



Ref

Egenföretagares sjukpenning, mm

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden



SOU 1983:48

Slutbetänkande av sjukpenningkommittén

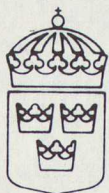


Egenföretagares sjukpenning, mm



SOU 1983:48

Slutbetänkande av sjukpenningkommittén



Statens offentliga utredningar

1983:48

Socialdepartementet

Egenföretagares sjukpenning, m m

Slutbetänkande av sjukpenningkommittén
Stockholm 1983

Omslag Siv Asplund

Jernström offsettryck AB

ISBN 91-38-07751-5

ISSN 0375-250X

LiberTryck Stockholm 1983 290700

Till statsrådet och chefen för socialdepartementet

Sjukpenningkommittén tillsattes efter bemyndigande av regeringen den 29 juni 1978. Kommittén har under arbetet med föreliggande betänkande haft följande sammansättning: f. d. presidenten i försäkringsöverdomstolen Liss Granqvist, ordförande, riksdagsledamoten Gösta Andersson, direktören Gunnel Arrbäck, direktören i Svenska Arbetsgivareföreningen Ulf Berggren, riksdagsledamoten Doris Håvik, ombudsmannen i försäkringstjänstemannaförbundet Carl-Eric Kjerstensson (fr. o. m. den 16 september 1982), riksdagsledamoten Gullan Lindblad, utredningssekreteraren i SACO/SR Sara Lönnerblad (t. o. m. den 15 augusti 1982), riksdagsledamoten Christer Nilsson, ombudsmannen i Svenska Industrijänstemannaförbundet Marian Oxelberg (avliden den 15 april 1982), utredningschefen hos Sveriges Tandläkareförbund Stefan Saläng (fr. o. m. den 16 augusti 1982) och ombudsmannen i Landsorganisationen i Sverige Håkan Walander.

Som sakkunniga har medverkat konsulenten hos Lantbrukarnas riksförbund Ulla Backman, sektionschefen i Svenska Kommunförbundet Hans Horn af Rantzien, departementssekreteraren i finansdepartementet Gert Jönsson och departementsrådet i socialdepartementet Gustav Jönsson.

Som experter har medverkat sektionschefen vid Norrbottens läns allmänna försäkringskassa Gerd Brännmark, byråchefen i riksförsäkringsverket Einar Edvardsson, avdelningsdirektören i riksförsäkringsverket Ola Rylander, byråchefen i riksförsäkringsverket Göran Smedmark samt bitr. direktören i Svenska Arbetsgivareföreningen Inge Svensson.

Sekreterare åt kommittén har varit hovrättsfiskalerna Göran Thoreson och Krister Thelin.

Huvuddelen av kommitténs beräkningar har utförts av Rylander.

Kommittén har tidigare avlämnat betänkandet (SOU 1981:22) Sjuksättningsfrågor.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande Egenföretagares sjukpenning, m. m. I betänkandet redovisar kommittén de återstående delarna av sitt utredningsuppdrag, nämligen egenföretagares sjukpenningförsäkring, frågan om retroaktivt sjukpenningtillägg samt vissa övriga frågor, däribland hemmamakeförsäkringen och den frivilliga sjukpenningförsäkringen för hemmamar och studerande.

Ledamöterna Andersson, Arrbäck, Berggren, Lindblad och Saläng har avgivit reservationer rörande vissa delar av betänkandet.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Andersson, Arrbäck, Berggren och Lindblad samt av sakkunniga Backman och experten Svensson.

Kommitténs arbete är härmed avslutat.

Stockholm i september 1983

Liss Granqvist

Gösta Andersson

Gunnel Arrbäck

Ulf Berggren

Doris Håvik

Carl-Eric Kjerstensson

Gullan Lindblad

Christer Nilsson

Stefan Saläng

Håkan Walander

*/Göran Thoresson
Krister Thelin*

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	13
<i>Sammanfattning</i>	15
I EGENFÖRETAGARES FRAMTIDA SJUKPENNING- FÖRSÄKRING	23
1 <i>Inledning</i>	23
2 <i>Direktiven</i>	24
3 <i>Gällande rätt</i>	26
3.1 <i>Beräkning av sjukpenninggrundande inkomst</i>	26
3.2 <i>Karenstid</i>	28
3.3 <i>Avgiftsregler</i>	29
3.3.1 <i>Allmänt om socialförsäkringsavgifter</i>	29
3.3.2 <i>Arbetsgivaravgift</i>	29
3.3.3 <i>Egenavgift</i>	30
3.3.4 <i>Debitering och uppbörd</i>	30
4 <i>Bakgrund till nuvarande regler</i>	32
5 <i>Frågans tidigare behandling</i>	35
6 <i>Egenföretagares sjukförsäkringsskydd utanför den allmänna försäkringen</i>	37
6.1 <i>Lantbrukarnas trygghetspaket</i>	37
6.1.1 <i>Gemensamma bestämmelser</i>	37
6.1.2 <i>Avtalsgruppsjukförsäkring (AGS)</i>	38
6.1.3 <i>Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA)</i>	38
6.2 <i>LRF:s ersättarförsäkring</i>	39
6.3 <i>Avbyttjänst</i>	40
6.4 <i>Avbrottsförsäkring</i>	41
7 <i>Vissa utländska jämförelser</i>	43
7.1 <i>Danmark</i>	43
7.2 <i>Finland</i>	44
7.3 <i>Norge</i>	45

8	<i>Allmänna överväganden</i>	47
8.1	Gruppen egenföretagare	47
8.2	Tillämpningen och verkningarna av nuvarande regler	49
8.3	Utgångspunkter vid bedömningen	51
8.3.1	Sjukpenningförsäkringens syfte	52
8.3.2	Egenföretagares sjukpenningskydd	52
	Allmänt	52
	Inkomstberäkningen	54
	Förhållandet mellan avgift och förmån	56
8.3.3	Principen om förbud mot överförsäkring	56
8.3.4	Sammanfattning	58
9	<i>Olika alternativ till en förändrad försäkring</i>	60
9.1	Försäkring för inkomstbortfall	60
9.1.1	Olika alternativ i en obligatorisk försäkring	60
9.1.2	Olika alternativ i en frivillig försäkring	61
9.2	Försäkring för annat än inkomstbortfall	61
9.3	Förhållandet mellan avgift och förmån m. m.	61
10	<i>Inkomstbortfalls- eller behovsprincip</i>	62
11	<i>Beräkning av inkomstbortfall</i>	66
11.1	Allmänt	66
11.2	SGI grundad på taxerad inkomst	67
	Fördelar	68
	Nackdelar	68
11.3	SGI grundad på en justerad taxerad inkomst	70
11.4	SGI grundad på en jämförelseinkomst	73
11.4.1	Jämförelsegrupp	74
11.4.2	Normgivning för bestämmande av SGI	75
	Nuvarande förhållanden	75
	Normgivning i ett alternativ med jämförelselön	76
11.4.3	Jämförelselön för vissa grupper	78
11.4.4	Tillämpning på lokal nivå	80
11.4.5	Arbetstiden som faktor	80
	Bestämmande av arbetstiden	81
	Gränser för arbetstiden	81
11.4.6	Nedre inkomstgräns	83
	Bakgrunden till nuvarande inkomstgräns	84
	Nedre gräns i ett alternativ med jämförelselön	85
	Blandade inkomster	88
11.4.7	Försäkringskassans kontroll m. m.	90
11.4.8	Vissa effekter av ett alternativ med jämförelselön på andra delar av socialförsäkringen	91
	Inledning	91
	Förtidspensioneringen	92
	Arbetsskadeförsäkringen	93
	Föräldraförsäkringen	94
	Övriga socialförsäkringsförmåner	95

11.4.9	Sjukförsäkringsavgift för egenföretagare i en ordning med jämförelselön	96
11.4.10	Kostnadseffekter vid ett alternativ med jämförelselön	100
11.4.11	Sammanfattning av ett alternativ med jämförelselön	101
11.5	Bedömning av alternativet med jämförelselön	101
11.6	En smidigare tillämpning av dagens ordning m. m. Karens	102 106
12	<i>Obligatorisk eller frivillig försäkring</i>	107
	Bakgrund	107
	Fördelar med en frivillig försäkring	108
	Nackdelar med en frivillig försäkring	108
13	<i>Samlad bedömning</i>	110

BILAGOR

Bilaga I:1	<i>Beräknade årslöner 1981 för vissa arbetare och tjänstemän</i>	113
Bilaga I:2	<i>Skattade årslöner 1981</i>	115
Bilaga I:3	<i>Antals- och beloppsuppgifter rörande SGI-beroende dagarsättningar m. m.</i>	117
Bilaga I:4	<i>Kostnadsberäkningar m. m.</i>	119
Bilaga I:5	<i>Ökade förtidspensionskostnader vid ändrad SGI</i>	125
Bilaga I:6	<i>Beräkning av administrativa kostnader för bestämning av SGI för egenföretagare i ett alternativ med jämförelselön</i>	127
Bilaga I:7	<i>Exempel på tillämpning av alternativet med jämförelselön</i>	129
Bilaga I:8	<i>Administrativa konsekvenser av en smidigare tillämpning av dagens ordning</i>	139
Bilaga I:9	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	141
II	RETROAKTIVT SJUKPENNINGTILLÄGG	147
1	<i>Inledning</i>	147
2	<i>Direktiven m. m.</i>	148

3	<i>Gällande rätt</i>	150
4	<i>Sjuklön</i>	152
5	<i>Frågans tidigare behandling</i>	153
5.1	Sjukpenningutredningen m. m.	153
5.2	Riksdagsmotioner	154
5.3	Riksförsäkringsverkets förslag om tillägg till sjukpenning vid retroaktiv lön m. m.	156
	5.3.1 Inledning	156
	5.3.2 Allmänna överväganden	156
	5.3.3 Förslaget	156
	5.3.4 Kostnader	157
	5.3.5 Remissyttrandena	158
6	<i>Avtalsförhandlingar m. m.</i>	159
7	<i>Omfattningen av dem som berörs</i>	161
8	<i>Skiss till en lösning inom den allmänna försäkringens ram</i> ..	163
8.1	Berättigade till retroaktivt sjukpenningtillägg	163
	8.1.1 Arbetstagargrupper	163
	8.1.2 Uppdragstagare	164
	8.1.3 Egenföretagare	164
	8.1.4 Sjuklöneberättigade arbetstagare	164
8.2	Ersättningsens utformning	165
8.3	Ersättningsperioden	166
8.4	Engångsbelopp	168
8.5	Krav på inkomstförlust	169
8.6	Sjukpenningtilläggets beräkning	170
8.7	Begränsningsregler	171
8.8	Anhängiggörande och utbetalning	172
8.9	Kostnader och administration	173
	8.9.1 Kostnader	173
	8.9.2 Administration	174
8.10	Sammanfattning av skiss till retroaktivt sjukpenningtillägg ..	175
9	<i>Samlad bedömning</i>	177

BILAGOR

Bilaga II:1	<i>Exempel på retroaktivitetsbestämmelser på förbunds-nivå</i>	179
Bilaga II:2	<i>Exempel på retroaktivitetens effekter i några antagna sjukfall</i>	183

Bilaga II:3	<i>Kostnadsberäkning av tillägg till sjukpenning m. m. vid retroaktiv lön.</i>	187
Bilaga II:4	<i>Administrativa effekter</i>	189
Bilaga II:5	<i>Särskilt yttrande</i>	193
III	ÖVRIGA FRÅGOR	195
1	<i>Hemmamakeförsäkringen och den frivilliga sjukpenningförsäkringen för hemmamakar och studerande</i>	195
1.1	Hemmamakeförsäkringen	195
1.1.1	Inledning	195
1.1.2	Gällande bestämmelser	195
1.1.3	Bakgrund till nuvarande ordning	196
1.1.4	Väckta frågor	197
	Försäkringens omfattning	197
	Sjukpenningens storlek	198
1.2	Frivillig sjukpenningförsäkring för hemmamakar och studerande	198
1.2.1	Inledning	198
1.2.2	Gällande bestämmelser	199
	Allmänt	199
	Finansiering av försäkringen	200
	Antal frivilligt försäkrade	201
	Administration	201
1.2.3	Väckta frågor	202
	Begreppet god hälsa	202
	Ersättnings storlek	203
	Omfattningen för studerande	204
	Frivillig försäkring utan karenstid	204
1.3	Överväganden	205
1.3.1	Behov av en hemmamakeförsäkring	205
1.3.2	Frivillig försäkring	206
	Omfattning	206
	Ersättnings storlek	207
	Karenstid	208
	Begreppet god hälsa	208
	Skatteplikt	208
	Kostnader och administration m. m.	208
2	<i>Sjukpenning för arbetslösa och beredskapsarbetare</i>	211
2.1	Inledning	211
2.2	Sjukpenning för arbetslösa	211
2.2.1	Nuvarande bestämmelser	211
2.2.2	Bakgrund till frågans väckande	212
2.2.3	Överväganden	213

2.3	Sjukpenning för beredskapsarbetare	214
2.3.1	Beredskapsarbetare	214
2.3.2	Sjukpenningens bestämmande för beredskapsarbete	216
2.3.3	Bakgrund till frågans väckande	216
2.3.4	Överväganden	217
3	<i>Sjukpenninggrundande inkomst för elever som genomgår grundutbildning för vuxna</i>	219
3.1	Inledning	219
3.2	Grundutbildning för vuxna	219
3.2.1	Bakgrund och syfte	219
3.2.2	Omfattning av verksamheten	220
3.3	Studieförmåner vid grundvuxutbildning	221
3.4	SGI för vuxenstuderande	222
3.5	Studieavbrott inom grundvux	222
3.6	Komvux-utredningen	223
3.7	Studiestödsutredningen	224
3.8	Centrala studiestödsnämndens behandling av frågan	224
3.9	Överväganden och förslag	225
4	<i>Halv och fjärdedels sjukpenning</i>	227
4.1	Inledning	227
4.2	Gällande bestämmelser	227
4.3	Halv sjukpenning	228
4.4	En fjärdedels sjukpenning	228
4.5	Överväganden	228
	Nedsättning av arbetsförmågan	228
	Sjukdomsbegreppet	230
4.6	Samlad bedömning	231
5	<i>Sjukpenning vid läkarbesök m. m.</i>	232
5.1	Inledning	232
5.2	Gällande bestämmelser	232
5.3	Bakgrund till frågans väckande m. m.	233
5.4	Överväganden	235
6	<i>Uppgiftsskyldighet rörande arbetsanställning</i>	237
6.1	Inledning	237
6.2	Gällande bestämmelser	237
6.3	Bakgrund till frågans väckande	238
6.4	Överväganden	238

BILAGOR

Bilaga III:1	<i>Förslag till ny hemmamekeförsäkring. Kostnads-</i> <i>kalkyl</i>	241
--------------	--	-----

Bilaga III:2	<i>Utkast till lagändringar och specialmotivering</i>	243
Bilaga III:3	<i>Ökade sjukpenningkostnader för det fall SGI får behållas för elever som genomgår grundutbildning för vuxna</i>	251
Bilaga III:4	<i>Utkast till lagändring</i>	253
Bilaga III:5	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	255

Blaga III: Linear algebraic methods
Blaga III: Linear algebraic methods
Blaga III: Linear algebraic methods

Blaga III: Linear algebraic methods
Blaga III: Linear algebraic methods

201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

Förkortningar

A-inkomst	inkomst av anställning
ADB	automatisk databehandling
AFL	lagen (1962:381) om allmän försäkring
AGS	avtalsgruppsjukförsäkring
AMF	arbetsmarknadsförsäkringar
AMS	arbetsmarknadsstyrelsen
AST	allmänt avlöningsavtal för statligt anställda och vissa andra tjänstemän
ATP	allmän tilläggspension
AU	arbetsmarknadsutskottet
B-inkomst	inkomst av annat förvärvsarbete än anställning
BNT	befattningsnomenklatur för tjänstemän
CSN	centrala studiestödsnämnden
FAL	lagen (1927:77) om försäkringsavtal
FD	försäkringsdomstolen
FÖD	försäkringsöverdomstolen
GLA	grupplivförsäkring genom avtal
KAS	kontant arbetsmarknadsstöd
LAF	lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
LO	Landsorganisationen i Sverige
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
LSP	lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd
PGI	pensionsgrundande inkomst
PTK	Privattjänstemannakartellen
prop.	proposition
RFFS	riksförsäkringsverkets författningssamling
RFV	riksförsäkringsverket
rskr.	riksdagskrivelse
RSV	riksskatteverket
SACO/SR	Centralorganisationen SACO/SR
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SALF	Sveriges Arbetsledareförbund
SCB	statistiska centralbyrån
SfU	socialförsäkringsutskottet
SFS	Svensk författningssamling
	Sveriges förenade studentkårer
SIF	Svenska Industritjänstemannaförbundet

SGI	sjukpenninggrundande inkomst
SNI	svensk standard för näringsgrensindelning
SOU	statens offentliga utredningar
SPT	sjukpenningtillägg
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TFA	trygghetsförsäkring vid arbetsskada

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar sjukpenningkommittén de återstående delarna av sitt utredningsuppdrag, nämligen egenföretagares sjukpenningförsäkring, frågan om retroaktivt sjukpenningtillägg och vissa övriga frågor, däribland hemmamakeförsäkringen och den frivilliga sjukpenningförsäkringen för hemmakar och studerande.

Egenföretagares framtida sjukpenningförsäkring (avdelning I)

Mot bakgrund av de brister som påtalats beträffande den nuvarande sjukpenningförsäkringen för egenföretagare har kommittén övervägt olika alternativ till ändring i sjukpenningsskyddet för denna grupp. Därvid har kommittén strävat efter att finna den lämpligaste lösningen inom ramen för en obligatorisk försäkring för inkomstbortfall och med en i förväg registrerad sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

En del av kritiken mot den nuvarande ordningen tar sikte på det olämpliga i att låta den taxerade inkomsten utgöra SGI vid inkomstberäkningen. Kommittén har funnit att en enbart på den taxerade inkomsten gjord beräkning inte ger ett rättvisande resultat i alla fall. Det har inte heller visat sig vara möjligt att vid beräkningen av SGI på ett konsekvent sätt justera den taxerade inkomsten så att den bättre svarar mot sjukpenningförsäkringens behov.

Kommittén har vidare prövat och utförligt redovisat alternativet att framgent låta SGI för egenföretagare enbart fastställas efter en jämförelse med vad motsvarande kategori anställda har i årsinkomst. Detta alternativ är dock förenat med nackdelar. Det kan vara svårt att i de olika fallen finna en passande jämförelseinkomst. Systemet kan med den grad av schablonisering som blir nödvändig också uppfattas såsom stelbent. För försäkringskassan kan det vidare uppstå nya bedömnings- och kontrollsvårigheter, t. ex. beträffande omfattningen av den försäkrades förvärvsarbete. Ett system med jämförelseinkomst medför vidare inte någon enkel lösning ifråga om avgiftens beräkning. Härtill kommer att konsekvenserna för pensionsförsäkringen och övriga delar av socialförsäkringssystemet är svåra att överblicka. Detta är allvarligt då det försvårar möjligheten att göra beräkningar rörande kostnadsutfallet av

en sådan skisserad ordning. Eftersom kommittén avvisar tanken på en långtgående central styrning för att tillgodose behovet av enhetlighet i tillämpningen, kommer även med den skisserade ordningen framgent att finnas fall, vilka kan uppfattas såsom resultat av en skiftande eller oriktig tillämpning.

I fråga om avgifternas beräkning har kommittén inte funnit det möjligt att tillmötesgå kritiken mot det bristande sambandet mellan avgift och förmån i sjukpenningförsäkringen. Kommittén har inte ansett sig kunna gå emot den utveckling som på senare år ägt rum på detta område och som senast kommit till uttryck i den nya socialavgiftslagen. Även med en ny ordning för sjukpenningens fastställande skulle således avgift till en del komma att få beräknas på ett underlag som inte grundar någon rätt till förmån.

De lösningar kommittén funnit vara mest lämpliga ryms inom det nuvarande regelsystemet. Ett bättre utnyttjande av de nuvarande bestämmelserna kan avhjälpa en del av de skevheter som finns i dag. Genom att ta hänsyn till de möjligheter som redan står till buds torde det i många fall gå att få en smidigare och mera rättvisande tillämpning. Det gäller t. ex. möjligheten att vid beräkningen av SGI justera den taxerade inkomsten med hänsyn till vissa avdrag och möjligheten att i stället lägga en jämförelselön till grund för SGI i fall av uppbyggnad av en rörelse eller fall av stark skuldbelastning av densamma. Denna mera flexibla tillämpning skulle kunna åstadkommas genom den ökade information om och utbildning i gällande bestämmelser, som påbörjades för något år sedan, liksom att ärendena beredes med grundlighet och omsorg.

En sådan ändring av tillämpningen inom ramen för det bestående kan medföra vissa kostnadsökningar, om den leder till en genomsnittligt sett högre SGI för egenföretagare. Dessa kostnadsökningar torde emellertid vara att betrakta på samma sätt som t. ex. de naturliga ökningarna som kan uppstå som en följd av en utveckling i praxis eller en ökning av sjukfrånvaron. De torde därför inte stå i strid med de av regeringen utfärdade besparingsdirektiv som kommittén haft att iakttaga.

Då de lösningar som ryms inom ramen för den obligatoriska försäkringen likväl inte är helt utan komplikationer, skulle det naturligtvis kunna övervägas att låta egenföretagarnas sjukpenningsskydd lösas genom någon form av frivillig försäkring. Kommittén har också prövat denna möjlighet men funnit den olämplig. Faran med ett skydd, som inte till alla delar är obligatoriskt och alltså inte omfattar alla, är att vissa väljer att stå utanför, antingen för att de menar sig inte ha något behov därav eller för att de inte vill betala kostnaderna därför. Vidare är att märka att sjukpenningförsäkringen är en integrerad del av ett större socialförsäkringsrättsligt system och en frikoppling från en del leder till samordningssvårigheter med övriga delar. Eftersom egenföretagarna ingår i det obligatoriska systemet i övrigt, kan de inte brytas ut utan att detta får allvarliga följder. Därför bör enligt kommitténs mening en lösning med en frivillig försäkring inte väljas, utan en framtida sjukpenningförsäkring för egenföretagare bör i stället återfinnas i en förbättrad tillämpning av det bestående allomfattande systemet.

Retroaktivt sjukpenningtillägg (avdelning II)

Försäkringens sjukpenning höjs inte för gången tid i samband med kollektivavtal som innefattar retroaktiv löneökning. Den som har sjuklön får dock vanligen retroaktivt lönetillägg. I direktiven påpekas att försäkringsreglerna därför kan uppfattas som ogynnsamma av dem som inte har sjuklön. De som berörs är ca 60 procent av landets löntagare eller 2,3 milj. Frågan om sjukpenningtillägg vid lönehöjningar med retroaktivt verkan har främst sin betydelse för löntagargrupperna inom SAF/LO-området, eftersom sjuklön saknas för dessa grupper.

Kommittén har prövat möjligheten att inom den allmänna försäkringens ram ge de berörda grupperna kompensation genom ett i efterhand utgående sjukpenningtillägg. Den skiss som kommittén utarbetat visar emellertid att ett sådant ersättningssystem skulle bli mycket komplicerat. Anledningen härtill är att det för sjukpenningtilläggets beräkning är nödvändigt att ta hänsyn till de mångskiftande löneavtal som förekommer på arbetsmarknaden och den variation av villkor för retroaktiviteten som intagits däri. Kommittén, som strävat efter att finna enkla och schablonartade lösningar, har bedömt att avtalen även framdeles kan komma att bli mycket komplicerade.

Kommittén anser inte att man helt kan överlämna åt försäkringsadministrationen att vid en framtida eventuell tillämpning söka finna de rätta tekniska lösningarna på konstruktionen med sjukpenningtillägg. Kommittén har därför ingående redovisat de möjligheter som då stått till buds och angivit de alternativ som förefallit minst komplicerade.

Den utarbetade skissen förutsätter att försäkringskassornas administration tillföres betydande resurser. En komplikation i detta hänseende är att den administrativa belastningen inte blir jämnt fördelad över året utan kommer att vara koncentrerad i anslutning till tidpunkterna för de kollektiva löneavtalens slutande. Handläggningen av ett eventuellt sjukpenningtillägg torde vidare kräva stora kunskaper hos försäkringskassornas befattningshavare, varför de arbetstoppar som kan förutses inte enbart skulle kunna bemästras genom anlitan av extra personal eller omprioriteringar inom den nuvarande ramen.

Det har i diskussionen kring införandet av ett retroaktivt sjukpenningtillägg hävdats, att de utgiftsökningar detta leder till inte innebär några verkliga kostnadsökningar för den allmänna sjukförsäkringen och att det i dagens system finns ett visst övertag på avgiftssidan. Den framlagda skissen innebär emellertid i realiteten en utvidgning av sjukförsäkringsförmånerna för vissa grupper försäkrade vilket leder till ökade utgifter för den allmänna sjukförsäkringen, vilket i sin tur inte låter sig förena med de nyssnämnda besparingsdirektiven.

