

Ett trygghetssystem för alla (SOU 2023:30)

Sammanfattning

Utredningen föreslår en strukturreform där utgångspunkten är att regelverket om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) görs om i grunden. Strukturreformen innebär i huvudsak att dagens definition av SGI ändras till att fastställas utifrån historiska inkomster i de flesta situationer, men att det fortsättningsvis även ska finnas möjligheter för enskilda att få en SGI fastställd på sina aktuella inkomster om dessa ger en högre SGI. En annan central del av den föreslagna strukturreformen är ett förändrat SGI-skydd.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) avstyrker den strukturreform som utredningen föreslår.

Skälen till att vi landar i denna slutsats är flera. För det första menar vi att utredningen inte i tillräcklig utsträckning motiverar behovet av en strukturreform där regelverket helt görs om. Vi har också svårt att förstå och överblicka de olika delarna av betänkandet. Konsekvenserna av förslagen beskrivs inte i tillräcklig utsträckning och relateras inte i önskvärd omfattning till nuvarande regelverk eller andra alternativa lösningar. Med tanke på omfattningen av den föreslagna reformen är det extra viktigt att det är tydligt utrett att reformen faktiskt har förutsättningar att uppnå de efterfrågade förbättringarna. Men för ISF är det oklart hur förslagen uppnår de mål som anges i direktiven till utredningen och av utredningen själva: fortsatt värnande om inkomstbortfallsprincipen, ökad effektivitet, trygghet och förutsebarhet samt en minskning av de felaktiga utbetalningarna.

Förslagen i betänkandet är sammankopplade med varandra och bygger till stor del på att strukturreformen blir genomförd. ISF kommenterar därför utredningens förslag och bedömningar som helhet i stället för att i detalj gå igenom alla enskilda förslag och bedömningar. Det innebär i sin tur att vi inte går in på eventuellt positiva aspekter av enskilda förslag. Däremot går vi in på olika exempel i enskilda förslag för att utveckla och förklara våra synpunkter.

Behovet av en strukturreform motiveras inte tillräckligt

ISF är enig med utredningen om att det finns behov av att se över regelverket rörande SGI utifrån dagens arbetsmarknad och för att mildra konsekvenser av missförstånd eller okunskap. Utredningens målsättning är att förslagen ska innebära en ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade samt leda till stärkt kvalitet och effektivitet i handläggningen och minska de felaktiga utbetalningarna. Utifrån direktiven ska dessutom inkomstbortfallsprincipen värnas. Men utredningens beskrivningar gör det svårt att bedöma om utredningens förslag kommer att leda till dessa förbättringar. Vi anser att utredningens analys och redogörelse för bristerna i det befintliga regelverket inte är tillräckligt uttömmande för att motivera en total reform av regelverket. Risker är att så omfattande förändringar utan en tillräcklig konsekvensanalys leder till större problem än de löser.

Utredningen är inte tydlig med vilka brister i dagens regelverk som den har identifierat och vilka konsekvenser dessa brister får. Det saknas till exempel information om hur många personer som i dag inte kvalificerar sig för en SGI eller som förlorar sin SGI från en dag till en annan på grund av brister i regelverket. Det blir därför svårt att bedöma vinsten med den föreslagna förändringen.

I dag finns det flera regler kring SGI-skydd som minskar risken för att de försäkrade förlorar sin SGI från en dag till en annan. Det handlar till exempel om tremånadersskyddet för en försäkrad som avbryter sitt arbete (26 kap. 18 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB), möjligheten att ansöka om föräldrapenning 90 dagar i efterhand (12 kap. 12 a § SFB), att en persons SGI i vissa fall är skyddad under 25 dagar från att rätten till sjukpenning upphört (3 § tredje stycket förordningen (2000:1418) om tillämpningen av skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst) eller att arbetssökande kan ha avbrott i arbetssökandet för semester (RÅ 2010 ref. 107 och HFD 2012 ref. 3).

Vi kan inte se att utredningen beskriver hur vanligt det är att personer förlorar sin SGI i dag, trots detta över tid utökade skydd, och vad det i så fall rör för typ av situationer. Denna kunskap krävs dels för att kunna analysera om det är något som behöver förändras eller om det kanske ligger i lagstiftarens intention att SGI inte ska skyddas vid dessa tillfällen. Dels om de eventuellt positiva konsekvenserna av en förändring överväger de eventuellt negativa konsekvenserna.

