procent enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

De pensionsgrundande beloppen finansieras enbart med statlig pensionsavgift och tas ut med 18,5 procent.

Vid beräkning av pensionsgrundande inkomst skall det belopp som utgör allmän pensionsavgift avräknas från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete. Dessa inkomster är pensionsgrundande till den del de före avdrag för allmän pensionsavgift inte överstiger 8,07 förhöjda prisbasbelopp, vilket i termer av pensionsgrundande inkomst motsvarar 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Till grund för avräkningen skall ligga den slutligt debiterade allmänna pensionsavgiften, som fastställts med ledning av den årliga taxeringen till statlig inkomstskatt.

13.2 Ålderspensionsrätt grundad på inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning

Regeringens förslag: Den som får hel inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning skall tillgodoräknas ålderspensionsrätt på hela antagandeinkomsten efter avdrag för ett belopp som motsvarar allmän pensionsavgift (reducerad antagandeinkomst). Vid partiell förmån beräknas ålderspensionsrätten på motsvarande andel av den reducerade antagandeinkomsten. Om rätten till ersättning inträder eller upphör under året tillgodoräknas den försäkrade ålderspensionsrätt på en tolfedel av antagandeinkomsten för varje månad som ersättning betalats ut under året, dvs. längst till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år.

Arbetskadeliivränta som samordnats med inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning är inte ålderspensionsgrundande till den del den har samordnats med sådan ersättning.

Den utbetalda inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen skall utgöra pensionsgrundande inkomst för ålderspension. Skillnaden mellan den del av den reducerade antagandeinkomsten som utgör underlag för beräkning av ålderspensionsrätt och den del av utbetald sjukersättning eller aktivitetsersättning som utgör pensionsgrundande inkomst tillgodoräknas som pensionsgrundande belopp.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Förslag om ålderspensionsrätt vid arbetsskadelivränta har tillkommit.

Remissinstanserna: De remissinstanser som lämnat synpunkter har tillstyrkt förslaget. *Riksskatteverket* förordar dock att den inkomstrelaterade ersättningen inte räknas in i den pensionsgrundande inkomsten så länge den inte får hanteras som vilken pensionsgrundande inkomst som helst och således även vara underlag för allmän pensionsavgift. I stället bör hela antagandeinkomsten, minus sju procent, anses som ett pensionsgrundande belopp vid beräkningen av ålderspensionsrätt. *Privattjänstemannakartellen (PTK)* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* är kritiska till att den allmänna pensionsavgiften skall dras av innan pensionsrätten beräknas. De med inkomster över 7,5 basbelopp får då inte pensionsrätt på hela inkomsten.

Skälen för regeringens förslag: Den som drabbas av medicinskt grundad långvarig eller varaktig arbetsoförmåga bör inte komma i vare sig bättre eller sämre läge i ålderspensionshänseende än vad som skulle bli fallet om han eller hon hade fortsatt att arbeta. Regeringen anser därför att inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning skall utgöra en försäkring såväl mot inkomstbortfallet under den tid den försäkrades arbetsförmåga är långvarigt eller varaktigt nedsatt som mot bortfallet av möjligheten att tjäna in ålderspensionsrätt. Av det följer att inkomstrelaterad ersättning bör grunda ålderspensionsrätt inte enbart på den utbetalda ersättningen utan även på det framtida antagna inkomstbortfallet (antagandeinkomsten).

Pensionsrätten i ålderspensionssystemet grundas huvudsakligen på pensionsgrundande inkomst. Förtidspension, vård av små barn, plikt-tjänstgöring och studier med studiemedel skall enligt särskilda regler också grunda ålderspensionsrätt. Sådan ålderspensionsrätt grundas på fiktiva inkomster genom särskilt fastställda pensionsgrundande belopp.

Enligt de nuvarande reglerna för förtidspensionärer tillgodoräknas dessa ålderspensionsrätt vid förtidspension uteslutande genom ett pensionsgrundande belopp. Regler om ålderspensionsrätt på den antagandeinkomst som ligger till grund för inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning bör dock, enligt regeringens uppfattning, ansluta så nära som möjligt till den uppbyggnad av regelverket som gäller för ålderspensionssystemet i övrigt. Regeringen föreslår därför att utbetald ersättning skall utgöra pensionsgrundande inkomst och inte pensionsgrundande belopp.

Enligt LIP skall vid beräkning av pensionsgrundande inkomst göras avdrag för debiterad allmän pensionsavgift som den försäkrade skall betala för dessa inkomster enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift. I prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension m.m. (s 196) behandlas denna avdragsfråga ingående. Regeringen konstaterade där inledningsvis att reglerna för beräkning av pensionsgrundande inkomst inte hade anpassats med hänsyn till att det hade införts en allmän pensionsavgift och dessförinnan allmänna egenavgifter. Därigenom hade en skillnad uppstått mellan hur avgifter enligt lagen om socialavgifter respektive lagen om allmän pensionsavgift påverkar beräkningen av sådan inkomst. Som en allmän utgångspunkt borde gälla att den pensionsgrundande inkomsten, och därmed den pensionsrätt som tillgodo-

räknas, skulle vara oberoende av i vilken form olika offentliga åtaganden finansieras. Valet mellan finansiering med arbetsgivaravgift eller med allmän pensionsavgift borde sålunda inte påverka den pensionsförmån som tjänas in. Neutralitet mellan finansiering med arbetsgivar- respektive allmän pensionsavgift krävde därför att den allmänna pensionsavgiften drogs ifrån vid beräkning av pensionsgrundande inkomst.

I propositionen pekade regeringen även på principiella skäl för att varken avgifter som den allmänna pensionsavgiften eller arbetsgivaravgifter borde inkluderas i den inkomst som grundar ålderspensionsrätt. Det allmänna inkomstrelaterade pensionssystemet utgör en försäkring av inkomsten, i den meningen att ålderspensionen avser att till viss del ersätta den förvärvsinkomst som faller bort vid pensioneringen. Allmän pensionsavgift tas ut på förvärvsinkomster, men inte på pensionsinkomster. Ett rimligt betraktelsesätt är därför att den inkomstnivå som försäkras i det allmänna ålderspensionssystemet inte skall inbegripa vare sig allmän pensionsavgift eller arbetsgivaravgifter.

I fråga om beräkning av pensionsgrundande inkomst för inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning gör sig, enligt regeringens uppfattning, samma motiv gällande för att göra avdrag för allmän pensionsavgift vid beräkningen som de som redovisas ovan. I avsnitt 13.7 föreslås, av skäl som närmare anges där, att allmän pensionsavgift på dessa förmåner tills vidare inte skall tas ut. I stället skall, som en provisorisk lösning, staten betala statlig ålderspensionsavgift även på denna del av pensionsrätten på förmånerna. Detta innebär en avvikelse från den normala hanteringen av pensionsgrundande inkomster, men innebär inte någon skillnad i den totala pensionsrätt på förmånerna som den försäkrade har rätt till.

Regeringen anser vidare att hela det inkomstbortfall den försäkrade får vidkännas på grund av sin medicinskt orsakade arbetsoförmåga bör grunda rätt till ålderspension. Måttet för detta inkomstbortfall i dessa sammanhang är antagandeinkomsten. I pensionsrättshänseende bör denna, för att efterlikna verkliga förhållanden, minskas med ett belopp motsvarande allmänna pensionsavgiften, dvs. sju procent av antagandeinkomsten.

Den pensionsgrundande inkomsten beräknas emellertid, som föreslås ovan, på den utbetalade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen medan inkomstbortfallet avspeglas i den antagandeinkomst som ligger till grund för den inkomstrelaterade ersättningen.

För att hela inkomstbortfallet skall kunna grunda ålderspensionsrätt föreslår regeringen därför att ett belopp som motsvarar skillnaden mellan pensionsgrundande inkomst och antagandeinkomsten, efter justering för pensionsavgiften enligt ovan, skall tillgodoräknas den försäkrade som ett pensionsgrundande belopp.

Vid partiell sjukersättning eller aktivitetsersättning skall ålderspensionsrätten beräknas på motsvarande andel av antagandeinkomsten efter avdrag för ett belopp motsvarande allmän pensionsavgift (reducerad antagandeinkomst). Om rätt till sådan ersättning inträder eller upphör under året bör detta på samma sätt få påverka ålderspensionsrätten. En tolftedel av underlaget för ålderspensionsrätten skall då tillgodoräknas den försäkrade för varje månad som ersättning utbetalats under året.

I det nuvarande systemet samordnas förtidspension med vissa livräntor. I fall då förtidspensionen är samordnad med arbetsskadelivränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall livräntan enligt LIP vara pensionsgrundande till sitt bruttobelopp. Om förtidspensionen är helt samordnad med livräntan och antagandeinkomsten är högre än livräntan, skall den försäkrade tillgodoräknas den överskjutande delen som pensionsgrundande belopp. Är förtidspensionen endast delvis samordnad med livräntan skall motsvarande gälla den samordnade delen. Motsvarande ordning bör gälla för pensionsgrundande belopp av sjukersättning och aktivitetsersättning.

Som nämnts ovan bör den utbetalda sjuk- och aktivitetsersättningen utgöra pensionsgrundande inkomst. I fall av samordning av sådan förmån med arbetsskadelivränta, som också utgör pensionsgrundande inkomst, måste därför en samordning av pensionsrätter göras. Eftersom den pensionsgrundande inkomsten av sjuk- eller aktivitetsersättning motsvarar en faktiskt utbetald ersättning bör pensionsgrundande inkomst av arbetsskadelivränta, till skillnad från dagens regler, tillgodoräknas endast till den del som den betalas ut efter samordning med sådan ersättning.

Enligt nu gällande regler i LIP tillgodoräknas en försäkrad pensionsgrundande belopp av förtidspension fram till och med 64 års ålder. Enligt regeringens bedömning i prop. 1997/98:151 bör denna regel endast gälla fram till dess reformerade regler om förtidspension träder i kraft. Regeringens utgångspunkt var alltså att den valda lösningen var temporär och inte styrande för den fortsatta beredningen av det framtida förtidspensionssystemet.

En naturlig följd av sjukersättningssystemets (det reformerade förtidspensionssystemet) konstruktion är, enligt regeringens uppfattning, att ålderspensionsrätten knyts till den tid inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning betalas ut och inte till att den försäkrade uppnår en viss ålder. Eftersom ersättningen kan utges längst till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år kommer ålderspensionsrätt att som längst kunna tillgodoräknas till och med denna tidpunkt. Om rätten till inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning inträder eller upphör under året bör den försäkrade tillgodoräknas ålderspensionsrätt på en tolfedel av den reducerade antagandeinkomsten för varje månad som ersättning betalats ut under året.

13.3 Ålderspensionsrätt grundad på garantiersättning

Frågan om garantiersättning skall grunda ålderspensionsrätt bereds för närvarande inom Regeringskansliet och ett ställningstagande beräknas kunna redovisas i slutet av 2001.

13.4 Ålderspensionsrätt efter omvandling av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning

Prop. 2000/01:96

Regeringens förslag: Förtidspension som omvandlats till inkomstrelaterad sjukersättning skall ge ålderspensionsrätt på ett sätt som svarar mot vad som gäller för nybeviljade sjukersättningar.

Ålderspensionsrätt beräknad på detta sätt tillgodoräknas för tid från och med ikraftträdandet av de nya reglerna.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 12 lämnas förslag om den tekniska omvandlingen av förtidspensioner till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning för dem som uppbär förtidspension före ikraftträdandet av sjukersättningsystemet. Den valda omvandlingsmodellen har utarbetats främst med syftet att uppnå för den enskilde försäkrade i princip oförändrat nettoutfall vid övergången från förtidspension till sjukersättning. Beträffande ålderspensionsrätten för de omvandlade förtidspensionerna menar regeringen att dessa i så hög grad som möjligt skall ge ålderspensionsrätt i en omfattning som kan jämföras med sjukersättning eller aktivitetsersättningar som beviljas med stöd av de nya reglerna.

Medelpensionspoängen i förtidspensionssystemet grundas på genomsnittet av den försäkrades tidigare faktiska och framtida antagna inkomster. Den antagandeinkomst som vid omvandlingen tagits fram med hjälp av medelpensionspoängen motsvarar i princip den antagandeinkomst som kommer att beräknas enligt de nya reglerna. Enligt regeringens uppfattning bör ålderspensionsrätt för den omvandlade inkomstrelaterade ersättningen – i likhet med vad som gäller för nybeviljad sjukersättning – tillgodoräknas den försäkrade på den reducerade antagandeinkomsten. Även i övrigt bör vad som i ålderspensionshänseende gäller för sjukersättning som beviljats efter ikraftträdandet av det nya systemet gälla för sådan sjukersättning som trätt i stället för förtidspension.

13.5 Ålderspensionsrätt då ersättning inte betalas ut

Regeringens förslag: Den som har en beviljad sjukersättning eller aktivitetsersättning som inte betalas ut därför att förmånen är vilande, tillgodoräknas inte ålderspensionsrätt på den andel av antagandeinkomsten som svarar mot den vilande ersättningen.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: De regler som gäller för vilande förtidspension föreslås i allt väsentligt överföras till sjukersättningsystemet (avsnitt 10). I de fall sjukersättning eller aktivitetsersättning har förklarats vilande skall ersättning inte betalas ut för den tid som vilandeför-

klaringen avser. Ersättningen skall kunna vara vilande helt, till tre fjärdedelar, halvt eller till en fjärdedel.

Under den tid då ersättning inte betalas ut efter ett beslut om vilandeförklaring, ersätter normalt sett en förvärvsinkomst den tidigare ersättningen. Förvärvsinkomsten ingår då i den pensionsgrundande inkomsten. Regeringen menar därför att det inte är motiverat att tillgodoräkna den försäkrade pensionsgrundande inkomst även på antagandeinkomsten under tiden sjukersättningen eller aktivitetsersättningen är vilande. Det samma bör gälla då förvärvsinkomsten understiger den del av antagandeinkomsten som svarar mot den vilande ersättningen.

Även i andra fall, då beviljad sjukersättning eller aktivitetsersättning inte betalas ut, bör den försäkrade inte tillgodoräknas någon ålderspensionsrätt.

13.6 Tidpunkt för uttag av ålderspension

Regeringens förslag: Den som får sjukersättning skall i likhet med vad som gäller för de förvärvsverksamma ha möjlighet att ta ut ålderspension från och med 61 års ålder utan att förlora rätten till sjukersättningen.

Promemorians (Ds 2000:39) förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* tillstyrker förslaget. *Statskontoret* finner förslaget principiellt fel. Det delar inte uppfattningen att det bara i undantagsfall ligger i den enskildes intresse att lyfta ålderspension samtidigt som sjukersättning.

Skälen för regeringens förslag: En försäkrad som uppbär hel ålderspension har inte rätt till förtidspension. Skälet till detta är att förtidspensionen beräknas enligt samma principer som ålderspensionen och att den i realiteten är en tidigarelagd ålderspension. En försäkrad som uppbär tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ålderspension har inte rätt till mer än en fjärdedels, halv respektive tre fjärdedels förtidspension.

Ålderspensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen, varför storleken på ålderspensionen är beroende av pensionsbehållningen och delningstalet, dvs. det förväntade antalet återstående levnadsår för den årskull som den försäkrade tillhör. En ålderspension som tas ut vid den tidigast möjliga tidpunkten, dvs. vid 61 års ålder, innebär en lägre behållning som skall fördelas på fler år än den ålderspension som tas ut om den försäkrade har arbetat i fler år och är äldre vid uttaget.

Uttag av inkomstpension och premiepension i ålderspensionssystemet får ske tidigast från 61 års ålder. Uttag av garantipension får ske tidigast från 65 års ålder. Det är i detta sammanhang också värt att nämna att garantipensionen alltid beräknas som om inkomstpension börjat lyftas först vid 65-årsdagen. Detta innebär att den lägre inkomstpension, som blir följden av ett uttag före 65 års ålder, inte kompenseras med garantipension.

Frågan om sjukersättning helt eller delvis skall kunna utbetalas jämtes med inkomstpension respektive premiepension från och med 61 års ålder hänger samman med hur det skulle ha förhållit sig om den försäk-

rade inte hade haft sjukersättning utan hade varit förvärvsverksam. Regeringen menar att den som uppbär sjukersättning så långt som möjligt bör likställas med övriga grupper i samhället. Regeringen föreslår därför att det skall vara möjligt, även för en försäkrad som uppbär sjukersättning, att välja att ta ut ålderspension från och med 61 års ålder, utan att han eller hon går miste om den försörjning som täcks genom sjukersättningen. De farhågor som Statskontorets framför skall enligt regeringens uppfattning inte överdrivas. Då konstruktionen av ålderspensionssystemet innebär en direkt koppling mellan uttag av pension och behållen ålderspensionsrätt, menar regeringen att det inte annat än i undantagsfall torde vara förenligt med den enskildes intresse att börja lyfta ålderspension vid en tidigare tidpunkt än den då rätten till sjukersättning upphör, dvs. vid 65 års ålder.

13.7 Finansiering av ålderspensionsrätt grundad på sjukersättning eller aktivitetsersättning

Regeringens förslag: Staten skall betala hela avgiften till ålderspensionssystemet genom en statlig ålderspensionsavgift på 18,5 procent beräknad på underlaget för ålderspensionsrätten, dvs. antagandeinkomsten reducerad med ett belopp som motsvarar allmän pensionsavgift på detta underlag.

Promemoriornas (Ds 2000:39) förslag: Överensstämmer med regeringens.

Skälen för regeringens förslag: En grundprincip i ålderspensionssystemet är, som framgår ovan (avsnitt 13.1), att den som har förvärvsinkomster själv skall svara för en del av avgifterna för sin ålderspension. Avvikelse från den avgiftsstruktur som gäller i det reformerade ålderspensionssystemet bör, enligt regeringens uppfattning, i möjligaste mån undvikas. I avsnitt 13.2 föreslås att inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning skall grunda rätt till ålderspension. Den utbetalda ersättningen räknas därvid som pensionsgrundande inkomst av anställning. På sådan inkomst skall allmän pensionsavgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift betalas med sju procent av inkomsten.

I 2000 års budgetproposition anvisades en metod för att på sikt ge full kompensation för den allmänna pensionsavgiften. Metoden innebär att pensionsavgiftens nettobelastning kompenseras för varje enskild individ. Fullt genomförd innebär metoden att den allmänna pensionsavgiftens effekter på såväl det genomsnittliga skatte- och avgiftsuttaget som individens marginalsatt elimineras utan att uttaget av allmän pensionsavgift påverkas i något avseende. Den använda tekniken innebär att den enskilde krediteras ett belopp motsvarande beskattningsårets pensionsavgift i form av en skattereduktion som reducerar hans eller hennes övriga skatter. Eftersom metoden inte påverkar vare sig allmän pensionsavgift eller intjänad pensionsrätt är den väl förenlig med pensionsuppbyggnaden.

Den år 2000 inledda reformen har fortsatt och för 2001 medför den att den enskilde ges en skattereduktion motsvarande 50 procent av den allmänna pensionsavgiften för beskattningsåret (prop. 2000/01:1 volym 1).

Denna reform påverkar utformningen av hur pensionsrätten för sjukersättning eller aktivitetsersättning bör finansieras. Den föreslagna ersättningsnivån för dessa ersättningar är beräknad utifrån förutsättningen att den försäkrade skall betala allmän pensionsavgift och samtidigt kompenseras för denna avgift fullt ut genom en skattereduktion.

I avvaktan på att samordningen av skatte- och avgiftssystemet är helt genomförd föreslår regeringen att staten betalar hela avgiften med 18,5 procent statlig ålderspensionsavgift för ålderspensionsrätt på inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Den försäkrade betalar enligt denna provisoriska ordning inte någon allmän pensionsavgift på den utbetalda ersättningen och erhåller inte heller något däremot svarande skatteavdrag.

14 Samordning av sjukersättning eller aktivitetsersättning med andra förmåner

14.1 Inledning

Förtidspension samordnas med vissa andra förmåner, bl.a. livräntor. Skador som inträffat den 1 juli 1977 eller senare regleras i huvudsak genom lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) och lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd. I fråga om ersättning för skador som inträffat dessförinnan kan ersättning utges enligt ett trettiotal äldre författningar. Beträffande ersättning för yrkes- eller arbetsskador har nämligen som en allmän princip gällt att ersättning för skador som inträffat under en äldre författnings giltighetstid fortfarande regleras enligt bestämmelserna i denna författning. Till följd av detta utbetalas eller kan i framtiden komma att utbetalas ersättningar enligt ett stort antal, i de flesta fall upphävda, författningar om obligatorisk försäkring för yrkesskador eller motsvarande. Huvuddelen av dessa är livräntor som utges enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL). Samlingsbegreppet för de aktuella livräntorna har därför kommit att bli yrkesskadelivräntor.

I det följande lämnas förslag till hur sjukersättning och aktivitetsersättning skall samordnas med andra förmåner. Arbetsskadelivräntor är aktuella för samordning med båda dessa ersättningar medan yrkesskadelivräntor, som utges enligt äldre lagstiftning, endast är aktuella för samordning med sjukersättning.