Endast under förutsättning att en kostnadskrävande reform kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar eller omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet kan reformen förordas. Några sådana motsvarande besparingar har kommittén inte funnit det möjligt att föreslå.

Det är enligt kommitténs mening önskvärt att de avtalslutande parterna på arbetsmarknaden i framtiden beaktar denna fråga och att

avtalen så långt möjligt utformas så, att eventuella retroaktiva ersättningar tillfaller även dem som varit frånvarande på grund av sjukdom under någon del av retroaktivtiden. Kommittén anser att frågan kan böra prövas på nytt, sedan de ekonomiska förutsättningarna härför förbättrats och ytterligare erfarenheter från arbetsmarknaden av hithörande problem kunnat vinnas.

Övriga frågor (avdelning III)

Hemmamakeförsäkringen och den frivilliga sjukpenningförsäkringen för hemmamakar och studerande (kap.1)

Kommittén har gjort en översyn av den nuvarande hemmamakeförsäkringen och den frivilliga sjukpenningförsäkringen för hemmamakar och studerande. De som i dag är obligatoriskt hemmamakeförsäkrade, dvs. vissa sammanboende som har en årsinkomst som understiger 6 000 kr och är berättigade till en skattefri sjukpenning på 8 kr per dag, utgör drygt 300 000. Dessa samt de som är studerande har möjlighet att frivilligt försäkra sig för erhållande av en skattefri sjukpenning på högst 20 kr per dag eller för ett skattefritt sjukpenningtillägg på högst skillnaden mellan detta belopp och den obligatoriska sjukpenning på grund av förvärvsarbete som de kan ha. Vid 1982 års utgång var ca 40 000 hemmamakar och ca 4 000 studerande frivilligt försäkrade. Antalet har minskat med 14–19 % årligen sedan år 1975.

Kommittén har funnit att hemmamakeförsäkringen utgör ett udda inslag i sjukpenningförsäkringen därigenom att syftet med den inte är att, såsom i sjukpenningförsäkringen i övrigt, ersätta något inkomstbortfall. Den har ursprungligen avsetts att vara ett bidrag för att täcka de kostnadsökningar som kunde uppstå därigenom att den hemarbetande maken, oftast kvinnan, på grund av sjukdom inte kunde utföra de vanliga sysslorna i hemmet. Tanken har emellertid inte varit att försäkringen helt skulle täcka kostnaderna för t. ex. lejd hemhjälp eller barnpassning.

Antalet hemmamakeförsäkrade har mer än halverats på tio år; år 1973 fanns drygt 700 000. Samhällets barnomsorg har vidare kraftigt byggts ut. Efterfrågan på och därigenom tillgången till den hemhjälp, vars förekomst kan sägas ha varit en förutsättning för det ursprungliga ändamålet med hemmamakeförsäkring, har gått ned mycket starkt och torde på många håll vara närmast obefintlig.

En naturlig konsekvens av denna samhälleliga förändring är enligt kommittén att den speciella och för en annan tid avpassade hemmamakeförsäkringen upphör. Behovet är i dag inte så stort att det motiverar en obligatorisk försäkring.

En ändring som helt ställer hemmamakarna utanför det kollektiva försäkringssystemet skulle emellertid kunna uppfattas såsom en nedvärdering av de hemarbetandes insatser. Om något behov av en obligatorisk försäkring således inte kan anses föreligga längre, torde likväl en inom den allmänna försäkringens ram anordnad frivillig försäkring för denna

grupp kunna tillgodose önskemålen att inte ställa hemmamakarna utan möjlighet att erhålla ett försäkringsskydd. Den hemmamake som så önskar får därmed möjlighet att bibehålla en viss trygghet vid sjukdom. Kommittén har därför utarbetat ett förslag till en ny och reformerad frivillig försäkring för hemmamakar. Så länge osäkerhet råder om utformningen av det framtida sjukpenningsskyddet för de studerande — en fråga som för närvarande bereds i regeringskansliet — har kommittén ansett att även de bör kunna anslutas till den nya frivilliga försäkringen.

Enligt kommitténs förslag till en ny frivillig försäkring bör ersättningsnivån höjas så att den motsvarar garantinivån inom föräldraförsäkringen, dvs. för närvarande 37 kr per dag. Detta bör också vara högsta gräns för ett frivilligt sjukpenningtillägg i förening med en obligatorisk sjukpenning på grund av förvärvsarbete. Ersättningen bör vara skattepliktig.

Villkoren föreslås även i övrigt bli mera gynnsamma för de försäkrade än vad som gäller i dag. Det gäller bl. a. rätten att under en övergångstid såsom hemmamake kvarstå i försäkringen, reglerna om god hälsa som villkor för anslutning till försäkringen och karensreglerna.

Försäkringen föreslås skola finansieras med premier från de försäkrade, beräknade efter försäkringsmässiga grunder, och visst statsbidrag. De fonderade medel som i dag finns i den frivilliga försäkringen, knappt 90 milj. kr, bör tillföras den nya försäkringen. Statsbidraget föreslås sänkt från nuvarande 20 % till 15 % av den frivilliga försäkringens kostnader. Därvid kan reformen — sloandet av hemmamakeförsäkringen och utbyggandet av den frivilliga försäkringen — gott och väl genomföras utan att kostnadsökningar uppstår för det allmänna.

Reformen bör kunna träda i kraft den 1 januari 1985.

Sjukpenning för arbetslösa och beredskapsarbetare (kap. 2)

Kommittén har behandlat frågor om sjukpenning för arbetslösa och beredskapsarbetare, sedan riksdagen bifallit motioner härom. Frågorna har gällt bl. a. rätten för arbetslösa att få sjukpenningen höjd, som en följd av löneutvecklingen inom den arbetslöses yrkesområde, och en ifrågasatt bristande enhetlighet vid beräkning av SGI för vissa arbetslösa och beredskapsarbetare.

Kommittén har därvid funnit att en del av de väckta frågorna redan fått sin lösning i praxis och att övriga frågor bör lösas dels inom ramen för ett vidare socialpolitiskt samordningsarbete, dels genom en intensifierad tillsynsverksamhet som riksdagen redan givit riks-försäkringsverket i uppdrag att utföra.

Sjukpenninggrundande inkomst för elever som genomgår grundutbildning för vuxna (kap. 3)

Kommittén har haft att behandla frågan om sjukpenningsskyddet för dem som genomgår grundutbildning för vuxna (s. k. grundvux). Antalet berörda uppgår till ca 10 000.

Kommittén har funnit det önskvärt att förbättra den sociala tryggheten för dem som deltar i grundutbildning för vuxna. Kommittén föreslår därför att dessa, i likhet med vad som f. n. gäller för bl. a. dem som uppbär särskilt vuxenstudiestöd eller utbildningsbidrag för doktorander, får behålla sin sjukpenninggrundande inkomst under utbildningstiden. Denna reform kommer att medföra en kostnadsökning på ca 1 milj. kr.

Halv och fjärdedels sjukpenning (kap. 4)

Kommittén har prövat frågan om en utvidgning av de nuvarande bestämmelserna för att möjliggöra utgivande av dels halv sjukpenning för alla dagar under en sjukperiod även i de fall arbete utföres varannan dag och då mer än halva dagen, dels en fjärdedels sjukpenning. Frågorna har överlämnats till kommittén sedan de väckts i riksdagsmotioner.

De överlämnade motionerna berör frågor som är fundamentala för sjukpenningförsäkringen, nämligen de materiella förutsättningarna avseende förekomsten av sjukdom och nedsatt arbetsförmåga. Dessa begrepp har sedan länge varit föremål för en rättsutveckling i praxis. Syftet med de önskemål som framförts i motionerna är att förbättra möjligheterna till en snabbare rehabilitering av de sjukskrivna försäkrade. Detta syfte kan också spåras i den senaste utvecklingen i rättspraxis, liksom i det av riksdagen uttalade önskemålet om en översyn av sjukdomsbegreppet. Sistnämnda fråga, som inte ingår i kommitténs uppdrag, är intimt förknippad med de här aktuella frågorna. De har också anknytning till överväganden som rör behovet av en allmän inkomstförsäkring. Förändringar i den av motionärerna önskade riktningen skulle med nödvändighet kräva närmare utredning beträffande sjukdomsbegreppet, liksom det allmänna syftet med sjukpenningförsäkringen skulle behöva utredas närmare. Kommittén har framhållit det angelägna i att dessa frågor får en snar lösning och, med reservation för de överväganden beträffande sjukdomsbegreppet som bör göras, allmänt uttalat sitt stöd för den mera flexibla tillämpningen av begreppet nedsättning av arbetsförmågan som tolkas in i den nuvarande rättsutvecklingen.

Sjukpenning vid läkarbesök (kap. 5)

Kommittén har haft att pröva frågan om sjukpenning vid läkarbesök, vilket berör bl. a. de nuvarande reglerna om insjuknandedag och den s. k. tjugodagarsregeln. Även frågor om sjukdomsbegreppet och tolkningen av begreppet nedsättning av arbetsförmågan är centrala för denna fråga.

Kommittén, som har funnit att de nuvarande reglerna om insjuknandedag och tjugodagarsregeln är väl avvägda, har ansett sig i övrigt böra göra samma bedömning som i fråga om halv och fjärdedels sjukpenning med hänvisning till att en översyn av sjukdomsbegreppet inte har ingått i kommitténs uppdrag.

Uppgiftsskyldighet rörande arbetsanställning (kap. 6)

Genom tilläggsdirektiv har kommittén fått i uppdrag att pröva frågan om den nuvarande skyldigheten för arbetsgivare att lämna uppgift rörande arbetsanställning till allmän försäkringskassa. Enligt tillgängliga uppgifter skulle denna skyldighet, om den fullgjordes av alla, innebära att mellan 2 och 2,5 milj. anställningskort årligen skulle inges till försäkringskassorna. Uppgiftsskyldigheten fullgörs emellertid inte i mer än ca 50 procent av fallen.

Kommittén har funnit att värdet av den information som erhålles inte står i rimlig proportion till de administrativa insatserna hos arbetsgivare och försäkringskassa. Kommittén föreslår därför att denna skyldighet skall upphöra. Kommittén har också framhållit att detta borde kunna ske omedelbart och oberoende av vad kommitténs överväganden och förslag i övriga frågor kan föranleda.

Genom en sådan reform skulle en besparing för försäkringskassorna på ca 7,2 milj. kr årligen kunna uppnås.

Kostnader och genomförande (avdelning III)

Kommitténs förslag om slopande av den obligatoriska hemmamekeförsäkringen och en samtidig reformering av den frivilliga sjukpenningförsäkringen för hemmamákar och studerande bör gott och väl kunna genomföras utan att kostnadsökningar uppstår för det allmänna (kap. 1). Det finns även skäl att anta att en sådan reform kan komma att innebära en viss administrativ besparing för försäkringsadministrationen. Reformen bör kunna genomföras den 1 januari 1985.

Den föreslagna reformen för dem som genomgår grundvux har beräknats kosta ca 1 milj. kr. årligen (kap. 3). Det förbättrade sjukpenningsskyddet för grundvux-eleverna bör kunna införas den 1 juli 1984.

Kommitténs förslag om upphörande av arbetsgivares skyldighet att lämna uppgift om arbetsanställning till försäkringskassa beräknas innebära en administrativ besparing inom den allmänna försäkringen, som uppgår till drygt 7 milj. kr. (kap. 6). Detta förslag har kommittén ansett kunna genomföras omgående.

Kommitténs förslag i dessa frågor skulle således sammantaget innebära en besparing på drygt 6 milj. kr årligen för den allmänna försäkringen.

I Egenföretagares framtida sjukpenningförsäkring

1 Inledning

I föreliggande avdelning redovisas kommitténs behandling av frågan om egenföretagares sjukpenningförsäkring. I det följande redogörs för de särskilda bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) som gäller egenföretagare. Beträffande de allmänna bestämmelserna rörande sjukpenningförsäkringen hänvisas till redogörelsen i vårt betänkande (SOU 1981:22) Sjukersättningsfrågor (s. 29 ff).

Vidare redovisas kommitténs direktiv i denna del, bakgrunden till frågans väckande, vissa utländska sjukersättningsregler för egenföretagare samt kommitténs överväganden. Reservationer och särskilda yttranden i anledning av kommitténs överväganden redovisas i *bilaga I:9*.

2 Direktiven

I betänkandet (SOU 1981:22) Sjukersättningsfrågor har kommittén behandlat frågor om sjuklön och en förändrad sjukpenningberäkning. Enligt direktiven den 15 juni 1978 ålades kommittén att redovisa de följdändringar som dessa överväganden skulle medföra för egenföretagarnas del. Detta har skett i nämnda betänkande (kap. 16).

Kommittén ålades vidare att vad gäller egenföretagare undersöka tillämpningen och verkningarna av nuvarande regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. I direktiven framhålls, att egenföretagarnas sjukpenning har förmenats ge bristande kompensation för inkomstförlust i vissa fall. Det framhålls vidare att, om kommittén skulle vilja föreslå ändringar på förmånssidan, måste också konsekvenserna på avgiftssidan beaktas.

Den 13 mars 1980 erhöll kommittén, liksom övriga kommittéer och särskilda utredare, de s. k. besparingsdirektiven. Dåvarande chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo erinrade i dessa om vad som i tidigare tilläggsdirektiv anförts till samtliga kommittéer och särskilda utredare, att bl. a. noga överväga hur eventuella kostnadskrävande förslag skulle kunna finansieras och belysa förslagets indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och byråkrati för myndigheter och enskilda. Härutöver anförde Mundebo bl. a. följande.

Utgångspunkten skall vara att alla förslag som kommittéerna lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommunerna eller enskilda. Kommittéerna bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda. Vidare erinras om att regeringen är inriktad på att i större utsträckning än tidigare vara restriktiv med krav på kommunala insatser. Det är därför nödvändigt att olika reformers effekter på den kommunala verksamhetens volymutveckling och på den kommunala ekonomin klarläggs. Mot denna bakgrund måste kommittéerna noga beakta de kommunal-ekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag och redovisa ett genomarbetat underlag som medger bedömningar i dessa avseenden.

Från socialdepartementet har till kommittén överlämnats en framställning den 21 mars 1977 från Lantbrukarnas riksförbund (LRF) att beaktas vid fullgörandet av utredningsuppdraget. Vidare har till kommittén inkommit ett flertal skrivelser från myndigheter, enskilda personer samt fackliga och andra organisationer.

3 Gällande rätt

3.1 Beräkning av sjukpenninggrundande inkomst

I fråga om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) föreskrivs i 3 kap. 2 § AFL att inkomst av arbete för egen räkning inte skall beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

Inkomst av kapital, pension, livränta eller liknande räknas inte såsom inkomst av förvärsarbete.

Föreskriften har i en riks försäkringsverkets kungörelse (RFFS 1981:5) givits följande tolkning.

Har en försäkrad med inkomst av annat förvärsarbete än anställning under en följd av år i allmän självdeklaration redovisat lägre skatterättslig nettointäkt än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning, skall hans sjukpenninggrundande inkomst av detta arbete beräknas med ledning av de tre senaste årens taxering. I förekommande fall skall hänsyn tas till särskilt investeringsavdrag enligt lagen (1980:953) om särskilt investeringsavdrag för inventarieanskaffning eller därmed jämförligt avdrag. Den sjukpenninggrundande inkomsten får beräknas till högre belopp än vad som framgår av den skatterättsliga nettointäkten under en verksamhets uppbyggnadsskede eller om andra särskilda skäl föreligger, såsom stark skuldbelastning, ändrade förvärsförhållanden eller tillfälliga förluster.

Driver makar förvärsverksamhet gemensamt eller driver den ena maken sådan verksamhet med biträde av den andre skall nettointäkten från verksamheten vid beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten fördelas på makarna i förhållande till värdet av vardera makens arbetsinsats i verksamheten. Med make likställs person som stadigvarande bor med någon, med vilken han varit gift eller har eller har haft barn (4 §).

Utgångspunkten för SGI-beräkningen är således den taxerade inkomsten. Avvikelse härifrån får enligt kungörelsen göras genom att särskilt investeringsavdrag eller därmed jämförligt avdrag läggs till den taxerade nettointäkten i det fall det framgår att sådana avdrag föreligger i den försäkrades deklaration. Dessutom kan, som framgår av kungörelsen, SGI bestämmas till ett högre belopp än det skattemässiga, om verksamheten antingen befinner sig i ett uppbyggnadsskede eller det föreligger andra "särskilda skäl". Därvid nämns särskilt stark skuldbelastning, ändrade förvärsförhållanden eller tillfälliga förluster.

I de fall uppbyggnadsskede eller andra särskilda skäl anses föreligga

bestäms SGI till vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning, dvs. en jämförlig anställds avtalsmässigt bestämda inkomst. Vid fastställande av storleken härav utgår man från årsinkomsten för någon jämförbar kategori anställd. Det innebär t. ex. att en jordbrukare får sin SGI beräknad till ett belopp som motsvarar inkomsten för en lantarbetare, rättare, skolad rättare, inspektor eller förvaltare, alltefter storleken på jordbruket. En butiksinnehavare, som ensam sköter sin butik, får på motsvarande sätt sin SGI bestämd till vad en affärsanställd har i inkomst. De årsinkomster som används begränsas vanligen till ett belopp som inkluderar lagstadgad maximal övertidserättning och semesterersättning. Hänsyn till det administrativa arbete som en egenföretagare kan ha brukar tas så, att SGI ökas med ett schablonmässigt tillägg härför utöver tillämpligt jämförelsebelopp.

En oklar fråga har tidigare varit hurvida jämförelsen också skall begränsas till vad *en* anställd med normal årsarbetstid uppstår. Sedan det i något fall av försäkringsrätt ansetts kunna bestämmas till högre belopp, har försäkringsöverdomstolen sedermera i ett avgörande (22.6.1982, Dnr 96/81) funnit att jämförelsen bör begränsas till *en* person, oavsett att den försäkrade utförde en arbetsinsats som motsvarade en och en halv årsarbetskraft. Frågan om hänsyn till och tillägg för administrativt merarbete prövades dock inte i målet.

Vid bedömningen av den taxerade inkomsten sker beräkningen oftast med ledning av uppgift om den försäkrades registrerade pensionspoäng, som försäkringskassan har tillgång till. Även i de fall då något av undantagen som medför avvikelser från taxeringen inte föreligger, görs i en del fall en viss, med hänsyn till en allmän inkomstutveckling och den försäkrades inkomster under tidigare år såsom skälig ansedd, uppskrivning av de tre föregående årens taxerade inkomst.

Såsom framgår av ovanstående finns begreppet egenföretagare inte uttryckligen definierat vare sig i lagtext eller i föreskrift. Det bestäms i stället med ledning av begreppet *inkomst av annat förvärvsarbete* till skillnad från *inkomst enbart av anställning*.

Avgränsningen är således negativt bestämd. Den som är arbetstagar och således har inkomst enbart av anställning är inte egenföretagare.

Även arbetstagarbegreppet saknar definition i AFL. Det får ges den innebörd som i praxis utbildats bl. a. i arbetsrätten och inom socialförsäkringen (se härom prop 1975/76:105 bil. 1 s. 323 ff och SOU 1975:1 s. 691 ff).

Vid rättstillämpningen är det avgörande oftast vilka yrken och verksamhetsgrenar som berörs. Bedömningen av frågan om en person är arbetstagar eller inte beror av en prövning av samtliga omständigheter i varje särskilt fall. En förskjutning i praxis mot en mera schablonartad bedömningsmetod har emellertid gjort sig gällande.

Riksförsäkringsverket har i en utgiven broschyr, benämnd "Vem är arbetstagar", lämnat en sammanfattning av innebörden av begreppet i praxis.

Egenföretagarens förvärvsinkomster är vanligen hänförliga till inkomst av jordbruk, rörelse eller uppdrag.

Avgränsningen mot arbetstagarbegreppet ter sig svårast beträffande

den kategori som har inkomst av annat förvärvsarbete genom uppdrag.

Med *uppdragstagare* förstås den som utför arbete för annans räkning utan att anställningsförhållande föreligger. Som uppdragstagare betraktas bl. a. den som innehar förtroendeuppdrag, t. ex. som styrelseledamot, eller har tillfälligt uppdrag att förrätta bouppteckning, verkställa besiktning och värdering, att hålla föredrag eller liknande.

På uppdragsersättning som överstiger 500 kr per år skall uppdragsgivare obligatoriskt erlagga arbetsgivaravgift på samma sätt, som det åligger arbetsgivare beträffande lön till anställd. Uppdragstagare jämställs således med anställda i förevarande hänseende.

Detta gäller dock inte beträffande uppdrag, som ingår i en av uppdragstagare bedriven rörelse eller bedrivit jordbruk. I dylika fall är uppdragsgivaren avgiftsskyldig endast om överenskommelse träffats att ersättning för uppdraget skall anses som inkomst av anställning, s. k. likställighetsavtal. Att avgöra vad som utgör inkomst av jordbruk resp. uppdragsinkomst för den som driver jordbruk torde i regel inte vara svårt. Däremot ter det sig svårare att avgränsa uppdrag från rörelse i övrigt.

För bestämmande av vad som avses med rörelse skall det skatterättsliga begreppet rörelse vara vägledande. Med rörelse förstås således varje förvärvsverksamhet som — utan att vara hänförlig till förvärvskällorna jordbruksfastighet, annan fastighet eller tjänst — bedrivs yrkesmässigt, dvs. utmärks av självständighet, viss regelbundenhet och varaktighet ävensom vinstsyfte (27 § kommunalskattelagen). För att avgöra om det är fråga om rörelseinkomst räcker det inte att enbart konstatera att något eller några kännetecken på självständighet föreligger, utan alla framkomna omständigheter skall beaktas och sammanvägas.

En särskild fråga vid gränsdragningen kring egenföretagare gäller bedömningen då någon utfört arbete åt en juridisk person, i vilken han är delägare. När det gäller *aktiebolag* anses i regel den omständigheten att en delägare innehar alla aktier eller aktiemajoritet i bolaget eller att han utgör eller är ledamot i dess styrelse inte hindra att han betraktas såsom arbetstagare i förhållande till bolaget såsom arbetsgivare, såvida han fortlöpande mot ersättning utför arbete åt bolaget.

Motsvarande är bedömningen i fråga om delägare i *ekonomiska föreningar*.

Delägare i *handelsbolag* och huvuddelägare i *kommanditbolag*, som arbetar åt bolaget, är inte att anse som arbetstagare hos bolaget. Huruvida kommanditdelägare kan vara anställd hos bolaget eller de andra delägarna får avgöras med hänsyn till vederbörandes reella ställning, såsom omfattningen av hans ansvar för företagets förbindelser, hans inflytande över företagets ledning, rätten till andel i vinsten, formen för vederlaget för det utförda arbetet m m.

3.2 Karenstid

Den som är försäkrad för sjukpenning som svarar mot inkomst av annat förvärvsarbete än anställning har rätt att välja karenstid för sådan sjuk-

penning. Karenstiden kan efter den försäkrades val bestämmas till 0, 3, 33 eller 93 dagar. Av de vid 1982 års utgång försäkrade egenföretagarna, ca 273 500, hade ca 61 100 valt att inte ha någon karenstid, ca 197 800 valt karensalternativet 3 dagar, ca 10 700 33 dagar och ca 3 800 93 dagar. Karenstidsbestämmelserna innebär att sjukpenning som grundas på annat förvärvsarbete än anställning inte utgår för de första 3, 33 eller 93 dagarna av en sjukperiod, insjuknandedagen inräknad. Om en ny sjukperiod börjar inom 20 dagar efter den föregående sjukperiodens slut, så skall de båda perioderna vid karensberäkningen anses som en sjukperiod. Bestämmelserna som rör insjuknandedag och fridagsregeln gäller inte i fråga om sjukpenning med karenstid.

Den som vill ha karenstid för sin sjukpenning måste anmäla detta till försäkringskassan. Bestämmelserna om karenstid blir då tillämpliga vid sjukperiod som börjar efter nästkommande månadsskifte. Den som har valt karenstid kan övergå till försäkring med kortare karenstid eller utan karenstid om han är under 55 år och har god hälsa. Ändringen blir gällande fr. o. m. månadsskiftet efter det att framställning om ändring har gjorts. Den kortare karenstiden eller försäkringen utan karenstid skall emellertid inte tillämpas vid sjukdom som har inträffat innan ändringen har blivit gällande. Den sjukpenninggrundande inkomsten vid karenstid kan ändras av försäkringskassan, dock att ändringen gäller först fr. o. m. 30 dagar ökat med det antal dagar som svarar mot den valda karenstiden. (3 kap. 11 § AFL.)

I kommitténs tidigare betänkande föreslås alternativet 93 dagar kunna utgå och alternativet 33 dagar kortas ned till 30 dagar (s. 243.)

3.3 Avgiftsregler

3.3.1 Allmänt om socialförsäkringsavgifter

Socialförsäkringarna finansieras genom arbetsgivaravgifter och avgifter från försäkrade som inte är arbetstagare (egenavgifter) samt med allmänna medel.