Utredningen sätter inte heller de brister som den identifierar i dagens regelverk i relation till de konsekvenser som utredningens förslag och bedömningar kan innebära. Generellt saknar vi också beskrivna alternativa lösningar. På så sätt blir det svårt att värdera för- och nackdelar med de olika förslag som utredningen presenterar.

Det är oklart hur förslagen värnar inkomstbortfallsprincipen

I direktiven till utredningen anger regeringen att inkomstbortfallsprincipen fortsatt ska gälla, men direktiven definierar inte vad som menas med detta. I en analys av möjligheten att basera SGI på historisk inkomst blir det viktigt att definiera principen om inkomstbortfall.

Inkomstbortfallsprincipen brukar särskiljas från lösningar som ger en grundtrygghet. I dessa fall kan inkomstbortfallsprincipen kopplas ihop med bibehållen ekonomisk standard (se till exempel SOU 2000:121, *Sjukfrånvaro och sjukskrivning fakta och förslag*). Det kan också uttryckas som "standardtrygghet" eller "skydd av etablerad position" (se till exempel Stendahl S., Social otrygghet som värde - Den nya incitamentsbaserade sjukförsäkringen. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2015;03-04:296-332). Med en sådan utgångspunkt kan historiska inkomster ses som en lämplig metod för att fastställa SGI. Då skulle ersättningsunderlaget spegla den inkomst som den försäkrade har anpassat sin standard eller sociala position till.

Men inkomstbortfallsprincipen kan också förstås som att ersättning ska ges för det faktiska inkomstbortfall som den försäkrade gör på grund av exempelvis sjukdom. Då speglar den försäkrades aktuella inkomst bättre den inkomstförlust som hen faktiskt gör när hen inte kan arbeta. Särskilt vid kortvariga ersättningar kan historiska inkomster bli missvisande eftersom dessa inkomster kan vara högre eller lägre än den inkomst den försäkrade har när hen har rätt till ersättning (se till exempel SOU 1997:166, *Ohälsöförsäkringen - Trygghet och aktivitet.*). SGI används till stor del för att beräkna mer kortvariga ersättningar eftersom ersättningarna är dag ersättningar. Det är ett argument mot att SGI ska baseras på historiska inkomster.

Utredningen definierar inkomstbortfallsprincipen som ersättning för den faktiska inkomstförlusten. Det innebär starka argument mot att basera SGI på historiska inkomster. Men utredningen redogör inte för varför den inte väljer att utgå från att ersättningar som baseras på SGI ska skydda den försäkrades standard och vilka för- och nackdelar en sådan konstruktion skulle ha inneburit. Genom en rad förändringar i sjukförsäkringen som har ökat fokus på behovet av omställning har sjukförsäkringen numer mindre att göra med skyddet av en social position eller standard (störst inverkan har införandet av den så kallade rehabiliteringskedjan 2008 haft). Det skulle vara ett argument för att inte utgå från den förstnämnda definitionen av inkomstbortfallsprincipen med utgångspunkt i bibehållen ekonomisk standard. Men andra ersättningar som också utgår från SGI, till exempel föräldrapenning på sjukpenningnivå, kan fortfarande anses ha ett tydligare fokus på bibehållen standard. Detta förhåller sig utredningen inte till och det gör det svårt att värdera möjligheten att använda historiska inkomster eftersom inkomstbortfallsprincipen som ersättning för faktiska inkomstförluster innebär starka argument mot historiska inkomster.

En nackdel som kan uppstå med historiska inkomster är om den försäkrade har fått ett nytt arbete med högre inkomst än tidigare. Det hanterar utredningen genom att föreslå att SGI ska baseras på aktuella inkomster i fall där dessa är högre än de historiska. Men förslaget hanterar inte de fall då den försäkrade har fått nytt arbete med en lägre inkomst än den historiska. Är den aktuella inkomsten tillräckligt mycket lägre än den historiska skulle den försäkrade enligt förslagen kunna få högre ersättning i form av exempelvis sjukpenning än från lön av arbete. Detta berör inte utredningen och det framgår inte vilka konsekvenser det kan få för de försäkrades drivkrafter att ansöka om de aktuella ersättningarna i stället för att arbeta.