14.2 Samordning med arbetsskadelivräntor

Regeringens förslag: Samordning mellan sjukersättning eller aktivitetsersättning och arbetsskadelivräntor skall ske på motsvarande sätt som samordning mellan förtidspension och arbetsskadelivräntor.

Promemorians (Ds 2000:39) förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Landstingsförbundet* anser att samordning bör göras även i de fall den enskilde till följd av arbetsskada har invalidiserats till mindre del och senare efter omplacering i nytt arbete beviljas t.ex. halv sjukersättning till följd av en icke arbetsrelaterad sjukdom. Förmånerna bör samordnas till den del de avser att täcka samma inkomstförlust.

Skälen för regeringens förslag: Den som på grund av en arbetsskada har fått en bestående nedsättning av sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete, har enligt LAF rätt till livränta för den inkomstförlust som uppkommer. Livräntan skall motsvara hela den inkomstförlust som orsakats av arbetsskadan. Om inkomsten före skadan är högre än 7,5 prisbasbelopp kompenseras dock inte hela inkomstförlusten med livränta. En förutsättning för rätt till livränta är att den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete är nedsatt med minst en femtondel samt att den årliga inkomstförlusten uppgår till minst en fjärdedel av det basbelopp som gällde vid ingången av det år då livräntan skall börja betalas. Om en försäkrad, som på grund av arbetsskada fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med mindre än en femtondel, drabbas av ytterligare en arbetsskada skall båda skadorna vägas in vid bedömningen av om rätt till livränta föreligger med hänsyn till femtondelsregeln.

Livränta beräknas med ledning av den försäkrades inkomst före skadan (livränteunderlag) och utges med så stor del av livränteunderlaget som motsvarar graden av nedsättning av den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete som förorsakats av arbetsskadan. Inkomst efter skadan skall motsvara den inkomst av arbete som den försäkrade bedöms kunna skaffa sig trots arbetsskadan. Årsbeloppet för egenlivränta utgör i regel skillnaden mellan årsinkomsten före och efter skadan.

Om en försäkrad samtidigt med egenlivränta enligt LAF har rätt till förtidspension som helt eller delvis täcker samma inkomstbortfall som livräntan, skall förmånerna samordnas. Livräntan skall endast betalas ut i den mån den överstiger den pension som täcker samma inkomstbortfall som livräntan.

Beviljas förtidspension för en försäkrad som sedan tidigare uppbär livränta och är rätten till förtidspensionen till viss del avhängig den inkomstförlust som livräntan avser, skall livräntan samordnas med denna del av förtidspensionen. Om däremot förtidspension beviljas för en annan inkomstförlust än den som föranlett livräntan skall samordning mellan livräntan och pensionen inte ske.

Det förhållande som Landstingsförbundet påpekar har uppmärksamats av Socialdepartementet. Frågan kommer att aktualiseras i samband med den nu pågående översynen av arbetsskadeförsäkringen.

Samordning mellan förtidspension och arbetsskadelivränta innebär alltså att livräntan reduceras av den förtidspension som utges helt eller delvis i anledning av samma inkomstförlust. Regeringen anser att denna metod bör behållas. Samordning mellan sjuk- eller aktivitetsersättning och arbetsskadelivränta bör alltså ske på sådant sätt att sjukersättningen eller aktivitetsersättningen reducerar livräntan i de fall ersättningarna utges helt eller delvis för samma inkomstbortfall.

Motsvarande kommer då också att gälla livräntor som utges enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd.

Regeringens förslag: Ersättning i form av inkomstrelaterad sjukersättning samt sjukersättning i form av garantiersättning för den som tillsammans med sjukersättning även får yrkesskadelivränta i form av egenlivränta eller motsvarande ersättningar enligt äldre lagstiftning, skall minskas med ett belopp som motsvarar tre fjärdedelar av den yrkesskadelivränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp. Om den försäkrade har rätt till flera livräntor skall sådan minskning gälla varje livränta för sig. Minskningen skall i första hand göras på garantiersättningen och därefter på den inkomstrelaterade ersättningen. Minskningen får dock inte leda till att den sammanlagda sjukersättningen kommer att understiga fem procent av prisbasbeloppet per månad. Motsvarande samordning skall ske mellan sjukersättning och livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

Promemorians (Ds 2000:39) förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har lämnat synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Yrkesskadelivränta kan endast utges för skador som inträffat före den 1 juli 1977. Därav följer att samordningsreglerna endast blir aktuella i förhållande till sjukersättning och inte till aktivitetsersättning, då aktivitetsersättning endast kan beviljas försäkrade som den 1 januari 2003 inte har fyllt 30 år.

Enligt 17 kap. 2 § AFL samordnas förtidspension med yrkesskadelivräntor. Enligt huvudregeln skall folkpension, pensionstillskott och tilläggs pension (ATP) minskas med tre fjärdedelar av en egenlivränta. Om den pensionsberättigade uppbär partiell förtidspension får minskningen av pensionen ske endast om skadan inträffat före den tidpunkt från vilken pension utges. Avdrag på tilläggs pensionen får vidare endast göras om den pensionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffade. Den pensionsberättigade har alltid rätt att behålla en fjärdedel av den folkpension som ”annars skulle ha utgått”. Minskning av pension skall även ske då livräntan helt eller delvis bytts ut mot engångsbelopp.

I riktlinjepropositionen uttalas att förtidspension i det reformerade systemet till den som tillsammans med pensionen uppbär yrkesskadelivränta i form av egenlivränta eller annan motsvarande ersättning enligt äldre lagstiftning bör samordnas också enligt de reformerade reglerna. Dessa bör som så långt möjligt överensstämma med de samordningsregler som finns i dag.

Vid införandet av AFL ansågs det vara motiverat att vissa livräntetagaras minskade möjligheter att tjäna in ATP skulle påverka samordningens omfattning. Av betydelse i sammanhanget är att yrkesskadelivräntor, till skillnad från livräntor enligt LAF, inte grundar ålderspensionsrätt. Den som till följd av en skada som ersätts enligt lagstiftningen om yrkesskadeförsäkring fråntagits möjligheten att genom arbete tjäna in inkomstgrundad pension kan därför komma att få en ålderspension som är lägre än om han eller hon inte hade skadats. Den princip som i nuvarande reglering innebär att samordningen mellan yrkesskadelivräntor och för-

tidspension inte bör ske fullt ut, dvs. att en del av livräntan undantas från samordningen med pensionen, har alltså giltighet. Regeringen föreslår därför att samordningen mellan yrkesskadelivräntor och sjukersättning skall ske med samma andel, tre fjärdedelar, som i det nuvarande systemet.

Det är vidare rimligt att undanta den del av yrkesskadeersättningen från samordning med sjukersättning som utifrån ett modernt synsätt kan anses hänförlig till lyte och men, på samma sätt som gäller för ersättning för arbetsskador. I likhet med vad som numera gäller vid samordning mellan reformerad ålderspension och yrkesskadelivräntor bör det även i sjukersättningssystemet finnas en regel som innebär att sjukersättningen endast samordnas med yrkesskadelivräntor som överstiger en sjättedels prisbasbelopp.

Enligt nu gällande regler skall yrkesskadelivräntor i första hand samordnas med ATP, i andra hand med pensionstillskott och i sista hand med folkpension. Dessa olika pensionsformer ersätts emellertid i sjukersättningssystemet med inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning där garantiersättningen är en grundskyddsförmån. I likhet med vad som gäller för den reformerade ålderspensionen bör därför yrkesskadeersättningen i första hand samordnas med garantiersättningen och i andra hand med den inkomstrelaterade sjukersättningen.

En förtidspensionär är alltid berättigad att behålla minst en fjärdedel av den folkpension som skulle ha utgetts om inte förmånen samordnats med yrkesskadelivränta. För att så nära som möjligt ansluta till nuvarande samordningsregler krävs en motsvarande "golvregel" för sjukersättning. Enligt dagens regler fritas som mest en fjärdedel av hel folkpension och helt pensionstillskott från samordning. I det föreslagna systemet med sjukersättning ersätts dagens grundskydd i form av folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag för folkpensionärer med garantiersättning. Eftersom garantiersättning endast utges till den som saknar eller har låg inkomstrelaterad sjukersättning och inte utgör en baspension, är en "golvregel" av motsvarande slag som gäller enligt dagens regler inte möjlig att knyta till garantiersättningen. En "golvregel" för sjukersättning får därför bestämmas till ett visst belopp och gälla för såväl garantiersättning som inkomstrelaterad sjukersättning. Med utgångspunkt i den föreslagna garantinivån och med beaktande av att ersättningen i det föreslagna systemet till ingen del är beroende av civilstånd föreslår regeringen att fribeloppet bör motsvaras av fem procent av prisbasbeloppet per månad.

För samordning mellan sjukersättning och yrkesskadelivränta som utgör egenlivränta föreslås således att tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp skall reducera i första hand garantiersättningen och därefter den inkomstrelaterade sjukersättningen, dock att sjukersättningen aldrig får minskas i sådan utsträckning att det återstående sammanlagda beloppet av garantiersättning och inkomstrelaterad sjukersättning för en månad till följd av samordningen kommer att understiga fem procent av prisbasbeloppet.

Enligt dagens regler får reduktion av partiell förtidspension endast ske om skadan som berättigat till yrkesskadelivränta inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen utges och avdrag på tilläggspension endast ske om den pensionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng

för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffat. Eftersom de skador som avses här har inträffat senast 1977 skall av naturliga skäl inte några motsvarande regler införas i fråga om sjukersättning, eftersom sådan ersättning, enligt det framlagda förslaget, aldrig kan beräknas på grundval av inkomster som är hänförliga till år som ligger mer än åtta år tillbaka.

Regeringen anser att nu gällande regler, om att samordning skall ske även i de fall en livränta bytts ut mot ett engångsbelopp, bör gälla även i fråga om sjukersättning. På samma sätt som sker enligt dagens regler bör vidare sjukersättning samordnas även med livränta som utges enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

15 Indexering

Förslagen i denna proposition innehåller inte något slutgiltigt förslag om hur aktivitets- och sjukersättningen skall anpassas till den ekonomiska utvecklingen över tiden. Frågan om vilken eller vilka indexeringsmetoder som kan komma i fråga för beräkningen av dessa förmåner och andra förmåner inom det s.k. ohälsoområdet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Ett förslag är att vänta i slutet av 2001. I avvaktan härpå har enbart prisindexering som indexeringsmetod föreslagits och tillämpats vid beräkningen av de i propositionen redovisade uppgifterna om utvecklingen över tiden.

16 Förslagets konsekvenser

16.1 Ekonomiska konsekvenser

16.1.1 Inledning

Denna proposition innehåller förslag om nya regler för beräkning av ersättning vid varaktig eller långvarig medicinskt orsakad arbetsoförmåga. Den framtida ersättningen – sjukersättningen eller aktivitetsersättningen – får en helt annan konstruktion än dagens förtidspension. Utformningen av reglerna har stor ekonomisk betydelse för den som av medicinska skäl helt eller delvis förlorat förmågan att försörja sig själv genom eget arbete. Även för de offentliga finanserna har utformningen av reglerna stor ekonomisk betydelse. I detta avsnitt redovisas de ekonomiska konsekvenserna för såväl stat och kommun som den enskilde.

Systemet för ersättning vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga har stor statsfinansiell betydelse. Utgifterna för förtidspensioner för 2000 uppgick till ca 47,7 miljarder kronor, varav ca 8,7 miljarder kronor avsåg statliga ålderspensionsavgifter. För 2001 är anslaget beräknat till ca 49,7 miljarder kronor, varav ca 9,2 miljarder kronor utgör ålderspensionsavgifter. Fr.o.m. 2003 ökar bruttoutgifterna naturligen som en följd av att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) avskaffas.

Den statsfinansiella ramen för det reformerade förtidspensionssystemet definierades i den av riksdagen godkända prop. 1997/98:111 Reformrad

förtidspension m.m. Ersättningen på individnivå i ett reformerat system skall enligt propositionen vara i princip oförändrad i förhållande till den nivå som uppnås i dagens system. I samband med det ekonomiska saneringsprogrammet i mitten av 1990-talet har dock riksdagen ställt sig bakom vissa förändringar inom nuvarande system när det gäller beräkning av den s.k. antagandepoängen. Avsikten med dessa förändringar är att på ett riktigare sätt bedöma den förväntade inkomstutvecklingen för en person om arbetsförmåga inte hade uppstått. Den av riksdagen beslutade förändringen, som innebär en viss successiv utgiftsminskning, har beaktats i beräkningarna. I riktlinjepropositionen (prop. 1997/98:111) fastställdes inte någon exakt ekonomisk ram, eftersom utgiftssumman är beroende av bl.a. antalet personer som beviljas ersättning och deras tidigare förvärvsinkomster. Det angavs dock att det är av största vikt att den framtida utgiftsutvecklingen kan hållas inom de ramar som ges av offentliga finanser i balans för att stabilitet skall uppnås i systemet. På litet längre sikt är regeringens ambition att en bättre hälsa och arbetsmiljö, en effektiv rehabilitering och samverkan samt en bättre fungerande arbetsmarknad väsentligt skall reducera behovet av sjuk- och aktivitetsersättning och därmed försäkringens kostnader.

De viktigaste faktorerna när det gäller kostnadsutvecklingen för förmånssystemet för ersättning vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga kan indelas i tre grupper. Dessa faktorer påverkar antingen antalet personer som får ersättning och/eller storleken på den ersättning som utges.

Systemets egenskaper; t.ex. utformning av kriterier för rätt till ersättning, tillämpning av regler och praxis, insatser för att förhindra eller begränsa långvarig nedsättning av arbetsförmågan samt reglerna om beräkning av ersättning och indexering av utgående ersättning m.m.

Utvecklingen inom andra områden; såsom förändringen av andra näraliggande system som ålderspensionssystemet (inkl. avtalsersättningar och privata pensioner) och arbetslöshetsförsäkringen. Inte bara konstruktionen av systemen kan påverka kostnaderna, utan också den allmänna utvecklingen inom dessa områden.

Strukturella faktorer; t.ex. den demografiska utvecklingen, sjuklighetens eller ohälsans utveckling och fördelning inom befolkningen samt inkomstutvecklingen. Hit räknas också attityder eller värderingar i samhället till systemet i sig, vad som är att betrakta som nedsatt arbetsförmåga etc.

Föreslagna regler om beräkning av inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, vilka kommer att tillämpas för dem som beviljas ersättning efter ikraftträdandet av det nya systemet, innebär en relativt kraftig omändring i förhållande till nuvarande regler. Införandet av dessa regler medför i sig en viss nettoutgiftsminskning för de offentliga finanserna. Förtidspension eller sjukbidrag som beviljats före ikraftträdandet av det nya systemet kommer att omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning. Den tekniska omvandlingen är en engångsinsats och kommer att innebära ett i princip oförändrat nettoutfall för dem som inte uppbär avtalsersättningar. På kort sikt innebär omvandlingen en viss ökning av nettobelastningen för statsfinanserna, eftersom reduceringen av SGA mot avtalsersättningar avskaffas.

Bruttoutgifterna ökar som följd av att SGA avskaffas och ersätts av en höjning av bruttoersättningen, dvs. en skatteförmån ersätts med en beskattningsbar bruttoförmån. För dem som beviljats förtidspension eller sjukbidrag före ikraftträdandet innebär den tekniska omvandlingen att bruttoersättningen höjs så mycket att nettoersättningen förblir i princip oförändrad. Även när det gäller dem som beviljas ersättning efter ikraftträdandet kommer bruttonivån i grundskyddet att anpassas till att SGA avskaffas.

Trots att bruttoutgifterna ökar innebär förslagen sammantaget en nettobesparing, bl.a. på grund av att det reformerade systemet inte till alla delar övertar de skatteeffekter som SGA ger upphov till i nuvarande system. Det reformerade systemet saknar den, i förhållande till hela ersättningar, för individen gynnsamma beskattningen av partiella ersättningar samt det skattemässiga gynnandet av individer med ATP som överstiger nivån för pensionstillskott.

Både effekten av förslagen och utgiftsutvecklingen för systemet i allmänhet är i hög grad beroende av utvecklingen av övriga ovan berörda faktorer. För flertalet av dessa faktorer är den mer långsiktiga utvecklingen mycket svår att bedöma. Även den kortsiktiga utvecklingen är i vissa fall vanskelig att förutsäga. Detta innebär att osäkerheten när det gäller de redovisade beräkningsresultaten är betydande.

Propositionen innehåller inte några förslag till nya regler för indexering av förmånerna. De kostnadsjämförelser mellan nuvarande och föreslagna regler som redovisas är därför genomgående jämförelser enligt den indexeringsmodell som innebär enbart prisindexering. Det är naturligt eftersom dagens förtidspensionssystem är helt prisindexerat. Det bör dock understrykas att detta inte är något slutgiltigt ställningstagande i indexeringsfrågan. Som redovisats i avsnitt 15 är frågan om vilken indexeringsmodell som skall gälla i det nu föreslagna förmånssystemet under beredning inom Regeringskansliet. Ett förslag är att vänta i slutet av 2001.

Inom ramen för beredningsarbetet med departementspromemoriorna inom Socialdepartementet utförde RFV ett omfattande beräkningsarbete. Beräkningarna har huvudsakligen gjorts i två olika simuleringsmodeller. I en s.k. statisk modell, har beräkningar gjorts på grundval av de inkomstförhållanden m.m. som gällt för de individer som beviljats förtidspension eller sjukbidrag under åren 1996 och 1997, varvid jämförelser gjorts mellan utfallen på individ- och gruppnivå enligt nuvarande respektive nya regler. Den andra modellen, en s.k. dynamisk modell, är konstruerad för mer långsiktig analys, där den framtida utgiftsutvecklingen m.m. över tiden uppskattas utifrån vissa antaganden rörande huvuddelen av de faktorer som berörts ovan.

16.1.2 Konsekvenser för den offentliga sektorns finanser

Den tekniska omvandlingen av beviljade förtidspensioner till sjukersättning innebär på kort sikt en viss ökning av nettobelastningen på statsfinanserna, eftersom reduceringen av SGA mot avtalsersättningar slopas. Denna nettoökning har med hjälp av SCB:s inkomstfördelningsundersökning för 1997 och genom den statistiska modellen skattats till cirka 100

miljoner kronor per år inledningsvis för att därefter avta. I övrigt är omvandlingen kostnadseutral för de offentliga finanserna vid omvandlingstillfället. När antalet personer med ersättning enligt det gamla systemet minskar blir de sammanlagda utgifterna för systemet lägre.

De beräknade effekterna på de offentliga finanserna med sjuk- och aktivitetsersättning enligt de föreslagna reglerna har gjorts med hjälp av de inkomstförhållanden m.m. som gällde för de personer som beviljades förtidspension under åren 1996 och 1997 i nämnda statistiska simuleringsmodell. Vid ett antagande om att 40 000 personer beviljas ersättning blir nettoutgiftsminskningen beräknat på de nybeviljade 1996 cirka 120 miljoner kronor per år och beräknat på nybeviljade 1997 cirka 130 miljoner per år. Utgiftsminskningen per årskull nybeviljade ersättningar kan alltså uppskattas till cirka 120 miljoner kronor per år. Denna minskning kommer att ligga kvar och ackumuleras när det reformerade systemet träder i funktion.

De statsfinansiella konsekvenserna av att höja den nedre åldersgränsen för rätt till ersättning vid långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan från 16 till halvårsskiftet det år en person fyller 19 bedöms i princip vara kostnadsneutrala. Den utgiftsminskning som den åtgärden i sig ger upphov till uppvägs av att den övre gränsen för rätt till vårdbidrag höjs i motsvarande mån samt att den nedre åldersgränsen för rätt till handikappersättning också höjs från 16 år till halvårsskiftet det år en försäkrad fyller 19 år. Sammantaget beräknas således dessa förändringar innebära i princip oförändrade offentliga kostnader för berörda personer i åldersgruppen 16–9 år.

Av tabell 16.1 framgår de sammantagna effekterna i fasta priser fram till 2005 av föreslagna regeländringar vid en årlig reallönökning på två procent enligt beräkningar i den dynamiska simuleringsmodellen, med reservation för den ovan redovisade osäkerheten i den framtida utvecklingen.

Tabell 16.1 Offentliga finansiella effekter av reformering av systemet, real-lönertillväxt 2 %, mdkr, 1999 års priser, jämförelse av nuvarande regler med reformerade regler.

År	2003	2004	2005
Ökning av bruttoersättning	3,2	3,0	2,7
Ökning av skatteinkomster och egenavgifter (prel)	3,0	3,0	3,0
Summa förändrad nettoersättning	+0,2	-0,0	-0,3
Minskade ålderspensionsavgifter	-0,1	-0,2	-0,2
Summa = Effekt på offentliga finanser	+0,1	-0,2	-0,5

Av tabellen framgår att det uppkommer en mindre ökning av nettobelastningen på statsfinanserna för 2003 som en följd av den tekniska omvandlingen av beviljade förtidspensioner, men att nettobelastningen därefter successivt minskar som en följd av att antalet personer som uppbär ersättning enligt de äldre reglerna minskar samtidigt som de nya beräkningsreglerna innebär ett riktigare sätt att bedöma den förväntade inkomstutvecklingen för en person som beviljas ersättning.