Genom införandet av en lag (1981:691) om socialavgifter gäller fr. o. m. 1.1.1982 enhetliga och enklare regler för beräkning av arbetsgivaravgifter och egenavgifter.

3.3.2 Arbetsgivaravgift

Det åligger arbetsgivaren att årligen erlægga socialavgifter. För närvarande förekommer elva olika arbetsgivaravgifter. Av dessa är avgifterna till ATP, sjukförsäkringen och folkpensioneringen störst.

Avgiftsunderlag är summan av vad arbetsgivaren under året har utgett som lön i pengar eller naturaförmåner i form av kost, bostad eller bil samt ersättning som han har utgett till uppdragstagare. Är uppdragstagaren också egenföretagare kan uppdragsgivaren träffa avtal med honom om att erlægga avgifter på ersättning för uppdraget (likställighetsavtal).

Avgift skall i princip erläggas på utgiven bruttolön/ersättning. Har arbetstagaren varit tvungen att med sin lön svara för kostnader i anställningen, får riks försäkringsverket medge avdrag härför på lönen. Avgift skall inte beräknas på lön eller ersättning som inte uppgår till 500 kr under året till en och samma arbetstgare. Vidare skall bortses från ersättning till arbetstgare som vid årets ingång fyllt 65 år. Det tak på 7,5 gånger basbeloppet som tidigare gällt är numera borttaget.

3.3.3 Egenavgift

Det finns sju olika slag av egenavgifter för den som bedriver rörelse eller brukar jordbruksfastighet. De avgifter som kommer ifråga är tilläggspensionsavgift, folkpensionsavgift, sjukförsäkringsavgift, arbetsskadeförsäkringsavgift, barnomsorgsavgift, delpensionsavgift och allmän löneavgift.

Egenavgiften till sjukförsäkringen avser att täcka kostnader för inte bara sjukpenning utan även bl. a. sjuk- och tandvårdsförmåner.

I princip är det taxeringen till statlig inkomstskatt som ligger till grund för avgiftsberäkningen. Avgifterna beräknas i regel på den vid taxeringen fastställda nettoinkomsten av rörelse och jordbruk.

En försäkrad för vilken sjukpenningförsäkringen enligt 3 kap. 11 § AFL gäller med karenstid betalar sjukförsäkringsavgift efter en lägre procentsats än övriga. Den lägre procentsatsen tillämpas dock bara på inkomst upp till 7,5 gånger basbeloppet. För inkomster över detta tak debiteras den normala procentsatsen, dvs. 10,5 procent avseende år 1982.

Procentsatsen fastställs av riks försäkringsverket efter regeringens bemyndigande. Riks försäkringsverket har fastställt nedanstående procentsatser vid beräkning av sjukförsäkringsavgifter, avseende år 1982, som debiteras vid 1983 års taxering:

vid undantagande från ATP	6,0 %
vid 0 dagars karenstid	10,5 %
vid 3 dagars karenstid	8,2 %
vid 33 dagars karenstid	7,0 %
vid 93 dagars karenstid	6,5 %

Egenavgifter beräknas inte för år efter det då den försäkrade fyllt 65 år. För den som vid utgången av inkomståret inte var inskriven hos allmän försäkringskassa betalas endast tilläggspensionsavgift. Samma förhållande gäller för den som för någon del av samma år uppburit hel ålderspension.

Understiger inkomsten 500 kr påförs inte egenavgift.

Inkomst i form av sjukpenning är alltid avgiftsfri.

3.3.4 Debitering och uppbörd

Arbetsgivaravgiften debiteras och uppbärs enligt lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

Egenavgifterna debiteras och uppbärs som skatt enligt uppbördslagen (1953:272). Lokal skattemyndighet debiterar egenavgifterna preliminärt i samband med debiteringen av preliminär B-skatt. Även den slutliga debiteringen ombesörjs av lokal skattemyndighet. Avgifterna uträknas samtidigt med beräkningen av pensionsgrundande inkomst för ATP och påförs debetsedeln för slutlig skatt.

Underlag för debitering av *sjukförsäkringsavgiften* erhåller skattemyndigheterna från riksförsäkringsverket. Från riksförsäkringsverkets dataenhet i Sundsvall aviseras sådana uppgifter. De uppgifter som aviseras är den försäkrades s. k. inskrivningsförhållanden hos allmän försäkringskassa, procentsatser att tillämpa vid beräkning av sjukförsäkringsavgifter samt pensionsförhållandekoder.

En huvudavisering sker via magnetband direkt till riksskatteverket från riksförsäkringsverket den 10 februari årligen.

Riksförsäkringsverkets register bryts årligen den 30 april. Därvid tar man fram ett ändrings- och rättningsband som sänds till riksskatteverket. Efter detta datum aviseras lokala skattemyndigheten manuellt av försäkringskassorna om ändrade förhållanden.

4 Bakgrund till nuvarande regler

De nuvarande reglerna erhöi i huvudsak sin lydelse i samband med införandet av den allmänna sjukförsäkringen år 1955 men hade sin motsvarighet redan i ett förslag till lag om allmän sjukförsäkring år 1919, ett förslag som emellertid inte ledde till lagstiftning. Socialvårdskommittén anförde i sitt betänkande (SOU 1944:15) i denna del bl. a. följande (s 213).

Beräkningen av de självständiga företagarnas inkomster bereder särskilda svårigheter. Löneuppgifter från arbetsgivare kunna sålunda icke erhållas beträffande dem. Inkomsten härleder sig vidare i regel dels av vederbörandes eget arbete och dels av avkastning av i en rörelse eller i en fastighet investerat kapital. I vissa fall påverkas inkomsten av vinster eller förluster i samband med spekulation. I fråga om hantverkare blir inkomsten i regel mindre beroende av vederbörandes eget arbete ju större och ju mera inarbetad hans rörelse är. En jordbrukares inkomst beror av bland annat jordbruksfastighetens värde och storleken av in-tecknad gäld. För en affärsmans inkomster spela snart sagt oräkneliga omständigheter in, av vilka många äro föga beroende av vederbörandes egen arbetsinsats. Liknande gäller om advokater, läkare m. fl. Kommittén har därför, med upptagande av motsvarande bestämmelse i 1919 och 1920 års förslag, föreslagit, att inkomst av arbete för egen räkning ej må beräknas högre än som motsvarar skäligen avlöning för liknande arbete för annans räkning. Härigenom elimineras i huvudsak den inverkan å inkomstens storlek, som utövas av rörelsekapital m. m.

Ur förarbetena kan även återges följande utdrag ur socialförsäkringskommitténs betänkande (SOU 1961:29 s. 253 ff).

Sjukpenningförsäkringen är väsentligen avsedd att ersätta det inkomstbortfall, som blir följden av arbetsoförmåga på grund av sjukdom. Det finns helt säkert företagare, som kan vara borta från sin rörelse kortare eller längre tid utan att detta medför svårare ekonomiska konsekvenser för dem. De kan exempelvis ha tillgångar i form av fastighet eller rörelse, som ger avkastning även då vederbörandes egen arbetsinsats minskar eller upphör.

För andra företagare, exempelvis småföretagare inom jordbruk, trädgårdsodling, fiske, småindustri, hantverk och handel — och dessa torde utgöra majoriteten — torde sjukdom regelmässigt medföra sådana ekonomiska konsekvenser att behov av försäkringsskydd föreligger. De lever i många fall under betingelser, vilka är likartade med löntagarnas. Det sagda gäller inte endast småföretagare utan även större företagare, exempelvis sådana med nystartad verksamhet. Vid ett ställningstagande till frågan om att utsträcka den obligatoriska tilläggssjukpen-

ningförsäkringen måste behovet hos nu nämnda grupper tillmätas avgörande betydelse.

På anförda skäl föreslår kommittén att i fråga om tillhörighet till tilläggssjukpenningförsäkringen inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete likställs. Alla sjukkasemedlemmar med en viss minsta inkomst av förvärvsarbete skall alltså bli obligatoriskt försäkrade för tilläggssjukpenning och sjukpenningen skall graderas efter förvärvsinkomstens storlek. Inom kommittén har övervägts, huruvida denna regel borde modifieras så, att företagarinkomst endast i begränsad omfattning skulle utgöra grund för sjukpenningklassplaceringen genom att ett lägre maximum tillämpades eller att endast viss kvotdel av inkomsten beaktades. En begränsning skulle närmast vara motiverad av en önskan att hålla kostnaderna nere för de försäkrade, eftersom kommittén utgår ifrån att dessa skall ha att själva erlagga hela avgiften för tilläggssjukpenningförsäkringen. Med hänsyn till angelägenheten av enhetliga regler och till vad som förevarit beträffande motsvarande problem inom tilläggs pensioneringen har kommittén stannat för att i denna del förorda full jämställdhet mellan anställda och företagare . . .

Det är uppenbart att ett genomförande av kommitténs förslag medför vissa problem vid beräkningen av företagarnas årsinkomst av förvärvsarbete. Fastställandet av denna årsinkomst ankommer på sjukkassorna. Som allmän princip gäller därvid bl. a. dels att med årsinkomst av förvärvsarbete avses den för år beräknade inkomst i penningar eller naturaförmåner, som någon kan antagas komma att tills vidare åtnjuta av sådant arbete, och dels att inkomst av arbete för egen räkning ej må beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Någon ändring i dessa principer påkallas inte av kommitténs förslag att utsträcka den obligatoriska tilläggssjukpenningförsäkringen till företagarna. Vissa svårigheter vid den praktiska tillämpningen torde dock inställa sig.

När det gäller de anställda, kan beräkningen av årsinkomsten och sjukpenningklassplaceringen ske med ledning av löneuppgifter från arbetsgivarna. Detta hjälp- eller kontrollmedel saknas beträffande företagarna. Deras inkomst härleder sig vidare i regel dels från vederbörandes eget arbete och dels från avkastning av i en rörelse eller i en fastighet investerat kapital. För en jordbrukare har exempelvis fastighetens värde och storleken av in-tecknad gäld betydelse. I vissa fall påverkas inkomsten av tillfälliga vinster eller förluster. En företagares inkomster röner alltså inverkan av omständigheter, som inte har något direkt samband med den egna arbetsinsatsen. Verkan av dessa omständigheter elimineras emellertid i huvudsak genom den nämnda föreskriften, att inkomst av arbete för egen räkning ej må beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

Vid bedömningen av storleken av en företagares beräknade inkomster av förvärvsarbete får sjukkassan i första hand bygga på uppgifter, som denne själv lämnar angående sin sysselsättning och sina inkomster. Riktigheten av dessa uppgifter torde sjukkassan i mån av behov kunna i viss omfattning kontrollera genom jämförelse med företagarens taxerade inkomster. Att direkt bygga försäkringen på dessa inkomster är givetvis ogörligt med hänsyn till vad nyss sagts om de omständigheter som påverkar inkomsternas storlek. Det må också framhållas, att sjukpenningförsäkringen är avsedd att giva skydd mot bortfall av inkomst, som någon kan antagas komma att tills vidare åtnjuta — den tager sikte på den sannolika arbetsinkomsten under en tid av ett å två år framåt — under det att taxeringen avser förfluten tid. Den nämnda kontrollen måste ske med viss försiktighet. En företagare bör nämligen kunna placeras i såväl högre som lägre sjukpenningklass än den som motsvarar hans deklarerade inkomst för visst eller vissa år. Det synes dock vara självklart att sjukpenningförsäkringen inte får grundas på

högre inkomst än den som den försäkrade regelmässigt taxerats för under en följd av år, såvida inte särskilda skäl såsom ändrade förvärvsförhållanden föranleder till annat. Viss hjälp vid kontrollarbetet har sjukkassan genom det inom kassan förda pensionsregistret avseende tilläggspensioneringen. Till detta inflyter årligen från de lokala skattemyndigheterna uppgifter om fastställda pensionsgrundande inkomster.

Till ledning för sjukkassans beräkning av årsinkomsten torde åtminstone i vissa fall också kunna tjäna sjukkassans egen kännedom om vederbörandes sysselsättnings- och inkomstförhållanden. Ofta torde den utvägen kunna väljas, att såsom företagarens förvärvsinkomst anse den inkomst, som i orten plägar åtnjutas av en anställd person med motsvarande förutsättningar och färdigheter.

Sjukkassorna har redan nu — från tillämpningen av den frivilliga försäkringen för företagare — viss erfarenhet rörande uppskattningen av den högsta inkomst som får läggas till grund för sjukpenningförsäkring. Tilläggas må också att företagarna med hänsyn till kostnaderna för tilläggssjukpenningförsäkring inte kan antagas vara angelägna att få en för hög sjukpenningklassplacering.

5 Frågans tidigare behandling

Egenföretagarnas sjukpenningförsäkring har bl. a. varit föremål för riksdagsbehandling under senare år. I det följande redogörs för vissa av de motioner som därvid behandlats.

I motion 1975:763 påtalades nackdelarna för egenföretagares del vid beräkningen av SGI, bestående i att dessa kan ha svårigheter att rätt beräkna sin framtida inkomst och att försummelse att anmäla inkomsthöjning medför förlust av en del av sjukpenningen samt att en inkomständring inte får effekt förrän efter en månad efter anmälan och saknar retroaktiv verkan. I motionen föreslogs därför att sjukpenningen skulle baseras på självdeklarationen med en definitiv reglering av sjukpenningens storlek uppåt eller nedåt samtidigt med att den slutliga skatten fastställs, vilket med nuvarande datateknik inte skulle bli komplicerat från administrativ synpunkt.

Utskottet (SfU 1975:8) redovisade vad sjukpenningutredningen (SOU 1972:60) anfört i denna del:

Med utgångspunkt i att sjukpenningen så långt möjligt bör vara en ersättning för det aktuella inkomstbortfallet är ett alternativ för beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten som innebär att densamma skulle beräknas på föregående kalenderårs inkomst, dvs. i regel den inkomst som framkommer vid taxering, förkastligt. Det skulle inte heller enligt utredningen vara tekniskt möjligt att få fram inkomstuppgifterna från skattemyndigheterna för ett inkomstår förrän tidigast i september påföljande år, och taxeringsuppgifterna skulle inte utan att ge försäkringsorganen möjlighet till avsteg från dem ge en riktig kompensation. En avstegsmöjlighet skulle i sin tur medföra ett betydande merarbete för att kunna tillgodose den försäkrades intresse att få sjukpenningen beräknad efter den verkliga arbetsinkomsten vid sjukfallet.

Utskottet fann utredningens skäl mot en beräkning i efterhand vägande. Enligt utskottet angav motionen inte klart om nu gällande system kombinerat med en slutjustering i anslutning till den på inkomståret följande taxeringen avsågs, eller om motionärerna tänkt sig en preliminär beräkning av SGI på grundval av ett föregående års taxering kombinerat med en slutjustering vid taxeringen för det år då sjukpenningen utbetalats. Utskottet anförde härefter:

Ett system i enlighet med det först skisserade torde vara förenat med avsevärda

administrativa svårigheter inte minst därigenom att den sjukpenninggrundande inkomsten, om arbets- och inkomstförändringar skett under ett kalenderår, inte enbart grundar sig på kalenderårsinkomsten utan, efter inkomständringen, också på inkomsten ett år framåt från tidpunkten för denna. Deklarationen däremot grundar sig nästan alltid på inkomsten under ett kalenderår. I de fall sjukpenningen inte överensstämde med inkomsten skulle det därför bli nödvändigt att undersöka om och när under året inkomständring skett och om sjukpenning utgått före eller efter inkomständringen. Ett system där även den preliminära sjukpenninggrundande inkomsten anslöt sig till taxeringen skulle, som sjukpenningutredningen anfört, i de flesta fall ge en felaktig kompensation för inkomstbortfallet. Den slutliga justeringen i anslutning till taxeringen skulle medföra att den försäkrade antingen fick ytterligare skattepliktiga sjukpenningbelopp eller att han måste betala tillbaka redan beskattade och deklarerade belopp. Justeringar fick därefter företas i självdeklarationerna antingen av taxeringsnämnderna eller av de skattskyldiga i påföljande års deklaration.

Med detta avstyrkte utskottet bifall, och riksdagen avskog motionen.

Enahanda motion (1975/76:558) behandlades vid riksmötet 1976/77. Med hänvisning till den tidigare behandlingen hemställde utskottet (SfU 1976/77:6) om avslag, vilket riksdagen biföll.

I motion 1978/79:708 angavs att egenföretagare — främst beroende på att deras inkomster kan variera starkt mellan olika år — inte är jämförbara med anställda i förmånshänseende. Så t. ex. kan den sjukpenninggrundande inkomsten för en egenföretagares arbete i princip inte beräknas högre men väl lägre än vad som svarar mot liknande arbete för annans räkning framhölls det i motionen. En egenföretagare är vidare skyldig, påpekades det, att återbetala för högt utgiven sjukpenning, om hans inkomst skulle visa sig bli lägre än vad som beräknats, medan det däremot inte föreligger någon motsvarande skyldighet för försäkringskassan att retroaktivt utbetala höjd sjukpenning om inkomsten skulle bli högre än beräknat. Motionärerna ansåg också, att de bestämmelser inom sjukpenningförsäkringen som berör egenföretagarna är komplicerade och svårtolkade. I syfte att skapa bättre jämförbarhet mellan löntagare och egenföretagare borde, menade de, bestämmelserna utformas så att de blir smidigare och lättare att tolka.

Med hänvisning till sjukpenningkommitténs direktiv hemställde utskottet (SfU 1978/79:18) att motionen avskogs, enär något särskilt tillkännagivande med anledning av motionen inte var påkallat. Riksdagen följde utskottet.

En motion (1979/80:1147) rörande beräkning av SGI för egenföretagare avskogs (SfU 1979/80:15) likaledes med hänvisning till kommitténs arbete.

En liknande motion (1980/81:1623) avskogs av samma skäl påföljande år (SfU 1980/81:18).

6 Egenföretagares sjukförsäkringsskydd utanför den allmänna försäkringen

Flera grupper egenföretagare har utanför den allmänna försäkringens ram skapat sig ett skydd vid sjukdom. Detta har ordnats genom t. ex. gruppsjukförsäkringar, avbytarsystem eller avbrottsförsäkringar. Den grupp som varit mest aktiv härvidlag är lantbrukarna.

6.1 Lantbrukarnas trygghetspaket

Efter förebild av de trygghetsförsäkringar som anställda har (AMF-försäkringar) infördes år 1978 ett grupp-försäkringspaket för dem som är verksamma som företagare inom lantbruket. Paketet omfattar avtalsgruppsjukförsäkring (AGS), trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA) och grupplivförsäkring genom avtal (GLA). Eftersom GLA inte innefattar ersättning vid sjukdom kommenteras denna försäkring inte vidare nedan.

Avtal om försäkringarna sluts mellan Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och respektive försäkringsgivare. Villkoren skall i förväg godkännas av statens jordbruksnämnd, som i sin tur inhämtar yttrande av försäkringsinspektionen. Medel till premierna utbetalas av statens jordbruksnämnd inom ramen för jordbruksprisregleringen till LRF, som i sin tur står för den direkta premiebetalningen. Premierna betalas alltså av medel som anses tillkomma jordbruket som sådant.

Försäkringsgivare i fråga om AGS och TFA är AMF-sjukförsäkring respektive AMF-trygghetsförsäkring.

Vissa delar av villkoren är desamma för båda försäkringarna.

6.1.1 Gemensamma bestämmelser

Försäkringarna omfattar alla såsom egna företagare verksamma lantbrukare mellan 16 och 65 år — sålunda inte bara medlemmar i LRF — under förutsättning att lantbrukaren under något av de två föregående beskattningsåren uppfyllt två krav. Han skall ha varit verksam som egen företagare i ett lantbruksföretag, vars kontanta bruttointäkter av växt- och djurprodukter uppgått till minst 15 000 kr, och han skall såsom egen nettointäkt av verksamheten (ökad med eventuellt investeringsavdrag) ha deklarerat för minst 7 500 kr. Uppgår lantbrukets bruttointäkt enligt ovan till minst 100 000 kr omfattas lantbrukaren av försäkringarna även

om nettointäkten inte har uppgått till 7 500 kr.

Lantbrukare som vid arbetsoförmåga p. g. a. sjukdom eller arbetsskada haft rätt till ersättning från AGS eller TFA och som till följd av sjukdomen eller arbetsskadan inte har kunnat uppfylla intäkts- och inkomstkraven omfattas trots det av försäkringarna. Nyetablerad lantbrukare som visserligen inte ännu har uppfyllt kraven men som med hänsyn till påbörjad produktion och arbetsinsats under innevarande beskattningsår kan antas komma att uppfylla dem omfattas av försäkringarna under två hela beskattningsår efter etableringsåret.

Som lantbrukare räknas också i lantbruket verksam make och sådan sammanboende som enligt kommunalskattelagen jämställs med make ävensom delägare i dödsbo, handelsbolag, kommanditbolag eller aktiebolag som driver lantbruk, om delägaren gör en arbetsinsats om minst 400 timmar per år och, i fråga om aktiebolag, äger minst 10 % av aktierna.

6.1.2 Avtalsgruppsjukförsäkring (AGS)

Försäkringen träder i kraft efter utgången av det kalenderkvartal under vilket lantbrukaren under minst fem veckor varit verksam som lantbrukare.

Rätt till ersättning har försäkrad som är arbetsoförmögen till minst 50 % på grund av sjukdom eller olycksfall. Ersättning utgår dock inte för tid då ersättning för inkomstförlust kan utgå enligt LAF, TFA eller annan trygghetsförsäkring.

I försäkringen finns en karensregel. AGS-ersättning lämnas för sjukperiod som varar mer än 30 dagar. Om den anställde är sjuk 31 dagar eller mer får han ersättning redan fr. o. m. åttonde dagen. Om han insjuknar på nytt inom 20 dagar och då är sjuk minst åtta dagar, får han lägga samman sjukperioderna vid beräkning av karenstid.

Ersättning under sjukpenningtid uppgår till 3 kr per dag. Detta belopp gäller för alla försäkrade oavsett inkomstens storlek. Vid halv sjukpenning lämnas halv dagsersättning.

Vid förtidspension utgår AGS-ersättning i form av månadsbelopp vars storlek är beroende av den sjukpenninggrundande inkomstens storlek vid tidpunkten för insjuknandet.

Såväl dagsersättning som månadsersättning utgår med skattefria belopp. Månadsersättningen från AGS var under år 1982 lägst 90 och högst 747 kr.

Försäkringen har ett efterskydd som innebär att försäkringen fortsätter att gälla trots att lantbrukaren ej längre är verksam i lantbruket, eller uppfyller inkomstkraven. AGS gäller med två kalenderkvartals efterskydd — vid arbetslöshet finns möjlighet till åtta kalenderkvartals efterskydd.

6.1.3 Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA)

Försäkringen innebär att lantbrukaren vid arbetsskador som orsakats av olycksfall i arbetet, (jordbruks- och skogsarbete), färdolyckor (skador

som inträffat på väg till eller från arbetet) samt arbetssjukdomar som varar längre tid än 90 dagar, erhåller ersättning från försäkringen.

TFA avser att ersätta den förlust som inte ersätts från annat håll, dvs. den inkomstförlust och de kostnader som blir kvar när t. ex. ersättningsarna från försäkringskassan räknats bort. Dessutom kan man få ersättning för sveda och värk och vid invaliditet ersättning för lyte och men och olägenheter i övrigt.

Vid arbetsoförmåga p. g. a. arbetsskada som varat åtta dagar eller mer räknat fr. o. m. insjuknandedagen lämnas ersättning för förlorad arbetsinkomst.

För de första 30 dagarna lämnas en skattefri schablonersättning för inkomstförlust enligt nedanstående tabell.

Sjukpenninggrundande inkomst		Dagersättning från TFA
uppgår till kr	men ej till kr	per dag kr
—	18 000	3
18 000	43 000	4
43 000	53 000	5
53 000	—	6

För insjuknandedagen lämnas ersättning med ett belopp motsvarande fem gånger den i tabellen angivna dagsersättningen.

För delar av arbetsinkomst överstigande vad som motsvarar en årlig arbetsinkomst av sju och ett halvt basbelopp lämnas ersättning för den faktiska förlusten. Hänsyn tas emellertid inte till den del av inkomst som per år överstiger summan av 30 basbelopp.

För sjukskrivningstid fr. o. m. den 31:a dagen lämnas ersättning för den faktiska inkomstförlusten. Hänsyn tas inte heller här till den del av inkomst som per år överstiger summan av 30 basbelopp.

Försäkringen ger möjlighet för lantbrukaren att anlita ersättare. Om ersättare — vid arbetsoförmåga som varat åtta dagar eller mer — anlitas för att reducera eller förhindra förlust av inkomst, betalas ersättning härför enligt skadeståndsrättsliga regler.

6.2 LRF:s ersättarförsäkring

Lantbrukarnas riksförbund har i samarbete med försäkringsbolaget Skandia konstruerat en medlemsförsäkring som vid lantbrukarens sjukdom betalar kostnaderna för en ersättare.