Det finns motstridiga beskrivningar av kopplingen mellan SGI och inkomstbortfall

Utredningens beskrivningar av syftet med SGI stämmer inte alltid överens med förslagen. I förslaget om SGI-skydd föreslår utredningen att skyddet ska utgå från minskad inkomst i stället för minskad arbetstid. I argumentationen anger utredningen att det finns situationer där en minskning av inkomster beror på vad utredningen kallar för en skyddsvärd situation, men där SGI-skydd med nuvarande regelverk inte blir aktuellt på grund av att det inte har skett någon inskränkning av arbetstiden. Ett exempel på en sådan situation kan enligt utredningen vara en försäkrad som byter från krävande arbetsuppgifter eller nattarbete till lättare arbetsuppgifter eller arbete på dagtid i samband med en graviditet, och som därigenom förlorar inkomst i form av lönetillägg (betänkandet s. 301). Det är en naturlig utgångspunkt utifrån hur utredningen valt att se på inkomstbortfallsprincipen. Men dessa inkomstförluster ersätts inte av de ersättningar som utgår från SGI enligt vare sig nuvarande regelverk eller utredningens förslag. Det framgår inte heller om någon av de skyddsvärda situationer som utredningen sedan definierar kan tillämpas i detta exempel.

Ett annat exempel rör argumentationen kring varför det inte ska vara möjligt att sänka en SGI genom den föreslagna indexeringen med prisbasbeloppet. Argumentationen utgår från att löner generellt sett inte sänks (betänkandet s. 339). Det är även här en naturlig utgångspunkt utifrån hur utredningen valt att se på inkomstbortfallsprincipen. Men i övrigt argumenterar utredningen för sitt förslag om indexeringen utifrån att det är den försäkrades köpkraft som ska skyddas. Ska köpkraften skyddas är prisbasbeloppet en lämplig indexering, men då är det i stället rimligt att SGI kan sänkas eftersom det vid deflation annars skulle innebära en ökad köpkraft. Inte heller här är utredningen tydlig med hur utredningens syn på inkomstbortfallsprincipen går ihop med förslaget och målet att indexeringen ska innebära en bevarad köpkraft. Det framgår inte heller hur dessa två olika perspektiv påverkar varandra.

Det är oklart om förslagen leder till ökad effektivitet och mindre andel felaktiga utbetalningar

Enligt utredningen kommer förslagen leda till ökad effektivitet tack vare en högre automatiseringsgrad och en mindre andel felaktiga utbetalningar. Men ISF saknar tydliga beskrivningar av hur förslagen kan ge dessa konsekvenser. Vi kan inte heller se att utredningen jämför med nuvarande automatiseringsgrad och möjligheter att motverka felaktiga utbetalningar.

Utredningen redogör så vitt vi kan se inte för vilka effektivitetsvinster som förslagen kommer att innebära. Enligt utredningen har Försäkringskassan *"inte skattat hur en effektivare handläggning på grund av ett mer automatiserat system skulle kunna fördelas inom myndigheten baserat på en högre grad av automatisering och mindre arbetstid för handläggning av SGI-ärenden jämfört med i dag"* (betänkandet s. 472). Men utredningen redogör inte för hur förslagen kommer leda till en högre grad av automatisering. Då saknas möjlighet att värdera hur förslagen kommer att kunna effektivisera handläggningen.

Utredningens bedömning att förslagen kommer öka automatiseringen bygger framför allt på användandet av historiska inkomster. Men här redogör inte utredningen för hur stor andel av fallen som kommer behöva kontrolleras manuellt av en handläggare. Utredningen konstaterar att arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) kan bygga på medvetet eller omedvetet felaktigt rapporterade uppgifter. Men vi kan inte se att utredningen beskriver hur det påverkar andelen beslut som kommer kunna vara helt automatiserade. Vi menar också att det torde finnas fall där det kommer finnas anledning att kontrollera om den automatiska beräkningen blivit korrekt, exempelvis i bedömningen av skyddad inkomst. Och vi kan inte heller se att utredningen beskriver hur bedömningen att någon inte skyddat en viss inkomstminskning ska kunna vara automatisk eftersom det fortfarande kommer finnas skydd som inte är kopplat till en utbetald ersättning. Dessa andra skyddsvärda situationer behöver utredas manuellt eftersom de sannolikt inte kan identifieras genom registeruppgifter.