Utgiftsutvecklingen följer av naturliga skäl utvecklingen av antalet ersättningsberättigade personer och deras inkomstutveckling relativt väl. Utgiftsutvecklingen i tre olika scenarier för antalsutvecklingen har beräknats för åren 2000–2015. I ett huvudscenario har huvudsakligen de genomsnittliga risker för män och kvinnor i olika åldrar som gällt under åren 1997–1999 tillämpats, dock med viss justering med hänvisning till den senaste utvecklingen av långa sjukfall. Under åren 2002–2004 sänks riskerna successivt till de nivåer som i genomsnitt gällde åren 1997–1999 vilket innebär att tillströmningen under åren fram t.o.m. 2004 antas överstiga vad som följer av de risker som gällt under åren 1997–2000. Med risker avses här i princip den procentuella andelen män och kvinnor i olika åldersgrupper som beviljats förtidspension eller sjukbidrag de aktuella åren.

Det bör framhållas att dessa risker är mycket osäkra att bedöma för de närmaste åren, vilket innebär att de långsiktiga utgiftsberäkningarna i nedanstående tabeller innehåller ett betydande mått av osäkerhet. Storleken på en eventuell ökning beror bl.a. på vilka åtgärder som kan komma att vidtas för att få ner framför allt den långa sjukfrånvaron. De långsiktiga beräkningarna belyser dock skillnaderna mellan nu gällande och föreslagna regler i fråga om utgiftsbelastningen för de offentliga finanserna.

De två alternativen till huvudscenariot utgörs av ett basscenario och ett negativt scenario och bygger på antaganden om förändrade risker till följd av varierande utveckling för några av de ovan berörda faktorerna som påverkar riskerna. Basscenariot innebär den mest positiva utvecklingen medan det negativa scenariot innebär den sämsta utvecklingen. I tabell 16.2 redovisas de antaganden som görs över utvecklingen av antalet personer med förtidspension/sjukersättning. I december 2000 fanns ca 435 000 personer med förtidspension eller sjukbidrag. En närmare beskrivning av dessa scenarier finns redovisad i Ds 2000:39 bilaga 2.

Tabell 16.2 Utveckling av antalet personer med förtidspension/sjukersättning 2000–2015, olika riskscenarier, tusental

År	Huvudscenario	Neg.scenario	Basscenario
2000	435	435	435
2005	453	456	453
2010	445	462	442
2015	425	453	419

I tabell 16.3 visas den beräknade utvecklingen av nettoutgifterna för förtidspensionerna i nuvarande system (inkl. ålderspensionsavgifterna) vid en antagen reallöneutveckling på 2 procent per år. Nettoutgiften definieras som utbetald ersättning med avdrag för ökade skatteinkomster och egenavgifter samt tillägg för statens utgifter för ålderspensionsavgift som utgår på antagandeinkomsten. I beräkningarna används den genomsnittliga kommunalskattesatsen i riket för 2000. Utgifterna förväntas öka i alla tre scenarierna under de närmaste åren fram till omkring 2008. Därefter minskar utgifterna i huvudalternativet och i basalternativet.

Tabell 16.3 Beräknade nettoutgifter för utvecklingen enligt nuvarande regler (inkl. ålderspensionsavgifter) åren 2000–2015, olika scenarier för utveckling av antalet förtidspensionärer, 2 % reallönetillväxt, mdkr, 1999 års priser.

År	Huvudscenario	Neg.scenario	Bassscenario
2000	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,7	40,6
2010	41,1	42,2	40,5
2015	39,4	41,6	38,4

I tabellerna 16.4–16.7 redovisas beräkningar av de finansiella effekterna för den offentliga sektorn av de förslag om beräkning av ersättning och ålderspensionsrätt som redovisats i departementspromemoriorna Sjukersättning i stället för förtidspension (Ds 2000:39) och Aktivitetsersättning (Ds 2000:40). De föreslagna reglerna i sistnämnda promemoria beträffande 16–29-åringar har beaktats på så sätt att reglerna för beräkning av aktivitetsersättning har tillämpats på hela gruppen trots att 16–18-åringar inte omfattas av dessa. Härigenom blir jämförelser med nuvarande regler möjliga. Den inkomstrelaterade aktivitetsersättningen har beräknats på grundval av de två högsta bruttoårsinkomsterna inom en ramtid av tre år före det år försäkringsfallet inträffade. Följande garantinivåer har använts; för åldrarna 16–20 år 2,10 prisbasbelopp, 21–22 år 2,15 prisbasbelopp, 23–24 år 2,20 prisbasbelopp, 25–26 år 2,25 prisbasbelopp, 27–28 år 2,30 prisbasbelopp och 29 år 2,35 prisbasbelopp. Samtliga beräkningar enligt nuvarande och reformerade regler baseras på det s.k. huvudscenariot och på en konstant årligt reallöneökning med två procent.

Andra ersättningar än förtidspension eller sjukersättning som t.ex. bostadstillägg till pensionärer (BTP) ingår inte i beräkningarna.

De nya reglerna för beräkning av ersättning innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) avskaffas. De som uppbär förtidspension vid tidpunkten då reformen träder ikraft kommer att kompenseras för detta så att nettoersättningen blir i princip oförändrad. En följd av omvandlingen av förtidspension till sjukersättning är emellertid att såväl bruttoersättningarna som skatteinkomsterna kommer att öka i förhållande till vad som gäller med nuvarande regler.

I tabellerna 16.4 och 16.5 redovisas en jämförelse av utvecklingen av brutto- respektive nettoutgifterna, exkl. ålderspensionsavgifter, för åren 2000–2015.

En betydande del av utgiftsökningen beror på en förväntad ökning av antalet ersättningsberättigade under de närmaste åren. Till följd av att förvärvsinkomsterna stiger ökar även ersättningarna, eftersom dessa till största delen grundas på tidigare förvärvsinkomster.

Tabell 16.4 Bruttoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (exkl. ålderspensionsavgifter), åren 2000–2015, huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, mdkr, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler	Diff. Ref.-Nuv.
2000	38,2	38,2	0,0
2005	40,3	43,0	2,7
2010	40,9	42,0	1,1
2015	39,4	39,5	0,1

Av tabell 16.5 framgår att de reformerade reglerna successivt leder till en något mindre nettobelastning på de offentliga finanserna i förhållande till nuvarande regler. År 2015 förväntas nettobelastningen enligt reformerade regler vara knappt två miljarder kronor lägre jämfört med nuvarande regler.

16.5 Nettoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (exkl. ålderspensionsavgifter), åren 2000–2015, huvudscenari, 2 % reallönetillväxt, mdkr, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler.	Diff. Ref.-Nuv.
2000	29,9	29,9	0,0
2005	31,2	30,9	-0,3
2010	31,4	30,0	-1,4
2015	29,9	28,0	-1,9

I tabell 16.6 redovisas bruttoutgifterna för åren 2000–2015 inklusive utgifter för ålderspensionsavgifter. Som framgår av tabellen förväntas bruttoavgifterna minska från 2010 och framåt.

16.6 Bruttoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (inkl. ålderspensionsavgifter), åren 2000–2015, huvudscenari, 2 % reallönetillväxt, mdkr, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler.	Diff. Ref.-Nuv
2000	47,1	47,1	0,0
2005	49,7	52,2	2,5
2010	50,5	51,0	0,5
2015	48,8	48,1	-0,7

Av tabell 16.7 framgår dels att nettobelastningen för offentlig sektor förväntas öka fram till 2005 för att därefter minska, dels att de reformerade reglerna medför en mindre nettobelastning på de offentliga finanserna jämfört med nuvarande regler. För 2015 beräknas nettoutgifterna vara knappt tre miljarder kronor lägre än enligt nuvarande regelverk. Sammanfattningsvis innebär propositionens förslag om nya regler för beräkning av sjukersättning att nettoutgifterna för den offentliga sektorn successivt förväntas minska fram till 2015.

16.7 Nettoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (inkl. ålderspensionsavgifter), åren 2000–2015, huvudscenari, 2 % reallönetillväxt, mdkr, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler	Diff. Ref.-Nuv.
2000	38,8	38,8	0,0
2005	40,7	40,2	-0,5
2010	41,1	39,1	-2,0
2015	39,4	36,7	-2,7

Som tidigare redovisats kommer de ekonomiska konsekvenserna för de försäkrade som vid övergången till det reformerade systemet uppbär förtidspension eller sjukbidrag att bli mycket begränsade, dvs. nettoersättningen kommer att bli i princip oförändrad. I detta avsnitt redovisas därför i första hand vad de nya reglerna betyder i ekonomiska termer för försäkrade som beviljas ersättning efter det att de nya reglerna trätt i kraft.

Det nya ersättningssystemet vilar på en delvis annorlunda principiell grund än det nuvarande. En central utgångspunkt vid utformandet av de nya reglerna har varit att de på ett mera direkt sätt än nuvarande regler skall anknyta till det verkliga inkomstbortfall som den enskilde drabbas av som följd av långvarig eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Utifrån denna utgångspunkt bör analysen av utfallet enligt de nya reglerna i olika individuella ersättningsfall i första hand relateras till nivån på det inkomstbortfall den enskilde drabbats av. Därvid är den s.k. kompensationsgraden ett centralt analysinstrument. Med kompensationsgrad avses hur stor andel nettoersättningen utgör av en tidigare arbetsinkomst efter skatt. Det är dock ett problem i sig att fastställa just arbetsinkomsten, eftersom många individers arbetsinkomster varierar betydligt under åren närmast före försäkringsfallet. Det är därför knappast lämpligt att välja ut arbetsinkomsten under något enstaka år som mätpunkt. Dessutom saknas ofta arbetsinkomster helt under åren närmast före försäkringsfallet eftersom individen varit långvarigt sjukskriven. I den följande framställningen bygger beräkningen av kompensationsgraderna på de uppmätta antagandeinkomsterna, dvs. den tidigare arbetsinkomsten antas vara mätt på ett rättvisande sätt genom antagandeinkomsten. Genomgående gäller dock att det är nettoinkomster, dvs. inkomster efter skatt, som jämförs.

Samtidigt är det naturligt att utfallet av de nya reglerna jämförs med utfallet i nuvarande system även på individnivå. De nya reglerna om beräkning av ersättning innebär på flera sätt en kraftig omstöpning i förhållande till nuvarande regler. Det innebär dock inte att skillnaden i nettoutfall för individen mellan nuvarande regler och nya regler behöver bli särskilt stor. I många fall ligger respektive utfall relativt nära varandra.

Beräkningar av effekterna vid en övergång från de nuvarande reglerna till de nya reglerna visar således att i gruppen nybeviljade förtidspensionärer 1996 med hel ersättning uppgår andelen individer med en maximal förändring på 5 procent uppåt eller nedåt av nettoersättningen till 46 procent. Motsvarande andel vid en maximal förändring på 10 procent uppåt eller nedåt ligger på 67 procent. Det är enligt samma beräkningar 53 procent som med de nya reglerna får en högre ersättning, 46 procent får lägre ersättning medan en procent får oförändrad ersättning.

Av kvinnorna beräknas 60 procent få en högre ersättning vid beräkning enligt de nya reglerna och 40 procent en lägre. För männen är motsvarande 47 respektive 52 procent, medan en procent beräknas få oförändrad ersättning.

Totalt sett innebär de nya reglerna en sänkning av den genomsnittliga nettoersättningen för kvinnor respektive män med hel ersättning med 0,8

procent enligt beräkningar baserade på gruppen nybeviljade förtidspensionärer 1996. Sänkningen ligger främst på männen betraktade som grupp medan kvinnorna som grupp i stället får en genomsnittlig höjning av ersättningen med 2,1 procent. Naturligtvis varierar förändringarna starkt bland individerna inom grupperna kvinnor respektive män.

I nuvarande system utgör det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) en viktig del av grundskyddet. En bärande utgångspunkt som gällt för förslagets utformning är att den skatteförmån som SGA innebär skall slopas och ersättas av en höjning av bruttoersättningen, som medför att nettoersättningen hamnar på i princip motsvarande nivå som gäller vid folkpension och fullt pensionstillskott. Detta för alltså med sig att bruttoersättningen, beräknad enligt de nya reglerna, för många individer kommer att ligga på än högre nivå än vad som är fallet i dag.

Den högsta nivån för pensionstillskott vid förtidspension motsvarar 112,9 procent av prisbasbeloppet. Reglerna om pensionstillskott innebär att ATP reducerar pensionstillskottet krona för krona ned till 0, dvs. pensionstillskott utges till förtidspensionärer vars medelpoäng för ATP vid beräkningen av förtidspensionen är som högst cirka 1,9. Höjningen av bruttoersättningen i grundskyddet som sker genom garantinivån 2,4 prisbasbelopp för försäkrade 30 år och äldre har fastställts efter denna nivå (max 1,9) på medelpensionspoängen. SGA har emellertid för individen gynnande effekt även vid en ATP som betydligt överstiger nivån för pensionstillskott (vid hel förmån i vissa fall upp till cirka 3,7 ATP-poäng och vid partiell förmån, främst halv och en fjärdedels ersättning, ända upp till maximala 6,5 ATP-poäng). Det innebär att ett antal individer med en inkomstrelaterad sjukersättning på motsvarande nivå får ett lägre nettoutfall än vad som skulle varit fallet enligt nuvarande regler. Ett antal individer som är gifta och/eller bor i kommuner med genomsnittlig eller låg kommunalskatt kompenseras samtidigt helt eller delvis för denna effekt genom att den enhetliga garantinivån i princip motsvarar nettoutfallet för ogifta personer med relativt hög kommunalskatt.

En av de mest utslagsgivande förändringarna i förhållande till nuvarande system när det gäller förändring av såväl brutto- som nettobelopp är att endast i tiden relativt närliggande inkomster ligger till grund för beräkningen av ersättning. Detta påverkar inte utfallet för den vars nivå på arbetsinkomsterna varit stabil över tiden fram till försäkringsfallet. I de fall då den försäkrades inkomster legat högre under tiden före ramtiden än under denna tid innebär de nya reglerna naturligtvis en sänkt nivå på ersättningen. Detta ligger emellertid i linje med att ersättningen skall anknyta till det faktiska inkomstbortfallet och inte till tidigare inkomster som inte längre är representativa för det inkomstbortfall som den enskilde drabbas av i anledning av arbetsoförmåga.

Ytterligare en viktig förändring är att den s.k. 30-delsberäkningen av inkomstrelaterade ersättning slopas. Det innebär framför allt en kraftig förbättring av ersättningen för dem, främst äldre kvinnor, som inte kan tillgodoräkna sig 30 år med pensionspoäng i ATP-systemet.

Vidare föreslås att den nya ersättningen till skillnad från folkpensionen skall vara oberoende av civilstånd. Detta innebär således att kompensationsgraden i förhållande till inkomstbortfall blir enhetlig för gifta och ogifta personer. I nuvarande system kompenseras folkpensionen för bortfallet av det första basbeloppet i förvärvsinkomst. Eftersom folkpen-

sionens storlek varierar beroende på civilstånd har också kompensationsgraden varierat efter civilstånd för i princip alla förtidspensionärer/sjukbidragstagare. De allra flesta individer som kommer att uppbära sjukersättning kommer dock inte att omfattas av grundskyddet, dvs. deras inkomstrelaterade sjukersättning kommer att överstiga garantinivån.

När det gäller den inkomstrelaterade ersättningen tillämpas en enhetlig ersättningsnivå om 64 procent av antagandeinkomsten. Nivån för den enhetliga garantinivån som utgör grundskyddet i försäkringen motsvarar i princip nettoutfallet för ogifta förtidspensionärer med pensionstillskott. Det innebär att garantiersättningen enligt de nya reglerna blir högre för dem som är gifta än vad som är fallet i nuvarande system, eftersom den högre nivån för ogifta förtidspensionärer har använts som måttstock vid fastställande av den generella garantinivån.

Sloandet av SGA medför relativt påtagliga skillnader i fråga om nettoersättningen för dem som beviljas partiell ersättning enligt de föreslagna reglerna. Detta har sin grund i att skatteförmånen SGA i nuvarande regler i många fall över huvud taget inte påverkas av huruvida en förmån är hel eller partiell. Vid partiell förmån uppkommer därför i många fall en mer eller mindre kraftig överkompensation i termer av nettoersättning i förhållande till tidigare arbetsinkomster och i förhållande till vad som gäller vid hel förmån.

Den höjning av bruttoersättningen som ersätter SGA är utformad så att hänsyn tas till huruvida sjukersättningen är hel eller partiell och, i förekommande fall, vilken nivå på den partiella ersättningen som är aktuell. Även för dem med partiell förmån kommer bruttoersättningen att höjas i förhållande till nuvarande regler, men ersättningen kommer att beskattas såsom arbetsinkomst. Detta medför sänkta ersättningsnivåer vad avser nettoersättningen för de allra flesta personer med partiell ersättning i förhållande till vad som skulle varit fallet enligt nuvarande regler. En sådan effekt är dock klart motiverad utifrån synsättet att ersättningen skall anknyta till det aktuella inkomstbortfallet. En närmare beskrivning av problemet med SGA vid partiell förtidspension finns i promemorian Ds 2000:9 Förtidspensionssystemet Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna. I promemorian visas att SGA medför att partiell förtidspension i förening med förvärvsarbete i vissa fall kan medföra lika hög eller högre nettoinkomst än heltidsarbete med en inkomst motsvarande den inkomst som pensionen beräknats utifrån.

De nya reglerna innebär att de i nuvarande system mycket höga kompensationsgraderna vid partiell ersättning kommer att närma sig kompensationsgraderna vid hel ersättning. En närmare uppskattning av vad de nya reglerna innebär i termer av sänkt ersättning för individerna är emellertid mycket svår att göra eftersom utfallet är beroende av vilka förvärvsinkomster som individer med partiell ersättning har.

Ordningen med reducering av grundskyddet med avtalsförmåner som i nuvarande system finns i reglerna om SGA föreslås avskaffas. För dem vars nettoersättning skulle ha sänkts till följd av reducering av SGA med avtalsförmåner innebär alltså de nya reglerna en högre ersättning. Detta medför vidare rimligtvis betydligt förbättrade möjligheter för såväl individen som arbetsmarknadens parter att överblicka behovet av ersättningar som kompletterar den allmänna obligatoriska försäkringen.

Förslagen angående beräkning och fastställande av den antagandeinkomst som läggs till grund för inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning är i sig könsneutrala. Kvinnor och män har emellertid genomsnittligt sett olika mönster för förvärvsinkomster dels när det gäller nivåerna, dels hur inkomsten utvecklar sig över livsrymden. Kvinnor har i större utsträckning perioder med låga förvärvsinkomster eller perioder då sådana inkomster helt saknas. De inkomstskillnader som existerar i samhället slår följaktligen igenom även beträffande inkomstrelaterad sjukersättning. Detta förhållande kan emellertid inte lösas inom socialförsäkringens ram.

Kvinnorna berörs såväl i dagens system som i det föreslagna i betydligt större utsträckning av grundskyddet i försäkringen. Förslaget om en enhetlig garantinivå på 2,4 prisbasbelopp får därför stor betydelse för gruppen kvinnor. Denna garantinivå innebär att genomsnittet för grundskyddet höjs något i förhållande till nuvarande regler eftersom den i princip motsvarar den högre nivån för folkpension och SGA som i dag gäller för ogifta personer.

Ett förslag som framför allt gynnar gruppen äldre kvinnor är att den inkomstrelaterade sjukersättningen föreslås bli oberoende av försäkringstid vilket får till följd att denna, till skillnad från dagens ATP, inte blir andelsberäknad (30-dels beräknad).

I avsnittet 16.1.3 Ekonomiska konsekvenser för den enskilde redovisas vilka ekonomiska effekter de föreslagna reglerna kan få för kvinnor respektive män. Av dessa kan utläsas att de nya reglerna medför att den relativa skillnaden mellan kvinnors respektive mäns genomsnittliga nettoersättning minskar.

16.3 Konsekvenser för kommuner och landsting

Förslagen innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) avskaffas för samtliga som uppbär sjukersättning, dvs. det som i dag utgörs av förtidspension och sjukbidrag. I stället skall bruttoersättningen höjas så att nettoersättningen för individer med enbart folkpension och pensionstillskott förblir i princip oförändrad. Den höjning av bruttoersättningen som blir följden kan de första åren med det reformerade systemet uppskattas till cirka 3,0 miljarder kronor. De ökade bruttoersättningarna gör att det kommunala skatteunderlaget ökar. Det kan dock förutsättas att ökningen av pensionsutgifterna som övergången till ett helt beskattat grundskydd innebär kommer att finansieras med de samtidigt ökande skatteinkomsterna. I den ekonomiska vårpropositionen för 2001 avser regeringen att föreslå att anslagen för förtidspensioner och det generella statsbidraget till kommuner och landsting beräknings-tekniskt justeras för detta.