Ersättarförsäkringen gäller för LRF-medlemmar mellan 16 och 65 år som är fullt arbetsföra (uppfyller vissa hälsokrav). Lantbrukare som fyllt 62 år kan dock inte anslutas till försäkringen. För lantbrukare med djurproduktion gäller försäkringen året om, men för spannmålsproducenter gäller den endast för oundvikliga förluster vid växtodling. Försäkringen gäller även vid stormfällning av skog.

Försäkringen betalar kostnader för ersättare som måste anlitas.

Kostnad för ersättare utgår när lantbrukaren är sjuk, när lantbrukaren

har skadat sig på sin fritid och vid dödsfall.

I det fall lantbrukaren har drabbats av skada i arbetet betalas kostnaderna för ersättare av trygghetsförsäkringen vid arbetsskada (TFA). Se avsnitt 6.1.3.

Vid sjukdom gäller en karenstid om tio dagar. Ersättning utgår således fr. o. m. elfte dagen, dock högst ett år.

Vid olycksfall på fritiden utgår ersättning från första dagen under förutsättning att arbetsförmågan varar i minst tio dagar.

Vid dödsfall ersätts kostnaden för ersättare i tre månader, även här från första dagen.

Försäkringen ersätter 75 procent av kostnaderna för ersättare. Detta gäller även för det fall man måste anlita personal och utrustning från en maskinstation.

Premien för ersättarförsäkringen är 600 kr per år. Den är till största delen avdragsgill i deklarationen.

6.3 Avbyttjänst

I Sverige har sedan 1975 genom lantbrukskooperationens försorg byggts upp en riksomfattande s. k. avbyttverksamhet, varigenom lantbrukare har möjlighet att anlita en särskild avbyttjänst för planerad ledighet och för att få hjälp vid t. ex. sjukdom.

Verksamheten sköts av ett särskilt riksomfattande företag, Lantbrukets Avbyttjänst AB (Avbyttjänsten), som fungerar som arbetsgivare för avbytarna. Bolaget har nära anknytning till Lantbrukarnas riksförbund (LRF). Alla djurägare har möjlighet att anlita Avbyttjänsten för planerad ledighet och för att få hjälp vid t. ex. sjukdom.

Ca 8 000 djurägare har hittills anslutit sig till verksamheten. Dessa betjänas av 1 200 hel- eller deltidsanställda avbyttare. Dessutom finns ca 1 200 reservavbyttare som kan rycka in vid t. ex. djurägarers sjukdom.

En heltidsanställd avbyttare arbetar inom en krets bestående av 5–8 gårdar. Avbytarna är som nämnts anställda av Avbyttjänsten. Arbetsledning och de direkta kontakterna med djurägarna sköts regionalt av de föreningar som Avbyttjänsten träffat avtal med. Vanligen är det mejeri- eller husdjursföreningar eller hushållningssällskapet. Inom varje län finns ett avbyttarråd som leds av LRF:s länsförbund.

Avbyttverksamheten finansieras genom avgifter från djurägarna och genom medel som utbetalas av statens jordbruksnämnd inom ramen för jordbruksprisregleringen. Under budgetåret 1981/82 avsattes ca 95 milj. kr till avbyttjänsten.

Avgifterna är uppdelade i taxa A och taxa B beroende på om vederbörande lantbrukare är abonnent hos Avbyttjänsten eller ej samt ändamålet med ledigheten. Som exempel kan nämnas att för en lantbrukare med 10 kor utgör avgiften för en avbyttare under en vardag (utom lördagar) 160 kr enligt taxa A och 200 kr enligt taxa B. För en lantbrukare med 40 kor utgör avgiften 362 kr respektive 428 kr.

Avgifterna är avdragsgilla i deklarationen.

I mån av tillgång på avbyttare erbjuder Avbyttjänsten möjlighet för

alla djurägare att abonnera på avbytare upp till 50 dagar per år till taxa A. De abonnerade dagarna får förläggas så att djurägarna utöver regelbunden ledighet får en sammanhängande ledighetsperiod om högst 10 dagar per år. Eventuella sjukdagar, ledighet för förtroendeuppdrag m. m. inräknas ej i de abonnerade dagarna. Även de djurägare som inte abonnerar kan erhålla avbytare för en årlig ledighetsperiod på upp till 10 dygn till taxa A.

Vid *sjukdom* tillhandahåller Avbyartjänsten avbytare till taxa A, dock högst 216 kr per dag för abonnent och 260 kr för övriga. "Sjukdomstaxan" får tillämpas i högst 10 dagar per sjukdomstillfälle. Om djurägaren efter 10 dagar fortfarande är sjuk har han möjlighet att abonnera på ytterligare 80 dagar till en timkostnad av 74—95 kr. Sjukdomsfallet måste vara anmält till försäkringskassan. Regeln om maximerad avgift får börja tillämpas först samma dag som sjukanmälan gjorts.

Djurägare som blir sjuk på redan inplanerade abonnerade dagar får tillämpa sjukdomstaxan fr. o. m. den dag sjukanmälningsdatum rapporterats till arbetsledarkontoret. I annat fall tillämpas ordinarie taxa för de abonnerade dagarna.

Regeln om maximerad avgift gäller endast för djurägare som själv skulle arbetat med besättningen om han inte varit sjukskriven.

Enligt uppgift från Avbyartjänsten har nästan alla som efterfrågat avbytare fått hjälp. Från Avbyartjänsten har dock framhållits att efterfrågan inte torde avspegla det verkliga behovet. Om det vid något tillfälle inte finns avbytare tillgänglig kan Avbyartjänsten anställa den person som djurägaren föreslår för att i första hand klara den akuta situationen.

Alla lantbrukare med djur kan i princip få avbytare. Vid brist på avbytare går familjeföretag före gårdar med anställd arbetskraft. Mjolkproducenter går före andra driftsinriktningar. Vid utnyttjande av ej abonnerade dagar har alltid abonnerande företag företräde framför andra. För växtodlare finns möjlighet att vid sjukdom utnyttja Avbyartjänsten under högst 90 dagar per sjukskrivningstillfälle till en timkostnad av 74—95 kr.

6.4 Avbrottsförsäkringar

Flera försäkringsbolag erbjuder egenföretagare att teckna s. k. avbrottsförsäkring. Denna form av försäkring har i några fall utarbetats i samråd med resp. egenföretagares branschorganisation. Avbrottsförsäkringarna är relativt likartade till sin utformning.

Som allmän regel gäller att de är kollektiva avbrottsförsäkringar med individuell frivillig anslutning. Förutsättning för tecknande av försäkringarna är att den försäkrade är fullt arbetsför.

Syftet med en avbrottsförsäkring är att ett företag skall kunna klara sin ekonomi även om intäkterna helt eller delvis bortfaller. Försäkringen ersätter under viss tid fasta kostnader som belastar företaget då den försäkrade drabbas av sjukdom eller olycksfall som berättigar till sjukpenning, sjukbidrag eller förtidspension enligt AFL eller då den försäkrade avlider.

De fasta kostnader som ersätts är vanligen löner och socialavgifter för personal, hyror och arrendeavgifter, kontorskostnader samt kapitalkostnader (avskrivningar och räntor).

Försäkringen lämnar inte ersättning under de 30 första dygnen från tidpunkten för inträffad arbetsförmåga eller dödsfall. Vanligen utgår ersättning t. o. m. 12:e månaden därefter. Även tre månaders karens förekommer.

Avbrottsförsäkringar finns för bl. a. läkare, tandläkare, arkitekter, åkeriägare och frisörer.

7 Vissa utländska jämförelser

I kommitténs tidigare betänkande (SOU 1981:22) har allmänt redogjorts för vissa utländska sjukersättningsbestämmelser (s 97 ff). I det följande redovisas översiktligt de särskilda regler som rör egenföretagares sjukpenningförsäkring i Danmark, Finland och Norge.

7.1 Danmark

I Danmark är kategorien egenföretagare, liksom i Sverige, bestämd såsom en grupp försäkrade med inkomst av visst slag. Ersättningsunderlaget för sjukersättning utgörs av dels inkomst av anställning (lønneindtægt), dels inkomst av annan förvärvsverksamhet (anden erhvervsindtægt). De som har inkomst av det senare slaget anses såsom egenföretagare.

Sjukpenningförsäkringen avser att täcka förlorad förvärvsinkomst vid sjukdom. Storleken är således beroende av att det föreligger en nettoinkomst som sjukpenningunderlag. Sjukpenningen beräknas därvid på samma sätt som för anställda, dvs. f. n. 90 procent av en sjukpenninggrundande inkomst (dagpengegivende indtægt). Ersättningen, som är skattepliktig, är emellertid maximerad till ett vid tid efter annan bestämt högsta belopp.

Den sjukpenninggrundande inkomsten utgör enligt huvudregeln nettointäkten (jämte tillägg av eventuellt investeringsavdrag) som den försäkrade taxerats för året före ersättningsåret, dvs. vad som i Sverige skulle motsvara den taxerade nettointäkten. För att inte den taxerade inkomsten skall släpa alltför mycket efter den aktuella finns två justeringsmetoder. Dels skrivs inkomstårets belopp upp per den 1 april och 1 oktober med vissa av socialministeriet fastställda procentsatser. Dels kan utbetalande myndighet själv göra en justering med hänsyn till den vid sjukdomsfallet inträffande gällande aktuella inkomsten, om denna inte bara tillfälligt skulle avvika med mer än 10 procent från den senaste procentreglerade inkomsten. Avvikelsen kan göras såväl uppåt som nedåt.

Ersättning utgår inte för de tre första veckorna, dvs. den tid som motsvarar sjuklöneperioden för anställda. (Före den 1 januari 1983 var denna period fem veckor) Sjukpenning utgår därefter efter treveckorsperiodens utgång. Ersättningsperioden gäller utan tidsgräns.

Egenföretagare kan genom frivillig försäkring erhålla sjukpenning

även för de första tre veckorna. Försäkringen börjar gälla tre månader efter ansökan. Övergår någon från att vara arbetstagare till att bli egenföretagare gäller dock inte denna frist, om ansökan sker inom tre månader från det den sjukpenninggrundande löneinkomsten upphörde. Försäkringen kan gälla en sjukpenning motsvarande en fjärdedel, hälften, tre fjärdedelar eller hela sjuklönsens maximum. Egenföretagare kan dock inte försäkra sig för högre belopp än 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

7.2 Finland

Sjukpenningförsäkrad enligt den finländska sjukförsäkringslagen är förutom anställd även den som arbetar för egen räkning.

Såsom arbete för egen räkning anses bl. a. arbete i eget eller familjemedlems företag, lant- och skogshushållning samt självständigt vetenskapligt arbete.

Sjukpenning beräknas på grundval av den arbetsinkomst som konstateras vid beskattningen året före sjukfallets inträde.

Med arbetsinkomst menas "löneinkomst och därmed jämförbar personlig inkomst, värdet av det arbete den försäkrade utfört i samband med leveransköp av skog eller annan jämförlig försäljning samt värdet av arbete vid renskötsel".

Som arbetsinkomst anses dock inte nettoavkastning av skogsbruk, ränteinkomst, hyresinkomst, bostadsinkomst, vinst på överlåtelse av värdepapper och fast egendom, ersättning för överlåtelse av fastighets substansdel och inte heller annan med dessa inkomster jämförbar inkomst.

Har den försäkrades arbetsinkomst omedelbart före insjuknandet kontinuerligt varit väsentligt större än den ovannämnda vid beskattningen konstaterade arbetsinkomsten, uppskattas på den försäkrades anhållan hans arbetsinkomst på grundval av utredning som han företer. Utredningen bör omfatta hans arbetsinkomst under de sex månaderna närmast före arbetsförmågans inträde. Om dessa sex månaders inkomst multiplicerad med två är minst 20 % större än den vid beskattningen konstaterade arbetsinkomsten, läggs den utredda arbetsinkomsten till grund för sjukpenningberäkningen.

Har en försäkrad under de sex månaderna närmast före arbetsförmågans inträde på grund av sjukdom, arbetslöshet eller annan sådan orsak varit utan arbetsinkomst minst en månads tid, kan han förete utredning om sin arbetsinkomst under de senaste sex månader som han arbetat. Det behöver härvid inte vara fråga om sex månader i en följd. Utredningen får dock inte gå längre tillbaka än t. o. m. året före arbetsförmågans inträde.

Egenföretagare äger förete ovan avsedd utredning beträffande hela den redovisningsperiod eller det kalenderår varunder arbetsförmågan inträdde eller ock närmaste föregående redovisningsperiod eller kalenderår. En bokföringsskyldig egenföretagare kan i undantagsfall ha en redovisningsperiod som är längre än ett år.

Det minsta sjukpenningbeloppet är 27,50 Fmk.

Sjukpenningens storlek per vardag är 80 % av en trehundrededel av arbetsinkomsten per år. Om den försäkrades arbetsinkomst är högst 16 500 Fmk blir sjukpenningen emellertid större än 80 % av arbetsinkomsten. Sjukpenningbeloppet beräknas härvid så att 30 procent av en trehundrededel av årsinkomsten adderas till 27,50 Fmk.

Utöver sjukpenningen kan s. k. barnförhöjning utgå. Sådan förhöjning utgår om den försäkrades arbetsinkomst är större eller lika stor som makens arbetsinkomst. Barnförhöjningen är 4,25 Fmk per dag för ett barn och sammanlagt 8,50 Fmk för två eller flera barn.

Sjukpenningen är skattepliktig.

Sjukpenning utgår för varje vardag, dock inte för insjuknandedagen och inte heller för de sju närmast följande vardagarna. Denna karenstid motsvarar den period varunder sjuklön utges.

Om arten av den försäkrades arbete regelbundet förutsätter tjänstgöring söndagar eller helgdagar likställs sådan dag med vardag.

Om man får återfall i en sjukdom inom 30 dagar från den sista sjukpenningdagen utgår sjukpenning fr. o. m. första vardagen efter den, då arbetsoförmåga på nytt inträtt.

I Finland finns inte någon inom den allmänna försäkringen ordnad tilläggsförsäkring.

7.3 Norge

Egenföretagare i Norge benämns "selvstendig næringsdrivende". För egenföretagare gäller att de är obligatoriskt sjukpenningförsäkrade samt att de dessutom har möjlighet att teckna en frivillig tilläggsförsäkring för det fall de önskar få ett bättre sjukpenningsskydd.

För att rätt till sjukpenning skall föreligga skall den årliga inkomsten uppgå till minst 4 000 Nkr. För den del av årsinkomsten som överstiger tolv gånger basbeloppet (grundbeløpet) utges inte sjukpenning och av den del av inkomsten som ligger mellan åtta och tolv gånger basbeloppet medräknas endast 1/3. Även i Norge finns konstruktionen med ett basbelopp som har samma funktion som basbeloppet i Sverige när det gäller att fastställa pensionspoängtal till grund för storleken av bl. a. tilläggs pensionen.

För en försäkrad som har inkomst av självständig näringsverksamhet beräknas sjukpenningen på grundval av en antagen arbetsinkomst. Denna arbetsinkomst fastställs enligt huvudregeln med hjälp av den försäkrades senaste pensionspoängtal eller, om det blir högre, genomsnittet av de senaste tre pensionspoängtal.

En egenföretagare har rätt till sjukpenning med 65 procent av inkomstunderlaget. Sjukpenning utges för alla dagar utom söndagar. Sjukpenning utges dock inte för de första 14 dagarna räknat från och med den dag arbetsoförmågan inträder (ventetid). Ny väntetid räknas emellertid inte vid återfall i samma sjukdom inom 14 dagar. Väntetiden motsvarar sjuklöneperioden för arbetstagare.

Egenföretagare skall göra anmälan till försäkringskassan för att vän-

tetiden skall börja att löpa. Som huvudregel gäller att sjukpenning endast utges för tid efter det egenföretagaren blivit sjukskriven av läkare.

Sjukpenningen är skattepliktig.

En egenföretagare som önskar erhålla ett bättre sjukpenningsskydd än vad den obligatoriska sjukpenningförsäkringen kan ge har möjlighet att teckna en frivillig tilläggsförsäkring. Tilläggsförsäkringen kan gälla

- sjukpenning med 65 procent av inkomstunderlaget från och med den första sjukdagen,
- sjukpenning med 100 procent av inkomstunderlaget efter 14 dagar eller
- sjukpenning med 100 procent av inkomstunderlaget från och med första sjukdagen.

Ansökan om tilläggsförsäkring göres till försäkringskassan. Försäkringen gäller från den dag försäkringskassan mottog ansökan. Premien erläggs inom 14 dagar efter meddelande om beslutet. Rätt till sjukpenning inträder först efter en viss tid, dock inte om yrkesskada föreligger.

8 Allmänna överväganden

8.1 Gruppen egenföretagare

Sjukpenningkommittén har att överväga ändringar i sjukpenningförsäringen för egenföretagarnas del. Denna grupp är emellertid inte enhetligt bestämd utan innefattar många slag av verksamheter. En angelägen uppgift är därför att försöka kartlägga omfattningen av de berörda grupperna.

Egenföretagare finns, såsom tidigare framhållits, inte begreppsbestämt vare sig i AFL eller i annan författning. I AFL skiljer man, som nämnts, enbart mellan inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete (3 kap. 2 § AFL). I andra sammanhang används begreppet rörelseidkare (skattelagstiftning) eller näringsidkare (t. ex. näringslagstiftning och konsumentskyddslagstiftning) om en förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt. Normalt förutsättes att verksamheten bedrivs med vinstsyfte. Den juridiska formen (handelsbolag, aktiebolag, ekonomisk förening etc.) eller huruvida flera, t. ex. såsom anställda, är sysselsatta i företaget är utan betydelse. Oftast används begreppet egenföretagare dock om den som ensam, eller med endast familjemedlemmar till hjälp, utan någon anställd utövar viss verksamhet. Eftersom begreppet således i viss mening är vittomfattande, krävs att det struktureras på annat sätt. I statistiska sammanhang används en av statistiska centralbyrån (SCB) uppställd Svensk standard för näringsgrensindelning (SNI).

Hos SCB förs ett hela riket omfattande företagsregister. Uppgifterna däri bygger på inlämnade arbetsgivaruppgifter och mervärdeskatteredovisningen; mervärdeskattepliktig är enligt huvudregeln den vars verksamhet under ett kalenderår har en skattepliktig omsättning som överstiger 10 000 kr. Uppgifterna kan innehålla en del ofullständigheter. Branschklassificeringarna kan likaledes emellanåt vara osäkra.

Enligt företagsregistret uppgick vid årsskiftet 1982/83 hela antalet företag i Sverige till ca 400 000. Av dessa har omkring 210 000 en eller flera anställda. Härav utgör de som har mindre än 50 anställda ca 208 000. Endast 1 500 företag har fler än 200 anställda.

Antalet företag som drivs som enmansföretag, dvs. utan någon anställd, är ca 180 000. Drygt hälften av dessa återfinns inom jord- och skogsbruket. Se nedanstående tabell.

Antal företag som drivs som enmansföretag

1	Jordbruk, skogsbruk	94 190
2	Gruvor, mineralbrott	266
3	Tillverkningsindustri	11 173
4	El-, gas-, värme- och vattenverk	92
5	Byggnadsindustri	18 000
6	Varuhandel, hotell- och restaurangrörelse	22 841
7	Samfärdse-, post- och televerk	9 438
8	Banker, försäkrings- institutioner m. m.	9 223 ¹
9	Offentlig förvaltning och andra tjänster ²	14 226
Totalt		179 449

¹ Det stora antalet företag förklaras av att även försäkringsagenturer ingår.

² Utöver den egentliga offentliga förvaltningen ingår privat verksamhet, såsom kulturell serviceverksamhet, rekreationsverksamhet samt reparations- och annan serviceverksamhet.

I antalet företag dominerar — om man bortser från jordbruk och skogsbruk — således företag inom varuhandeln, hotell- och restaurangrörelsen. Dessa företag svarar tillsammans med företag inom byggnads- och tillverkningsindustrin för knappt tre fjärdedelar av det övriga antalet företag.

Varuhandel, samfärdse- och privata tjänster brukar även sammanfattas under samlingsbegreppet servicenärningar. Dessa svarar tillsammans för en tredjedel av den samlade produktionen i riket. Störst bland servicenärningarna är privata tjänster. Hit hänförs bl. a. restaurang- och hotellrörelse, reparations-, tvätter- och annan serviceverksamhet samt övriga privata tjänster såsom t. ex. städningsfirmor, uppdragsverksamhet. I uppdragsverksamhet ingår flera skilda verksamhetsområden såsom t. ex. teknisk uppdragsverksamhet (bl. a. byggkonsulter, arkitekter, ingenjörbyråer), reklambyråer, juridisk uppdragsverksamhet och bevakningsverksamhet.

Antalet företag som är verksamma inom sektorn privata tjänster, varuhandel och samfärdse- med ingen eller högst en anställd uppgick vid årsskiftet 1982/83 till nästan 100 000. Motsvarande antal för jord- och skogsbruksföretag är ca 130 000.

Eftersom den juridiska formen för företaget har betydelse för huruvida inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete föreligger — en egenföretagare som driver verksamhet i form av aktiebolag betraktas såsom anställd av företaget — är uppgift härom av intresse. Av de ca 280 000 företag, som drivs utan eller med enbart en anställd, är blott 22 000 aktiebolag. Handelsbolaget är den närmast vanligaste formen av juridisk person med ca 12 000 företag. Den övervägande delen av aktiebolagen i denna storleksgrupp återfinns inom varuhandeln. Endast en

liten del, mindre än två procent, av aktiebolagen finns inom jordbrukssektorn.

Sammanfattningsvis framgär det av det statistiska materialet, att knappt hälften av alla egenföretagare, som inte har någon anställd, är verksamma inom andra näringar än jord- och skogsbruk. Inom dessa andra näringar dominerar verksamhet inom varuhandeln och sektorn privata tjänster. Förhållandena och förutsättningarna där är emellertid så skilda att det är svårt att tala om dessa företag som en enhetlig grupp. Andra stora homogena grupper egenföretagare än lantbrukare är således svåra att urskilja. Ett regelsystem inom sjukpenningförsäkringen med ambitionen att ha en hög individuell anknytning till varje försäkrad egenföretagare torde därför leda till tekniska svårigheter och tillämpningsproblem. Reglerna torde därför med hänsyn enbart tagen till gruppen egenföretagare böra utformas så, att egenföretagarens verksamhetsinriktning inte är av nämnvärd betydelse för sjukpenningförsäkringen del. Detta bör dock inte utesluta att särbestämmelser kan översvägas för lantbrukare, vilka dels utgör en stor andel av egenföretagarna, dels har en verksamhet med vissa i förhållande till övriga egenföretagare speciella särdrag, såsom t. ex. stor säsongbundenhet. Inom denna grupp torde även en stor del av dem som har inkomst av såväl annat förvärvsarbete som anställning återfinnas (s. k. blandad inkomst).

Vid fastställande av SGI läggs inkomsten av anställning i botten och avräkning med hänsyn till basbeloppsgränsen görs först på inkomsten av annat förvärvsarbete. Antalet försäkrade med blandad inkomst uppgick den 30.6.1982 till 64 860. Antalet försäkrade med inkomst enbart av annat förvärvsarbete uppgick vid samma tidpunkt till 275 354.

8.2 Tillämpningen och verkningarna av nuvarande regler

Kommittén har enligt direktiven att undersöka tillämpningen och verkningarna av nuvarande regler. Det har gjorts gällande att reglerna ger bristande kompensation för inkomstförlust i vissa fall och även att tillämpningen i en del fall är alltför skiftande.

Genom besök av kommitténs sekretariat hos ett utvalt antal försäkringskassor har försök gjorts att utröna hur tillämpningen av bestämmelserna praktiskt sker. Urvalet, som av tidsskäl måst bli begränsat, har skett så, att försäkringskassor som kan antas ha ett stort antal egenföretagare registrerade har besökts. Urvalet har gjorts i samråd med kommitténs experter från riksförsäkringsverket.

Lokalkontoren i Hässleholm, Kristianstad och Simrishamn i Kristianstads läns allmänna försäkringskassa har besökts, liksom lokalkontoret i Smålandsstenar i Jönköpings läns allmänna försäkringskassa. De är alla närbelägna sekretariatets förläggningssort i Malmö.

Vid besöken har tillämpningen av SGI-bestämmelserna för egenföretagare dels allmänt diskuterats, dels prövats i ett antal valda praktiska fall. Fallen har utformats mot bakgrund av vissa domstolsavgöranden och av material som kommit kommittén tillhanda från bl. a. riksförsäkringsverket och enskilda.

Till ledning för försäkringskassornas lokalkontor vid deras bestämning av SGI för egenföretagare har centralkontoren utfärdat olika former av anvisningar. I de flesta fall har sådana anvisningar givits i form av cirkulär eller s. k. internt material. Vissa centralkontor nöjer sig emellertid med att i sin personalutbildning ange riktlinjer för SGI-bestämningen.

I vissa fall har även lokalkontoren utfärdat anvisningar.