Det är också oklart hur stor andel försäkrade personer som kommer att få sin SGI fastställd utifrån historiska inkomster. I sin bedömning av andelen fall som kommer att baseras på aktuella inkomster utgår utredningen från förhållandena 2020. Utifrån dessa förhållanden skulle cirka 30 procent baseras på aktuella inkomster. Men de senaste årens löneökningarna har varit större än de var 2020. Stora grupper har haft löneökningar som överstiger den föreslagna bortfallsfaktorn 0,97. Det innebär att en större andel försäkrade skulle få en högre SGI om den baserades på de aktuella inkomsterna än på de historiska. Detta kan enligt utredningen hanteras genom att bortfallsfaktorn ändras, men frågan är hur återkommande sådana ändringar påverkar förutsägbarheten.

Dessutom innebär den ökade inflationen som gett många löntagare reallönesänkningar att fler försäkrade kommer att ha inkomster under taket

eftersom taket uttrycks i prisbasbelopp. Utifrån förhållandena 2020 har utredningen uppskattat att cirka 20–30 procent av fallen skulle hamna ovanför taket. Utredningar av inkomster över taket är lättare att automatisera eftersom det inte blir lika viktigt att fastställa den exakta nivån. Men inflationen innebär att det inte blir aktuellt i lika stor andel fall som utredningen har räknat med.

Även i de fall då den försäkrade får sin SGI fastställd utifrån aktuella inkomster menar utredningen att handläggningen i hög grad kommer att kunna automatiseras. Utredningen förklarar inte närmare varför, men anger att ärenden faller ut till manuell handläggning om de uppgivna framåtsyftande inkomsterna är högre än de historiska (betänkandet s. 121). Enligt förslagen gäller det per definition alla ärenden där SGI baseras på aktuell inkomst eftersom SGI bara ska baseras på aktuell inkomst om det ger en högre SGI. Utredningen tillägger att det är Försäkringskassan som får avgöra behovet av manuell handläggning. ISF har svårt att förstå när det inte skulle vara aktuellt att göra någon form av manuell utredning av de fall där den aktuella inkomsten är högre än den historiska. Andra aspekter av möjligheten till automatisering är att SGI endast ska baseras på aktuell inkomst över den tidsperiod som det aktuella anställningsavtalet sträcker sig. Utredningen beskriver inte hur kontrollen av anställningsavtalets längd ska kunna automatiseras och vi har även här svårt att se hur det inte skulle kräva manuell handläggning.

Utredningen konstaterar också att Försäkringskassan kan få anledning att tro att en enskild och en arbetsgivare har avtalat om en anställning utan att någon av parterna har menat att något arbete ska utföras eller någon lön utbetalas. I sådana fall menar utredningen att det inte ska spela någon roll att det formellt sett finns ett avtal om anställning, eftersom det då inte kan antas att den enskilde skulle ha arbetat med de inkomsterna i minst en månad i följd (betänkandet s. 192). Men det framgår inte hur förslagen ökar Försäkringskassans möjlighet att upptäcka dessa så kallade skenavtal eller hur det är tänkt att Försäkringskassan ska göra bedömningen att avtalet inte är giltigt. Det är viktigt att en sådan bedömning inte görs utan saklig grund då det skulle drabba den försäkrade hårt. Samtidigt är det viktigt att regelverket ger möjlighet att motverka fusk. ISF kan inte se att utredningens förslag eller konsekvensbeskrivningar hanterar denna avvägning.

Det blir sammantaget svårt att värdera förslagets effektivitet eftersom utredningen inte utvecklar sina bedömningar om möjligheter till automatisering och inte jämför det med möjligheterna i dagens systems (eller för den delen andra lösningars möjligheter). Detta gör det svårt att se på vilket sätt utredningens förslag skulle innebära en större möjlighet att automatisera handläggningen och motverka felaktiga utbetalningar än dagens regelverk. Utredningen förklarar exempelvis inte varför det inte finns samma möjligheter till automatisering i dag för de försäkrade som anger aktuella inkomster som motsvarar personernas historiska inkomster.

Det är oklart om reformen medför ökad trygghet och förutsebarhet

Enligt direktiven skulle utredningen bland annat utreda hur regelverket för SGI ska ge ökad trygghet och förutsebarhet för den försäkrade. Flera av utredningens förslag innebär att fler personer än i dag kan få en SGI. Det i sig kan ses som en ökad trygghet. Utredningens förslag och bedömningar sänker exempelvis kvalifikationskravet för SGI från sex månader till en månad och gör att SGI inte kan förloras helt och hållet från en dag till en annan. Det bör innebära att fler försäkrade personer kan nyttja arbetsbaserade förmåner. Andra exempel som bidrar till det är förslagen rörande bland annat behovsanställda, nytilträdna och personer med statliga konstnärspolitiska stipendium.