När det gäller de försäkrade som fram till ikraftträdandet av det nya systemet har beviljats eller kommer att beviljas förtidspension eller sjukbidrag är inriktningen att någon förändring av nettoersättningen i princip inte skall ske som följd av övergången till det nya systemet. Samtidigt innebär förslagen totalt sett en viss minskning av nettoutgiften i de

offentliga finanserna såvitt avser dem som beviljas ersättning efter det att de nya reglerna trätt i kraft. Den årliga nettoutgiftsminskningen kan efter ikraftträdandet av det nya systemet, bortsett från 2003, uppskattas till cirka 0,2 miljarder kronor. De huvudsakliga fördelningspolitiska effekterna av förslagen innebär emellertid att individer som i nuvarande system uppbär relativt låga ersättningar genomsnittligt sett kommer att få en viss höjning av nettoersättningen. Utgiftsminskningen torde därför få relativt begränsade verkningar för kommunerna. Som följd av de regler om tillhörighet till den arbetsbaserade försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning som föreslås torde dock ett mindre antal individer komma att sakna rätt till inkomstrelaterad ersättning. Detta är en skillnad i förhållande till nuvarande regler om rätt till ATP som i princip innebär att den individ som någon gång tjänat in pensionspoäng alltid har rätt till viss förtidspension i form av ATP. I fråga om flertalet individer som är bosatta i Sverige och som till följd av de nya reglerna kommer att sakna rätt till inkomstrelaterad sjukersättning kommer dock grundskyddet i form av garantiersättning att träda in. För kommunernas del torde effekterna av de nya reglerna om försäkringstillhörighet endast vara marginella.

16.4 Administrativa konsekvenser

De förslag som lämnas i denna proposition medför sannolikt att det behöver göras nya investeringar i Riksförsäkringsverkets IT-stöd. Stora förändringar genomförs i datasystemen bl.a. med anledning av införandet av det reformerade ålderspensionssystemet. Dessa förändringar bör också kunna utnyttjas i det reformerade förtidspensionssystemet. Vidare föreslås omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner och sjukbidrag bli en engångsinsats som skall kunna göras helt maskinellt. Någon fullständig analys av de effekter som förslagen i denna proposition har på IT-systemen har ännu inte genomförts.

För försäkringskassornas del torde administrationskostnaderna för den löpande handläggningen av ärenden om sjukersättning inte påverkas på något mer avgörande sätt med anledning av de föreslagna regeländringarna. Sannolikt medför dock de bestämmelser som innebär att inkomstrelaterad sjukersättning görs oberoende av försäkringstid att färre ärenden kommer att prövas.

När det gäller de administrativa effekterna av att införa den nya ersättningsformen aktivitetsersättning, som skall beviljas för högst tre år i taget, blir dock situationen en annan. Under det första året, dvs. 2003, blir det fråga om att utreda rätten till sådan ersättning för ca 1 600 personer i åldrarna 16–29 i stället för förtidspension eller sjukbidrag. Året där efter tillkommer lika många etc. Till detta kommer att nya prövningar av rätten till ersättning skall göras åtminstone vart tredje år. Av förslaget följer dessutom att försäkringskassan – i de fall den försäkrade så önskar – skall planera och samordna olika aktiviteter så att möjligheterna till utveckling och arbetsförmåga tas tillvara på bästa sätt mån. Det innebär även att kassan kontinuerligt behöver följa utvecklingen för dessa personer. Denna nya arbetsuppgift kräver att det finns tillräckliga resurser

med hög kompetens, vilket också framhållits av många remissinstanser. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Regeringen förutsätter att RFV noga följer och till regeringen förlöpande redovisar hur många personer som är föremål för dessa planerings- och samordningsinsatser samt resultatet av dessa.

Avslutningsvis bör också framhållas att i samband med genomförandefasen ökar administrationskostnaderna som en följd av såväl nödvändigheten av sedvanliga insatser för utbildning och information som av ökningen av antalet kontakter med allmänheten, andra myndigheter och övriga samarbetspartners.

17 Internationella förhållanden

17.1 Allmänt

Syftet med EU:s regelsystem

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) medför bl.a. att EU:s regler om samordning av social trygghet skall tillämpas i Sverige. De grundläggande reglerna om personers fria rörlighet inom unionen finns i Romfördraget. Enligt fördraget skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Rådet skall besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner. Sådana bestämmelser finns i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

Genom detta regelverk kan personer som flyttar från ett land till ett annat inom unionen för att arbeta få eller behålla ett socialförsäkringskydd. Avsikten med förordningen är att i största möjliga utsträckning samordna förmåner från de olika länderna. Genom samordning kan det undvikas att personer som har tjänat in rätt till förmåner i ett land går miste om dessa om de flyttar till ett annat land. Med samordningsregler går det också att undvika att personer som flyttar till ett annat medlemsland får rätt till dubbla förmåner.

Genom EES-avtalet gäller förordningens (EEG) nr 1408/71 regler även Island, Norge och Liechtenstein. Genom ett avtal mellan EU och Schweiz kommer förordningens regler även att gälla i förhållande till Schweiz.

Proratatemporis-principen

Principen gäller för ersättning vid ålderdom och dödsfall (pensionsförmåner) samt vid invaliditet i vissa fall och avser beräkning av pensionens storlek när den enskilde till följd av arbete eller bosättning i flera länder har förvärvat rätt till förmån i mer än ett medlemsland. I ett sådant fall

har den enskilde rätt till en proportionellt beräknad förmån från vart och ett av de länder som han eller hon tjänat in rätt till förmån i.

I praktiken innebär principen att det i varje land görs en beräkning av det belopp som personen skulle ha haft i pensions- eller invaliditetsförmån från det landet om försäkrings- eller bosättningstider i samtliga berörda länder hade fullgjorts där.

Med utgångspunkt från detta *teoretiska förmånsbelopp* beräknas sedan det *faktiska förmånsbeloppet*. Detta belopp utgör så stor del av det teoretiska beloppet som motsvarar förhållandet mellan å ena sidan den berättigades försäkrings- eller bosättningstid i det aktuella landet före försäkringsfallet och å andra sidan den sammanlagda försäkrings- och/eller bosättningstiden före försäkringsfallet i samtliga medlemsländer. Av förordningen följer att den förmånsberättigade skall ha rätt till den högsta av den enligt nationella regler beräknade förmånen och förmånen beräknad efter proratatemporis-principen.

I enlighet med den principen skall, vid beräkning av en förmån vars storlek inte är beroende av försäkringstid (förmån i ett land med system enligt s.k. A-modell), förmånen som sådan utgöra det teoretiska beloppet. Den tid som i dessa fall används vid beräkningen är den tid personen har omfattats av detta lands lagstiftning.

Exportabilitetsprincipen

Enligt förordningen (EEG) nr 1408/71 får kontantförmåner vid bl.a. invaliditet inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt inom en annan medlemsstat än den som ansvarar för betalningen. Detta betyder att kontantförmåner som någon har förvärvat i ett medlemsland skall kunna betalas ut om den berättigade bor eller flyttar till ett annat medlemsland.

Olika försäkringsmodeller

I förordningen (EEG) nr 1408/71 delas förmåner i samband med invaliditet in i två huvudgrupper. Den ena gäller anställda eller egenföretagare som har omfattats av endast sådan lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånernas storlek är *oberoende* av försäkringsperiodens längd – s.k. A-modell eller sjukförsäkringsmodell. Den andra modellen gäller anställda eller egenföretagare som har omfattats antingen av lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånernas storlek är *beroende* av försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd, s.k. B och/eller C-modell eller av lagstiftning av både A- och B/C-modell. För de båda huvudgrupperna gäller olika regler i de flesta avseenden. För invaliditetsförmåner av B/C-modell gäller samma regler som gäller för förmåner vid ålderdom eller dödsfall, dvs. pensioner.

Det nuvarande svenska förtidspensionssystemet både i form av folkpension och tilläggspension (ATP) och det föreslagna systemet för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är av s.k. B/C modell, medan det föreslagna systemet för inkomstrelaterad ersättning torde vara av s.k. A-modell.

Invaliditetsförmåner i denna form är snarare en del av sjukförsäkringen än en variant av ålderspensioneringen. Detta innebär att förmånen inte är beroende av försäkringstidens längd utan det avgörande är att personen i fråga är aktuellt försäkrad vid den tidpunkt då risken materialiseras, dvs. vid tidpunkten för försäkringsfallet. I vissa länder kan det dessutom krävas att försäkringen gällt under en viss bestämd tid omedelbart före försäkringsfallet. Syftet med förmånsordningar enligt denna modell är att ge full kompensation till personer som omfattas av försäkringen vid tidpunkten för försäkringsfallet. De ger däremot inget skydd för personer som inte längre omfattas av försäkringen. Invaliditetsförmåner enligt modell A finns bl.a. i Belgien, Frankrike, Spanien, Irland, Storbritannien och Nederländerna.

Den som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning och som har fullgjort försäkringsperioder *uteslutande* enligt sådan lagstiftning där invaliditetsförmånens storlek inte är beroende av försäkringsperiodens längd, har rätt till förmåner enbart från den stat där han eller hon var försäkrad vid tidpunkten för försäkringsfallet. Det innebär att om en försäkrad, utöver att vara försäkrad i Sverige även har varit försäkrad i ett eller flera länder med system enligt *A-modell* (samma som det föreslagna svenska inkomstrelaterade systemet), t.ex. Frankrike och/eller Belgien, skall Sverige betala ut oavkortad inkomstrelaterad ersättning. Det andra landet betalar inte något, dvs. proratatemporis-principen är inte aktuell.

Om en medlemsstats lagstiftning kräver att försäkrings- eller bosättningsperioder har fullgjorts för att en person skall kunna förvärva, bibehålla eller återfå en invaliditetsförmån, skall sådana perioder som fullgjorts i andra medlemsstater beaktas. Denna sammanläggningsmöjlighet gäller alltså även i länder med invaliditetsförmåner enligt *A-modell*.

Invaliditetsförmåner enligt modell A skall anges i bilaga IV A till förordningen (EEG) nr 1408/71. För att upptas i bilagan erfordras ett enhälligt beslut av Ministerrådet. För närvarande har Sverige ingen förmån förtecknad i denna bilaga.

Invaliditetsförmån enligt modell B och/eller C

Utmärkande för lagstiftningen enligt system som beaktar tidigare försäkringsperioder (*modell B*) är att förmånens belopp varierar med försäkringstidens längd. I regel utges förmån, om viss kvalifikationstid är fullgjord, oberoende av om personen i fråga är aktuellt försäkrad vid försäkringsfallet eller inte. Syftet med förmånsordningar enligt denna modell är att ge kompensation som mer eller mindre står i proportion till erlagda avgifter.

Modellen med framräkning av försäkringstid (*modell C*) motsvarar delvis modell B men innebär även att förmånsrätt kan tillgodoräknas för framtida försäkringstid. Förmånens storlek är sålunda beroende av både faktiska försäkringsperioder före tidpunkten för försäkringsfallet och av tillgodoräknade perioder för tiden mellan försäkringsfallet och viss senare tidpunkt, t.ex. gränsen för ålderspension.

Invaliditetsförmåner enligt modell B och/eller C finns för närvarande i bl.a. Danmark, Finland, Grekland, Italien, Luxemburg, Portugal, Tyskland, Sverige och Österrike.

Personer som omfattas av flera medlemsländers försäkringssystem, av vilka något bestämmer invalidförmånens storlek efter försäkrings- eller bosättningstidens längd, dvs. modell B eller C, skall erhålla förmåner vid invaliditet enligt samma regler som enligt förordningen gäller för ålders- och efterlevandepensioner. Bestämmelsen innebär alltså att ersättningen i dessa fall skall prorata-beräknas även inom ett land med A-modell.

17.2 Inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning

Byte av regelsystem

I det nuvarande svenska förtidspensionssystemet är alla personer som har tillgodoräknats pensionspoäng enligt AFL försäkrade för förtidspension i form av tilläggpension (ATP). En förutsättning för rätt till ATP är att personen tillgodoräknats minst tre år med pensionspoäng. För oavkortad ATP fordras att den försäkrade kan tillgodoräkna sig 30 år med pensionspoäng eller 40 bosättningsår. Är antalet år färre avkortas ATP i motsvarande mån. Rätten till ersättning är alltså beroende av försäkringstidens längd.

De föreslagna reglerna om rätt till inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning innebär att endast personer, som enligt reglerna i socialförsäkringslagen (1999:799) är aktuellt försäkrade i Sverige för sådan ersättning vid tidpunkten för försäkringsfallet, är berättigade till ersättning, om medicinska och övriga förutsättningar är uppfyllda. Ersättningens storlek skall endast vara beroende av storleken på den försäkrades antagandeinkomst och inte av hur länge han eller hon har varit försäkrad. Försäkringsskyddet föreslås således inte bli beroende av tillgodoräknad försäkringstid och det finns inte några ”härledda rättigheter” enligt socialförsäkringslagen. Det avgörande för rätten till ersättning är enligt förslaget endast att personen är aktuellt försäkrad i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet. Till följd av beräkningsreglernas konstruktion, att antagandeinkomsten beräknas som ett genomsnitt av vissa årsinkomster, kommer storleken av utbetalad ersättning naturligtvis bli beroende av om den försäkrade under minst tre år tjänat in sådan inkomst som beaktas vid beräkningen. I avsnitt 6.2 behandlas försäkringstillhörigheten mer ingående och i avsnitt 8.2 beskrivs närmare hur antagandeinkomsten beräknas och fastställs. Regeringen föreslår vidare att ersättningar vid invaliditet som utges enligt utländsk lagstiftning, både inkomstrelaterade och ersättningar av grundskyddskaraktär, skall reducera den inkomstrelaterade ersättningen.

Den föreslagna inkomstrelaterade ersättningen överensstämmer i här adekvata hänseenden i allt väsentligt med den av Förtidspensionsutredningen föreslagna inkomstrelaterade förtidspensionen. Utredningen ansåg att denna i EG-rättsliga sammanhang borde bedömas som en förmån enligt den s.k. sjukförsäkringsmodellen eller modell A, dvs. sådan förmån vars storlek är oberoende av försäkringsperiodens längd. Samma

slutsats dras i departementspromemorian Sjukersättning istället för förtidspension (Ds 2000:39).

Regeringen delar uppfattningen att inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning i ett EG-rättsligt sammanhang torde anses vara en invaliditetsförmån av A-modell eller sjukförsäkringsmodell.

Sammanläggning

Regeringen föreslår att antagandeinkomsten för beräkning av inkomstrelaterad ersättning skall grundas på två eller tre bruttoårsinkomster som en person tjänat in under en viss ramtid. Denna kan som längst sträcker sig åtta år bakåt i tiden från det år försäkringsfallet inträffade. Under ramtiden kan det hända att den försäkrade arbetat i ett annat land, t.ex. kan det ingå perioder då han eller hon har omfattats av lagstiftningen i annat EU/EES-land.

En av grundprinciperna i förordning (EEG) nr 1408/71 är sammanläggningsprincipen. Den har till syfte att personer, som flyttar till eller får arbete i en annan medlemsstat, inte på grund av detta skall gå miste om rättigheter som de tidigare tjänat in. Principen innebär att en viss tids försäkring, arbete eller bosättning i en medlemsstat skall anses som om den hade ägt rum i en annan medlemsstat, om sådan kvalifikationstid är en förutsättning för att erhålla en viss förmån i den sistnämnda staten. Sammanläggningsprincipen innebär att den sista delen av försäkringsperioden måste ha fullgjorts enligt den lagstiftning enligt vilken förmånen skall utges, dvs. i Sverige.

För att sammanläggningsprincipen inte skall bli innehållslös bör, enligt regeringens uppfattning, även den tid under ramtiden som en person omfattats av en annan medlemsstats lagstiftning beaktas, när antagandeinkomsten skall beräknas.

Vid tillämpning av sammanläggningsprincipen har för Sverige i bilaga VI till förordning (EEG) nr 1408/71 angetts att för rätten till föräldrapenning skall försäkringsperioder som har fullgjorts i annat medlemsland än Sverige anses baserade på samma genomsnittsinkomster som de svenska försäkringsperioder med vilka de sammanräknas.

Regeringen menar att en motsvarande regel som för närvarande gäller för föräldrapenning i bilaga VI kan vara en lämplig lösning för antagandeinkomstberäkning för inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Samordning av inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning och utländska invaliditetsförmåner

Enligt förordningen (EEG) nr 1408/71 gäller att när två eller flera invaliditetsförmåner sammanträffar och samtliga är av s.k. A-modell samordnas inte dessa utan förmånen utbetalas endast av det land vars lagstiftning personen omfattades av när invaliditeten uppstod. Vid sammanträffande av förmåner där minst en är av modell B eller C skall beräkningen ske enligt proratatemporis-principen. Den ersättningsberättigade skall då få det högsta beloppet av den nationellt beräknade och den prorata-beräknade förmånen. Den prorataberäknade förmånen beräknas med

utgångspunkt från den tid personen omfattats av det aktuella landets försäkring i förhållande till sammanlagd försäkringstid inom EU/EES-området.

Den som är aktuellt försäkrad i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet kommer, enligt de föreslagna svenska reglerna, att få oavkortad inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning, dvs. den nationellt beräknade ersättningen överstiger i dessa fall den prorataberäknade ersättningen. En person, som dessförinnan även har förvärvsarbetat och varit försäkrad i ett eller flera länder utanför EU/EES-området, kommer dessutom att kunna ha rätt till förmån från detta eller dessa länder. För att undvika överkompensation föreslås, enligt vad som anges i avsnitt 8.5, en avräkningsregel i den svenska lagstiftningen som innebär att den svenska inkomstrelaterade ersättningen skall minskas med de invaliditetsförmånsbelopp som personen är berättigad till från andra länder.

Personer som är försäkrade i ett land utanför EU/EES-området vid försäkringsfallet

En person som är försäkrad i ett land utanför EU/EES vid tidpunkten för försäkringsfallet kommer inte att ha rätt till någon inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning från Sverige, oavsett om vederbörande tidigare arbetat och varit försäkrad länge här i landet. Inkomstrelaterad ersättning grundas inte på intjänade rättigheter. Ersättningen blir helt avhängig av vilka regler som gäller i försäkringslandet (och eventuellt något tredje land om särskilda regler finns om detta).

Export av förmåner

Endast den som är försäkrad i Sverige för de arbetsbaserade förmånerna inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning har, enligt det i denna proposition lagda förslaget, rätt att uppbära sådan ersättning.

Enligt 3 kap. 7 § socialförsäkringslagen (1999:799) gäller den arbetsbaserade försäkringen så länge som en arbetsbaserad förmån utges (avsnitt 4.6). Det medför att en försäkrad som blivit beviljad hel inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning har rätt att uppbära denna förmån oberoende av var i världen han eller hon är bosatt, eftersom försäkringen i Sverige består så länge förmånen utbetalas.

Enligt 3 kap. 16 § socialförsäkringslagen gäller emellertid att den som, i enlighet med förordningen (EEG) nr 1408/71, omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat inte är försäkrad för sådana förmåner i socialförsäkringslagen som motsvaras av förordningen, t.ex. förmåner vid invaliditet. Enligt förordningen skall en person som omfattas av denna bara vara försäkrad i den medlemsstat där han eller hon förvärvsarbetar.

Som exempel kan nämnas att den danske medborgare som arbetar i Sverige och blir beviljad *partiell* inkomstrelaterad sjukersättning, och som därefter börjar arbeta deltid i Danmark då blir försäkrad endast i Danmark. Då han inte längre är försäkrad i Sverige har han enligt de svenska reglerna inte rätt att uppbära sin partiella sjukersättning. Inom EU/EES-området gäller emellertid enligt den s.k. exportabilitetsprin-

cipen (avsnitt 17.1) att en invaliditetsförmån som någon som omfattas av förordningen har förvärvat i ett medlemsland skall kunna betalas ut även om den berättigade bor eller flyttar till ett annat medlemsland.

Sammanfattningsvis gäller alltså att inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning kan utbetalas till en förmånsberättigad oavsett var i världen han eller hon är bosatt.

17.3 Garantiersättning

Systemets uppbyggnad och internationella ställning

Regeringen föreslår att endast den som anses bosatt i Sverige enligt socialförsäkringslagen både vid tidpunkten för försäkringsfallet och senare skall ha rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Garantiersättning skall enligt förslaget vara beroende av tillgodoräknad försäkringstid. För rätt till garantiersättning fordras minst tre års tillgodoräknad försäkringstid och för oavkortad ersättning fordras minst 40 års försäkringstid inklusive framtida försäkringstid fram till 65 års ålder. Är tiden kortare reduceras garantiersättningen med 1/40 för varje år som fattas. Reglerna för beräkning av försäkringstid föreslås i allt väsentligt bli utformade enligt de principer som i dag gäller för beräkning av bosättningstid för rätt till folkpension i form av förtidspension.

Garantiersättningen föreslås alltså, såvitt avser kravet på försäkringstid, bli konstruerad på i princip samma sätt som nuvarande folkpension i form av förtidspension. Det torde medföra att garantiersättning faller in under tillämpningsområdet för förordningen (EEG) nr 1408/71. Det gjorda antagandet styrks även av att enligt regeringens bedömning i förarbetena till lagen (1998:702) om garantipension, prop. 1997/98:152 Garantipension, m.m., skall garantipension till ålderspension betraktas som en trygghetsförmån och därmed falla under förordningens tillämpningsområde snarare än att betraktas som en socialhjälpförmån. Det gäller garantipension såväl till personer med som till personer utan rätt till inkomstgrundad ålderspension. Skäl som talar för denna bedömning är att garantipension är en lagfäst rättighet som utges enligt klart avgränsade villkor och inte är beroende av en uppskattning av individuella behov. Garantipensionen är uppbyggd på i princip samma sätt som folkpension i form av ålders- eller förtidspension och den i denna proposition föreslagna garantiersättningen.