Anvisningarnas innehåll skiljer sig i en del fall åt beträffande t. ex. gränsen för godtagbar tid för uppbyggnadsskede, arbetad tid och storleken av det belopp som skall anses såsom skälig avlöning till en motsvarande kategori arbetstagare.

Resultatet av undersökningen av tillämpningen vid de försäkringskassor som besökts kan sammanfattas på följande sätt.

Gemensamt för de undersökta kassorna synes vara att ärendena bereds med omsorg. Den tid som läggs ned för att utreda de försäkrade egenföretagarnas ekonomiska förhållanden är i vissa fall avsevärd. Antalet besvärärenden är överlag få. Orsaken till detta är naturligtvis svår att fastställa. Det låga antalet tyder dock på att kommunikationerna med de försäkrade är så goda, att skälen för försäkringskassans avgörande framstår som klara och att missförstånd och missuppfattningar därvid lätt kan avhjälpas. Vad som leder till diskussion mellan den försäkrade och handläggande tjänsteman förefaller mera gälla reglernas utformning än beslutets riktighet. Särskilt den bristande överensstämmelsen mellan avgiftsunderlag och förmån samt jämförelsen med anställningsinkomst som en spärr mot en hög SGI-placering tycks ge upphov till irritation från en del försäkrades sida.

Frågan huruvida avgörandena överensstämmer med gällande rätt är svårare att besvara. Tillämpningen synes i en del av de undersökta praktiska fallen skifta mellan de olika försäkringskassorna. I några fall har även meningarna gått i sär mellan företrädare för samma lokalkontor. Alltför stort avseende torde dock inte kunna fästas härvid, eftersom förutsättningarna vid undersökningen i någon mån avvek från de verkliga; expeditör eller assistent skulle troligen i större omfattning ha rådfrågat sektionschef eller tjänsteman på centralkontoret än vad som nu var fallet. Det är emellertid tydligt att den enskilde handläggarens kunskap och kännedom om de lokala förhållandena är av mycket stor betydelse. Den försäkrades egen kännedom om reglerna synes också spela en viss roll, eftersom informationen från den försäkrade i sådant fall blir mer fullständig. Från så gott som alla lokalkontor uppges att kunskapen om vilka bestämmelser som gäller har ökat hos bl. a. lantbrukarna, företrädesvis de yngre, under senare år. Detta tillskriver man den informationsverksamhet som LRF:s driftsbyråer bedrivit. Driftsbyråerna används även mycket ofta som upplysningskälla av försäkringskassan.

Anmärkningsvärt kan synas vara att avgörandena av försäkringsöverdomstolen eller försäkringsrätt inte förefaller tillmätas så stor betydelse vid tolkning av bestämmelserna. Ehuru avgöranden från domstolarna regelmässigt finns att tillgå, används de inte så ofta. Skälet härtill kan vara dels svårighet att ur domstolens beslut utläsa huruvida avgörandet

kan tjäna till ledning för framtida tolkning, dels att bl. a. försäkringsöverdomstolen i något fall allmänt uttryckligen förklarat, att endast pleniavgöranden eller eljest beslut, vari klart utsäges att det är fråga om ett avgörande av principiell räckvidd, kan tjäna som stöd för tillämpningen.

Handböcker, tillämpningsföreskrifter från centralkontoret och kursmaterial synes allmänt ha stor betydelse som "rättskälla".

I det stora antalet fall sker givetvis tillämpningen utan svårighet. De fall som kan bereda bekymmer är dels bedömningen av om en rörelse befinner sig i ett uppbyggnadsskede, dels frågan vad som skall vara jämförlig anställningsinkomst, särskilt i fall med egenföretagare utanför jordbrukarkategorin. I båda fallen ställs stora krav på handläggarens kunskap och förmåga att få fram ett beslutsunderlag. Den försäkrades medverkan och tilltron till dennes uppgifter har härvid säkerligen också stor betydelse. Uppgifter från skattemyndigheter och intresseorganisationer, främst fackföreningar, tillmäts stort värde. I fråga om uppgifter om egenföretagarens arbetsinsats synes kännedom om de lokala och personliga förhållandena ha ett avgörande inflytande på bedömningen. En del lokalkontor ansåg sig friare i bedömningen av arbetad tid, medan andra strikt tillämpade arbetstidslagens bestämmelser om högsta tillåtna antal övertidstimmar för arbetstagare, med bortseende från de avstegsmöjligheter genom kollektivavtal eller dispens som lagen medger.

I den mån den begränsade undersökningen kan berättiga till någon slutsats om hur SGI-bestämmelserna för egenföretagare tillämpas, bör den vara att försäkringskassorna har en hög ambitionsnivå i fråga om att åstadkomma riktiga beslut och att detta säkerligen i de flesta fall uppnås, trots att ärendena ibland innefattar svåra ställningstaganden och gränsdragningsproblem. De avvikelser som likväl förekommer torde inte vara fler än det stora antalet SGI-fall och mängden handläggande tjänstemän rimligen bör föranleda till.

8.3 Utgångspunkter vid bedömningen

Det får anses framgå att de nuvarande reglerna, såsom direktiven förutsatt, uppvisar vissa skevheter och kan leda till skiftande tillämpning med bristande kompensation och inkomstförlust för den enskilde som följd. Hårtill kommer den bristande överensstämmelsen mellan avgift och förmån. Kommittén har att överväga ändringar i regelsystemet som avhjälper de nuvarande bristerna. Dessa överväganden bör göras mot bakgrund av de allmänna principer som bär upp den nuvarande sjukpenningförsäkringen och särskilt då de motiv som gäller i fråga om reglerna för egenföretagarnas del.

Hänsyn bör också tas till de överväganden om samordning av olika förmånsformer som redovisats i socialpolitiska samordningsutredningens betänkande (SOU 1979:94) och som resulterat i en proposition till riksdagen om samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet (prop. 1982/83:3). Propositionen har behandlats i riksdagen (SfU 1982/83:14).

I det följande redovisas dessa allmänna utgångspunkter.

8.3.1 Sjukpenningförsäkringens syfte

Vid införandet av AFL betonades mycket starkt att sjukpenningförsäkringen och de övriga delarna av socialförsäkringen skulle utgöra ett enhetligt system, ägnat att genom sina olika komponenter skänka den enskilde ett i det hela tillfredsställande skydd mot de ekonomiska följderna av sjukdom, ålderdom och försörjarens frånfälle (prop. 1962:90 s. 269). Sjukpenningförsäkringen är väsentligen avsedd att ersätta det inkomstbortfall, som blir följden av arbetsoförmåga på grund av sjukdom. Uppstår vid sjukdom inget inkomstbortfall t. ex. genom att avkastning alljämt uppbärs från tillgångar i form av fastighet eller rörelse (kapitalinkomster), även då den försäkrades egen arbetsinsats minskar eller upphör vid sjukdom, saknas således behov av det skydd som sjukpenningförsäkringen skall utgöra. Inkomstbortfallet skall sålunda vara knutet till ett förvärvsarbete. Det sagda innebär emellertid inte att ett förvärvsarbete vars huvudsakliga inriktning gäller t. ex. omsättning av förmögenhetstillgångar, som enbart ger kapitalinkomst, skulle vara undantaget från principen om försäkringsskydd. Arbetsoförmåga på grund av sjukdom kan i detta fall leda till att omsättningen nedgår och framtida kapitalinkomster uteblir; avtal kan inte slutas i tid eller beredningsarbete kan ej göras och förtjänstillfällena går därför förlorade.

Naturligtvis får sjukpenningförsäkringen inte leda till överkompensation. I förarbetena till lagen om allmän försäkring fastslås principen att den försäkrade ej genom sjukpenningen får försättas i bättre ekonomiskt läge än då han är frisk (se bl. a. prop. 1953:178 s. 141). Se härom vidare avsnitt 8.3.3.

8.3.2 Egenföretagares sjukpenningsskydd

Allmänt

AFL medförde — gentemot vad som tidigare gällde för egenföretagarnas del — den stora förändringen att de kom att omfattas av den obligatoriska tilläggsjukpenningen, som dittills enbart hade gällt försäkrade med anställningsinkomst. Inkomst av anställning och av annat förvärvsarbete blev således i princip jämställda. Förslaget, som först framlades av 1958 års socialförsäkringskommitté i betänkandet (SOU 1961:29) Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m. m., motiverades av kommittén bl. a. med att det från allmän synpunkt måste vara ett önskemål att alla — såväl löntagare som företagare — vilka vid sjukdom drabbades av inkomstbortfall, erhöll erforderlig kompensation härför (s. 254). Det framhölls att för småföretagare inom jordbruk, trädgårdsodling, fiske, småindustri, hantverk och handel torde sjukdom regelmässigt medföra sådana ekonomiska konsekvenser att behov av försäkringsskydd förelåg. De levde, menade kommittén, i många fall under betingelser, vilka var likartade med löntagarnas. Detta gällde enligt kommittén även större företagare, exempelvis sådana med nystartad verksamhet. Uppfattningen om behovet av ett utvidgat försäkringsskydd delades av remissinstanserna och departementschefen (prop. 1962:90 s. 270).

I samband med denna reform diskuterades även vilken valfrihet som skulle tillåtas för egenföretagarna inom ramen för den obligatoriska och allmänna försäkringen.

Departementschefen anförde i denna del (s. 270 f):

En automatisk anslutning av företagarna till försäkringen för tilläggsjukpenning är inte oförenlig med en viss individuell valfrihet. Behovet av försäkringsskydd är mer skiftande när det gäller företagare än när det gäller anställda, vilket motiverar att särskilda valmöjligheter står företagarna till buds. De valmöjligheter man vill ge företagarna inom sjukförsäkringen måste emellertid bedömas i samband med den redan befintliga valfriheten inom tilläggs pensioneringen. I ett remissyttrande har med tanke på lantbrukarnas speciella förhållanden framkastats förslag om att låta skiljelinjen gå mellan riskskydd och åldersskydd. En företagare borde kunna ställa sig utanför tilläggs pensioneringens ålderspensionsdel men ändå ha kvar rätten till tilläggs sjukpenning liksom sitt förtids- och familjepensionsskydd inom försäkringen för tilläggs pension. Detta förslag bryter emellertid mot systemets grundläggande konstruktion, och en uppbyggnad efter de i yttrandet föreslagna linjerna skulle ge upphov till invecklade problem rörande samordningen mellan förtidspension och ålderspension. Det är svårt att bedöma om det skulle vara möjligt att finna en tillfredsställande lösning på dessa samordningsproblem, men det står i alla händelser klart att varje lösning, som kunde förtjäna att övervägas, skulle komplicera försäkringssystemet på ett sätt som är ägnat att inge starka betänkligheter. En hela folket omfattande socialförsäkring kan inte, om rimliga anspråk på översiktighet och hanterlighet skall upprätthållas, tillfredsställa alla tänkbara önskemål om variationer. Jag kan därför inte förorda en lösning av det slag som åsyftas i det berörda remissyttrandet.

En annan fråga är om valmöjligheterna inom sjukförsäkringen och tilläggs pensioneringen bör vara fristående från eller sammankopplade med varandra. I det förra fallet skulle en företagare kunna välja att tillhöra endast endera tilläggs sjukpenningförsäkringen eller tilläggs pensioneringen, men i det senare fallet skulle utträde och återinträde få avse endast båda försäkringsgrenarna gemensamt. Socialförsäkringskommitténs majoritet har föredragit det senare av dessa båda alternativ, men en minoritet inom kommittén och åtskilliga remissorgan har givit företräde åt det förra. De som förordat att valmöjligheterna inom sjukpenningförsäkringen och tilläggs pensioneringen blir helt fristående från varandra har i en del fall motiverat sin ståndpunkt med att företagarna själva betalar sina avgifter och därför själva bör få bestämma omfattningen av sitt försäkringsskydd. Inom ett i princip obligatoriskt försäkringssystem, i vilket de olika delarna är beroende av varandra, kan emellertid ett argument av detta slag inte ensamt få bli utslagsgivande. Finge vissa försäkrade välja att tillhöra tilläggs pensioneringen samtidigt som de kunde ställa sig utanför försäkringen för tilläggs sjukpenning, skulle detta kunna leda till ett tryck på de pensionsbeviljande organen för att förmå dem att fylla ut luckan i försäkringsskyddet genom att bevilja pension i fall då detta eljest inte skulle ha skett. Resultatet skulle kunna bli en omotiverad belastning på tilläggs pensioneringen. Omvänt skulle det kunna leda till att sjukförsäkringen i viss omfattning finge överta pensioneringens roll, om en del försäkrade kunde tillhöra försäkringen för tilläggs sjukpenning även efter ett utträde ur tilläggs pensioneringen. Det skulle nämligen då i praktiken kunna bli svårt att på ett så tidigt stadium som rätteligen borde ske byta ut en tämligen hög sjukpenning mot folkpension. Mot denna sista form av valfrihet kan även invändas att man knappast bör räkna med att en företagare har större förmåga att själv bära de ekonomiska konsekvenserna av en invaliditet än motsvarande följder av en övergående sjukdom. Jag har vid övervägande av de olika synpunkter som kan anläggas på frågan kommit till den uppfattningen att utträden och återinträden

beträffande försäkringarna för tilläggssjukpenning och för tilläggspension bör få ske endast med avseende på båda försäkringarna i förening. För att tillmötesgå önskemålen om ett billigare men till följd därav givetvis också mindre omfattande sjukförsäkringsskydd förordar jag att, såsom socialförsäkringskommittén föreslagit, företagarna skall få rätt att välja karenstid för tilläggssjukpenningen. Kommitténs förslag om 33 och 93 dagars karenstid som alternativ till den normala 3-dagarstiden förefaller mig väl avvägt.

Möjligheten att anmäla undantagande från tilläggspensioneringen har upphört fr. o. m. den 1 januari 1982 fränsett vissa övergångsvis anordnade möjligheter. Ändringen torde inte inverka på de argument mot att utträda ur sjukförsäkringen som anförts i det föregående.

En historisk tillbakablick ger även anledning till följande påpekanden. Sjukförsäkringslagen av år 1947 avsåg att den frivilliga sjukförsäkringen skulle avlösas av en allmän obligatorisk sjukförsäkring i princip omfattande landets hela befolkning. Denna försäkring skulle dock endast utge sjukersättning med vissa enhetsbelopp, som ej knöt an till det faktiska inkomstbortfallet. Av olika skäl kom reformen, som bekant, aldrig att träda i kraft. År 1955 kom en ny sjukförsäkringslag med ändringar på väsentliga punkter. Nu ansågs att det obligatoriska försäkringsskyddet borde begränsas till att omfatta dem som bäst behövde ett effektivt skydd vid sjukdom, nämligen de anställda. Övriga kategorier förvärvsarbetande skulle emellertid inte ställas utanför utan få ett visst grundskydd, som kunde påbyggas genom frivillig försäkring. Därmed undvek man, framhölls det, de svårigheter av olika slag, som uppstod om alla självständiga företagare — av vilka många ej behövde en helt utbyggd sjukförsäkring — skulle försäkras efter sin inkomst (prop. 1953:178 s. 139).

I och med att egenföretagarna genom AFL av år 1962 kom att helt omfattas av den obligatoriska sjukpenningförsäkringen upphörde möjligheten för egenföretagare att teckna frivillig sjukpenningförsäkring.

Genom 1974 års reform, varigenom sjukpenningen bl. a. gjordes skattepliktig och pensionsgrundande, försvann uppdelningen i grundsjukpenning och tilläggssjukpenning och likaså systemet med klassplacering. Denna förändring ävensom de övriga ändringar som senare vidtagits i sjukpenningförsäkringen har emellertid inte inverkat på den grundläggande synen på försäkringen för egenföretagarnas del, nämligen att de i princip skall, jämställda med löntagare, ha ersättning för inkomstbortfall till följd av sjukdom.

Inkomstberäkningen

Såsom en följd av inkomstbortfallsprincipen har det ansetts att vid beräkning av sjukpenning för egenföretagare skall inkomst av eget arbete inte beräknas högre än som motsvarar skäligen avlöning för liknande arbete för annans räkning. Härigenom, har det hävdats, undviker man i huvudsak den inverkan på inkomstens storlek, som utövas av rörelsekapital m. m. (SOU 1944:15 s. 213). Såsom tidigare nämnts upptogs denna princip redan i 1919 och 1920 års lagförslag och infördes i 1955 års lag om allmän sjukförsäkring.

Tanken att genom denna jämförelse försöka finna en möjlighet att eliminera inverkan av kapitalinkomst, spekulation och andra omständigheter som är oberoende av den enskildes arbetsinsats går således längre tillbaka än principen om jämställdhet i försäkringshänseende mellan egenföretagare och löntagare.

Såsom tidigare redovisats medför denna jämförelsemetod samtidigt stora bedömnings- och tillämpningssvårigheter. En stor del av svårigheterna ligger naturligtvis däri att avgränsningen mellan inkomst av förvärvsarbete och kapitalinkomst är svår att göra när det gäller inkomst av rörelse. Tidpunkten för sjukfallets inträffande spelar här större roll för inkomstbortfallet än när det gäller de anställda, där inkomsterna normalt är jämnare fördelade i tiden; ett kortare sjukfall med åtföljande arbetsoförmåga vid en affärsmässigt ogynnsam tidpunkt kan få långtgående negativa ekonomiska konsekvenser.

Socialpolitiska samordningsutredningen har även diskuterat frågan om inkomstberäkning för egenföretagare. I betänkandet (SOU 1979:94) anföres härom bl. a. följande (s. 190).

Vid beräkning av egenföretagares inkomst möter speciella problem. Inkomsterna varierar ofta år från år, t. ex. beroende på tillfälliga vinster eller förluster. Vidare kan inkomsten innefatta avkastning av rörelsekapitalet och således inte bara påverkas av företagarens egen arbetsinsats. Också konjunkturpolitiskt betingade bidrag och avdrag av olika slag kan påverka inkomsten. Ett inkomstunderlag som utgörs av den beräknade nettointäkten av rörelsen kan därför i vissa fall ge ett resultat som inte direkt avspeglar den aktuella situationen.

För beräkning av SGI gäller f. n. att inkomst av arbete för egen räkning inte får beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Har en egen företagare under en följd av år taxerats för lägre inkomst än den som en anställd i motsvarande ställning får, skall dock vid beräkning av SGI företagarens inkomst i regel beräknas till det belopp som han normalt har taxerats för.

En regel som anknyter till vilken inkomst en anställd i motsvarande ställning har, t. ex. en ersättare för företagaren, kan övervägas för ett inkomstunderlag som gäller för enbart inkomstrelaterade ersättningar. I fråga om inkomstprövade bidrag är dock en sådan regel mindre lämplig, eftersom det här är behovet med hänsyn till inkomstens faktiska storlek och inte inkomstbortfallet vid t. ex. sjukdom som man behöver bestämma. Även om man bara ser till förvärvsinkomsten kan således ett inkomstunderlag som är gemensamt för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag vara svårt att konstruera när det gäller egna företagare.

Skall en framtida beräknad inkomst vara inkomstunderlag för egna företagare torde det emellertid vara nödvändigt att använda vissa schablonberäkningar, eftersom det i allmänhet är mer eller mindre omöjligt att göra en exakt uppskattning av den framtida inkomsten. Vad man har att välja mellan är då antingen att utgå från nettointäkten av rörelsen och göra en jämförelse med de senaste årens taxeringar eller att jämföra med vad en anställd i motsvarande ställning har för inkomst. För att undvika otillfredsställande resultat i enskilda fall bör det dock finnas möjlighet att göra avsteg från schablonberäkningen. Det gäller oavsett vilken metod man väljer.

Förhållandet mellan avgift och förmån

Avgiftsreglerna för egenföretagare finns redovisade i avsnitt 3.3. Som en följd av bl. a. den s. k. Haga II-uppgörelsen mellan socialdemokraterna, folkpartiet och centerpartiet infördes år 1975 den förändringen att det tidigare taket (7,5 gånger basbeloppet) för avgiftsunderlag slopades för andra socialförsäkringsavgifter än för ATP. Detta medförde således att sambandet mellan avgiftsunderlag och förmån tunnades ut, såtillvida att avgiften i många fall kom att beräknas på ett högre underlag än det efter vilken förmånen utgick.

I riksdagen väckta motioner om att differentiera sjukförsäkringsavgifterna genom att t. ex. införa ett avgiftsfritt bottenbelopp för egenföretagare har avstyrkts med motivering, att avgifterna tillkommit för att bereda de försäkrade ett grundskydd vid bl. a. sjukdom, ett grundskydd som alla försäkrade måste vara med om att betala. Selektiva åtgärder skulle, menade man, innebära att kostnaderna för detta grundskydd övervältrades på andra försäkrade (se bl. a. SFU 1976/77:26).

Såsom framgår av redogörelsen i avsnitt 3.3 har en ny lag om socialavgifter trätt i kraft den 1 januari 1982. Den innebär i detta hänseende att sambandet mellan avgiftsunderlag och förmån ytterligare försvagas genom att bl. a. även taket för avgiftsunderlag för ATP har slopats.

Skillnad mellan avgift och förmån har emellertid länge funnits genom att avgiftsunderlaget för socialförsäkringsavgifter har beräknats efter den taxerade inkomsten och förmånen, som bekant, beräknats på annat sätt. Slopandet av taket för avgiftsunderlaget har således förstärkt en redan bestående bristande kongruens.

Detta motiverades bl. a. av den allmänna försäkringens solidariska och obligatoriska karaktär och att sjukförsäkring bör betraktas såsom en del av ett större sammanhängande socialförsäkringssystem. Detta betraktelsesätt torde på senare tid ha förstärkts av det synsätt som kommit till uttryck bl. a. i socialpolitiska samordningsutredningens betänkande (SOU 1979:94) och i riksdagsbehandlingen av den därav föranledda propositionen (se prop. 1982/83:3 och SFU 1982/83:14).

Varje samband mellan avgift och förmån inom sjukpenningförsäkringen för anställdas del upphörde för övrigt redan fr. o. m. år 1975 då löntagarnas socialförsäkringsavgifter slopades.

8.3.3 Principen om förbud mot överförsäkring

Vid överväganden av olika föreslagna ändringar i den allmänna försäkringen har man att beakta de regler som avser att förhindra att överförsäkring uppstår. Härmed förstås att den ersättning som utgår vid försäkringsfallet överstiger den förlust som skall täckas genom försäkringen. För t. ex. egenföretagares del skulle överförsäkring vara för handen, om generellt alla kapitalinkomster utgjorde beräkningsunderlag för sjukpenningen; sådana inkomster går normalt inte direkt förlorade vid försäkringsfallet.

I detta avsnitt redovisas i huvuddrag bakgrunden till de allmänna regler om förbud mot överförsäkring som finns i bl. a. försäkringsavtalslagen (FAL) och AFL.

I *lagen om försäkringsavtal (FAL)*, som allmänt reglerar bl. a. sak- och personförsäkringar, finns en uttrycklig bestämmelse om överförsäkring (39 §). Där föreskrivs att försäkringsgivaren vid *sakförsäkring* inte är pliktig att utge större belopp än som erfordras för förlustens täckande. Principen om förbud mot överförsäkring brukar även uttryckas så, att den försäkrade i de fall någon förlust inte gjorts saknar "intresse" att få försäkringsersättning. En annan ganska vanlig formulering är att försäkringen inte får bereda vinst. Skälet till denna inställning är huvudsakligen att avsaknaden av förbud kan medföra en risk för att den ersättningsberättigade avsiktligt framkallar försäkringsfallet.

För *personförsäkringens* vidkommande, dit *olycksfalls-* och *sjukförsäkringar* räknas, finns emellertid i *lagen* inte något förbud mot överförsäkring. *Lagen* utgår således från att ersättningar där kan tecknas till obegränsat belopp. Detta sammanhänger med att sådana försäkringar är s. k. *summaförsäkringar* och att det står försäkringstagaren fritt att betinga sig vilket belopp han vill. Även om vid *summaförsäkring* ersättning för t. ex. förlust av arbetsinkomst är fastställd i avtalen på förhand och inte utgår efter en konkret beräkning av förlusten, är beloppen genom försäkringsbolagens ackvisitionspolitik likväl begränsade till den förlorade arbetsinkomsten.

I praktiken tillämpas vid ersättning för förlorad arbetsinkomst en relativt fast kompensationsgrad på 95 procent av den försäkrades behållna inkomst efter skatt, varvid hänsyn tas till sjukpenning, folkpension, ATP och andra pensions- och sjuklöneförmåner. Denna begränsning har enbart sin grund i försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet men upprätthålles genomgående. Försäkringsinspektionens ställningstagande till just den nivån, vars ursprung är oklart till såväl tid som bakgrund, kan möjligen ha grundats på att den kompensationsgraden motsvarade den högsta kompensationsgrad som statstjänstemän hade i sin sjuklön.

Vid de förändringar som idag görs i försäkringsbolagens kompletterande sjukförsäkringar, t. ex. AGS-försäkringen, kontrollerar bolagen under hand med försäkringsinspektionen att den inte anser att överkompensationsgränsen överskrids.