Men här hade ISF gärna sett tydligare resonemang om hur dessa utökningar förhåller sig till andra gruppers skydd. Exempelvis resonerar utredningen inte kring varför statliga konstnärspolitiska stipendier, som inte är ersättning för arbete, ska kunna ligga till grund för en SGI medan exempelvis studiebidrag inte gör det. Båda ersättningarna är statliga och ges av liknande anledning. Låt vara att studiemedlet faktiskt har ett krav på motprestation vilket inte de aktuella stipendierna har. Däremot innebär varken dagens regelverk eller förslagen att stipendier ger ett SGI-skydd vilket studier gör. Utredningen utvecklar inte alternativet att även olika stipendier ska ge ett SGI-skydd. Sammantaget blir det svårt att värdera om det är rimligt och rättvist att konstnärspolitiska stipendium ska kunna räknas med i en SGI.

Vi ser risker för bristande förutsebarhet

En annan aspekt av trygghet är förutsebarhet. Utredningen menar att målet om förutsebarhet kan krocka med andra mål om ökad automatisering och ett rättvisande ersättningsunderlag. Med hänsyn till uppdraget är det enligt utredningen svårt att åstadkomma ett regelverk som både är enkelt att förstå som helhet och i samtliga beståndsdelar. Utredningen har valt att försöka konstruera ett regelverk som ger ett resultat som är begripligt och acceptabelt för de försäkrade. Utredningen menar att den uppnår det genom automatiseringen som gör det enkelt att snabbt få ett beslut om SGI.

Men ISF kan som sagt inte se att utredningen visar att förslagen verkligen ökar förutsättningar att automatisera handläggningen. För de som inte kan få ett automatiskt beslut riskerar det att bli svårare än i dag att förutse vilken SGI de kan få ersättning för. Dessutom kommer ett beslut om SGI bara gälla den aktuella månaden. Nästa månad kan SGI av flera olika anledningar vara en annan enligt utredningens förslag. Även om till exempel en förälder kan få ett automatiskt beslut om SGI kan hen inte veta vad som gäller månaderna därefter eftersom beräkningen är så pass komplex. Det kommer göra det svårt att planera föräldradighet eller att förstå de ekonomiska konsekvenserna av att vara sjukskriven.

Ytterligare en aspekt av förutsebarheten är att förslagen om skyddad inkomst skulle innebära att SGI kommer kunna förändras under pågående ersättningsperiod. Utredningen har exempel på situationer där SGI:n kommer att minska trots att den försäkrade under en månad med till exempel partiell sjukpenning tjänar lika mycket som den genomsnittliga inkomst som SGI:n baserats på (betänkandet s. 317). Det är en logisk följd av det sätt som utredningen valt att hantera de historiska inkomsterna och skyddet av SGI. Men i en sådan situation kommer det vara svårt för den försäkrade att förutse att hen får mindre sjukpenning än månaden innan trots att inget i sak ur den försäkrade perspektiv skiljer sig mellan de två månaderna.

Förslagen kan på så sätt riskera att skapa oro och ovisshet hos de försäkrade snarare än trygghet och förutsebarhet. Det framstår också som att månadsvisa förändringar kan vara en nödvändighet för utredningens paketlösning med historiska och aktuella inkomster, ramtidsberäkning, skyddsregler och automatiseringsgrad, men vi saknar resonemang om alternativa lösningar och vilka konsekvenser de skulle kunna innebära. Det skulle till exempel kunna handla om att aktuella inkomster i de fall en person inte har historiska inkomster ska schabloniseras till en historisk inkomst för att undvika undantag och separata hanteringar. Det skulle också kunna handla om att liksom i dag låsa fast SGI under en pågående ersättningsperiod, men att införa en reglering om att SGI kan sänkas till den motsvarande omfattning som personen skyddar eller som personen täcker upp med en kombination av arbete och skydd.

Förslagen om att undanta SGI från kravet på kommunikering är ett annat exempel på bristande trygghet och förutsebarhet

Utredningen föreslår att kommunikationsskyldigheten enligt 25 § (2017:900) förvaltningslagen inte ska tillämpas vid beslut om SGI. SGI-beslut ska därför kunna fattas utan föregående underrättelse.

Utredningen förklarar inte på ett tydligt sätt varför beslut om SGI behöver undantas från kommunikationsskyldigheten och varför den försäkrade inte ska få lämna synpunkter på underlaget som ligger till grund för SGI. Utredningen förklarar i stället reglerna om kommunikationsskyldighet, varför undantagen från kommunikationsskyldigheten i dagens regelverk inte går att tillämpa på SGI-beslut och att det finns en rättslig möjlighet att införa ett undantag från kommunikationsskyldigheten.