Mot bakgrund av ovanstående och då garantiersättning föreslås bli beroende av försäkringstid menar regeringen att garantiersättning torde komma att inordnas bland de system i förordningen som system enligt modell B och C.

Sammanräkning av försäkringstid och export av garantiersättning

En person som anses bosatt i Sverige enligt socialförsäkringslagen och som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 kommer med stöd av den s.k. sammanläggningsprincipen att kunna tillgodoräkna sig försäkringstid från annat EU/EES-land och på så sätt komma upp i erforderligt

antal försäkringsår för rätt till garantiersättning. Ett års bosättning här i landet kommer dock att fordras för att sammanläggningsregeln skall kunna tillämpas.

Garantiersättning föreslås alltså enbart kunna utbetalas till försäkrade som anses bosatta i Sverige. Denna regel kommer inte att kunna upprätthållas inom EU/EES. Enligt exportabilitetsprincipen får en kontantförmån inte dras in eller minskas med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annat medlemsland än det land som betalar ut förmånen. Mot denna bakgrund får garantiersättning, på samma sätt som gäller för folkpension i form av förtidspension och garantipension till ålderspension, betalas ut även vid bosättning inom EU/EES-området.

Om den som uppbär garantiersättning däremot flyttar från Sverige till ett land utanför EU/EES-området och försäkringen därmed upphör att gälla eller till land med vilket Sverige inte har tecknat socialförsäkringsavtal, upphör även rätten till förmånen. I detta fall blir rätten till ersättning alltså helt beroende av bosättning i Sverige.

Beräkning av garantiersättning enligt prorata-temporis-principen

Personer som omfattas av flera medlemsländers försäkringssystem, av vilka något bestämmer invaliditetsförmånens storlek efter försäkrings- eller bosättningstidens längd (B och/eller C modell), skall erhålla förmåner vid invaliditet enligt samma regler som enligt förordningen gäller för ålders- och efterlevandepensioner, dvs. ersättningen skall prorata-temporis-beräknas. Det innebär att den som på grund av flyttning till ett annat medlemsland inte har tjänat in rätt till oavkortad förmån i ett visst land skall ha rätt att erhålla en så stor andel av förmånen som svarar mot intjänandetiden.

Samordning av garantiersättning och utländska invaliditetsförmåner

Garantiersättning är på samma sätt som garantipension till ålderspension och vuxna efterlevande en utfyllnadsförmån och skall således avräknas mot inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning. Enligt vad som regeringen vidare föreslår, skall garantiersättning även avräknas mot utländska invaliditetsförmåner som inte är av utfyllnadskaraktär, dvs. sådana som liknar garantiersättningen. Även garantipension till ålderspension och garantipension till vuxna efterlevande skall avräknas mot utländska pensionsförmåner. Den som omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 och som även omfattats av lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånens storlek är beroende av försäkrings- eller bosättningsperiodens längd (B och/eller C modell) skall få förmåner enligt de bestämmelser i förordningen som gäller för pensioner. Det som sägs nedan beträffande pensioner gäller därmed även en invaliditetsförmån med garantiersättningens konstruktion.

Mot bakgrund av vad EG-domstolen uttalat (dom den 22 oktober 1998 i mål C-143/97, Office national des pensions./ Francesco Conti) tolkar regeringen förordningens bestämmelser så att avtrappning av garantiersättning med hänsyn till svensk inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning kommer att ske först sedan garantiersättningen prorata-

beräknats utifrån garantinivån för denna. Avkortningen av garantinivån med hänsyn till bristande försäkringstid kommer således att, även i EU/EES-förhållanden, ske före avtrappningen med hänsyn till inkomstrelaterad ersättning.

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Bestämmelserna om sjukersättning och aktivitetsersättning skall träda i kraft den 1 januari 2003.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket (RFV)* tillstyrker förslaget. RFV anser att den kalendertid som återstår från det att propositionen föreläggs riksdagen till det föreslagna ikraftträdandet 2003 är mycket kort. Eventuella förseningar äventyrar genomförandet.

Skälen för regeringens förslag: Förtidspensioneringen är den sista delen av den allmänna pensioneringen i form av folkpension och ATP som återstår att anpassa till det reformerade ålderspensionssystemet. Den ursprungliga utgångspunkten var att alla reformerade försäkringssystem som ingick som delar av folk- och tilläggspensioneringen skulle träda i kraft samtidigt som det nya ålderspensionssystemet slutligt trädde i kraft, nämligen den 1 januari 2001. Denna tidsplan visade sig emellertid inte vara genomförbar. De övriga delarna i det stora reformarbetet på den allmänna pensioneringens område som har lagreglerats men ännu inte trätt i kraft är efterlevandepensionerna och garantipensioner för personer födda 1937 och tidigare. Bägge dessa regelverk skall träda i kraft den 1 januari 2003. Regeringen anser att starka skäl talar för att även det reformerade förtidspensionssystemet träder i kraft vid samma tidpunkt. Därigenom kan all reglering som har sammanhang med folkpensioneringen upphöra vid ett och samma tillfälle, vilket har stora administrativa fördelar. Det är också angeläget att de som i dag har förtidspension i ålderspensionshänseende så snart som möjligt kan övergå till en beräkning av pensionsrätt som gäller för övriga försäkrade. Ett ikraftträdande vid den föreslagna tidpunkten innebär samtidigt att berörda myndigheter och organ ges en skälig förberedelsestid för systembyggande, utbildning och information.

Regeringens förslag: Omvandlingen av förtidspensioner till sjukersättning regleras i övergångsbestämmelser.

För en försäkrad som är född 1984 eller senare och som hade rätt till sjukbidrag för december 2002 får tidsbegränsad sjukersättning beviljas även efter ikraftträdandet, dock inte längre än till och med juni månad det år då han eller hon fyller 19 år.

Förmåner som beviljas efter ikraftträdandet men där den beviljade ersättningen till någon del avser tid före denna tidpunkt beräknas enligt äldre bestämmelser.

Med försäkringstid för garantiersättning skall för tid före 2003 avses bosättningstid enligt 5 kap. AFL i lydelse före den 1 januari 2003.

Promemoriorernas förslag: Överensstämmer i behandlade delar med regeringens, med undantag för att regelverket kring omvandlingen av förtidspensioner till sjukersättning föreslås återgivet i form av lagtext.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* invänder mot lösningen att införa ett nytt kapitel i lagen (1962:381) om allmän försäkring när det gäller omvandling av redan beviljad förtidspension till sjukersättning m.m. De bestämmelser som kapitlet kommer att innehålla bör rätteligen återges i form av övergångsbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 12 har ingående redogjorts för principerna för en omvandling av förtidspensioner och sjukbidrag till sjukersättning respektive tidsbegränsad sjukersättning. Den modell för omvandlingen som presenteras där har som utgångspunkt att en försäkrads nettoersättning så långt möjligt skall vara densamma efter som före omvandlingen. På grund av olika faktorer vid sidan av den egentliga förtidspensionen som i dag inverkar på den nettoersättning den försäkrade får – däribland det särskilda grundavdraget vid beskattningen – blir reglerna till en sådan omvandling av nödvändighet komplicerade. Av formella skäl bör emellertid, såsom *Kammarrätten i Stockholm* påpekat, dessa återges i form av övergångsbestämmelser.

För en försäkrad som vid ikraftträdandet inte har fyllt 30 år föreslås i avsnitt 12.2, att han eller hon trots sin ålder skall få sin förtidspension omvandlad till sjukersättning och inte till aktivitetsersättning. Skälet för detta är att en redan beviljad förmån som löper tills vidare inte bör förändras på ett sätt som kan uppfattas som en försämring för den enskilde, vilket en omvandling till tidsbegränsad aktivitetsersättning skulle kunna göra. När det gäller försäkrade i den aktuella ålderskategorin, som vid ikraftträdandet uppbär sjukbidrag gör sig inte samma resonemang gällande. Dessa bör rimligen få sjukersättning under den period som det tidigare beviljade sjukbidraget löper, men därefter bör de vid en ansökan om förnyad förmån beviljas aktivitetsersättning i enlighet med de nya bestämmelserna. Den antagandeinkomst som bestäms med ledning av det ursprungliga underlaget kommer dock att vara densamma så länge förmånen beviljas i oavbruten följd. Att så skall vara fallet följer av att en antagandeinkomst beräknas med utgångspunkt i pensionsfallet eller försäkringsfallet. En särskild fråga som uppkommer i detta sammanhang är vad som skall ske med de försäkrade som uppbär sjukbidrag och som vid omvandlingen inte har fyllt 19 år. Det kan nämligen inträffa att den tids-

begränsade sjukersättning han eller hon fått vid omvandlingen löper ut före den 1 juli det år han eller hon fyller 19 år. Utan någon särskild bestämmelse skulle en sådan försäkrad, trots att de medicinska förutsättningarna för rätt till aktivitetsersättning är uppfyllda, inte ha rätt till aktivitetsersättning på grund av ålderskravet. En sådan konsekvens är enligt regeringens mening inte acceptabel. Därför bör det finnas en övergångsbestämmelse med den innebörden att en sådan försäkrad efter ikraftträdandet skall kunna beviljas en ny period av tidsbegränsad sjukersättning. Dock inte längre än till och med juni månad det år han eller hon fyller 19 år. Därefter kommer vederbörande att kunna få aktivitetsersättning.

De olika beräkningsreglerna för förtidspension å ena sidan och sjukersättning och aktivitetsersättning å den andra innebär att en och samma försäkrad kan komma att få olika storlek på den inkomstrelaterade ersättningen beroende på vilken beräkningsmetod som används. Det är därför viktigt av rättssäkerhetsskäl att tydliga regler finns om vilket beräknings sätt som skall användas i de försäkringsärenden som avgörs i nära anslutning till övergången mellan de båda systemen. En försäkrad kan få förtidspension eller de nya förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning antingen efter att själv ha ansökt om förmånen eller genom att försäkringskassan på eget initiativ byter ut t.ex. sjukpenning mot en sådan förmån. I princip inträder en rätt att uppbära förtidspension eller sjukersättning och aktivitetsersättning vid pensionsfallet eller försäkringsfallet. Enligt de bestämmelser som reglerar utbetalning av förmåner i 16 kap. AFL kan sådana förmåner dock inte utbetalas för längre tid tillbaka än tre månader före ansökan. I de s.k. utbytesfallen sker utbetalning från och med månaden näst efter den då beslutet om förmånen meddelades. Av det sagda framgår att en övergångsreglering inte lämpligen kan utgå vare sig från ansökan eller från tidpunkten för pensionsfallet. Enligt regeringens mening bör i stället det avgörande för vilket system som skall tillämpas vid beräkning av förmånens storlek vara om den beviljade ersättningen till någon del hänför sig till tid före ikraftträdandet. Om så är fallet bör de gamla bestämmelserna om beräkning av förtidspension tillämpas oavsett om ansökan kommit in före eller strax efter ikraftträdandet. Förmånen kommer därefter omedelbart omvandlas till sjukersättning.

För att försäkringstid för garantiersättning skall kunna tillgodoräknas före ikraftträdandet bör som sådan tid tillgodoräknas bosättningstid för folkpension enligt äldre bestämmelser.

19 Författningskommentar

De lagstiftningsåtgärder som föreslås i denna proposition berör huvudsakligen de centrala områdena inom socialförsäkringslagstiftningen. Det nya regelverket om sjukersättning och aktivitetsersättning får emellertid konsekvenser även på andra områden. Oftast gäller det dock så enkla lagändringar som att byta ut ordet förtidspension mot begreppen för nämnda ersättningar. På andra områden, som t.ex. skattelagstiftningen,

krävs mer genomgripande förändringar. Regeringen bedömer det lämpligast att sådana lagstiftningsåtgärder vidtas i ett annat sammanhang och då gemensamt med följdändringar i anledning av det reformerade systemet för efterlevandepensioner och systemet för övergångsvis garanti-pension vilka också träder i kraft år 2003.

19.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

De nya beräkningsreglerna för ersättning vid långvarig och varaktig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan har inarbetats i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). I den lagen återfinns regelverket rörande sjukförsäkringen, vilken det nya ersättningssystemet föreslås tillhöra. Sjukförsäkringen är för övrigt den enda gren av den allmänna försäkringen som alltjämt kommer att regleras i AFL, efter det att försäkringen för folk- och tilläggs pensionering upphör. I avvaktan på en större översyn av AFL har i detta sammanhang vissa redaktionella förändringar gjorts för att anpassa AFL till de nya förhållandena. Vissa rubriker i lagen har tagits bort, nämligen rubrikerna närmast före 5, 11 och 16 kap. Dessa rubriker anger avdelningar i AFL som behandlar folk- och tilläggs pension. Genom borttagandet av dessa kommer rubriken närmast före 2 kap. med lydelsen *Andra avdelningen. Sjukförsäkring* att gälla ända fram till 17 kap. Vidare har bestämmelserna om bosättningstid för rätt till folkpension i 5 kap. omarbetats och flyttats över till 9 kap. som behandlar garantiersättning. Övriga bestämmelser i 5 kap. har efter år 2002 inte någon funktion att fylla för förhållanden därefter varför kapitlet föreslås i sin helhet upphävas. Detsamma gäller 10 kap., som till sin helhet tas bort på *Lagrådets* inrådan, samt 11 och 13 kap. Borttagandet av 7 kap. 3 a § föranleds av att någon samordning mellan sjukersättning och ålderspension inte skall göras på det sätt som enligt denna bestämmelse görs mellan förtidspension och ålderspension. Även bestämmelsen om utbetalning av förtidspension till kommunal myndighet eller den försäkrades maka m.fl. i 16 kap. 12 § har, som *Lagrådet* föreslagit, utgått. De allmänna förutsättningarna för rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning regleras i 7 kap. Det nya regelsystemet kräver därutöver två nya kapitel med bestämmelser om inkomstrelaterad ersättning respektive garantiersättning. Dessa bestämmelser har placerats i de återinförda 8 respektive 9 kap.

1 kap.

1 §

I denna paragraf anges den allmänna försäkringens beståndsdelar. I enlighet med tidigare beslutade reformer på socialförsäkringsområdet och med förslagen i denna proposition kommer sjukförsäkringen att vara den enda försäkringsgren som regleras i AFL efter år 2002.

3 kap.

3, 5, 5 c och 7 §§

Ändringarna i dessa paragrafer innebär i sak att ordet förtidspension ersätts med sjukersättning och aktivitetsersättning samt att, i förekomman-

de fall, hänvisning görs till lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn vad gäller särskild efterlevandepension. Därtill har vissa språkliga justeringar gjorts. 3 kap. 7 § har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

13 §

Paragrafens andra stycke innehåller i sin nuvarande lydelse en bestämmelse som innebär att om en person inte har rätt till förtidspension endast på grund av att han eller hon inte uppfyller kraven för rätt till folkpension enligt 5 kap. så skall vad som sägs om förtidspension i 3 kap. 3, 5 och 8 §§ ändå gälla för honom eller henne.

I paragrafen har hänvisningen till 8 § ändrats till 7 §. Detta utgör endast en rättelse. I övrigt har detta stycke anpassats till sjukersättningen och aktivitetsersättningen på så sätt att i den mån 3, 5 och 7 §§ gäller sådana förmåner skall de paragraferna tillämpas även i de fall den försäkrade skulle haft rätt till garantiersättning om han eller hon uppfyllt villkoren om försäkringstid i 9 kap.

4 kap.

9 §

Ändringen i paragrafen innebär bara en följdändring med hänsyn till det nya sjukersättnings- och aktivitetsersättningssystemet.

7 kap. Allmänna bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning

1 §

När det gäller de medicinska kvalifikationskraven för rätt till förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning är någon förändring i förhållande till vad som gäller för rätt till förtidspension i princip inte avsedd. Av paragrafens *första stycke* framgår således att det krävs för rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning att den försäkrades arbetsförmåga skall vara nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Nedsättningen av arbetsförmågan skall kunna antas vara minst ett år. Denna tidsgräns motsvarar vad som enligt fast praxis anses gälla för rätt till sjukbidrag som enligt nuvarande regler är den tidsbegränsade formen av förtidspension. I 3 § detta kapitel anges närmare vad som gäller vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning. Den paragrafen gäller i dag för förtidspension men avses framdeles oförändrad gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning.

Ett avsteg från kravet att arbetsförmågan skall konstateras vara nedsatt på sätt som angetts i första stycket gäller funktionshindrade elever i de olika grund- och gymnasieskolformerna vilka på grund av sitt funktionshinder inte kan fullgöra sin skolgång inom ordinarie tid. Enligt paragrafens *andra stycke* behöver för den aktuella gruppen försäkrade inte någon arbetsförmågebedömning göras för att dessa skall kunna anses berättigade till aktivitetsersättning. I avsnitt 6.4 har närmare redogjorts för de överväganden som motiverar införandet av denna särskilda form av aktivitetsersättning. Ytterligare bestämmelser om aktivitetsersättning i dessa fall finns i 7 §.

I paragrafens *tredje stycke* anges att sjukersättning kan utges tidigast från och med den månad den försäkrade fyller 30 år. Denna tidpunkt korresponderar med den tidpunkt då möjligheten att uppbära aktivitetsersättning upphör. Något tidsmässigt glapp skall således inte behöva inträda mellan ersättningarna när en försäkrad som uppbär aktivitetsersättning fyller 30 år. För att få sjukersättning därefter fordras emellertid att ansökan görs därom. Den längsta tid en försäkrad skall kunna uppbära sjukersättning är, liksom vid förtidspension, till och med månaden före den då han eller hon fyller 65 år.

Sjukersättning skall, liksom förtidspension, kunna utges antingen tills vidare eller under en viss bestämd tid. Detta följer av *fjärde stycket*. Avgörande för vilken form av ersättning som beviljas en försäkrad är den prognos för varaktigheten av nedsättningen av dennes arbetsförmåga som kan göras. Kan arbetsförmågan anses varaktigt nedsatt skall sjukersättning beviljas tills vidare. Om arbetsförmågan däremot kan antas vara nedsatt för en begränsad tid, vilken enligt första stycket måste vara minst ett år, skall sjukersättningen, på samma sätt som nuvarande sjukbidrag, i stället beviljas för viss tid. För bedömningar av detta slag finns en väl etablerad praxis. För att i olika sammanhang kunna skilja de till tidsomfattningen olika sjukersättningarna åt benämns den senare *tidsbegränsad sjukersättning*. På samma sätt som sjukbidraget förhåller sig till förtidspensionen, gäller i övrigt detsamma för tidsbegränsad sjukersättning som för sjukersättning som beviljas tills vidare. Detta gäller såväl bestämmelser i AFL som i andra författningar om inte annat särskilt anges.

Aktivitetsersättning skall enligt *femte stycket* tidigast kunna utges från och med juli månad det år då den försäkrade fyller 19 år. Vid samma tidpunkt upphör möjligheten att uppbära vårdbidrag enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag. Skälen för den i förhållande till förtidspensionen höjda åldersgränsen finns angivna i avsnitten 6.3 och 11. Aktivitetsersättning kan utges längst till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 30 år.

Som framgår av *sjätte stycket* kan aktivitetsersättning inte som sjukersättning utges tills vidare. Den längsta period ersättningen kan beviljas för är tre år. En följande period av aktivitetsersättning skall, utom i sådana sällsynta fall som avses i 16 kap. 1 § tredje stycket, således föregås av en ny ansökan. På samma sätt som gäller för sjukbidrag skall rätten till en ny period med aktivitetsersättning i princip prövas förutsättningslöst. I fall där försäkrade har mycket svåra sjukdomar eller funktionshinder kommer dock av naturliga skäl denna prövning att ske på ett mer summariskt sätt än i andra fall.

2 §

På samma sätt som gäller för förtidspension skall sjukersättning och aktivitetsersättning kunna utges som hel eller partiell förmån. Avgörande för till vilken omfattning förmånen beviljas är graden av nedsättning av arbetsförmågan. Sålunda kan sjukersättning och aktivitetsersättning beviljas som hel förmån om arbetsförmågan är helt eller i det närmaste helt nedsatt, som tre fjärdedels förmån vid lägre men minst tre fjärdedels nedsättning av arbetsförmågan, som halv förmån om arbetsförmågan är nedsatt i mindre grad men med minst hälften samt en fjärdedels förmån i övriga fall. I 1 § första stycket anges att arbetsförmågan måste vara ned-

satt med minst en fjärdedel för att en försäkrad överhuvudtaget skall ha rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning. Prop. 2000/01:96

3 b §

I denna paragraf finns bestämmelser om försäkringskassans utredning inför beslut i ärenden om förtidspension och under tid som förtidspension utges. Paragrafen har inte ändrats i något annat avseende än att ordet förtidspension bytts ut mot sjukersättning och aktivitetsersättning och att en mindre språklig justering har gjorts.