I *lagen om allmän försäkring* saknas uttryckliga regler om överkompensation. Den regel som gäller för de privata försäkringarnas del gäller dock även här och har senast kommit till uttryck i bl. a. förarbetena till sjukpenningreformen år 1974. Redan vid införandet av den allmänna sjukförsäkringen uttalades (prop. 1953:178 s. 141) grundsatsen att den försäkrade inte genom sjukpenningen fick försättas i bättre ekonomiskt läge än då han är frisk. Föredragande departementschefen fastslog i propositionen till 1974 års reform (prop. 1973:46 s. 104) att denna princip alltså hade giltighet.

I arbetsskadeförsäkringen är kompensationsnivån högre eller 100 procent. Denna skillnad har motiverats av det skadeståndsrättsliga inslaget i den försäkringen. Någon risk för överutnyttjande anses där inte föreligga.

Sjukpenningkommittén har i ett fall hittills ansett att principen att sjukpenningen inte får överstiga vad den försäkrade har när han är frisk inte kan upprätthållas undantagslöst. I diskussionen om en framtida

förändrad sjukpenningberäkning för arbetslösa har den principen fått underordnas uppfattningen att den försäkrades trygghet inte får urholkas i jämförelse med nuläget (se betänkandet Sjukersättningsfrågor (SOU 1981:22 s. 207). Enligt de nuvarande bestämmelserna är det som bekant i en del fall ekonomiskt förmånligare att såsom arbetslös vara sjukskriven än att som frisk uppbära arbetslöshetsunderstöd i någon form.

Även om något uttalat förbud mot överkompensation inte finns, bör emellertid de överväganden som ligger bakom principen — främst risken att försäkringen överutnyttjas eller missbrukas — vara vägledande vid bedömning av om denna princip kan genombrytas. Det är således bl. a. mot denna bakgrund som utformningen av en försäkring för egenföretagare bör göras. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att frågan huruvida en försäkring för denna grupp skall omfatta även kapitalinkomster inte i första hand är en fråga om överförsäkring. I de fall framtida kapitalinkomster går förlorade vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom uppstår en förlust av förvärvsinkomst som principiellt bör vara ersättningsbar. Prövningen av möjligheterna att fastställa omfattningen av inkomstbortfallet i dessa fall bör således föregå bedömningen om överkompensation, vilken närmast gäller graden av ett fastställt inkomstbortfall.

Detta kan illustreras genom t. ex. inkomst av skogsbruk. Sådan inkomst kan under vissa förhållanden avsättas på s. k. skogskonto och räknas därvid såsom inkomst av kapital. Den skall därför inte ingå i underlaget för SGI-bestämning. När sedan uttag från skogskontot under följande år görs kommer beloppet emellertid att ingå i nettointäkten och därmed påverka SGI.

Vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom går det på skogskonto redan insatta beloppet förvisso inte förlorat och någon förlust uppstår ej. Den nedsatta förvärvsförmågan kan emellertid förhindra nödvändigt beredningsarbete i skogen, vilket leder till att avkastningen framgent nedgår. En framtida inkomstförlust av kapital har därigenom uppstått på grund av arbetsoförmågan. Det bör dock framhållas, att arbetet normalt sett inte torde vara så tidspressat att ett kortvarigt sjukdomsfall får denna effekt.

8.3.4 Sammanfattning

Såsom utgångspunkter vid en bedömning av en förändring för egenföretagarnas del gäller således, att enligt de nuvarande principerna bör egenföretagare liksom anställda genom sjukpenningförsäkringen erhålla ett försäkringskydd mot inkomstbortfall vid sjukdom. Utvecklingen har i reformarbetet hittills gått från ett garanterat minimiskydd med möjlighet till frivillig påbyggnad till ett om möjligt heltäckande obligatoriskt skydd. Försäkringsförmånen är i dag frikopplad från de socialförsäkringsavgifter som erläggs av den enskilde egenföretagaren.

Principen om att ersättning skall utgå för förlust av förvärvsinkomst har varit svår att upprätthålla för egenföretagarnas del. Orsaken härtill är svårigheten att i det enskilda fallet definiera vad som skall anses utgöra förvärvsinkomst och bortfall härav för den som driver rörelse.

Detta har lett till att man tvingats — i stället för att i varje enskilt fall utreda omfattningen av den förlorade förvärvsinkomsten — tillgripa en schabloniserad metod som, liksom alla schabloner, i en del fall leder till en inte rättvisande kompensation. Reformerna inom sjukpenningförsäkringen för anställda har dock hittills lett till en ökad grad av individualisering för att få en mera rättvisande ersättningsberäkning; klassplaceringssystemet har t. ex. ersatts av den nuvarande SGI-beräkningen. Även sjukpenningkommitténs i det tidigare betänkandet gjorda överväganden beträffade sjuklön eller en förändrad sjukpenningberäkning har präglats av samma strävanden.

Med hänsyn till principen om förbud mot överkompensation får en framtida försäkring inte leda till att inkomster som inte går förlorade vid sjukdom kommer att ersättas. Frågan härom aktualiseras bl. a. vid bedömningen av förlust av kapitalinkomst.

9 Olika alternativ till en förändrad försäkring

Den framtida sjukpenningförsäkringen för egenföretagare kan utformas enligt något av de i det följande skisserade alternativen. Därvid kan till en början två huvudalternativ urskiljas: försäkring för inkomstbortfall och en efter en allmän behovsprincip eller för annat ändamål konstruerad försäkring.

9.1 Försäkring för inkomstbortfall

I det följande presenteras några olika alternativ till försäkring för förlorad förvärvsinkomst vid sjukdom för försäkrade med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning.

- A. Obligatorisk försäkring omfattar även egenföretagare.
- B. Obligatorisk försäkring för egenföretagare bibehålles till viss del och kompletteras med en frivillig försäkring.
- C. Egenföretagare ansluts inte obligatoriskt till den allmänna försäkringen men en frivillig försäkring tillhandahålles inom dennas ram.
- D. Försäkring sker helt utanför den allmänna försäkringens ram, dvs. egenföretagare får genom anskaffande av privata sjukförsäkringar sörja för skyddet mot inkomstbortfall vid sjukdom.

9.1.1 Olika alternativ i en obligatorisk försäkring

En obligatorisk försäkring kan vara utformad enligt något av följande alternativ.

- A. Försäkring med en SGI grundad enbart på den taxerade inkomsten.
- B. Försäkring med en SGI grundad på den taxerade inkomsten sedan hänsyn tagits till vissa skattemässiga avdrag.
- C. Försäkring med en SGI grundad på den försäkrades arbetsinsats. Arbetsinsatsen kan bedömas med hänsyn antingen till den individuella rörelsens omfattning eller efter jämförelse med någon närliggande kategori arbetstagare (jämförelselön).
- D. Försäkring med en SGI grundad på en kombination av taxerad inkomst och en jämförelselön, dvs. den ordning som gäller i dag.

Vid dessa alternativ bör utgångspunkten vid bestämmande av SGI, liksom för närvarande, vara en beräknad framtida inkomst respektive

arbetsinsats varvid SGI förhandsregistreras. I samtliga fall kan också en övre begränsning göras i form av t. ex. ett basbeloppstak.

Som ett ytterligare alternativ (E) kan övervägas att inte förhandsregistrera SGI utan utreda inkomstbortfallet i varje särskilt fall vid arbetsoförmågans inträde. Uppskattning av inkomstbortfallet kan därvid göras med ledning av något av alternativen A—D.

9.1.2 Olika alternativ i en frivillig försäkring

En helt frivillig försäkring kan utformas oberoende av de alternativ som angivits för en obligatorisk försäkring. Beräkningen av inkomstbortfallet kan också göras med utgångspunkt från något av de i föregående avsnitt angivna alternativen. Slutligen kan den frivilliga försäkringen kombineras med ett vart av alternativen för obligatorisk försäkring. En frivillig försäkring kan slutligen tecknas helt utan begränsning eller med samma slag av begränsning som i den obligatoriska försäkringen.

9.2. Försäkring för annat än inkomstbortfall

A. Försäkring sker inte för inkomstbortfall utan efter en *behovsprincip*. Det senare skulle innebära någon garanterad miniminivå för alla egenföretagare, oberoende av inkomstförlust.

Nivån skulle kunna uttryckas i en viss produkt av basbelopp, dvs. såsom en grundtrygghet. Denna grundtrygghet skulle sedan kunna kombineras med en frivillig försäkring, eventuellt upp till en viss övre gräns.

B. Försäkring sker i första hand för kostnad för ersättningsarbetskraft och inte för inkomstbortfall. Även ett sådant alternativ kan kombineras med en frivillig försäkring enligt A.

9.3 Förhållandet mellan avgift och förmån m. m.

Vid de olika alternativen i de föregående avsnitten kan antingen avgift och förmån bestämmas på samma underlag eller efter skilda grunder. Vid val mellan de olika alternativa utgångspunkterna kan vidare dessa antingen omfatta alla egenföretagare eller differentieras till att endast gälla vissa kategorier, t. ex. lantbrukare.

10 Inkomstbortfalls- eller behovsprincip

Vid en bedömning av de alternativ som i korthet skisserats ovan är huvudfrågan huruvida försäkringen skall avse att täcka inkomstbortfall eller tillgodose något annat behov. Denna fråga diskuteras i detta avsnitt.

Sjukpenningförsäkringen vilar för närvarande på principen om ersättning för inkomstbortfall, dvs. att sjukpenningen skall ersätta den inkomst av förvärvsarbete som går förlorad vid sjukdom. I grunden kan detta naturligtvis sägas vara motiverat av att ett behov föreligger att kompensera en försämrad ekonomi vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. En försäkring som i första hand vilar på en behovsprincip skulle emellertid inte behöva vara knuten till en försämring av ekonomin, utan enbart vara inriktad på att säkra att vissa materiella behov — t. ex. en viss levnadsstandard — blir tillgodosedda vid sjukdom. Behovsprincipen är i den meningen absolut, medan inkomstbortfallsprincipen är relativ.

En sjukförsäkring som utformas mot bakgrund av en allmän behovsprincip måste innefatta ersättning i form av en grundsjukpenning. Grundsjukpenningen skulle i ett sådant system vara obligatorisk och inte relateras till något inkomstbortfall. Syftet är således att åstadkomma ett sjukförsäkringsskydd som inte enbart är avhängigt av någon inkomstförlust. Ett införande av en grundsjukpenning skulle i viss mån innebära en återgång till den ordning som gällde före 1974 års reform inom sjukförsäkringen. Sjukpenningen var då uppdelad i en grundsjukpenning och en tilläggssjukpenning. Grundsjukpenningen var lika för alla och oberoende av inkomsten. Dock krävdes för andra än hemmamakar att inkomsten av förvärvsarbete uppgick till 1 800 kr per år för att sjukpenningförsäkring skulle föreligga. Grundsjukpenningen uppgick före reformen till 6 kr per dag och var skattefri. Tilläggssjukpenningen däremot varierade med inkomsten inom ramen för de olika sjukpenningklasser som de försäkrade placerades i. Intervallen i varje klass uppgick till 2 000—3 000 kr per år i de högre klasserna och till något mindre i de lägre klasserna. Högsta sjukpenningklassen omfattade årlig inkomst på 39 000 kr och därutöver och medförde en skattefri sjukpenning på 52 kr per dag.

Tanken på ett grundskydd kan sägas redan dessförinnan ha varit uttalad för egenföretagares del, i samband med att dessa genom 1962 års reform kom att såsom jämställda med löntagare omfattas av den obligatoriska tilläggssjukpenningen. Då framhölls att det för småföretagare inom jordbruk, trädgårdsodling, fiske, småindustri, hantverk och han-

del torde sjukdom regelmässigt medföra sådana ekonomiska konsekvenser att behov av försäkringsskydd förelåg.

Några närmare diskussioner om hur nivån på ett av behovet motiverat sjukpenningsskydd skulle bestämmas fördes inte i samband med nämnda reform. Socialförsäkringsutredningen hade dock i betänkandet (SOU 1952:39) Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring anfört, att grundsjukpenningen syftade till att ge ett visst mått av hjälp och inte att garantera en viss skälig minimistandard (s. 157).

Vid införandet av den nuvarande SGI-beräkningen genom 1974 års reform, varigenom bl. a. sjukpenningen även gjordes skattepliktig, uttalades i förarbetena endast att en uppdelning i grundsjukpenning och tilläggsjukpenning inte längre var motiverad och därför kunde utgå (prop. 1973:46 s. 101).

Tanken på ett grundskydd motsvarande tre basbelopp har framförts i en skrivelse till vår kommitté. Det kan nämnas att vid ett grundskydd beräknat på tre basbelopp skulle antalet försäkrade, som skulle få en högre sjukpenning än i dag, uppgå till ca 177 000 egenföretagare eller ca 64 procent av samtliga försäkrade egenföretagare. Motsvarande siffror för två respektive ett basbelopp är ca 107 000 eller ca 39 procent respektive ca 34 000 eller ca 12 procent. Beräkningarna är gjorda på förhållandena 30.6.1982.

Nivån vid tre basbelopp ligger uppenbarligen för högt och skulle för övrigt leda till konsekvenser i fråga om sjukpenningkostnaderna, som skulle stå i strid med kommitténs besparingsdirektiv. Å andra sidan torde nivån för att ge ett tillräckligt skydd få sättas åtskilligt högre än vad som framkommit av de belopp som förekommit tidigare när man avmätt olika former av grundförmån.

En allvarlig konsekvens med att införa endast ett grundskydd är att sjukpenningen inte längre kan ligga till grund för beräkning av ersättning i andra socialförsäkringsgrenar såsom t. ex. föräldraförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen. Samordningen skulle även försvåras för vissa andra förmåner såsom t. ex. förtidspensioneringen.

Två andra aspekter måste även beaktas vid övervägande av ett grundskydd för egenföretagare, nämligen dels inverkan på sjukpenningförsäkringen för löntagare, dels förbudet mot överförsäkring. Skall en behovsprincip tillåtas slå igenom för egenföretagare kan det med fog göras gällande att något motsvarande också bör införas för löntagare; behovet får anses vara lika stort för den senare kategorien försäkrade, såvitt deras SGI ligger under den valda nivån för grundskyddet.

Principen om förbud mot överförsäkring torde dock inte i sig medföra något hinder vid bedömningen av ett grundskydd. Eftersom inkomstbortfallet här inte har någon direkt betydelse, saknas egentligen ett belopp att beräkna överförsäkringen på. Skadans omfattning i varje enskilt fall skulle bli utan intresse, då endast den försäkrades grundtrygghet i en allmän — inte närmare bestämd — mening är motivet för försäkringsskyddet. Dock är att observera att om beloppet på grundsjukpenningen sättes för högt så uppkommer en risk för att försäkringen obehörigen utnyttjas, dvs. sjukdomsfall simuleras och liknande.

Inom sjukpenningförsäkringen finns i dag endast hemmamesjukpenningen som kan sägas vara ett grundskydd. Inom andra socialförsäkringsformer finns dock flera liknande ersättningar, t. ex. kontant arbetsmarknadsstöd, garantinivå för föräldrapenning, lägsta dagpenning vid repetitionsutbildning m. m. och ålderspension i form av folkpension jämte pensionstillskott. Socialpolitiska samordningsutredningen har i sitt principbetänkande (SOU 1979:94) En allmän socialförsäkring diskuterat införandet av en allmän enhetlig inkomstförsäkring och därvid funnit det möjligt att kombinera inkomstrelaterade ersättningar med en garantinivå. I betänkandet (s. 103 f) anförs härom bl. a. följande.

I en enhetlig inkomstförsäkring bör man eftersträva att garantinivån blir gemensam för alla behovssituationerna i den mån skillnad inte görs t. ex. mellan olika åldersgrupper eller mellan kortvariga och långvariga fall. En utveckling mot en gemensam och allmän garantinivå är emellertid en fråga på lång sikt. Som vi har sagt i anslutning till resonemanget om kortvariga och långvariga fall ingår det inte i vårt uppdrag att föreslå kostnadskrävande nivåförändringar för olika bidrag. Inkomstförsäkringen bör dock konstrueras på ett sådant sätt att den tillåter en framtida ökad harmonisering. . . . Även för garantibidragen bör det i inkomstförsäkringen finnas enhetliga beräkningsgrunder. Detta kan göras på så sätt att ersättningarna värdesäkras genom att de anknyts till basbeloppet på ett enhetligt sätt. Också för garantibidragen gäller att skillnaden i nivå inte är något avgörande hinder för en i övrigt samordnad inkomstförsäkring.

Ett införande av ett grundskydd för egenföretagare skulle således innebära att principen om att sjukpenningen skall ersätta ett inkomstbortfall frånfölls ävensom att den eftersträvade likabehandlingen av olika grupper försäkrade (löntagare ./ egenföretagare) motverkades. Eftersom den nuvarande försäkringen för löntagare i huvudsak fungerar tillfredsställande, finns det inte skäl att överväga införande av något grundskydd för dem. Det skulle vidare allvarligt försvåra sjukpenningförsäkringens samordning med andra bidrags- och försäkringsförmåner. Det inger därför stora betänkligheter att införa en ordning med ett grundskydd för egenföretagare. Skall man över huvud taget införa ett grundskydd i en så omfattande försäkring som sjukpenningförsäkringen bör detta därför övervägas i ett större sammanhang som t. ex. vid ett införande av en allmän inkomstförsäkring.

Slutligen skulle alternativet med ett grundskydd inverka på finansieringsreglerna. En enhetsavgift skulle behöva debiteras för grundsjukpenningen. Avgiften skulle bli lika stor för alla försäkrade. Ett annat avgiftsunderlag skulle behövas för de eventuella kompletterande sjukpenninganordningarna. Allt detta skulle medföra att avsteg måste göras från de regler om avgiftsunderlag som nyligen införts genom antagandet av lagen (1981:691) om socialavgifter. En sådan lösning skulle därför motverka strävandena till den förenkling av systemet som åsyftades med denna lag.

I det föregående har diskuterats en försäkring grundad på ett allmänt behov. Ett annat alternativ skulle vara att försäkringen skulle täcka t. ex. kostnader för ersättningsarbetskraft i likhet med den möjlighet som för

närvarande finns för lantbrukare att privat försäkra sig härför (se kap. 6).

Med hänvisning till svårigheten att för varje kategori egenföretagare utanför lantbrukarkretsen finna ersättningsarbetskraft torde behovet av att försäkra sig för kostnader för sådan arbetskraft i huvudsak vara begränsat till sistnämnda grupp. I den mån det finns tillgång på arbetskraft, som med kort varsel skulle kunna ersätta en egenföretagares arbetsinsats i en rörelse vid sjukdom i övriga fall, vore det likväldigt utomordentligt svårt att finna normer för hur försäkringsersättningen skulle utformas inom den allmänna försäkringens ram. De individuella variationer inom olika branscher och rörelseslag som egenföretagarkollektivet uppvisar torde vara för stora för en sådan allmän reglering. Det torde därför inte finnas skäl att närmare överväga en försäkring med en sådan inriktning.

Försäkringen bör således inte utformas med tillämpning av någon allmän behovsprincip, dvs. grundsjukpenning, eller ta sikte på att tillgodose några speciella behov utan även framdeles utformas som en ersättning för förlorad förvärvsinkomst.

11 Beräkning av inkomstbortfall

11.1 Allmänt

Sjukpenningen för egenföretagare bör således även framgent motsvara vad denne vid sjukdom förlorar i förvärvsinkomst på grund av att arbetsförmågan minskar eller går förlorad. Dagens SGI-beräkning gör det emellertid svårt att i varje enskilt fall konstatera vari inkomstbortfallet består. Reglerna härför har utförligt beskrivits i avsnitt 3.1.

Såsom kommittén redovisat i sitt tidigare betänkande (s. 196 ff) är alternativet med en i förväg registrerad SGI mest tilltalande vid fastställande av inkomstbortfallets storlek, om en omfattande utredning i varje särskilt fall skall kunna undvikas. Stora svårigheter skulle nämligen uppstå om varje enskild egenföretagares arbete och förlorade inkomst skulle utredas vid sjukfallets inträffande. Påståendet om att egenföretagaren, om han inte varit sjuk viss tid, skulle ha arbetat just denna tid med gynnsamt resultat skulle vara svårt att belägga eller gendriva. En i förväg registrerad SGI bör därför behållas såsom grund för beräkning av inkomstbortfallet för egenföretagare.

Som framhållits tidigare innebär dagens ordning att egenföretagarens taxerade inkomst utgör utgångspunkten för SGI-beräkningen. Förutom regeln att SGI inte får överstiga en skälig jämförelseinkomst, får avvikelser från den taxerade inkomsten för närvarande göras på två sätt:

1. I de fall särskilt investeringsavdrag enligt lagen (1980:953) om särskilt investeringsavdrag för inventarieanskaffning eller därmed jämförligt avdrag gjorts i deklARATIONEN skall hänsyn tas till detta. Det innebär att den skatterättsliga nettointäkten ökar med motsvarande belopp.

2. SGI får bestämmas till ett högre belopp än den taxerade inkomsten i följande två fall:

- a) verksamheten befinner sig i ett uppbyggnadsskede;
- b) andra särskilda skäl föreligger, såsom stark skuldbelastning, ändrade förvärvsförhållanden eller tillfälliga förluster.

I fall då avvikelse sker med stöd av punkt 2. innebär det oftast att SGI bestäms till en skälig jämförelseinkomst. I såväl fall under punkt 1. som fall under 2. möjliggör dagens ordning också att SGI bestäms efter en justering av den taxerade inkomsten. Det är att märka att i fall, där en rörelseidkare eller lantbrukare har en låg taxerad inkomst till följd av stora ränteavdrag utan att något uppbyggnadsskede föreligger, detta kan

beaktas vid SGI-beräkningen. I vilken omfattning denna undantagsregel tillämpas är svårt att säga. Den begränsade undersökning av tillämpningen som företagits ger dock inte stöd för antagande att det skulle ske i någon större omfattning. Av undersökningen framgår emellertid att det finns en viss stelhet i bedömningen av den tid under vilken en verksamhet skall anses vara i ett uppbyggnadsskede. Osäkerhet synes också råda i fråga om möjligheten att ta hänsyn till flera på varandra följande uppbyggnadsskeden av en rörelse, liksom vad som skall innefattas i begreppen ändrade förvärvsförhållanden och tillfälliga förluster.

Den nuvarande ordningen med möjlighet till avvikelser från den taxerade inkomsten finns som nämnts intagen i riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1981:5). Reglerna har utformats mot bakgrund av de motivuttalanden och avgöranden av försäkringsöverdomstolen som finns. I stor utsträckning saknas emellertid såväl vägledande motivuttalanden som rättspraxis till ledning för tolkningen av dessa regler. Detta medför att beräkningen av SGI i hög grad istället grundas på den regel som föreskriver att den skatterättsliga nettointäkten, om denna under en följd av år legat på en viss nivå, skall utgöra SGI.

Dagens regler kan således som helhet sägas inrymma tre underlag för beräkning av SGI för egenföretagare, dels den taxerade inkomsten, dels en justering av denna och dels en jämförelseinkomst. Ett vart av dessa alternativ skall diskuteras i de följande avsnitten för att utröna huruvida det är möjligt att utveckla och renodla något av dem eller huruvida en kombination, såsom i den nuvarande ordningen, är att föredra. Socialpolitiska samordningsutredningens uppfattning (se avsnitt 8.3.2 ovan) synes vara att en utveckling bör ske enligt något av alternativen taxerad inkomst eller jämförelseinkomst, om en framtida och schabloniserad beräkning av inkomst skall vara inkomstunderlag för egenföretagare.

11.2 SGI grundad på taxerad inkomst

Den taxerade inkomsten är enligt skattelagstiftningen det sammanlagda beloppet av den inkomst från en eller flera förvärvskällor som den skattskyldige har. Såsom förvärvskällor räknas jordbruksfastighet, annan fastighet, rörelse, tjänst, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital. Inkomsten av varje förvärvskälla beräknas vid taxeringen såsom överskottet av de ur förvärvskällan under beskattningsåret härflutna intäkterna i pengar eller pengars värde (bruttointäkt), sedan avdrag gjorts för omkostnader för intäkternas förvärvande. Överskottet utgör således nettointäkten från en förvärvskälla.

De skatterättsliga inkomstslag som korresponderar mot de nuvarande bestämmelserna om underlag för SGI för egenföretagare, dvs. inkomst av annat förvärvsarbete i AFL:s mening, är inkomst av rörelse och av jordbruksfastighet. Det är således enbart inkomst från dessa två förvärvskällor som avses när det hänvisas till egenföretagares taxerade inkomst. För den händelse fråga är om ett s. k. blandfall ingår dock även förvärvskällan tjänst, dvs. vad som i AFL benämnes inkomst av anställ-

ning. Inkomst från övriga förvärvskällor, dvs. annan fastighet, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital, beaktas i princip inte i SGI-sammanhang. Motsvarande gäller vid fastställande av pensionsgrundande inkomst (PGI). Skälet till att dessa inkomstslag inte ingår är som nämnts att endast *förvärvsinkomst* beaktas vid sjukpenning- resp. pensionsberäkning.