Utredningen beskriver att reglerna om kommunikationsskyldigheten utgör ett av rättsstatens fundament. Utredningen pekar också ut att en nackdel med förslaget är att den enskilde går miste om möjligheten att ge sina synpunkter på de inhämtade uppgifterna från Skatteverket innan beslut om SGI fattas. Utredningen beskriver däremot inte närmare vad det kan innebära för konsekvenser för den försäkrade eller hur stora de problemen kan bli. Utredningen menar att den försäkrade kan begära omprövning av beslutet, om beslutet är fattat på fel inkomstunderlag. ISF anser att det går

att ifrågasätta om det är lämpligt med en sådan ordning. En anledning till att uppgifter ska kommuniceras är just att den försäkrade ska kunna lämna synpunkter på underlaget innan beslut fattas, så att beslutet grundar sig på rätt uppgifter. Det framstår varken som effektivt eller rättssäkert med en sådan ordning.

Vi tolkar att utredningens skäl för att undanta SGI-beslut från kommunikationsskyldigheten beror på att det annars blir svårt att genomföra förslaget om historisk inkomst som ska grunda sig på underlag som inhämtas från Skatteverket. Det kan också bero på att det annars kan bli svårt att automatisera handläggningen. Däremot beskrivs inte hur stor andel av besluten som skulle kunna undantas från kravet på kommunikering eftersom besluten kan ses som fullt bifall (prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 311). Utredningen beskriver inte heller problemen med dagens regler om kommunikationsskyldighet i förhållande till utredningens förslag. Det saknas också en redogörelse för hur Försäkringskassan hanterar SGI-beslut i dag utifrån kommunikationsskyldigheten.

Sammantaget innebär det att det utifrån vad som framgår av betänkandet inte går att ta ställning till hur stora de positiva konsekvenserna skulle bli av förslaget i form av hur många beslut Försäkringskassan faktiskt skulle undvika en kommunikering i. Därmed kan vi inte väga dessa konsekvenser mot de långtgående negativa konsekvenserna för rättssäkerheten som kan bli följden. ISF menar att ett så ingripande undantag från en så central princip som kommunikationsskyldighet måste vara välmotiverad.

Övergångsreglerna är ett exempel på bristande trygghet och förutsebarhet

Enligt utredningen ska de nya bestämmelserna tillämpas även på ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. För de försäkrade vars SGI omfattas av SGI-skydd enligt de äldre bestämmelserna och har inkomst av anställning ska SGI kunna beräknas utifrån att SGI:n motsvarar en fiktiv historisk inkomst perioden januari–december 2025. De försäkrade vars skyddade SGI baserats på annat förvärvsarbete ska i stället kunna få sin nya SGI beräknad på fiktiva historiska inkomster utifrån att den skyddade SGI:n motsvarar årsinkomsterna 2023–2025.

Skälen för utredningens förslag till övergångsregler är kortfattade och det är svårt att förutse och överblicka konsekvenserna av dem. Vid en så stor strukturförändring av SGI-systemet som utredningen föreslår behöver övergångsbestämmelserna vara noggrant övervägda och utförligt beskrivna. Annars kan personer hamna i kläm mellan det tidigare systemet och det nya, vilket minskar både trygghet och förutsebarhet. Detta är särskilt viktigt eftersom rätten till och storleken på en förmån påverkas av vilken SGI en person har. Nedan ger vi några exempel där vi ser att det är oklart och svårt att förstå hur övergångsbestämmelserna och de nya reglerna ska tillämpas.

Vi ser att en konsekvens av hur övergångsbestämmelsen är utformad är att det endast är den som har en pågående ersättning eller på annat sätt omfattas av ett SGI-skydd den 1 januari 2026 som kan få en historisk fiktiv inkomst beräknad för perioden januari–december 2025. En person som till exempel ansöker om sjukpenning senare än januari 2026 kan inte få en historisk fiktiv inkomst beräknad, om hen tidigare under en del av 2025 haft sjukpenning. I skälen för förslaget finns till exempel inte beskrivet hur en historisk SGI ska beräknas i en sådan situation.