4 §

I sin nuvarande lydelse anger denna paragraf bl.a. storleken av förmånen folkpension i form av förtidspension. I den föreslagna lydelsen anges att sjukersättning och aktivitetsersättning kan utges som inkomstrelaterad ersättning och garantiersättning. Beräkningsregler för dessa former av ersättning återfinns i var sitt nytt kapitel, åttonde respektive nionde kapitlet.

Särskilda bestämmelser om aktivitetsersättning

5 §

Sjukersättningen är i allt väsentligt utformad som förtidspensionen vad gäller de allmänna förutsättningarna för rätten att uppbära förmånen. Även den aktivitetsersättning som förutsätter en nedsättning av arbetsförmågan hos den försäkrade innehåller i väsentliga delar samma rekvisit. Aktivitetsersättningen har emellertid inslag som gör den bättre anpassad för unga människor än förtidspensionen. De överväganden som den nya aktivitetsersättningen vilar på redovisas i avsnitt 6.3. Bestämmelserna i 5–7 §§ är nya. Dessa paragrafer reglerar vad som gäller speciellt för aktivitetsersättningen.

Enligt *första stycket* i denna paragraf skall försäkringskassan i samband med beslutet om aktivitetsersättning undersöka i vad mån den försäkrade har förutsättningar att under ersättningstiden delta i aktiviteter. Med aktiviteter avses sådana verksamheter som kan antas ha en positiv inverkan på den försäkrades sjukdomstillstånd eller fysiska eller psykiska prestationsförmåga. Aktiviteterna skall alltså kunna antas ha en gynnsam inverkan på de förhållanden som medför att den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt. Aktiviteterna har med andra ord till syfte att förbättra förutsättningarna för att förbättra arbetsförmågan. Detta utgör således en skillnad mot rehabilitering vars syfte är att åstadkomma att den försäkrade skall kunna arbeta trots nedsatt arbetsförmåga. En närmare redogörelse för vilka aktiviteter som kan vara aktuella lämnas i avsnitt 7.

Har kassan efter en sådan undersökning som avses i första stycket gjort den bedömningen att förutsättningar finns för den försäkrade att delta i någon form av aktiviteter, skall en närmare planering av vilka aktiviteter som är lämpliga för den försäkrade inledas. Denna planering skall ske i samråd med den försäkrade. Ett samråd syftar till att ge aktiviteterna större möjligheter att bli framgångsrika, men även till att tillgodose kravet på respekt för individens integritet och självbestämmande. I förekommande fall kan vid ett sådant samråd ytterligare personer komma att behöva ingå. Det kan t.ex. röra sig om en god man eller någon annan som

har god inblick i den försäkrades förhållanden. Vid planeringen av aktiviteter skall största möjliga hänsyn tas till den försäkrades önskemål.

I paragrafens *tredje stycke* anges att försäkringskassan har ett ansvar för att de planerade aktiviteterna kommer till stånd. Det åligger även kassan att samordna de insatser som behövs och att se till att åtgärder vidtas för att underlätta för den försäkrade att delta i aktiviteterna. Försäkringskassans ansvar innebär t.ex. att samordning sker av olika aktörers insatser före och under aktiviteterna och att nödvändiga kontakter tas med myndigheter och andra organ.

Som inledningsvis angetts är ifrågavarande aktiviteter inte rehabilitering. I paragrafens *fjärde stycke* anges att som aktiviteter enligt denna paragraf avses inte sådana åtgärder som anges i 3 b §.

6 §

Enligt denna paragraf kan särskild ersättning utges för kostnader som uppstår för den försäkrade i samband med deltagande i aktiviteter. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 22 kap. 10 § vad gäller rehabilitering. Kostnader som avses här kan vara av liknande slag som ersätts med särskilt bidrag under rehabilitering, dvs. resekostnader, kursavgifter, kostnader för studiematerial etc. De aktiviteter som kan komma ifråga är emellertid av annan art än rehabiliteringsåtgärder. Därför kan i undantagsfall även andra kostnader i samband med aktiviteterna ersättas. Det kan t.ex. röra sig om andra typer av anmälningsavgifter och arbetsmaterial som inte ersätts inom ramen för andra förmånssystem.

Närmare bestämmelser om ersättning för kostnader föreslås kunna meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Aktivitetsersättning vid utbildning på grundskolenivå eller gymnasial nivå

7 §

Enligt denna paragraf kan aktivitetsersättning beviljas en försäkrad som på grund av funktionshinder ännu inte har avslutat sin skolgång, utan att någon prövning av om dennes arbetsförmåga är nedsatt eller inte görs. Denna form för beviljande av ersättning saknar sin motsvarighet i förtidspensionssystemet. Ersättning skall endast kunna utges under den tid den försäkrade behöver för att kunna avsluta sin skolgång på grundskole- eller gymnasienivå. Detta med beaktande av att studietiden för en elev med funktionshinder ibland är längre i förhållande till vad som är att anse som normal tid för avslutande av ifrågavarande studieform. Förlängningen kan även komma sig av att eleven på grund av sina funktionshinder uppskjutit påbörjandet av skolgången. Eftersom aktivitetsersättningen kan utges tidigast från och med juli månad det år den försäkrade fyller 19 år torde det i de allra flesta fall vara fråga om gymnasiestudier. Rätten till denna ersättning är inte beroende av att den försäkrade studerar vid någon särskild skolform. De skolformer som kan komma ifråga på grundskolenivå är grundskola, särskola och specialskola. På gymnasienivå kan det vara utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning inom en fristående skola. Detsamma skall gälla även i sådant fall då t.ex. gymnasiestudierna avslutas inom den kommunala vuxenutbildningen eller vid folkhögskola

som ibland kan vara ett alternativ som föredras av vissa funktionshindrade. I det fall ersättningen avser en elev som genomgår sin utbildning i grundskola eller gymnasieskola torde det ofta krävas en mer omfattande utredning om att skoltiden är längre just på grund av funktionshindret än för en elev som studerar vid skolformer som i sig riktar sig till elever med svåra funktionshinder.

Aktivitetsersättning enligt denna paragraf utges alltid som hel förmån. Detta är en konsekvens av att någon bedömning av graden av nedsättningen av arbetsförmågan inte skall göras i dessa fall. På det sätt *Lagrådet* förordat har lagrådsremissens föreslagna 8 § arbetats in i förevarande paragraf.

8 kap. Om inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning

1 §

Den inkomstrelaterade ersättningen är sjukersättningens och aktivitetsersättningens huvudförmån. Denna syftar till att ge den försäkrade ett skydd mot det bortfall av förvärvsinkomster som blir följden av en långvarig eller varaktig medicinskt betingad arbetsoförmåga. För att en försäkrad skall ha rätt till inkomstrelaterad ersättning krävs, utöver att han eller hon är aktuellt försäkrad för förmånen enligt socialförsäkringslagen och uppfyller de allmänna rekvisiten för rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning som anges i 7 kap., att det för honom eller henne har fastställts pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension för minst ett av de år som närmast föregått försäkringsfallet. Den tidsperiod som närmast föregår året då försäkringsfallet inträffar och från vilken inkomster hämtas benämns *ramtid*. Begreppet försäkringsfall har i det föreslagna ersättningssystemet samma innebörd som pensionsfall i förtidspensionssystemet.

Att även den som inom ramtiden har tillgodoräknats pensionsgrundande belopp för förtidspension kvalificerar sig för inkomstrelaterad sjukersättning framgår av övergångsbestämmelserna.

2 §

I denna paragraf anges hur lång ramtiden är. För den som uppnår 53 år eller mer det år försäkringsfallet inträffar är ramtiden 5 år. Detta är den kortaste ramtiden enligt huvudregeln. I yngre åldrar är ramtiden längre. Skälen för en differentierad ramtid för olika åldersgrupper har angivits i avsnitt 8.3. Sålunda är ramtiden 6 år för den som uppnår 50 men inte 53 år under försäkringsfallsåret, 7 år för den som då uppnår 47 men inte 50 år och slutligen 8 år för den som inte uppnår 47 års ålder under försäkringsfallsåret. Denna ramtid gäller för att fastställa om rätt till inkomstrelaterad ersättning föreligger men också för att beräkna antagandeinkomstens storlek enligt vad som anges i 7 §. Ett undantag gäller dock i detta avseende vid beräkning av antagandeinkomst för inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt vad som anges i 8 §.

3 §

Det mått som används för att uppskatta det inkomstbortfall den försäkrade får vidkännas med anledning av försäkringsfallet benämns *antagandeinkomst*. I denna paragraf anges att den inkomstrelaterade sjuk- och

aktivitetsersättningen beräknas på grundval av en sådan antagandeinkomst.

I paragrafens *andra stycke* anges att en beräknad antagandeinkomst skall vara anknuten till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta. I enlighet med vad *Lagrådet* förordat har bestämmelsen förtydligats genom att det anges att tidpunkten för när anknytningen till prisbasbeloppet skall göras är det år då ersättningen skall börja utges.

4 §

Som komponenter vid framräkningen av en antagandeinkomst används den försäkrades årliga förvärvsinkomster och därmed jämförliga inkomster under ramtiden. Sådana inkomster benämns enligt förevarande paragraf *bruttoårsinkomster*. Bruttoårsinkomst består närmare bestämt av dels pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med tillägg för debiterad allmän pensionsavgift, dels pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats en försäkrad som uppburit sjukersättning eller aktivitetsersättning. Dock följer av 5 § att taket för bruttoårsinkomster är 7,5 prisbasbelopp. Att pensionsgrundande belopp av förtidspension också kan räknas som bruttoårsinkomst framgår av övergångsbestämmelserna. Anledningen till att debiterade pensionsavgifter återläggs till de pensionsgrundande inkomsterna är att bruttoårsinkomster skall återspegla den försäkrades inkomstförhållanden under dessa år före avdrag för inkomstskatter och avgifter.

5 §

I denna paragraf anges taket för hur stora bruttoårsinkomster som får användas vid beräkningen av antagandeinkomst. Inkomster som överstiger 7,5 gånger prisbasbeloppet skall inte medräknas. Detta tak motsvarar det som i övrig gäller i sjukförsäkringen.

6 §

Eftersom bruttoårsinkomsterna skall användas för att räkna fram en antagandeinkomst som ett mått för den försäkrades inkomstförlust vid försäkringsfallet, bör dessa inkomster räknas om till aktuellt penningvärde. Detta sker genom att bruttoårsinkomsten multipliceras med kvoten av prisbasbeloppet för det år då sjuk- eller aktivitetsersättningen skall börja utges och prisbasbeloppet för det år bruttoårsinkomsten hänför sig till.

7 §

Denna paragraf anger huvudregeln för hur antagandeinkomsten framräknas. Antagandeinkomsten utgörs av genomsnittet av de tre högsta omräknade bruttoårsinkomsterna under ramtiden. Om det vid denna beräkning endast finns en eller två bruttoårsinkomster under ramtiden kommer resterande årsinkomst att i beräkningen tas upp med noll kronor.

8 §

För beräkning av antagandeinkomst vid aktivitetsersättning har i denna paragraf införts en alternativregel. Skälet härför är att yngre personer som drabbas av arbetsförmåga i större utsträckning än äldre saknar en sådan långvarig etablering på arbetsmarknaden med flera års inkomster som ger det bästa utfallet vid tillämpning av huvudregeln. Sålunda inne-

bär denna alternativregel att antagandeinkomsten vid aktivitetsersättning får beräknas på de två högsta bruttoårsinkomsterna under en ramtid av tre år om detta innebär en högre antagandeinkomst än huvudregeln skulle göra för den försäkrade. Finns bara en bruttoårsinkomst under denna ramtid upptas det andra året med noll kronor. Som ett komplement till denna alternativregel anges i *tredje stycket* att om den försäkrade kan tillgodoräknas bruttoårsinkomst året för försäkringsfallsåret, får den sjukpenninggrundande inkomsten denne har vid försäkringsfallet, eller den inkomst som då skulle ha utgjort hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst om försäkringskassan känt till samtliga förhållanden, i stället användas som bruttoårsinkomst om denna inkomst är högre.

9 §

Den inkomsteralterade sjukersättningen och aktivitetsersättningen utges vid hel förmån för år räknat med 64 procent av antagandeinkomsten. Partiell förmån motsvarar samma andel av hel förmån som den försäkrade har rätt till enligt 7 kap. 2 § andra – fjärde styckena, dvs. tre fjärdedels, halv och en fjärdedels förmån.

10 §

Utländska förmåner som enligt denna paragraf skall avräknas mot inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning är sådana invaliditetsförmåner som motsvarar dessa förmåner och pension vid invaliditet, såväl inkomstrelaterade förmåner som grundskyddsförmåner.

9 kap. Om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning

1 §

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av *garantiersättning*, förkortat garantiersättning, utgör som närmare beskrivits i avsnitt 9 en utfyllnad av den inkomstrelaterade sjuk- och aktivitetsersättningen för dem som enligt SofL är aktuellt försäkrade för garantiersättning och som saknar eller endast har en låg inkomstrelaterad ersättning. Den för år räknat beloppsmässiga nivå upp till vilken garantiersättning fyller ut den inkomstrelaterade sjukersättningen benämns *garantinivå*.

I likhet med vad som gäller för folkpension i form av förtidspension och pensionstillskott skall garantiersättningen andelsberäknas i förhållande till den försäkrades tidsmässiga anknytning till den svenska försäkringen. Avgörande för hur stor andel av en hel garantiersättning som skall utges är den försäkringstid som kan tillgodoräknas den försäkrade.

2 §

Nuvarande bestämmelser om andelsberäkning av folkpension finns i 5 kap. Enligt dessa beräknas folkpension antingen i förhållande till tid för bosättning i Sverige eller i relation till antalet år för vilka har tillgodoräknats pensionspoäng. Garantiersättning skall enbart beräknas i förhållande till försäkringstid dvs. i princip samma beräkningssätt som gäller för bosättningstid i nuvarande 5 kap. Bestämmelserna om försäkringstid har överförts till förevarande kapitel samtidigt som 5 kap. föreslagits upphävt.

I denna paragraf anges att försäkringstid skall kunna tillgodoräknas den försäkrade från och med det år då han eller hon fyller 16 år till och med året före det år då försäkringsfallet inträffar (*faktisk försäkringstid*) och för tiden därefter till och med det år då han eller hon fyller 64 år (*framtida försäkringstid*). Den faktiska försäkringstiden beräknas enligt 3–5 §§ och den framtida försäkringstiden enligt 6 §. I de fall försäkringsfallet inträffat före 18 års ålder finns en alternativ regel för beräkning av försäkringstid i 7 §.

Såväl faktisk som framtida försäkringstid skall avrundas till närmast antal hela månader. Den sammanlagda försäkringstiden, dvs. summan av faktisk och framtida försäkringstid, skall sedan sättas ned till närmast antal hela år. Detta framgår av paragrafens *andra stycke* och utgör ingen skillnad mot dagens bestämmelser om beräkning av bosättningsstid.

3 §

I denna paragraf anges vad som räknas som faktisk försäkringstid. Innehållet i paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 6 § a) och b). Enligt punkten 1 räknas sådan tid då en person anses ha varit bosatt i Sverige enligt 2 kap. SofL. Enligt huvudregeln i 1 § sistnämnda kapitel skall en person sålunda anses bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här. Vidare skall, om inte synnerliga skäl talar emot det, den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år anses bosatt här. Slutligen gäller att den som lämnar landet skall fortfarande anses bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Därutöver finns i 2 kap. SofL särskilda bestämmelser för när vissa personkategorier i andra fall skall anses bosatta i Sverige. Enligt punkten 2 får även tid då en person före bosättningen i Sverige oavbrutet vistats här efter att ha ansökt om uppehållstillstånd räknas.

4 §

Denna paragraf medger att den som beviljas uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller skyddsbehövande i övrigt som försäkringstid även får tillgodoräkna sig del av tid från det tidigare hemlandet. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för förtidspension i 5 kap. 7 § AFL.

5 §

För biståndsarbetare m.fl. gäller enligt 2 kap. 4 § SofL att de alltjämt anses bosatta i Sverige när de lämnar landet för arbete för arbetsgivarens räkning. Som framgår av 3 § ovan får dessa räkna denna tid som försäkringstid. Enligt den nu aktuella paragrafen gäller dock den begränsningen att om personen i fråga under den tid han eller hon varit utsänd tjänat in invalidpension i det andra landet får han eller hon inte tillgodoräkna sig den tiden som försäkringstid. Bestämmelsen motsvarar i princip 3 kap. 4 § lagen (1998:702) om garantipension i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 2003.

6 §

Metoden att beräkna framtida försäkringstid för garantiersättning motsvarar med några redaktionella ändringar den som gäller för beräkning av framtida bosättningsstid för folkpension i form av förtidspension i 5 kap. 9 § i dess nuvarande lydelse.

7 §

Faktisk försäkringstid får tillgodoräknas en försäkrad från och med 16-årsåret till och med försäkringsfallet. Framtida försäkringstid beräknas som en andel av den faktiska försäkringstiden. En konsekvens av detta sätt att räkna försäkringstid vore, om ytterligare bestämmelser inte fanns, att en försäkrad vars försäkringsfall inträffat innan försäkringstid kunnat börja räknas aldrig skulle kunna få någon sjuk- eller aktivitetsersättning. För att förhindra en sådan icke önskvärd konsekvens har i denna paragraf införts en bestämmelse som innebär att om försäkringsfallet inträffat före det år en försäkrad fyllde 18 år skall, om han eller hon är svensk medborgare, hela tiden från och med 16 till och med 64 år räknas som försäkringstid. Hänsyn skall dock inte tas till tid då den försäkrad efter fyllda 16 år inte har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid enligt 3–5 §§. För utländska medborgare gäller motsvarande under förutsättning att han eller hon är bosatt i Sverige sedan minst fem år. Paragrafen som i princip motsvarar nuvarande 5 kap. 10 § har införts efter *Lagrådets* granskning. Det innebär att följande paragrafers numrering har förskjutits i förhållande till lagrådsremissens förslag.

8 §

Garantiersättningen är konstruerad som en utfyllnad till den inkomstrelaterade ersättningen upp till en viss garantinivå. För försäkrade som har rätt till sjukersättning motsvarar garantinivån för år räknat 2,4 gånger prisbasbeloppet.

9 §

Garantinivån för aktivitetsersättning, till skillnad för den som gäller sjukersättning, varierar beroende på den försäkrades ålder. Till och med månaden före den månad den försäkrade fyller 21 år motsvarar garantinivån 2,10 gånger prisbasbeloppet. Därefter höjs nivån med 0,05 gånger prisbasbeloppet varje tvåårsintervall upp till 30 års ålder.

10 §

Denna bestämmelse motsvarar vad som i dag gäller för folkpension i form av förtidspension och även för garantipension i det reformerade ålderspensionssystemet. Den har kommit till för att undvika att andelsberäknad ersättning ges ut med alltför små belopp. Till följd av sammanläggningsregeln i artikel 45 i förordningen (EEG) nr 1408/71 kommer den som har försäkringstid från andra länder inom EU/EES dock att få räkna med den tiden för att uppnå de tre kvalifikationsåren. En förutsättning för en sådan sammanläggning är emellertid att den försäkrade kunnat tillgodoräknas minst ett år med försäkringstid i Sverige.

11 §

Till följd av garantiersättningens funktion som utfyllnadsförmån är utgångspunkten för beräkning av denna ersättning sjukersättningens eller aktivitetsersättningens huvudförmån, den inkomstrelaterade ersättningen. Denna princip anges i *första stycket* av förevarande paragraf. Här anges även att det är den inkomstrelaterade sjukersättningen *före* samordning med eventuell yrkesskadelivränta som avses.

I paragrafens *andra stycke* anges att med inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning likställs i detta sammanhang liknande utländsk ersättning som inte är av utfyllnadskaraktär. De särskilda frågeställningar som uppkommer vid beräkning av garantiersättning när den försäkrade har varit försäkrad enligt flera länders lagstiftningar inom EU/EES redovisas i avsnitt 17.

12 §

I denna paragraf anges hur garantiersättningen beräknas. Garantiersättningen är konstruerad som en utfyllnad till den inkomstrelaterade ersättningen upp till en garantinivå. Storleken på garantiersättningen är alltså beroende av hur stor den inkomstrelaterade ersättningen är såsom denna anges i 11 §. För den som helt saknar inkomstrelaterad ersättning motsvarar hel garantiersättningen garantinivån. Om den försäkrade har rätt till hel inkomstrelaterad förmån men så låg sådan att den understiger garantinivån, utgör garantiersättningen ett belopp motsvarande skillnaden mellan den inkomstrelaterade ersättningen och garantinivån.

I *tredje stycket* anges i förtydligande syfte att en minskning av garantinivån med inkomstrelaterad ersättning görs först sedan denna avkortats enligt 13 §.

Paragrafens andra stycke har justerats i språkligt hänseende efter *Lagrådets* granskning.