I skattelagstiftningen ges utförliga bestämmelser om vad som skall hänföras till bruttointäkt av rörelse och jordbruksfastighet (se t. ex. 21 och 28 §§ kommunalskattelagen) resp. utgör avdragsgill omkostnad (se t. ex. 22 och 29 §§ kommunalskattelagen). I fråga om avdrag för kostnader uppstår därvid reglerna om bl. a. värdeminskning och avskrivning av maskiner eller andra inventarier stort utrymme i författningarna. Dessa transaktioner är således bestämmande för storleken av den taxerade inkomsten. På ett eller annat sätt är dessa avdragsposter att hänföra till det i en rörelse eller jordbruksfastighet nedlagda kapitalet. Nettointäkten ensam speglar således dåligt den skattskyldiges förvärvsarbetsinsats i t. ex. en rörelse. Däremot kan den taxerade inkomsten i många fall sägas vara en bättre mätare av den insats som utförts av det kapital som omsatts i rörelsen. Att det därvid finns ett samband mellan den skattskyldiges förvärvsarbetsinsats i form av planläggning och beslutsfattande, å ena sidan, och storleken av den förräntning som investerat kapital ger, å andra sidan, behöver inte sägas. Av rörelseresultatet kan emellertid inte allt utläsas om *omfattningen* av denna förvärvsarbetsinsats, eftersom olika besluts tidsanpassning och moment av spekulation och risktagande i så stor utsträckning påverkar utgången.

För- och nackdelar med taxerad inkomst som SGI-underlag skulle allmänt kunna sammanfattas på följande sätt.

Fördelar

Skulle den taxerade inkomsten av rörelse eller jordbruksfastighet utan inskränkning kunna läggas till grund för SGI, skulle detta innebära en stor administrativ förenkling för försäkringsadministrationen. Denna skulle enbart behöva inhämta upplysning härom från skattemyndigheterna eller utnyttja de från PGI-bestämningen härrörande uppgifterna om den försäkrades pensionspoäng. Någon egen bedömning behövde således inte göras. Den andra fördelen med en sådan ordning skulle vara att förmåns- och avgiftsunderlag fullständigt skulle korrespondera med bibehållande av nuvarande regler för avgiftsberäkning (i vart fall i fråga om inkomster upp till basbeloppsgränsen).

Nackdelar

- a) Den taxerade inkomsten bygger på uppgifter från förfluten tid. Den taxerade inkomsten för beskattningsåret 1982 föreligger inte slutligt fastställd förrän i slutet av år 1983 och skulle i praktiken inte kunna utgöra underlag för SGI förrän under år 1984. SGI skulle således i stället för att visa en aktuell och förväntad inkomst återge två år gamla förhållanden. Härtill kommer den inverkan som orsakas av förändringar i penningvärdet. Ambitionsnivån med nuvarande SGI

- fick således överges. Eftersläpningen skulle orsaka problem framförallt vid etablering resp. avveckling av t. ex. en rörelse.
- b) Eftersom nettointäkten, som redovisats ovan, i sig har stora inslag av kapitalinkomst fick principen om SGI såsom en mätare på inkomst av förvärvsarbete överges, dvs. sjukpenning skulle inte längre utgå efter principen om ersättning för bortfall av förvärvsarbetsinkomst. En på enbart taxerad inkomst grundad SGI skulle även komma i konflikt med principen om förbud mot överförsäkring dvs. ersättning skulle till en del utgå, trots att arbetsförmågan inte medför ett motsvarande inkomstbortfall (kapitalet arbetar många gånger oavsett arbetsförmågan).
- c) För att få en anpassning till de under b) nämnda principerna skulle det krävas att den taxerade inkomsten delades upp, så att "kapitaldelarna" identifierades och eliminerades. Detta skulle innebära att försäkringsadministrationen granskade intäkt- och kostnadssidan i en rörelse genom t. ex. studium av den försäkrades deklaration och övriga handlingar och beslöt vad som skulle anses vara hänförligt till kapital, dvs. brutto- eller nettointäkten i en rörelse fick justeras med hänsyn till bl. a. förekomsten av olika värdeminskingsavdrag. Detta är en uppgift som för närvarande inte ens åligger skattemyndigheterna och som, enligt vad dessa uppgivit, för deras del skulle ställa sig mycket svår att fullgöra. Även om en total "rensning" av rörelseinkomster på detta sätt torde medföra stora besvär för handläggarna vid försäkringskassorna, sker det dock till en viss del redan i dag genom att hänsyn tas till t. ex. investeringsavdrag, gäldbelastning och tillfälliga förluster vid SGI-bestämningen. Den metod som huvudsakligen används för att för närvarande eliminera inverkan av rörelsekapital på inkomsten, och som upptogs redan i 1919 års lagförslag på detta område, är emellertid som nämnts att inkomsten begränsas till högst storleken av en jämförbar anställningsinkomst. Detta är en schablon och som sådan naturligtvis enklare att handha. Alternativet med en justering av den taxerade inkomsten diskuteras även närmare nedan.
- d) En SGI som baseras huvudsakligen på en taxerad inkomst skulle för övrigt strida mot de principer för inkomstunderlag som socialpolitiska samordningsutredningen givit uttryck för.

I den mån den taxerade inkomsten i dag, såsom ofta sker, läggs till grund för SGI kan häremot riktas de invändningar som framförts under a—d). Genom att vid SGI-bestämningen framdeles i en högre grad än i dag använda undantagsregeln, förbehållen t. ex. försäkrad med en rörelse som befinner sig i ett uppbyggnadsskede, nämligen jämförelsen med motsvarande anställningsinkomst, och utveckla denna regel så, att större hänsyn tas till omfattningen av förvärvsarbetsinsatsen, torde skapas en ordning som bättre svarar mot principerna om inkomstbortfall och förbud mot överförsäkring samt ger en högre grad av aktualitet i SGI.

11.3 SGI grundad på en justerad taxerad inkomst

De negativa konsekvenserna av en användning av den taxerade inkomsten såsom ett mått på förvärvsarbetsinkomsten i sjukpenningförsäkringen skulle måhända kunna undvikas, om den taxerade inkomsten på något sätt mer konsekvent justerades; vissa komponenter i underlaget för den taxerade inkomsten skulle man t. ex. kunna bortse ifrån. I det följande diskuteras närmare hur ett alternativ med en justerad ("rensad") taxerad inkomst såsom SGI-underlag skulle kunna utformas.

Tanken på att justera den taxerade inkomsten, så att den bättre speglar den försäkrade egenföretagarens förvärvsarbetsinkomst är således inte ny. Dels finns den uttryckt i dagens ordning och dels har den framförts i andra utredningssammanhang. Förutom i socialpolitiska samordningsutredningens betänkande har man i samband med överväganden rörande inkomstberäkningen för egenföretagare i arbetslöshetsförsäkringen varit inne på detta alternativ (se s. 156 i betänkandet (SOU 1978:45) Allmän arbetslöshetsförsäkring).

I de sammanhang där frågan tidigare tagits upp synes man emellertid inte närmare ha angivit hur en justering skulle göras. Målsättningen finns emellertid angiven, nämligen att justera den taxerade inkomsten så att avkastning av rörelsekapital inte medräknas och att inverkan av olika slag av skattemässiga avdrag, som påverkar den taxerade inkomsten, elimineras.

En beräkning kan antingen utgå från den skattemässiga nettointäkten och tillägg göras för vissa avdrag jämte avdrag för vissa intäkter eller också kan utgångspunkten vara den skattemässiga bruttointäkten med avdrag för rörelsekostnader och vissa intäkter. I båda fallen får den av den försäkrade till skattemyndigheterna avgivna deklarationen ligga till grund för den beräkning som försäkringskassans tjänstemän får utföra. Såsom angivits ovan är det bland de under de skatterättsliga inkomstslagen rörelse och jordbruksfastighet upptagna beloppen som ett val måste göras beträffande vad som skall medräknas eller inte medräknas vid bestämmande av en justerad taxerad inkomst. Reglerna för vad som skall upptagas i deklaration såsom intäkter och kostnader finns, som nämnts, utförligt angivna i de skatterättsliga författningarna. Omfattningen härav framgår bl. a. redan av den av riksskatteverket i broschyrförm utgivna översiktliga informationen (se t. ex. Skatteupplysningar 1983 för rörelse, jordbruk och hyreshus). Deklaration av inkomst av rörelse och jordbruksfastighet skall göras på olika sätt beroende på vilka bokföringsregler som gäller för den skattskyldige. I de fall verksamheten i en rörelse understiger en viss bruttoomsättningssumma behöver t. ex. inte resultaträkning och balansräkning upprättas. Enligt jordbruksbokföringslagen finns på motsvarande sätt olika regler för jordbrukare beroende på huruvida räkenskapsavslutning sker med vinst- och förlustkonto eller inte.

Det bör framhållas att den egenföretagare som har inkomst av andra förvärvskällor, dvs. inkomst av tjänst, kapital, annan fastighet än jordbruksfastighet och tillfällig förvärvsverksamhet, naturligtvis får sin *sammanlagda* taxerade inkomst bestämd med hänsyn även till inkomsterna

härifrån. Vid bedömning av en justerad taxerad inkomst i förevarande hänseende inverkar dock inte inkomsterna från dessa övriga förvärvskällor. Det betyder t. ex. att när kapitalinkomster skall bedömas avses endast sådan inverkan av kapital som ingår i förvärvskällorna rörelse eller jordbruksfastighet. Kapital, som hänförs till andra inkomstkällor, är redan avskilda genom att det endast är den taxerade inkomsten av rörelse och jordbruksfastighet som skall justeras och läggas till grund för en eventuell SGI.

I en deklaration av *inkomst av jordbruksfastighet* återfinns bland *bruttointäkterna* ersättning för försålda produkter såsom gröda och djur. Hit hör också ersättning för upplåten nyttjanderätt, liksom vissa erhållna försäkringar och statsbidrag. Värdet av naturaförmåner skall upptas såsom bruttointäkt, liksom skillnaden mellan utgående och ingående lager och varufordringar. Bland de *kostnader* som får dras av från bruttointäkten för att erhålla nettointäkten återfinns bl. a. utgifter för driften (räntor, löner, förnödenheter, underhåll m. m.) och värdeminskning av byggnader och inventarier, liksom t. ex. särskilt investeringsavdrag och avdrag för avyttring av skog.

I deklaration av *inkomst av rörelse* skall såsom *bruttointäkter* redovisas försålda varor eller tjänster och skillnaden mellan utgående och ingående varufordringar och lager, liksom vinst av försålda inventarier. Till *kostnader* hänförs, förutom rena driftskostnader, värdeminskningsavdrag och särskilda avdrag, även särskilt investeringsavdrag, forskningsavdrag och exportkreditavdrag.

Vid såväl inkomst av jordbruksfastighet som inkomst av rörelse påverkas resultatet även av bl. a. avsättning till resultatutjämningsfond.

I fråga om värdeminskningsavdragen finns olika regler beroende på vilka avskrivningsmetoder som tillämpas. Man skiljer bl. a. mellan restvärdes- och räknenskapsenlig avskrivning.

Det bör också erinras om att räknenskapsåren rent allmänt kan vara olika utformade och att de i en del fall inte sammanfaller med kalenderår.

Om strävan vid en justering av det skattemässiga nettoresultatet skall vara att urskilja kapitaldelar, som inte hänförs till förvärvsarbete, vilka poster på respektive brutto- och intäktssidan kommer då ifråga? Skall t. ex. överskottet av försålda inventarier eller andra anläggningstillgångar såsom härflutna ur det i en rörelse investerade kapitalet räknas från bruttointäkten? Hur skall värdeminskningsavdrag behandlas? De är likaledes kopplade till investerat kapital. Skall dessa avdrag läggas till nettointäkten liksom ränteutgifter för lån till investering? Dessa kapitaldelar minskar i dag inkomsten. Om hänsyn skall tas till dessa poster, skall ändringar i bokföringsmetod (t. ex. ändring av räknenskapsår eller i avskrivningsplan) beaktas?

I dag tas hänsyn till särskilt investeringsavdrag och vissa andra avdrag, (t. ex. forskningsavdrag och exportkreditavdrag). Hur skall avsättning till resultatutjämningsfond, skogskonto, allmän investeringsreserv och upphovsmannakonto beaktas? I fråga om statsbidrag finns olika regler; i en del fall skall de behandlas såsom skattepliktig intäkt, i en del fall inte. Hur skall dessa bidrag bedömas?

Efter en noggrann genomgång av de olika tänkbara delar som ingår i beräkningen av den taxerade inkomsten skulle — efter samråd med skatterättslig expertis — måhända kunna avgöras vilka intäkter och kostnader som har övervägande kapitalinslag och således borde bortses ifrån. Beslöts t. ex. att alla ränteutgifter och avdrag för investering alltid skulle frånräknas, skulle en sådan justerad nettointäkt motsvara den inkomst som en person med i övrigt samma inkomst- och utgiftsförhållanden men utan investeringar hade, t. ex. den som genom arv blivit ägare till en jordbruksfastighet eller rörelse.

En annan fråga som måste övervägas är huruvida den nuvarande övre gränsen med jämförelseinkomst skall beaktas vid fall av en justerad taxerad inkomst. Skall den tillämpas torde det i många fall te sig enklare att direkt tillämpa en sådan gräns, än att först företa en genomgång av de olika komponenterna i den försäkrades inkomstredovisning, justera inkomsten enligt meddelade riktlinjer och därefter finna att gränsen är uppnådd.

Det bör också framhållas, att med en justerad taxerad inkomst följer de nackdelar i fråga om bristande aktualitet som allmänt kan riktas mot detta underlag (se ovan avsnitt 11.2).

En ordning med en justerad taxerad inkomst medför en ökad administrativ belastning. Deklarationsmaterial och i många fall redovisningshandlingar, såsom t. ex. upprättat bokslut, fick granskas av handläggande tjänsteman i avsevärt större omfattning än för närvarande.

Skulle en SGI framgent bestämmas med utgångspunkt i en "rensad" taxerad inkomst, kan det också övervägas om inte som en följd härav även den pensionsgrundande inkomsten i framtiden borde bestämmas på liknande sätt. I dag görs, som bekant, ingen justering av den taxerade inkomst som utgörs av inkomst av rörelse eller av jordbruksfastighet vid fastställande av pensionsunderlaget.

Det bör också framhållas, att en på en justerad taxerad inkomst beräknad SGI naturligtvis blir beroende av de förändringar som görs inom skattesystemet och i skattereglerna. Dessa förändringar sker vanligtvis mot bakgrund av andra överväganden än de som är styrande inom socialförsäkringsområdet. Det är således svårt att förutse hur t. ex. en framtida förändring av förvärvskällebegreppet kommer att inverka. Frågan om detta i skattesammanhang centrala begrepp utreds för närvarande enligt beslut av riksdagen i samband med den s. k. skatteöverenskommelsen våren 1981 (se SkU 1981/82:60). Såsom exempel på en sådan förändring kan nämnas inverkan av de ändrade regler för personer med inkomst av bl. a. rörelse och jordbruksfastighet, som såsom en följd av den s. k. skattereformen gäller fr. o. m. inkomståret 1983. Sålunda skall t. ex. s. k. räntetillägg göras för bl. a. värdet av bostadsförmån på jordbruksfastighet och av bil, båt eller liknande inventarier som använts privat.

Alternativet med en justerad taxerad inkomst synes sammantaget således vara en mindre framkomlig väg för en framtida ändring av SGI-bestämning för egenföretagare, eftersom det reser en rad svårbedömda skattetekniskt betingade frågor samtidigt som de grundläggande nackdelarna som följer med den taxerade inkomsten såsom inkomstmått kvarstår.

11.4 SGI grundad på en jämförelseinkomst

En del av dagens problem skulle kunna undanröjas om man som utgångspunkt för SGI-beräkning inte tog de skattemässiga grunderna utan kunde anlita någon annan mätare på förvärvsinkomstbortfallet. De skattemässiga reglerna ger som framhållits i många fall inte en riktig bild av den enskilde egenföretagarens arbetsinsats. En stor arbetsinsats, även efter ett uppbyggnadsskede, kan ge en låg nettointäkt, eftersom egenföretagaren väljer att investera i företaget och genom stora avskrivningar således få en låg nettointäkt. På motsvarande sätt kan en ringa arbetsinsats ge upphov till en hög nettointäkt. En genom t. ex. arv förvärvad skogsfastighet kan ge stora inkomster som inte kräver någon större insats av eget arbete. Nettointäkten är således ingen mätare på vad som i en rörelse motsvarar förvärvsarbete och vad som är hänförligt till förränt kapital. Enligt inkomstbortfallsprincipen bör endast vad som kan hänföras till förvärvsarbete ersättas. För det fall arbetsinsatsen lät sig bestämmas borde den därför kunna vara ett bättre mått på förlusten av inkomst av eget arbete.

Arbetsinsatsen uttryckt i viss inkomst skulle måhända i stället för rörelseinkomsten kunna utgöra underlaget för SGI. Förvärvsarbetsinkomsten bör då först grundas i en viss arbetstid. Frågan om arbetstiden diskuteras i avsnitt 11.4.5.

Sedan arbetstiden bestämts återstår att knyta en viss inkomst till denna. Det ligger därvid nära till hands att använda den jämförelselön som i dag tillämpas i vissa fall, dvs. den lön som en anställd inom samma bransch har. Det betyder att omständigheter som t. ex. företagets storlek och eventuella anställda och deras antal är omständigheter som får beaktas när lönenivån skall bestämmas. Svårigheten är att på detta sätt finna en passande lönenorm för varje enskild egenföretagare, med tanke på den variationsrikedom som den heterogena gruppen egenföretagare uppvisar. Någon exakt avpassad individuell anknytning när det gäller jämförelselönen kan det dock inte bli fråga om, eftersom metoden i sig är schabloniserad. Det skulle däremot vara möjligt att ha större individuell anknytning när det gäller den arbetstid, som skall sättas i relation till en lämplig lönenorm. Det innebär att en heltidsarbetande egenföretagares arbetsinsats per år mycket väl kan överstiga den insats som en anställd i samma bransch har. För en egenföretagare tillkommer ju bl. a. administrativa uppgifter som inte har sin motsvarighet hos en anställd. Sådana bedömningar görs också i dag. Sedan såväl arbetstid som lönenorm fastställts blir den förvärvsinkomst som skall utgöra SGI en produkt av dessa två faktorer. Vid bedömning av arbetstidens omfattning får i första hand tas hänsyn till normalarbetstiden för en anställd inom samma bransch. I det fall en egenföretagare har uppgett sig ha en arbetstid som väsentligt överstiger en sådan normalarbetstid får det bedömas i vad mån den högre arbetsinsatsen är sådan att den kan räknas som förvärvsarbete. Uppgifter om den försäkrades taxerade inkomst kan härvid naturligtvis till en del vara till vägledning.

ett alternativ med en SGI som beräknas på dessa grunder reser dock en rad svåra frågor rörande bl. a. lönenormens fastställande, dvs. vilken

jämförelsegrupp anställda som skall användas, liksom beträffande arbetstiden som faktor och frågan om nedre inkomstgräns. Dessa frågor behandlas i de följande avsnitten jämte de överväganden som alternativet föranleder rörande normgivning, ändring av SGI, försäkringskassans kontroll, avgiftens bestämmande och samordningsfrågor m. m.

11.4.1 Jämförelsegrupp

Tanken bakom att grunda egenföretagares SGI på den inkomst som en anställd har kan sägas vara, att värdet av samma slag av förvärvsarbete uttryckt i en årsinkomst skall vara lika stort för en egenföretagare som för en arbetstagarare. Liknande förvärvsarbete blir i sjukpenningssammanhang således bedömt på enahanda sätt. De olikheter som finns mellan en egenföretagare och en löntagare i fråga om näringsfång och som leder till en skillnad i skattemässig inkomstbedömning blir i detta hänseende utan betydelse. Detta är en konstruktion som för sin hållbarhet kräver att det för varje egenföretagare går att finna en kategori anställda med förvärvsarbete som till sitt innehåll överensstämmer med det arbete som egenföretagaren utför och att detta förvärvsarbete kan åsättas ett värde. I en del fall torde det till synes vara möjligt att uppnå en fullständig överensstämmelse redan genom att t. ex. undersöka i vilken form en rörelse bedrivs. En egenföretagare kan t. ex. välja att driva sin rörelse i form av aktiebolag. Han betraktas därvid i den mån han utför förvärvsarbete vanligen som anställd i bolaget. Omfattningen av detta arbete och den lön som utgår borde då kunna överföras såsom SGI till en egenföretagare med samma storlek och slag av rörelse och med samma förvärvsarbetsinsats, men som driver företaget under enskild firma. Möjligheterna att på detta sätt finna en jämförelseinkomst torde emellertid vara små, eftersom fall där två rörelser, identiska till såväl omsättning som arbetsinsats, endast i undantagsfall skulle kunna påträffas. Det skulle under alla förhållanden kräva ett omfattande arbete för försäkringsadministrationen att på detta sätta spåra en jämförelsegrupp. Fullständig identitet är således inte möjlig. Detta framgår redan av de olika individuella särdrag som egenföretagare uppvisar i förvarande hänseende. För att jämförelsen skall bli praktiskt hanterbar måste den därför schabloniseras. Såväl egenföretagarna som jämförelsekategorien bör inordnas i någon form av bransch- eller yrkesklassificering. Med en för både egenföretagare och löntagare gemensam branschbestämning skulle sedan bedömningen kunna begränsas till en inom respektive bransch gjord jämförelse.

I det statistiska arbete som SCB bedriver finns en för egenföretagare och löntagare gemensam branschredovisning, SNI-indelningen (Svensk standard för näringsgrensindelning). Till denna indelning hänförs uppgifter rörande bl. a. sysselsättning och löneförhållanden.

I fråga om SCB:s möjligheter att förse t. ex. RFV med material och jämförelselönernas aktualitet har följande framkommit.

SCB har uppgett sig ha goda möjligheter att ta fram statistiskt beräknade jämförelselöner enligt de önskemål som RFV kan komma att ha. Det är i stort sett endast beträffande författare och konstnärer som material i dag saknas. Det bör dock framhållas att dessa grupper redan

i dag är svåra att SGI-bestämma. I den mån SCB idag för någon grupp saknar eget material är det möjligt för SCB att införskaffa statistik från annat håll.

För att tillgodose ett önskemål från försäkringsadministrationen om en differentierad statistik har SCB möjligheter att kombinera branschuppgifter intagna i SNI och statistik baserad på Befattningsnomenklatur för tjänstemän (BNT). Det är också möjligt att härigenom få uppgifter för olika yrkesnivåer, t. ex. självständigt kvalificerat arbete och kvalificerat arbete.

Ett krav på de jämförelseinkomster som SCB skulle leverera till RFV är att dessa är aktuella. SCB har uppgivit att materialet till årsstatistiken på arbetsidan samlas in under andra kvartalet. För tjänstemän sker insamlingen under augusti månad. För den offentliga sektorns anställda görs insamlingen under mars månad. Materialet publiceras sedan i mars påföljande år. I den mån förändringar skett på grund av avtalsuppgörelser görs en omräkning av det insamlade materialet med hänsyn tagen härtill.

Att göra uppskattningar om framtida förändringar av inkomsterna som inte baseras på kända avtalsuppgörelser är naturligtvis svårt. Inte ens den enskilde försäkrade med anställningsinkomst kan göra säkra uppskattningar om framtida förändringar av lönen utöver vad avtalsuppgörelserna visar. Dessutom bör det framhållas att justeringar av en på detta sätt schablonmässigt bestämd SGI blir mycket osäkra. I vissa fall i dag är det dock nödvändigt med uppskattningar, t. ex. för dem med prestationsbaserad lön såsom ackord och provision.

Vilken nivå på inkomst för egenföretagare som skall väljas vid jämförelsen, dvs. om man skall välja nivån för arbetare eller någon av tjänstemannanivåerna, blir beroende av storleken på egenföretagarens rörelse. Faktorer såsom omsättningens storlek och eventuella anställda och deras antal får tillmätas stor betydelse. Här torde uppgifter om den försäkrades taxerade inkomst kunna vara till hjälp vid bedömningen.

I de fall då mer än en är verksam såsom delägare i en rörelse eller då någon deltar såsom medhjälpande make får naturligtvis var och en av dem bedömas för sig.

11.4.2 Normgivning för bestämmande av SGI

Nuvarande förhållanden

I dag sker normgivning för bestämmande av SGI på tre nivåer: lagtext (3 kap. 2 § AFL), riks försäkringsverkets kungörelse (4 § kungörelsen (RFFS 1981:5) om sjukpenninggrundande inkomst) och cirkulär från försäkringskassans centralkontor. Lagtext och kungörelser är bindande för försäkringskassorna. I verkets författningssamling kan emellertid även intas allmänna råd och anvisningar, vilka inte är av samma bindande karaktär; se t. ex. allmänna råd om tillämpning av lagen (1964:143) om bidragsförskott (RFFS 1979:7).