Vi anser även att övergångsbestämmelserna till exempel inte tillräckligt väl beskriver hur en SGI ska beräknas för personer som har en vilande SGI vid exempelvis studier, sjukersättning, aktivitetsersättning eller livränta. Det är särskilt svårt att förstå hur övergångsreglerna ska tillämpas om till exempel aktivitetsersättningen upphör senare än januari 2026. Detta eftersom övergångsbestämmelserna endast ger en möjlighet att beräkna en historisk inkomst av fiktiva inkomster under perioden januari–december 2025. Utredningen har ett förslag (avsnitt 10.2.2.) om hur historisk inkomst ska beräknas för de försäkrade som tidigare har fått aktivitetsersättning, sjukersättning och livränta. Men det förslaget förklarar endast hur en SGI ska hanteras framöver för de försäkrade som har dessa ersättningar. Det är därför svårt att förutse vilka konsekvenser som övergångsreglerna får för personer som har en vilande SGI.

Vi ser också att det kan uppstå problem för vissa grupper som vid ikraftträdandet den 1 januari 2026 har ett SGI-skydd enligt nuvarande regler. Det gäller till exempel för arbetslösa, men som inte söker ersättning i januari 2026 utan vid senare tillfälle. Enligt nuvarande regelverk kan arbetslösa skydda sin SGI genom att bland annat vara aktivt arbets sökande hos Arbetsförmedlingen, men utifrån de nya reglerna kommer det krävas att de får en ersättning utbetald. En arbetslös persons SGI kan därför komma att påverkas väsentligt av de nya reglerna om de inte från och med 1 januari 2026 tar ut ersättning. Någon beskrivning av vilka problem som kan uppkomma till följd av de övergångsregler som utredningen föreslår finns inte i betänkandet.

Konsekvenserna för jämställdhet beskrivs inte i tillräcklig utsträckning

I direktiven anges att utredningen särskilt ska bedöma förslagets konsekvenser för det jämställdhetspolitiska målet och relevanta delmål, främst ekonomisk jämställdhet. Utredningen har till viss del beskrivit de ekonomiska utfallen för kvinnor och män (detta kommenterar vi under rubriken ekonomiska konsekvenser). Men utredningen beskriver så vitt vi kan se inte några konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten i övrigt eller för något av de övriga jämställdhetspolitiska delmålen.

Utredningen konstaterar att det finns relativt stora skillnader i uttag av socialförsäkringarna mellan könen. Men utredning menar att förslag som

direkt påverkar denna snedfördelning inte har rymts inom uppdraget som enligt utredningen främst handlar om att fastställa SGI på ett nytt och bättre sätt. ISF menar i stället att det kan finnas många aspekter av ett nytt regelverk för SGI som kan beröra flera av de jämställdhetspolitiska delmålen.

Ett exempel på jämställdhetspolitiska konsekvenser som skulle behöva belysas är SGI-skyddet. Både enligt nuvarande regelverk och utredningens förslag kan föräldrar skydda sin SGI utan att ta ut föräldrapenning under barnets första levnadsår. Med nuvarande regler är en förälders SGI, efter att barnet fyllt ett år, endast skyddad om uttaget av föräldrapenning motsvarar antalet dagar som föräldern skulle ha arbetat, vanligen fem dagar i veckan. Den nuvarande 12-månadersregeln för SGI-skyddet kan påverka kvinnors och mäns obetalda föräldraledighet (se ISF, *Vilka föräldrar använder obetald föräldraledighet?* Rapport 2023:11). Den obetalda föräldraledigheten har direkt påverkan på det jämställdhetspolitiska delmålet om jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbete. Men det påverkar även den ekonomiska jämställdheten i form av bland annat löneutveckling och pension.

Både kvinnor och män tar ut mest obetald ledighet under barnets första år, men kvinnor tar ut mycket mer obetald ledighet än män. Kvinnor varvar i större utsträckning föräldrapenning med obetald föräldraledighet under barnets första år. Män tar vanligtvis ut större delen av sin föräldrapenning efter att barnet fyllt ett år. Därmed har män inte samma möjlighet att varva betald och obetald föräldraledighet utan att riskera att nollställa sin SGI. Ett förslag om att behålla detta SGI-skydd bör rimligen föregås av en analys av vilka jämställdhetspolitiska konsekvenser som förslaget kan få.