13 §

Rätten till garantiersättning är beroende av försäkringstid som beräknas enligt 2 – 7 §§. I 10 § anges vidare att det krävs minst tre års tillgodoräknad försäkringstid för att garantiersättning skall utges. För att den försäkrade skall vara berättigad till oavkortad garantiersättning krävs att antalet år med försäkringstid som enligt detta kapitel kan tillgodoräknas honom eller henne uppgår till minst 40. I annat fall görs enligt denna paragraf en avkortning av garantinivån till så stor andel som svarar mot förhållandet mellan det antal år som kan tillgodoräknas den försäkrade och talet 40. Därefter sker som nämnts under 12 § en reducering med hänsyn till storleken på den inkomstrelaterade ersättningen. Som exempel kan nämnas att om den försäkrade kan tillgodoräknas 20 år med försäkringstid innebär detta att garantiersättningen beräknas genom att garantinivån avkortas till 20/40 av 2,4 gånger prisbasbeloppet. Den på detta sätt avkortade garantinivån minskas därefter med 100 procent av den inkomstrelaterade ersättningen som denna anges i 11 §.

14 §

I paragrafen anges hur beräkningen av garantiersättning sker för den som har rätt till partiell ersättning enligt 7 kap. 2 §. Beräkningen skall ske så att det först beräknas vad hel garantiersättning skulle ha blivit om rätt till sådan hade förelegat. Därefter sker andelsberäkningen. Om den försäkrade inte kan tillgodoräknas en försäkringstid om 40 år för garantiersättning och garantiersättningen därför enligt 13 § skall avkortas i förhållande till antalet 40-delar, skall sådan avkortning ske först och andelsberäkningen därefter.

1 §

I denna paragraf i dess nuvarande lydelse finns bestämmelser om hur en prövning av en försäkrads rätt till förtidspension och särskild efterlevandepension initieras. Det kan ske genom att den försäkrade *ansöker* om förmånen. Vidare finns en möjlighet för försäkringskassan att på eget initiativ *byta ut* vissa sjukförsäkringsförmåner mot förtidspension eller sjukbidrag. Om ett sådant utbyte skett till sjukbidrag ankommer det därefter på den försäkrade att ansöka om att få ytterligare perioder med sjukbidrag. I tredje stycket finns emellertid en bestämmelse som ger försäkringskassan möjlighet att förlänga tiden för sjukbidrag utan att någon ansökan gjorts. Avsikten med bestämmelsen är att förhindra att det uppstår en lucka i utbetalningen till den försäkrade när denne t.ex. på grund av han eller hon saknar sjukdomsinsikt underlåter att ansöka om förnyat sjukbidrag. Slutligen finns i fjärde stycket en bestämmelse om ersättning för vissa kostnader för läkarundersökning m.m.

De ändringar som gjorts i paragrafen innebär endast att den i stället för att gälla pensionsförmåner skall gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning. Därutöver har bestämmelser som gäller särskild efterlevandepension tagits bort, här liksom i flera av de följande paragraferna. Motsvarande reglering återfinns i stället i lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn. Dessutom har några språkliga ändringar gjorts.

2 §

I denna paragraf anges att som villkor för rätt till förtidspension och särskild efterlevandepension får anges att den försäkrade skall underkasta sig vissa former av medicinsk utredning m.m. Bestämmelsen kompletterar utredningsbestämmelsen i 7 kap. 3 b §. Ändringarna som gjorts i paragrafen innebär en begreppsmässig anpassning till sjuk- och aktivitetsersättningen som är de enda förmåner bestämmelsen skall vara tillämplig på.

4 §

Paragrafen behandlar vissa bestämmelser om utbetalning av pensionsförmåner. Bestämmelsen har omarbetats för att gälla sjuk- och aktivitetsersättning.

5 §

I denna paragraf finns bestämmelser om från när förtidspension och sjukbidrag jämte vissa andra pensionsförmåner kan utges. Den grundläggande principen är att ersättning skall utges från och med den månad då rätten till förmånen inträtt, dvs. den månad pensionsfallet har inträffat. I de fall då en sjukförsäkringsförmån på försäkringskassans initiativ bytts ut mot förtidspension eller sjukbidrag utges emellertid inte ersättningen förrän månaden näst efter den då beslutet om pension meddelades. I de fall pensionsärendet initieras genom ansökan kan ersättning betalas ut tidigast från tre månader före ansökningsmånaden. Dessa bestämmelser har innehållsmässigt behållits oförändrade med endast en begrepps-

mässig anpassning till sjuk- och aktivitetsersättningen som är de enda förmåner paragrafen skall omfatta. Vad som anges i paragrafen om efterlevandepension har därför också tagits bort.

6 §

Paragrafen som reglerar vad som gäller vid ändring av pension har endast anpassats för att gälla sjuk- och aktivitetsersättning.

7 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om indragning eller minskning av förtidspension när den försäkrades arbetsförmåga förbättrats. Paragrafen har nyligen ändrats genom tillförandet av en presumtionsregel för bedömningen av en sådan förbättring (jmf. prop. 1999/2000:4) samt anpassats till systemet med vilande förtidspension. Paragrafen har nu anpassats begreppsmässigt för att gälla sjuk- och aktivitetsersättning.

Vidare har ett nytt *tredje stycke* införts. I detta anges att aktivitetsersättning inte får dras in eller minskas på grund av att den försäkrade deltar i sådan aktivitet som avses i 7 kap. 5 §. Denna bestämmelse har införts för att inte riskera att den som deltar i sådana aktiviteter på grund därav skall kunna anses ha större arbetsförmåga än vad som förutsatts i beslutet om aktivitetsersättning.

7 b §

Paragrafen har kommit till i samband med systemet för vilande förtidspension, se 14–18 §§. Den har endast anpassats begreppsmässigt för att gälla sjuk- och aktivitetsersättning.

8 §

Paragrafen reglerar skyldigheten för en försäkrad att utan oskäligt dröjsmål anmäla till försäkringskassan om förbättring av arbetsförmågan inträtt. Sanktionen mot underlåtenhet av sådan anmälan är indragning eller nedsättning av förtidspensionen. Paragrafen har ändrats från att gälla förtidspension till att gälla sjuk- och aktivitetsersättning. Vidare har vad som sägs om efterlevandepension tagits bort.

9 §

Paragrafen har ändrats för att endast gälla för sjuk- och aktivitetsersättning.

14–18 §§

Dessa paragrafer reglerar det nyligen införda systemet för vilande förtidspension (jmf. prop. 1999/2000:4). Detta system skall även gälla vid sjukersättning och aktivitetsersättning. I 16 § har ett *tredje stycke* införts med innebörden att aktivitetsersättning kan vilandeförklaras ända till utgången av perioden med sådan ersättning utan att rätten till ersättning kan ifrågasättas på grund av att den försäkrade provar på att arbeta. För sjukersättningens del är motsvarande tidsperiod begränsad till tolv månader.

1 §

Paragrafen som bl.a. handlar om samordning av förmåner vid retroaktiv utbetalning anger i sitt tredje stycke att för minskning av förtidspension med s.k. yrkesskadelivränta gäller 2 §. Ordet förtidspension har bytts ut mot sjukersättning.

2 §

Bestämmelsen motsvarar genom ändringen i huvudsak nuvarande samordningsbestämmelse som gäller när förtidspension och s.k. yrkesskadelivränta utges samtidigt. Samordningen skall ske på så sätt att sjukersättning i form av inkomstrelaterad ersättning och garantiersättning minskas med tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp. Reduceringen skall i första hand göras på garantiersättningen. I likhet med nuvarande regler föreslås en bestämmelse om att den försäkrade alltid skall ha rätt till ett visst minsta belopp av sjukersättning. Detta belopp bör för att motsvara nuvarande nivå för månad räknat vara 5 procent av prisbasbeloppet.

Paragrafen behandlar endast samordning mellan *sjukersättning* och yrkesskadelivränta. Att någon motsvarande samordning inte kommer i fråga för aktivitetsersättning beror på att den personkrets som kan uppbära sådan ersättning har för låg ålder för att kunna ha omfattats av reglerna i lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring. Denna lag upphörde att gälla den 1 juli 1977.

I förhållande till lagrådsremissens förslag har även, på *Lagrådets* inrådan, vissa redaktionella förändringar gjorts i förtydligande syfte.

18 kap. Om allmänna försäkringskassor**17 §**

I paragrafen har, förutom namnändringar, införts en bestämmelse om garantiersättning av motsvarande innebörd som den som enligt paragrafen inskränker socialförsäkringsnämnds beslutskompetens i förtidspensionsärenden. Således skall nämndens beslut inte omfatta en prövning av förutsättningarna för och storleken av garantiersättning med tillämpning av reglerna om försäkringstid.

20 kap.**3 §**

Denna paragraf innehåller en reglering av när ersättning enligt AFL får dras in eller sättas ned. Paragrafens *andra stycke* behandlar denna åtgärd vid en vägran utan giltig anledning att genomgå behandling, utredning och rehabilitering som, för förtidspensionärer, avses i 7 kap. 3 b §. Sådan indragning eller nedsättning av pensionen kan i dessa fall göras tills vidare. Om den försäkrade därefter ändrar sig och påbörjar den beslutade åtgärden kan pensionen börja betalas ut igen. Denna reglering föreslås att i stället för förtidspension gälla sjuk- och aktivitetsersättning. Därutöver tas motsvarande bestämmelse om särskild efterlevandepension bort.

21 kap.**1 §**

Ändringen innebär endast att ordet förtidspension byts ut mot sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Övergångsbestämmelserna

1. I denna punkt anges tidpunkten för ikraftträdandet av de nya bestämmelserna om sjukersättning och aktivitetsersättning. Överväganden kring ikraftträdandetidpunkten har redovisats i avsnitt 18.1. Vidare anges att de nya bestämmelserna även skall gälla i fall då rätten till sjukersättning eller aktivitetsersättning grundas på pensionsfall som inträffat före ikraftträdandet, om inte annat följer av övriga övergångsbestämmelser. Bestämmelsen har bl.a. funktionen att säkerställa att sjuk- eller aktivitetsersättning skall kunna beviljas när pensionsfallet inträffat före ikraftträdandet men ansökan eller beslut kommer så sent efter ikraftträdandet att ersättning inte avser tid före den tidpunkten.

2. Bestämmelsen innebär bl.a. att det är den tid ersättningen avser som avgör vilka bestämmelser som skall tillämpas. Om någon del av ersättningen avser tid före januari 2003 skall således förmånen beräknas enligt de äldre bestämmelserna om förtidspension.

3. Genom denna bestämmelse kommer pensionsgrundande belopp av förtidspension som beräknats för en försäkrad före ikraftträdandet kunna dels ge rätt till inkomstrelaterad ersättning i sig, dels kunna användas vid beräkning av bruttoårsinkomst. Bestämmelsen tar sikte på fall där en försäkrad tidigare under ramtiden uppburet förtidspension men upphört med detta och för vilken efter ikraftträdandet ett nytt försäkringsfall inträffar.

4. Försäkringstid för garantiersättning motsvaras av äldre bestämmelser om bosättningstid för folkpension. Bestämmelsen anger att för tid för ikraftträdandet skall med försäkringstid avses sådan bosättningstid.

5. Vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna kommer det att finnas ett stort antal, över 400 000, personer som uppbär förtidspension eller sjukbidrag. I avsnitt 12 har redovisats en modell för hur dessa förmåner skall omvandlas till sjukersättning vid ikraftträdandet. I denna punkt anges den grundläggande principen för denna omvandling. Förtidspension eller sjukbidrag som en försäkrad hade rätt att uppbära för december 2002 och som han eller hon alltjämt i januari 2003 skulle haft rätt att uppbära om äldre bestämmelser fortfarande hade tillämpats, skall vid ikraftträdandet omvandlas till motsvarande grad av hel sjukersättning respektive hel tidsbegränsad sjukersättning.

Att samma grad av ersättning skall utges efter omvandlingen som före innebär bl.a. att de som övergångsvis har två tredjedels förtidspension får behålla den graden tills en förändring av nedsättningen av arbetsförmågan föranleder något annat.

Tidsbegränsad sjukersättning efter omvandling skall omfatta samma tid som bestämts för sjukbidraget. Förtidspension skall omvandlas till sjukersättning oavsett den försäkrades ålder. För en försäkrad som är född 1984 eller senare och som hade rätt att uppbära sjukbidrag för december 2002 får tidsbegränsad sjukersättning beviljas även för längre tid än vad som bestämts för sjukbidraget, dock inte längre än till och med juni månad det år då han eller hon fyller 19 år.

I övrigt gäller vad som föreskrivs om förtidspension i övergångsbestämmelserna även för sjukbidrag.

6. Tilläggspension i form av förtidspension grundas på de inkomster som den försäkrade har haft före förtidspensioneringen. I regel påverkas storleken av tilläggspensionen i hög grad av de två högsta inkomsterna under en tidsrymd om fyra år före pensionsfallet. Även andra inkomster som kan ligga långt tillbaka i tiden påverkar i regel också beräkningen. Beräkningen skiljer sig därmed avsevärt från beräkningen av antagandeinkomsten för sjuk- och aktivitetsersättning. Tilläggspensionen utgör dock den inkomstrelaterade ersättningen i nuvarande system och skall därför enligt denna punkt omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning.

7. I denna punkt beskrivs närmare hur omvandlingen av tilläggspension i form av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning skall gå till. Den inkomstrelaterade sjukersättningen beräknas på en antagandeinkomst. För omvandlingen av tilläggspensionen inom förtidspensioneringen till inkomstrelaterad sjukersättning krävs således att en antagandeinkomst fastställs. Därefter kan de omvandlade tilläggspensionerna fortsättningsvis behandlas på samma sätt som de nybeviljade inkomstrelaterade sjukersättningarna.

Tilläggspensionen grundas på medeltalet av de femton högsta pensionspoäng eller – om den försäkrade tillgodoräknats endast ett lägre antal – det antal som tillgodoräknats den försäkrade. Medelpensionspoängen grundas följaktligen på genomsnittet av den försäkrades inkomster. Pensionspoäng fastställs dock endast på de inkomster som överstiger ett prisbasbelopp. Det innebär att ett prisbasbelopp måste läggas till den inkomst som kan räknas fram med hjälp av medelpensionspoängen för att den skall kunna sägas motsvara den genomsnittliga inkomst som bör utgöra antagandeinkomsten efter omvandlingen.

Om den försäkrade inte har tillgodoräknats 30 år med pensionspoäng skall tilläggspensionen avkortas och utges med så stor andel som svarar mot antalet år med pensionspoäng. För att anpassa även den inkomstrelaterade sjukersättningen till denna avkortning måste antagandeinkomsten reduceras i motsvarande omfattning. Antagandeinkomsten reduceras med en andel som svarar mot det antal pensionspoängår som tillgodoräknats i förhållande till talet trettio. Genom att på detta sätt reducera antagandeinkomsten kan denna i fortsättningen ligga till grund för beräkningen av den nya inkomstrelaterade sjukersättningen utan ytterligare anpassning.

8. Skillnaden i nettoutfallet mellan en inkomstrelaterad sjukersättning som grundas på en antagandeinkomst beräknad enligt punkten 7 samt, i förekommande fall, en garantiersättning som beräknas enligt 9 kap. och förtidspensionen beräknad enligt dagens regler förklaras i huvudsak av effekterna av den skatteförmån som ligger i det särskilda grundavdraget (SGA). För att de förtidspensionärer som får sina förtidspensioner omvandlade till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning skall få samma nettoersättning även efter omvandlingen måste skillnaden mellan förtidspensionen beräknad enligt dagens regler och den omvandlade sjukersättningen räknas fram för att korrigera den sammantagna sjukersättningen efter omvandlingen. Denna korrigering eller justering görs med hjälp av ett *justeringsbelopp*. Detta räknas i princip fram som en skillnad mellan den tidigare utgivna förtids-

pensionen, uppräknad med bruttovärdet av SGA för den enskilde försäkrade vid den kommunalskatt som gäller för denne vid omvandlingstidpunkten, och den nya sjukersättningen. Beräkningen är komplicerad och innefattar omvandling av en skatteförmån till en bruttoförmån. Grundskyddet i det nuvarande ersättningssystemet uppräknat med bruttovärdet av SGA utgör därvid det omvandlade grundskyddet eller en *beräkningsmässig garantiersättning*. Metoden är ingående beskriven i avsnitt 12.6. Den använda metoden medför också att ersättningsregler som sammanhänger med utformningen av folkpension och pensions-tillskott i nuvarande system och som inte kommer att ha någon motsvarighet i det föreslagna ersättningssystemet påverkar den totala ersättningen även efter omvandlingen så att nettoersättningen blir densamma såväl före som efter omvandlingen.

Ett justeringsbelopp som kommer att utgöra ett tillägg till sjukersättningen behandlas i allt väsentligt som garantiersättning. Detta innebär bl.a. att det blir en bosättningsbaserad förmån. Däremot kan det inte reduceras mot yrkesskadelivräntan vid omvandlingen eftersom justeringsbeloppet utgör resultatet av en jämförelse mellan ersättningar från respektive system.

De negativa justeringsbelopp som uppstår sammanhänger så gott som uteslutande med dels nivån på kommunalskatten för den enskilde försäkrade, dels att den nya enhetliga garantinivån ger högre ersättning än dagens grundskydd för gifta. Eftersom garantiersättningen utgör en utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen är det naturligt att avräkningen sker i första hand på garantiersättningen.

Ett positivt justeringsbeloppets reala storlek över tiden behålls oförändrad genom att beloppet anknyts till prisbasbeloppet och räknas om vid förändringar av detta. Någon motsvarande indexering föreslås inte för negativa justeringsbelopp.

9–11. Till grund för framtagandet av den beräkningsmässiga garantiersättningen ligger en bruttoersättning som består av de förmåner som påverkar SGA, dvs. folkpension, pensionstillskott, tilläggspension (med avdrag för eventuell yrkesskadelivränta) samt utbetald arbetsskadelivränta. Denna faktiska bruttoersättning höjs med bruttovärdet av SGA i förhållande till värdet av det vanliga grundavdraget vid den kommunalskatt som gäller eller skall gälla för den försäkrade vid utgången av 2002. Denna *omvandlade bruttoersättning* korrigeras därefter med avseende på skillnaderna i grundavdraget mellan den högre nivå som SGA-kompensationen gett och den ursprungliga nivån.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen är vad som därefter återstår sedan den inkomstrelaterade sjukersättning som den försäkrade har rätt till i det nya systemet och eventuellt förekommande utbetald arbetsskadelivränta dragits av.

Yrkesskadelivränta reducerar i det nuvarande systemet i första hand tilläggspensionen. I det föreslagna systemet kommer yrkesskadelivräntan att i första hand reducera garantiersättningen. Genom att yrkesskadelivräntan reducerar tilläggspensionen kommer den att påverka storleken av SGA-kompensationen, dvs. justeringsbeloppet. Yrkesskadelivräntans effekt på SGA före omvandlingen fastställs därmed en gång för alla. Denna effekt kvarstår även om yrkesskadelivräntan jämkas med avseende på invaliditetsgraden. Eftersom yrkesskadelivräntan efter sådan jämk-

ning kommer att påverka sjukersättningens storlek enligt de föreslagna nya samordningsbestämmelser saknas det anledning att vidta någon ändring av det vid omvandlingen fastställda justeringsbeloppet.

12. I de beräkningar som skall göras enligt punkterna 9–11 ingår kommunalskattesatsen för inkomståret 2002 som en komponent. Därvid skall användas den avgifts- och skattesats som följer av den skattetablell som beslutats tillämplig för den försäkrade detta inkomstår. Har skattemyndigheten inte fattat något beslut om tillämplig skattetablell för en försäkrad, t.ex. på grund av att han eller hon har F-skattsedel, får man i stället simulera ett sådant beslut genom att med ledning av folkbokföringsuppgifter för den 1 november 2001 bedöma vilken skattetablell som hade varit tillämplig för den försäkrade.

13–14. Justeringsbeloppet i kombination med den enhetliga garanti-nivån utgör SGA-kompensationen för den enskilde försäkrade. För försäkrade som är bosatta utomlands och får förtidspension som beskattas enligt bestämmelserna i lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) kommer någon SGA-kompensation inte ifråga. Med anledning av detta sker beräkningen av den omvandlade bruttoersättningen på annat sätt för denna grupp försäkrade än för dem som är obegränsat skattskyldiga enligt inkomstskattelagen. Till summan av de faktiska ersättningarna läggs här i stället bruttovärdet av skatteförmånen, dvs. skattebefrielsen enligt SINK på folkpensionen och en del av pensionstillskottet. I övrigt sker beräkningen av justeringsbeloppet på samma sätt som för dem som är obegränsat skattskyldiga i Sverige. För dem som är bosatta utomlands och på grund av dubbelbeskattningsavtal inte skall betala skatt på sina socialförsäkringsförmåner i Sverige innebär omvandlingsformeln att den omvandlade bruttoersättningen är samma som bruttoersättningen. Bestämmelsen i punkten 14 har omformulerats i enlighet med vad *Lagrådet* anför.

15. Justeringen av ersättningar med anledning av omvandlingen syftar till att ge den försäkrade en så oförändrad nettoersättning efter omvandlingen som möjligt. Vid efterföljande händelser som innebär förändringar av grunderna för den ersättning som den försäkrade uppbär finns inte längre skäl att justera ersättningen. Således anges i denna punkt att sjukersättning inte längre skall justeras om ersättningen skall utges med en annan kompensationsgrad än tidigare, om samordning med yrkesskade- och arbetsskadelivränta skall ske i annan omfattning och slutligen om en försäkrad som beskattas enligt SINK, eller inte beskattas alls i Sverige, genom hemflyttning blir obegränsat skattskyldig här.

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1755) om särskilda insatser för personer med tre fjärdedels förtidspension eller sjukbidrag

Förslaget innebär att rubriken till lagen samt dess paragrafer (1–3 §§) anpassas till det reformerad försäkringssystemet genom att orden förtidspension och sjukbidrag byts ut mot orden sjukersättning och aktivitetsersättning.

5 §

I denna paragraf anges de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en försäkrad skall ha rätt till handikappersättning. I *första stycket* har åldersgränsen för när handikappersättning tidigast kan uppbäras höjts från 16 år till juli månad det år den försäkrade fyller 19 år. Detta är en konsekvens av att vårdbidrag skall kunna utges till och med juni månad detta år. Tidpunkten för handikappersättningen är också densamma som den från vilken aktivitetsersättning tidigast kan uppbäras.

6 §

Bedömningen av behovet av handikappersättning sker med beaktande av bl.a. vilka pensionsförmåner som den försäkrade har. Paragrafen har ändrats i det avseendet att vad som enligt nuvarande regler gäller förtidspension framdeles skall gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning.

8 §

Vårdbidraget utgör en ersättning till en försäkrad förälder för vård av barn under 16 år om barnet på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder under minst sex månader är i behov av vård. Även merkostnader till följd av barnets sjukdom eller funktionshinder kan ersättas. Av skäl som utvecklats i avsnitt 11 föreslås att gränsen för hur länge vårdbidrag kan uppbäras skall höjas till att motsvara den tidpunkt då rätten för den unge att uppbära aktivitetsersättning inträder, dvs. vid utgången av juni månad det år då han eller hon fyller 19 år. Även ändringen i paragrafens *andra stycke* är en konsekvens av detta.

14 §

Ändringen är en följd av den höjda åldersgränsen för rätt att uppbära vårdbidrag.

17 §

Paragrafen anger hur avrundning skall ske beträffande vissa förmåner när ersättningsbeloppet för handikappersättning och vårdbidrag beräknas för viss månad. Paragrafen har ändrats genom att ordet förtidspension bytts ut mot sjukersättning och aktivitetsersättning. Vad gäller övriga förmåner som regleras i nuvarande lydelse har de här tagits bort eftersom motsvarande avrundningsbestämmelse finns i var och en av de för dessa förmåner aktuella lagarna.

Övergångsbestämmelserna

1. Lagen träder i kraft den 1 januari 2003, dvs. samtidigt som de nya bestämmelserna om sjukersättning och aktivitetsersättning.

2. Åldersgränsen för rätt att tidigast få handikappersättning har enligt 5 § lagförslaget höjts från 16 år till juli månad det år den försäkrade fyller 19 år. Denna övergångsbestämmelse medför att de som vid ikraftträdandet har handikappersättning men inte har uppnått det nya ålders-

kravet ändå får behålla förmånen. Bestämmelsen har på inrådan av *Lagrådet* gjorts om i förhållande till motsvarande bestämmelse i det till *Lagrådet* remitterade förslaget.

3. Enligt denna övergångsbestämmelse kan föräldrar inte heller efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna få vårdbidrag om deras barn får förtidspension eller sjukbidrag som omvandlas till sjukersättning. Liksom punkten 2 har bestämmelsen omformulerats i enlighet med vad *Lagrådet* anfört.

19.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Förtidspension som grundar sig på ATP-poäng ger enligt nuvarande regler ålderspensionsrätt. Sådan pensionsrätt fastställs årligen som ett pensionsgrundande belopp som beräknas på antagandeinkomsten. I förarbetena till lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension anges att denna ordning utgör ett provisorium i avvaktan på en reformering av förtidspensioneringen (prop. 1997/98:151, s. 203 ff.). De i denna proposition föreslagna reglerna för beräkning av ålderspensionsrätt för inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning anknyter i högre grad till den reformerade ålderspensioneringens systematik än vad nuvarande regler gör i det att den del av ersättningen som betalas ut till den försäkrade kommer att behandlas som andra inkomster av anställning. Det innebär att denna utbetalade del utgör pensionsgrundande inkomst. Emellertid måste pensionsrätten på sjuk- och aktivitetsersättning även fortsättningsvis till viss del beräknas på en fiktiv inkomst för att den försäkrade skall erhålla en pensionsrätt som svarar mot de inkomster som bortfallit på grund av försäkringsfallet. Denna del som framräknas som skillnaden mellan antagandeinkomsten, reducerad med ett belopp som motsvarar en tänkt pensionsavgift på denna, och den utbetalda ersättningen utgör ett pensionsgrundande belopp. Till följd av det förändrade sättet att beräkna ålderspensionsrätt på de aktuella ersättningarna har även nya regler om samordning av pensionsrätter behövt införas för de fall då sjuk- eller aktivitetsersättning är samordnad med livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

2 kap.

5 §

I denna paragraf anges de socialförsäkringsersättningar m.m. som skall anses vara pensionsgrundande inkomster av anställning. Som närmare beskrivits i avsnitt 13 föreslås för närvarande att det endast är den inkomstrelaterade sjuk- och aktivitetsersättningen som skall grunda ålderspensionsrätt. Sådan ålderspensionsrätt tillgodoräknas på ett underlag som utgörs av antagandeinkomsten efter avdrag för vad som på en sådan inkomst skulle ha betalats som allmän pensionsavgift, dvs. sju procent av inkomsten. Den utbetalda ersättningen, vilken motsvarar 64 procent av antagandeinkomsten, utgör pensionsgrundande inkomst. Till paragrafens uppräknings av förmåner har således inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning lagts. Den del av ålderspensionsrätten som överstiger

den faktiskt utbetalda ersättningen utgör en fiktiv inkomst och behandlas som sådan som ett pensionsgrundande belopp enligt 3 kap. Prop. 2000/01:96

17 §

I de fall sådan förtidspension som ger pensionsrätt och livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring beviljas samtidigt för förfluten tid skall det anses som om förtidspensionen betalats ut före livräntan. Denna samordningsbestämmelse som finns i paragrafens *andra stycke* har endast anpassats språkligt för att oförändrad gälla de nya inkomstrelaterade förmånerna.

17 a §

Bestämmelsen är ny och innebär att arbetsskadelivränta som är samordnad med inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning inte skall vara pensionsgrundande till den samordnade delen. Pensionsrätten på denna del tillgodoräknas ju på den andra ersättningen. I 3 kap. 6 § finns en motsvarande bestämmelse beträffande samordning av pensionsrätter av arbetsskadelivränta och pensionsgrundande belopp av sjuk- eller aktivitetsersättning.

3 kap.

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om andra pensionsgrundande belopp än pensionsgrundande inkomst. Som en provisorisk lösning i ålderspensionssystemet har ålderspensionsrätt hittills tillgodoräknats på ATP-grundad förtidspension som pensionsgrundande belopp. De nya reglerna innebär att inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning utgör pensionsgrundande inkomst till den del ersättningen betalas ut. Pensionsrätt tillgodoräknas emellertid på hela antagandeinkomsten minskad med vad som motsvarar allmän pensionsavgift. Den del av pensionsrätten som således överstiger den utbetalda ersättningen är en fiktiv inkomst. Som sådan hänförs den enligt systematiken för ålderspensionssystemet till pensionsgrundande belopp enligt detta kapitel.

4 §

I sin nuvarande lydelse anges att den som för någon del av ett år har uppburit ATP-grundad förtidspension skall tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp om inte annat följer av vissa senare paragrafer. Vidare anges att detta endast gäller för försäkrade som under det året har fyllt högst 64 år. Ändringen av paragrafen innebär, förutom att den i stället för förtidspension skall gälla sjuk- och aktivitetsersättning, att den åldersmässiga begränsningen för tillgodoräknande av pensionsrätt upphör. På *Lagrådets* inrådan har av pedagogiska skäl införts ett nytt *andra stycke* med en upplysning om att bestämmelser om pensionsgrundande inkomst med anledning av förmånerna finns i 2 kap.

5 §

Paragrafen har ändrats så att i stället för att ange hur beräkningen av pensionsgrundande belopp för förtidspension skall ske, ange hur en sådan beräkning skall göras för inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Beräkningen utgår från vad som utgör den totala pensionsrätten för

ersättningen, nämligen antagandeinkomsten minskad med ett belopp motsvarande den allmänna pensionsavgift som skulle ha belöpt på denna om den varit en pensionsgrundande inkomst av anställning. Det pensionsgrundande beloppet utgör därefter, för varje månad som ersättningen uppburits, skillnaden mellan en tolfedel av den på nämnda sätt minskade antagandeinkomsten och den pensionsgrundande inkomsten av ersättningen.

I *andra stycket* anges att vid partiell förmån skall antagandeinkomsten enligt första stycket proportioneras i relation till graden av ersättning.

6 §

Tillsammans med bestämmelserna 2 kap. 17 a § har denna paragraf i sin ändrade lydelse till funktion att förhindra att en försäkrad får för stor total ålderspensionsrätt i situationer då livränta enligt lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring är samordnad med inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning. En princip för denna samordning av pensionsrätter är att pensionsgrundande inkomst skall tillgodoräknas före pensionsgrundande belopp. Sålunda innebär den samordningsregel som återges i denna paragraf att pensionsgrundande belopp av sjuk- eller aktivitetsersättning tillgodoräknas endast i den utsträckning det överstiger livräntan efter samordningen.

7 §

Till sin ändrade lydelse kompletterar paragrafen vad som gäller för samordning av pensionsrätt enligt 2 kap 17 § såvitt avser pensionsgrundande belopp av sjuk- eller aktivitetsersättning.

19 §

Paragrafen har endast ändrats så att ordet förtidspension bytts ut mot inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning.

4 kap.

1 §

Det avsnitt i *andra stycket* som rör ATP-grundad förtidspension har tagits bort då det är överflödigt i det nya systemet.

9 §

Denna paragraf innehåller i sin nuvarande lydelse bestämmelser om tillgodoräknande av pensionspoäng i anledning av ATP-grundad förtidspension. Med det nya systemet med sjuk- och aktivitetsersättning har bestämmelserna inte längre någon funktion. Paragrafen har ändrats genom att i stället ange att pensionsgrundande belopp av sjuk- och aktivitetsersättning skall likställas med pensionsgrundande inkomst vid beräkning av pensionspoäng enligt 8 §.

5 kap.

13 §

I denna paragraf som behandlar det s.k. förvärvsvillkoret har endast ordet förtidspension bytts ut mot sjukersättning och aktivitetsersättning.

6 kap.**16 §**

Tillägget i paragrafen är betingat av att bestämmelserna om förtidspension upphör den 1 januari 2003.

12 kap.**1 och 2 §§**

Ändringarna innebär endast att ordet förtidspension byts ut mot sjukersättning och att hänvisningen beträffande särskild efterlevandepension sker till den lag där denna ersättning kommer att regleras fr.o.m. år 2003.

19.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift

4 §

Den som uppbär sådana inkomster som är pensionsgrundande enligt 2 kap. LIP skall enligt bestämmelserna i denna lag betala allmän pensionsavgift med 7 procent av inkomsten. Vid beräkning av avgiften bortses från sådana inkomster till den del summan därav överstiger 8,07 förhöjda prisbasbelopp. Avgiften används till finansiering av inkomst- och tilläggspension enligt LIP samt tilläggspension i form av ålderspension enligt AFL.

I den nya försäkringen för sjukersättning och aktivitetsersättning är den inkomstrelaterade ersättningen pensionsgrundande. Den utbetalda ersättningen utgör därvid pensionsgrundande inkomst enligt 2 kap. 5 § 17 LIP. Som närmare redogjorts för i avsnitt 13.7 föreslår regeringen emellertid att staten tills vidare skall betala hela den pensionsavgift som belöper på den inkomstrelaterade ersättningen genom statlig ålderspensionsavgift. Den här aktuella paragrafen har därför tillförts ett *andra stycke* i vilket anges att allmän pensionsavgift inte skall betalas på sådan ersättning.

19.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

5 §

Statlig ålderspensionsavgift betalas bl.a. på socialförsäkringsförmåner som är ålderspensionsgrundande. Avgiften motsvarar för flertalet förmåner endast den del som annars en arbetsgivare svarar för enligt socialavgiftslagen (2000:980). På sådana ersättningar betalar den som uppbär förmånen allmän pensionsavgift på 7 procent av ersättningen. Statlig ålderspensionsavgift motsvarar även hela avgiften om 18,5 procent på pensionsgrundande belopp enligt 3 kap. LIP och sådan del av arbetskadellivränta som på grund av samordning med förtidspension inte betalas ut. I det reformerade systemet med sjukersättning och aktivitetsersättning kommer staten i enlighet med gällande ordning betala 18,5 procent av den del av den inkomstrelaterade ersättningen som utgör pensionsgrundande belopp. Därutöver kommer staten, i enlighet med den provisoriska ordning för avgifter som redovisas i avsnitt 13.7, att även

betala hela avgiften om 18,5 procent på den utbetalda ersättningen. Detta framgår av det tillägg som gjorts i paragrafen. Prop. 2000/01:96

6 §

Arbetskadelivränta är enligt nuvarande bestämmelser i LIP pensionsgrundande till sitt bruttobelopp. I de fall livräntan är samordnad med förtidspension måste emellertid pensionsavgiften på den del som på grund av samordningen inte betalas ut finansieras helt med statlig ålderspensionsavgift med 18,5 procent. Detta beror på att förtidspensionen enligt gällande regler inte är pensionsgrundande inkomst. I stället beräknas för den ATP-grundade förtidspensionen ett pensionsgrundande belopp. Vid samordning med arbetskadelivränta tillgodoräknas ett sådant belopp emellertid endast till den del det överstiger livräntan före samordning. I det reformerade systemet med sjukersättning och aktivitetsersättning utgör emellertid den utbetalda inkomstrelaterade ersättningen pensionsgrundande inkomst. Enligt en i denna proposition föreslagna nya paragraf i LIP, 2 kap.17 a §, samordnas pensionsgrundande inkomst av arbetskadelivränta och sjukersättning eller aktivitetsersättning på sådant sätt att livräntan inte är pensionsgrundande till den del den samordnats med sådan ersättning. Någon avgift skall då inte heller betalas för den samordnade livräntan varför bestämmelsen om avgift vid samordning mellan livränta och förtidspension kan tas bort.

19.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring

4 kap.

12 §

I paragrafens andra stycke anges i den nuvarande lydelsen att ett beslut om vilande förtidspension också skall omfatta sådan livränta som enligt 6 kap. 1 § är samordnad med pensionen. Ändringen i paragrafen innebär endast att motsvarande skall gälla beträffande livränta som är samordnad med sjuk- eller aktivitetsersättning.

19.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:465) om ändring i lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring

6 kap.

1 §

Samordning av sjuk- och aktivitetsersättning och arbetskadelivränta finns beskriven i avsnitt 14.2. Sådant samordning skall ske efter samma principer som gäller beträffande samordning av förtidspension och sådan livränta. Således skall arbetskadelivräntan endast utges till den del den överstiger den sjuk- eller aktivitetsersättning som helt eller delvis utges med anledning av samma inkomstförlust som föranlett livräntan.

5. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2003, samtidigt som de nya reglerna om sjuk- och aktivitetsersättning i AFL. För förtidspension som avser tid före ikraftträdandet skall äldre regler om samordning alltså tillämpas.

6. Förtidspension och sjukbidrag som utges vid utgången av år 2002 kommer enligt det förslag som läggs fram i denna proposition att vid ikraftträdandet av det nya systemet tekniskt omvandlas till sjukersättning.

Vid denna omvandling kommer det särskilda grundavdrag som förtidspensionärer har rätt till vid inkomstbeskattningen att ersättas av en högre beskattningsbar bruttoersättning. Detta kan vid omvandlingen i vissa fall när en försäkrad har arbetsskadelivränta som är samordnad med förtidspensionen innebära att nettoersättningen av livräntan blir lägre än före omvandlingen. För att komma tillrätta med denna effekt anges i denna punkt att vid samordning mellan sjukersättning som omvandlats från förtidspension och arbetsskadelivränta skall utöver den livränta som överstiger sjukersättningen utges ett tillägg i form av en bruttoförförhöjning som svarar mot skillnaden mellan den utbetalda sjukersättningen i januari 2003 och den förtidspension som skulle ha betalats ut för samma månad om äldre bestämmelser fortfarande skulle ha varit gällande. Denna bruttoförförhöjning anknyts till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta och behandlas även i övrigt som garantiersättning enligt 9 kap. AFL. Om samordningsgraden mellan sjukersättningen och arbetsskadelivräntan förändras efter omvandlingen bortfaller bruttoförförhöjningen.

19.9 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

Utöver de ändringar som föranleds av det nya systemet för sjukersättning och aktivitetsersättning föreslås här vissa ändringar med anledning av den reformerade efterlevandepensioneringen. Dessa sistnämnda lagförslag har tidigare ingått i den lagrådsremiss som föregick prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn.

3 kap.

1 §

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning tillhör, så som närmare beskrivits i avsnitt 6.2.2, enligt systematiken i denna lag de bosättningsbaserade förmånerna. I denna paragraf har de därför upptagits i förteckningen över förmåner i AFL som en person som är bosatt i Sverige är försäkrad för. Garantiersättning har placerats i punkten 3 i denna förteckning, som i nuvarande lydelse anger folkpension i form av förtidspension och efterlevandepension beräknad i förhållande till det antal år som har tillgodoräknats som bosättningsstid i Sverige.

2 §

I denna paragraf upptas andra bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner än sådana som regleras i AFL. Sist i uppräknningen har lagts till de

bosättningsbaserade förmånerna enligt lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn och lagen (2000:462) om införande av nämnda lag.

Vidare har punkten 2 i paragrafen tagits bort på grund av att lagen (1969:205) om pensionstillskott upphävs.

4 §

Den inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen är, som angetts i avsnitt 6.2.1, till sin karaktär en arbetsbaserad förmån. Den skall därför upptas i förteckningen i denna paragraf över sådana förmåner. Punkterna 3 och 4 i paragrafens nuvarande lydelse upptar såväl tilläggspension som ATP-beräknad folkpension i form av förtidspension och efterlevandepension. Ingen av dessa förmåner kommer att finnas kvar efter utgången av 2002. De nya inkomstrelaterade förmånerna som ersätter förtidspensionen har placerats i punkten 3 och punkten 4 har utgått. Efterlevandepensionen regleras fr.o.m. 2003 i en egen lag och tas därför upp i förteckningen i 5 §.

5 §

Till förteckningen i denna paragraf över arbetsbaserade förmåner som regleras i annan lagstiftning än AFL har lagts de inkomstgrundade förmånerna i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn sedan dessa har utgått i 4 §.

6 §

Försäkringen för arbetsbaserade förmåner upphör enligt huvudregeln att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll. Denna tidsfrist benämns efterskyddstid. Av skäl som närmare redovisats i avsnitt 6.2.1 bör efterskyddstiden för inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning i stället vara ett år. Denna bestämmelse har tillförts paragrafens *andra stycke*.

8 §

Hänvisningarna i paragrafens *första stycke* har ändrats med anledning av att den inkomstrelaterade sjukersättningen och aktivitetsersättningen inte som den ATP-grundade förtidspensionen är förmåner som baseras på intjänade pensionsrättigheter.

12 §

I paragrafens nuvarande lydelse anges att en person är försäkrad för intjänande av ålderspensionsrätt om han eller hon har förtidspension som har beräknats utifrån antagandepoäng. Det kan förekomma att en person som aldrig genom arbete varit försäkrad för någon arbetsbaserad förmån, men som har antagandepoängberäknad förtidspension baserad på pensionspoäng för t.ex. vårdbidrag. Utan denna bestämmelse skulle han eller hon inte vara försäkrad för intjänande av ålderspensionsrätt. I den ändrade lydelsen ger bestämmelsen samma skydd för den som uppbär inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning som grundar sig på motsvarande förmåner.

13 §

Ändringen i denna paragraf innebär att den som inte genom arbete är försäkrad för arbetsbaserade förmåner vid tidpunkten för försäkringsfallet ändå skall vara försäkrad för inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning om han eller hon då uppbär någon av de i paragrafen uppräknade förmånerna. För fullständighetens skull har här även lagts till att det även gäller försäkring för inkomstrelaterad efterlevandepension.

4 kap.**2 §**

I paragrafen har gjorts dels en hänvisningsändring med hänsyn till att bosättningsbaserade efterlevandeförmåner nu regleras i 3 kap. 2 §, dels den justeringen att ordet pensionsförmåner bytts ut mot ordet förmåner. Detta för att paragrafen skall tillämpas även på sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, vilka inte är pensionsförmåner.

6 §

Då inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning inte är pensionsförmåner har paragrafen justerats på samma sätt som 2 §.

8 §

I denna paragraf som är ny anges att bestämmelserna i kapitlet även gäller för de efterlevande eftersom det är den avlidne som är den försäkrade vid efterlevandeförmåner.

19.10 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1969:205) om pensionstillskott

Som en konsekvens av att den allmänna pensioneringen i form av folkpension och ATP upphör vid utgången av år 2002 kommer inte längre några bestämmelser om pensionstillskott att behövas. Lagen därom upphävs därför i sin helhet.