Dessutom innebär utredningens förslag att obetald ledighet efter första året bara kommer påverka den försäkrades SGI gradvis. Det skulle kunna öka möjligheten att använda obetald ledighet även efter att barnet fyllt ett år. Därmed skulle mäns möjlighet att varva betald och obetald föräldraledighet öka eftersom män generellt sett är föräldralediga senare än kvinnor. Men eftersom kvinnor även efter första året tar ut mer föräldraledighet och föräldrapenning än män kan det ändå vara mer sannolikt att det utökade SGI-skyddet kommer förstärka ojämställdheten i den obetalda ledigheten mellan kvinnor och män genom att kvinnor tar ut ännu mer obetald ledighet än i nuläget.

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen och bedömningarna är inte tillräckligt utredda

ISF förstår att de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är svåra att uppskatta. Men dels beskrivs inte den osäkerhet som kan finnas i uppskattningarna tillräckligt väl, dels innebär utredningens beskrivning av de bedömningar som utredningen gjort att de ekonomiska konsekvenserna är svåra att värdera.

Framför allt är det svårt att utläsa vad konsekvenserna blir för olika grupper utifrån vissa av de beräkningar som utredningen beskriver. Utredningen konstaterar att 12 procent vinner på förslaget och 7 procent förlorar på förslaget (betänkandet s. 474), men ISF kan inte utläsa under vilka situationer och varför vissa grupper förlorar mer än andra. Som exempel redovisar utredningen att kvinnor som vinner på förslaget får något högre disponibel inkomst jämfört med män, men att kvinnor som förlorar på förslaget i genomsnitt får lägre disponibel inkomst än män. Vi kan inte utläsa vilka konsekvenserna blir för kvinnor och män som helhet eller hur stort problem det exempelvis är att kvinnor som förlorar på förslagen drabbas hårdare än män.

Utredningen beräknar att förslagen om förändrat SGI-skydd för arbetslösa ger en total besparing ca 70 miljoner kronor (betänkandet s. 462), men redovisar i kostnadsberäkningen för staten i stället en kostnad på ca 50 miljoner för arbetslösa (betänkandet s. 469). Vi har svårt att avgöra om det blivit fel i beräkningen eller om det är avsnitt som saknas i konsekvensanalysen.

Det är svårt att förutse vilka effekter de nya skyddsreglerna, den nya kvalificeringen och beräkning av historiska inkomster kommer få på inflödet till förmåner vars ersättning grundar sig på SGI. Utredningen gör i sin konsekvensanalys en uppskattning av antalet personer som potentiellt skulle få en SGI och som söker en förmån med utredningens förslag jämfört med dagens system. Utredningen använder uppgifter om antal nollbeslut för 2015 och uppskattar att runt 24 000 personer fler skulle få en SGI med deras förslag jämfört med dagens system. Vi saknar en problembeskrivning av hur osäker denna uppskattning faktiskt är. Sedan 2015 har dagens SGI-skydd utvecklats vilket skulle kunna tala för att skyddet är bättre i dag än 2015. Å andra sidan kan uppskattningen med hjälp av antal nollbeslut också vara en underskattning, då måttet bara tar hänsyn till de nollklassade personer som faktiskt söker sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning. Vi vet helt enkelt inte hur många det är som inte söker med dagens system, men som kommer söka till exempel sjukpenning om de får en SGI. Som vi också tidigare nämnt kan inflödet öka till socialförsäkringen när den historiska inkomsten är så pass mycket högre än den aktuella inkomsten att vissa försäkrade kan tjäna mer på att ta ut föräldrapenning eller få sjukpenning än via lön på deras arbete.

ISF saknar också ett resonemang om de potentiella beteendeförändringar som kan tillkomma när man går över från ett system där SGI är helt skyddad eller inte alls till det skydd som utredningen föreslår där SGI minskar successivt. Dagens SGI-systemet kan skapa incitament att behålla sitt skydd, genom att till exempel stå till arbetsmarknadens förfogande efter en period med sjukpenning (25 dagar), eller att ta ut minst 5 dagar med föräldrapenning efter barnet fyllt 1 år. Även om samma slags situationer inte skyddas med utredningens förslag, blir konsekvenserna för personen avsevärt mindre ifall man inte uppfyller kraven. Det kan påverka

de försäkrades vilja att exempelvis söka arbete, vilket kan innebära att statens kostnader blir högre än vad utredningen anger.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Ossian von Friesen har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Linda Capretti, Jens Karlsson och Albin Palmqvist deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson samt enhetscheferna Sofie Cedstrand, Dan Ljungberg, Måns Nerman och Elin Sundberg deltagit.

Eva-Lo Ighe

Ossian von Friesen