Cirkulären kan vara utformade på olika sätt. De kan vara kommentarer till verkets kungörelse med detaljerade riktlinjer. De kan också vara

internt material till den s. k. S-handboken. Denna handbok används av personalen i försäkringskassorna vid prövning av olika ärenden i sjukförsäkringen.

På de enskilda lokalkontoren kan också förekomma i särskild ordning tillkomna riktlinjer som används vid SGI-placeringen.

Förekomsten av cirkulär och internt material skiftar mellan olika försäkringskassor. Vissa försäkringskassor nöjer sig med att i sin personalutbildning ange riktlinjer på detta område. Skillnaderna mellan de olika försäkringskassorna i detta hänseende torde till en del kunna förklaras med olikhet i fråga om kunskap och erfarenhet hos försäkringskassornas befattningshavare. Skillnaderna i fråga om innehåll i de olika riktlinjerna utjämnas dock fortlöpande genom det utbyte av material som sker mellan de olika försäkringskassorna och genom den styrning som riksförsäkringsverkets centrala kursverksamhet innebär.

Normgivning i ett alternativ med jämförelselön

Det skisserade alternativet med en jämförelselön som grund för SGI-bedömningen innehåller i stort två delar, nämligen dels de faktorer och omständigheter som skall styra valet av en viss jämförelsekategori, dels storleken av den jämförelselön som skall användas. Ett exempel kan åskådliggöra detta. En lantbrukare driver ett jordbruk på heltid. Arealen är 90 ha åker. Dessutom finns en mindre djurbesättning. Han saknar anställda, men hustrun deltar i arbetet. Nuvarande inriktning på jordbruket har gällt under flera år. Lantbrukarens taxerade inkomst de tre senaste åren uppgår till ca 40 000 kr. per år.

Mot bakgrund av dessa faktiska omständigheter skall en jämförlig kategori anställda bestämmas. De kategorier som därvid närmast kan komma i fråga är lantarbetare, rättare och skolad rättare. För lantbrukare finns dessutom för andra förhållanden tillämpliga kategorier såsom inspektor och förvaltare. I enlighet med den praxis som i dag finns bör jämförbar kategori anställd vara skolad rättare. Om någon av faktorerna ändras, t. ex. genom att arealen varit annorlunda, anställda funnits eller jordbrukets inriktning väsentligen förändrats, hade jämförelsekategorien måhända varit en annan. När kategoribestämningen således skett skall egenföretagarens arbete åsättas ett värde, dvs. lönen för en skolad rättare skall bestämmas. I dag skulle detta ske genom att bl. a. centralkontoren i sina anvisningar har angivit storleken härav eller att lokalkontoret självt efterforskat detta genom att undersöka tillämpliga kollektivavtal. — Det bör dock erinras om att med nuvarande tillämpning av SGI-bestämmelserna torde frågan om jämförelselön inte bli aktuell, eftersom den taxerade inkomsten i exemplet skulle bli bestämmande för SGI.

Årsinkomsten för en skolad rättare är enligt vad som framgår av *bilaga I:1* ca 74 000 kr. SGI skulle således i detta fall bli avsevärt högre i ett system där jämförelselönen är utslagsgivande än med en tillämpning av den nuvarande ordningen.

Frågan är vilken ändring av normgivningen den skisserade ordningen kräver. Skall såväl frågan om relevanta faktorer för bestämmande av

jämförelsekategori som storleken på jämförelseinkomsten avgöras genom samma slag av normgivning eller bör någon skillnad göras mellan de två? Hur uniform skall ordningen vara och på vilken nivå bör normgivningen ligga?

Vad först gäller frågan om *relevanta faktorer* torde det vara ogörligt att reglera detta genom lagtext. Med hänsyn till den mångfald av omständigheter som har betydelse i detta sammanhang bör det inte heller ankomma på riksförsäkringsverket att i kungörelseform föreskriva vad som skall gälla. Lagtexten torde därför enbart behöva ändras i liten omfattning. Viss ändring fick naturligtvis också göras i 4 § i den nuvarande kungörelsen (RFFS 1981:5). Det bör således alltså ankomma på centralkontoren att i sina cirkulär och annat internt material ange de närmare detaljerna härvidlag. Härigenom kan tillbörlig hänsyn tas till de regionala skillnader som finns för t. ex. lantbruk, fiske och handel.

Vad därefter angår *storleken av jämförelselönen* är detta en fråga dels om information, dvs. hur kunskap om olika kategorier anställdas löner skall erhållas, dels på vilken nivå denna information skall inhämtas och handhas. I dag sker informationshanteringen uteslutande på lokal nivå, dvs. lokalkontoren, och regional nivå, dvs. centralkontoren. Detta leder till skillnader som inte enbart är betingade av de lokala och regionala variationerna i löneförhållanden. Det kräver att försäkringskassorna bevakar löneutvecklingen på skilda områden och håller sig underrättade om bl. a. slutandet av kollektivavtal. Aktiviteten härvidlag och tillförlitligheten i underlaget torde i detta hänseende vara mycket skiftande. Särskilt när det gäller grupper försäkrade egenföretagare som inte förekommer så ofta vid vissa lokalkontor torde kännedomen om aktuell jämförelselön i hög grad vara beroende av den enskilde tjänstemannens åtgöranden. Dessa skillnader kan ge upphov till att lika fall blir olika bedömda. För att avhjälpa detta torde krävas att informationshanteringen läggs på en högre nivå än lokalkontoren.

Såsom angivits i avsnitt 11.4.1 sker en kontinuerlig bevakning av löneutvecklingen för hela landet genom SCB:s enhet för arbetsmarknadsstatistik. Det statistiska materialet bygger till 80 procent på uppgifter från arbetsmarknadens parter och till 20 procent på egna undersökningar. Enligt uppgift från SCB torde det, som nämnts, vara möjligt att inom ramen för tillgängliga resurser bearbeta och publicera materialet så, att det motsvarar de behov som försäkringsadministrationen här kan ha.

Riksförsäkringsverket skulle således kunna erhålla information om de statistiskt fastställda genomsnittslönerna för de branscher och yrkesnivåer som är relevanta för den övervägande delen av de försäkrade egenföretagarna i enlighet med verkets eget önskemål. Dessa uppgifter om jämförelselöner kunde sedan delges försäkringskassorna. Det är ofrånkomligt, som framhållits tidigare, att detta blir schablonmässigt bestämda jämförelsebelopp. Detta ligger emellertid redan i principen att finna ett värde på egenföretagarens arbete som är annat än det som bestäms efter skattemässiga grunder.

På uppdrag av kommittén har SCB presenterat jämförelselöner för ett antal branscher. Se *bilaga 1:1*.

Det urval som gjorts i bilagan torde täcka den helt övervägande delen av egenföretagarkollektivet. Det skulle således vara möjligt att göra en uppställning på två sidor där det gick att utläsa jämförelselön för varje försäkrad egenföretagare med iakttagande av huruvida denne är att anse som självständigt kvalificerat eller kvalificerat verksam. Omfattningen av grupperna och yrkesnivåerna kan självfallet förändras vid de kontakter som kontinuerligt får förutsättas äga rum mellan SCB och RFV, om denna lösning väljes.

Det kan naturligtvis övervägas en mer långtgående schablonisering än den i bilagan skisserade. Nackdelen är främst att den enskilde egenföretagaren får svårt att identifiera sig med den valda jämförelseschablonen. Detta kan förutsättas leda till diskussioner mellan de försäkrade och försäkringskassans tjänstemän, vilket skulle medföra en administrativ belastning och således försvåra tillämpningen av en ny ordning. I *bilaga 1:2* lämnas exempel på en mer långtgående schablonisering som utarbetats av SCB på uppdrag av kommittén.

Frågan är huruvida de av riksförsäkringsverket på ett sådant sätt inhämtade och delgivna uppgifterna bör vara bindande för försäkringskassorna. För detta talar att därmed enhetligheten i riket skulle bli säkerställd. Mot att göra dem bindande talar emellertid att det kan finnas fall där avsteg från schablonen är klart motiverade; den grupp som skall bestämmas är t. ex. så liten att det statistiska materialet kan bli missvisande eller det finns tydliga regionala skillnader som inte har sin motsvarighet i det från SCB erhållna materialet. Ett fasthållande av schablonen i varje fall skulle då kunna ge stötande resultat.

En lämplig avvägning förefaller därför vara att riksförsäkringsverket i form av råd och anvisningar anger uppgift om jämförelselön och svarar för att denna är aktuell, men att centralkontoren har möjlighet att ange riktlinjer som avviker härifrån i de fall det bedöms som erforderligt. Detta torde dock i de flesta fall inte bli behövligt. För de enstaka grupper, t. ex. vissa fria yrkesutövare, som inte har någon på detta sätt bestämd jämförelselön, bör bedömningen även göras enligt de anvisningar som riksförsäkringsverket kan meddela.

Oavsett vilken modell för framtagande av jämförelselön som väljs, kommer det att bli tillämpningsproblem. Svagheten med en sådan ordning är således att den inte till alla delar undanröjer brister av det slag som den nuvarande ordningen är behäftad med.

Anledningen härtill är, som påpekats ovan, att de olika grupperna försäkrade egenföretagare måste pressas in i en schabloniserad kategoriindelning, som i en del fall kan verka främmande. Detta kommer med stor säkerhet att leda till diskussioner med de försäkrade.

11.4.3 Jämförelselön för vissa grupper

Såsom tidigare framhållits är gruppen egenföretagare inte enhetligt bestämd. Det stora flertalet torde falla inom grupperna rörelseidkare, vilka bl. a. skattemässigt är klart urskiljbara. Hit hör enligt AFL:s definition emellertid även sådana försäkrade, vilka har inkomst av annat än anställning men som inte är inkomst av rörelse eller jordbruksfastighet,

dvs. bl. a. uppdragstagarna. Enligt lag skall de idag få räkna uppdragsinkomsten såsom inkomst av anställning, om de icke erhållit uppdragsinkomsten i en bedriven rörelse (3 kap. 2 § AFL).

För en uppdragstagare med rörelse, t. ex. advokat, läkare eller tandläkare, blir uppdragsinkomsten således i sin helhet att betrakta såsom inkomst av annat förvärvsarbete, dvs. egenföretagarinkomst. För t. ex. en journalist utan rörelseinkomst blir ersättningen däremot ansedd såsom inkomst av anställning. Han är således ej att anse såsom egenföretagare och frågan om jämförelseinkomst blir därför inte aktuell. Svårighet kan dock uppstå för det fall exempelvis journalister, författare, konstnärer eller andra fria yrkesutövare har rörelseinkomst. Inkomsten av de uppdrag som utförs skall därvid betraktas såsom inkomst av annat förvärvsarbete. (Här bortses från reglerna om s. k. likställighetsavtal, se 3 kap. 2 § 2 st 4 p. AFL.) Vilken jämförelsegrupp löntagare skall i de fallen användas? Även om det finns yrkesutövare inom denna kategori som är anställda, blir gruppen troligen inte alltid så stor att den statistiska schablonnormen blir rättvisande.

En möjlighet skulle kunna vara att såsom norm för denna grupp av fria yrkesutövare, dvs. dem med rörelse, såsom jämförelse använda storleken av de statliga bidrag och stipendier som utdelas till konstnärer och andra. Dessa ekonomiska stödformer utgår emellertid från flera olika institutioner och efter olika grunder, varför de inte direkt kan tjäna till ledning. Som exempel på institut som utger sådant stöd kan nämnas konstnärsnämnden och Sveriges författarfond.

Regeringen kan även besluta om inkomstgaranti för konstnärer. Sådan garanti kan utgå med högst fem gånger basbeloppet per år och utges till konstnär som "står för konstnärlig verksamhet av hög kvalitet och stor betydelse för svenskt kulturliv" (1 och 3 §§ SFS 1976:504). Konstnärsnämnden kan bl. a. lämna bidrag åt "aktiv konstnär" med för närvarande maximalt 43 000 kr per år under normalt högst fem år (SFS 1982:602). Bidraget är skattepliktigt.

Författarfonden utdelar såväl ett- eller femåriga arbetsstipendier som särskilda bidrag inom ramen för de anslag som finns. Normalt skall den stipendie- eller bidragsberättigade vara en författare, översättare eller bokillustratör som är representerad i folk- eller skolbibliotek. I undantagsfall kan stipendium utgå även till "litterär yrkesutövare", vilken ännu inte publicerat sig (SFS 1979:394 och 1981:440).

Efter en kartläggning och sammanställning av de olika stödformer som finns torde det dock vara möjligt att finna en norm även för fria yrkesutövare som kan vara vägledande vid bestämmande av en efter jämförelse med anställd gjord SGI-bestämning. För bestämmande av de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att några skall räknas såsom tillhörande denna kategori torde även riktlinjer kunna utarbetas mot bakgrund av den praxis som stipendie- och bidragsinstituten utbildat. Att märka är att de bidrag och stipendier som idag utgår inte läggs till grund för SGI, eftersom de inte går förlorade vid sjukdom. Detta hindrar emellertid inte att de kan tjäna såsom jämförelsenorm för en försäkrad konstnär som är att betrakta som egenföretagare. Vid bedömningen får naturligtvis även viss hänsyn tas till de uppgifter om taxerad inkomst

som kan föreligga. Svårigheten att med den skisserade nya beräkningsmetoden fastställa SGI för denna "svår fångade" grupp skall dock ej överdrivas, eftersom gruppen rörelseidkande försäkrade av detta slag torde vara begränsad. Svårigheten är emellertid ytterligare en nackdel som är förenad med en renodlad ordning med jämförelselön.

11.4.4 Tillämpning på lokal nivå

Tillämpningen på lokal nivå kommer med den nu beskrivna metoden att i förhållande till dagens ordning i huvudsak skilja sig i följande två hänseenden: dels skall en egenföretagare enligt huvudregeln få sin SGI bestämd efter en jämförelse med vad en anställd med liknande arbete har i inkomst — och inte som nu endast i vissa undantagsfall — och dels skall det finnas centralt och regionalt tillhandahållna uppgifter om storleken av den jämförelselön som därvid skall användas. De svårigheter att bestämma tillhörighet till en jämförelsekategori som i dag finns kommer således att bestå. Antalet ärenden kommer även att öka, eftersom nya grupper försäkrade som inte fått sin SGI bestämd på detta sätt tidigare tillkommer. Enstaka fall kommer även att finnas där anvisningar och riktlinjer inte ger klart besked.

En möjlighet är att låta försäkringsnämnderna, där lekmannainflytande finns och som normalt är inrättade i varje kommun, ta del i tillämpningen av en ny ordning. Med den ovan beskrivna modellen med anvisningar och riktlinjer torde behov av ytterligare normgivning inte föreligga. I de fall tveksamhet vid tillämpningen av enstaka ärenden vid bestämmande av SGI för egenföretagare föreligger hos handläggande tjänsteman torde det emellertid vara värdefullt om frågan kunde prövas av något organ inom försäkringskassan. Nämndernas organisation och uppgifter är emellertid för närvarande föremål för översyn. Frågan om deras framtida medverkan vid beslut om SGI för egenföretagare torde därför lämpligen kunna prövas inom ramen för det översynsarbetet.

11.4.5 Arbetstiden som faktor

I den skisserade ordningen skall, såsom redovisats ovan, SGI för egenföretagare bestämmas efter en jämförelse med vad motsvarande kategori anställda har i inkomst. Egenföretagarens arbetstid har därvid antagits vara normalt heltidsarbete. Detta har följt av att storleken av jämförelselönen uttryckts i en årsinkomst för en heltidsarbetande anställd.

Det kan naturligtvis förekomma att en egenföretagares förvärvsarbetsinsats såväl underskrider som överstiger normalarbetstiden för en arbetstagare. Detta reser frågor om hur arbetsinsatsens storlek skall bestämmas och huruvida några minsta eller högsta gränser skall gälla för denna arbetsinsats i sjukpenningförsäkringen. Svagheten med en på jämförelselön grundad SGI kan sägas vara att det även kräver ställningstagande till en helt ny anknytning till försäkringen.

Bestämmande av arbetstiden

Egenföretagarens arbetsinsats tillhör de faktorer som i likhet med t. ex. branschtillhörighet och omsättning får bestämmas med hänsyn till förutsättningarna för varje enskild försäkrad. Den försäkrade får således uppge huruvida förvärvsarbetet bedrivs såsom heltidsarbete eller deltidarbete. Uppgifterna får, liksom den försäkrades övriga uppgifter, bedömas och kontrolleras på sedvanligt sätt mot bakgrund av försäkringskassans person- och lokalkännedom och tillgången till upplysningar från myndigheter och andra. Uppgifter om arbetsinsats måste naturligtvis också relateras till de övriga faktorer som tillsammans konstituerar egenföretagarens verksamhet. Utgångspunkten bör därvid vara vad som kan anses normalt för en viss typ av verksamhet. Saknas möjlighet att bedöma omfattningen av en nystartad rörelse eller verksamhet bör en uppgift om heltidsarbete normalt kunna godtas. Efter ett år bör en säkrare bedömning kunna göras med ledning av bl. a. taxeringsuppgifter. Visar det sig då att omsättningen inte uppgår till den nivå som kan sägas vara normal bör en uppgift om heltidsarbete med fog kunna ifrågasättas och antagande göras att det i själva verket rör sig om en deltidssysselsättning. Det får i ett sådant fall ankomma på den försäkrade att visa att han är heltidssysselsatt. Detta skulle kunna ske genom uppgift från revisor eller motsvarande.

På samma sätt bör påståenden om en arbetsinsats som överstiger normal full arbetstid bedömas. Det bör ankomma på den försäkrade att förebibring utredning om att hans arbetsinsats är den uppgivna.

Det bör framhållas att med arbetstiden som en väsentlig faktor för fastställande av SGI blir inriktningen av försäkringskassornas bedömning en annan än med den nuvarande tillämpningen. Handläggande tjänstemän kan komma att ställas inför svåra avvägningar. Detta är naturligtvis en nackdel med en sådan ordning.

Gränser för arbetstiden

Bestämmelser om arbetstid återfinns bl. a. i arbetstidslagen (1982:673), lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m., lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring, lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

I *arbetstidslagen* förstås med ordinarie arbetstid 40 timmar per vecka. Detta motsvarar således ett normalt heltidsarbete.

Arbetstidslagens bestämmelser reglerar enbart en arbetstagares förhållande till en arbetsgivare. Det finns i lagen inga regler om en arbetstagares totala arbetstid. Lagen utgör sålunda inget hinder för bisysslor ("extraknäck").

Med normal arbetstid enligt *föräldraledighetslagen* förstås den arbetstid som normalt förekommer inom branschen eller på arbetsplatsen, dvs. i praktiken ca 37—40 timmar per vecka. Ledighet kan förekomma såsom hel ledighet eller förkortning till hälften eller tre fjärdedelar av normal arbetstid.

Inom *föräldraförsäkringen* (4 kap. AFL), har begreppet normal arbetstid samma innebörd som i *föräldraledighetslagen*.

I *delpensionsförsäkringen* finns regler om viss arbetstidsminskning som en förutsättning för rätt till delpension. Ett minimivillkor är därvid att arbetstiden efter arbetstidsminskningen uppgår till i genomsnitt minst 17 timmar per arbetsvecka.

För medlemskap i en erkänd arbetslöshetskassa enligt *arbetslöshetsförsäkringslagen* krävs bl. a. att man arbetar minst tre timmar per dag och i genomsnitt minst 17 timmar per vecka. Motsvarande arbetstidsmåttn gäller även såsom allmänt villkor för rätt till *kontant arbetsmarknadsstöd*, dvs. den arbetslöse skall vara oförhindrad att åtaga sig arbete i minst denna omfattning.

Åtskilliga sociala förmåner förutsätter att arbete utförts minst 16 veckotimmar (se AU 1980/81:9 s. 11 f och 17 f med hänvisningar). I fråga om rätt till avtalsgruppsjukförsäkring (AGS) gäller dock i vissa fall en gräns på minst 8 veckotimmar.

Reglerna om *minsta* arbetstid kan således mot denna bakgrund sägas sätta en lägsta gräns för veckoarbetstid vid 16—17 timmar för den huvudsakliga sysslan, dvs. ca 40 procent av normal veckoarbetstid på ca 40 timmar. Något förbud mot en arbetsinsats som är lägre finns naturligtvis inte. Huvuddelen av reglerna avser även i huvudsak arbetstagares förhållanden. Att märka är dock att arbetslöshetsförsäkringslagen liksom delpensionsförsäkringen även gäller egenföretagare. En veckoarbetsinsats som understiger den nu nämnda bör dock normalt kunna hänföras till kategorien bisyssla.

Det finns mycket som talar för att den lägsta gränsen för en egenföretagares arbetsinsats i en huvudsyssla i detta sammanhang bör anknyta till det mått som tillämpas på andra närliggande områden. En absolut gräns kan emellertid sägas finnas redan i dag i 6 000 kr-gränsen för rätt till sjukpenning (3 kap. 1 § AFL). Frågan om nedre inkomstgräns diskuteras därför i ett särskilt avsnitt nedan (11.4.6).

Inom föräldraledighetslagen finns, som nämnts, hel, tre fjärdedels och halv normal arbetstid. Med normal arbetstid förstås då normalt heltidsarbete inom t. ex. en bransch. Det förefaller lämpligt att i vart fall motsvarande gränser gällde inom sjukpenningförsäkringen. Det skulle innebära att en egenföretagare, med huvudsakligt förvärvsarbete som sådan, skulle kunna anmäla sig såsom halvt, tre fjärdedels eller helt förvärvsarbetande. SGI bestäms sedan till motsvarande kvot av den jämförelselön som befinnes tillämplig, dvs. den årslön som gäller för en anställd inom samma bransch. Kvoterna blir uttryckt i timmar således respektive 40, 30 och 20 per arbetsvecka. Någon anledning att ha en mera finstämd bedömning på grund av t. ex. en speciell normalarbetstid inom någon bransch torde inte föreligga.

Vad bör gälla i fråga om en *övre* gräns? Något lagligt hinder mot arbete över normal arbetstid finns inte. Arbetstidslagets regler om övertid gäller ej heller egenföretagare. I den nuvarande tillämpningen medges däremot normalt inte en jämförelseinkomst som överstiger inkomst för normal arbetstid jämte avtalsenlig övertid för *en* anställd (se avsnitt 3.1).

I den nya ordning som nu diskuteras för egenföretagares del torde det inte finnas några sakliga skäl som talar mot att medge en arbetstid — och därmed SGI — som överstiger en normal heltidsanställds. Det bör dock

knappast komma ifråga att låta varje påvisad mertid över normal arbetstid inverka på SGI. Kravet på att det inte får vara enbart en tillfällig avvikelse måste också gälla. Arbetstidsmättet bör även passa in i den skisserade beräkningsmetoden. Det bör således inte gärna tillämpas så, som nu sker, att ett visst antal timmar multipliceras med någon timlönefaktor. Enligt den föreslagna ordningen är ju lönefaktorn angiven som lön för ett normalt heltidsarbete inom en viss bransch, oberoende av vilket normalantal arbetstimmar som kan gälla för branschen.

Kvoter av heltidsarbete bör därför gälla såsom tilläggsmått även på mertidsarbete. Heltidsarbetet bör även här anses vara 40 timmar per arbetsvecka. Den som kan påvisa att han stadigvarande arbetar motsvarande tid som en och en halv heltidsarbetande bör således kunna erhålla en SGI som motsvarar en och en halv årslön. Tillägg med tre fjärdedelar av normal arbetstid bör på motsvarande sätt kunna användas. Det torde höra till undantagen att en arbetsinsats som motsvarar två heltidsarbeten förekommer; tillfälliga förändringar bör, som påpekats tidigare, inte inverka på beräkningen.

Det nu sagda innebär att den uppgivna arbetstiden genomsnittligt över t. ex. en sexmånadersperiod bör uppgå till den angivna gränsen för att hänsyn skall kunna tas till den. För att få en förhöjning med en fjärdedel måste arbetstiden regelmässigt uppgå till minst 50 timmar per arbetsvecka. SGI bör då beräknas till 1,25 gånger den jämförelselön per år som svarar mot egenföretagarens verksamhet. En försäkrad egenföretagare som anger att han regelmässigt arbetar t. ex. 45 timmar per arbetsvecka får således ingen högre SGI än den som arbetar 40 timmar per vecka. Beräkningsmetoden blir således schablonartad, eftersom någon särskild förhöjning inte görs på grund av att övertidstimmar enligt kollektivavtal för anställda utgår efter en högre timnorm. Beräkningar som tog hänsyn härtill skulle bli alltför ohanterliga. Det skulle nämligen krävas att försäkringskassan hade tillgång till bl. a. kollektivavtalsuppgifter, något som den beskrivna metoden onödiggör.

Det kan erinras om, att basbeloppsbegränsningen för sjukpenningens storlek även utgör en gräns som i praktiken minskar tillämpningen av fall med arbetstid över normalt heltidsarbete.

11.4.6 Nedre inkomstgräns

I föregående avsnitt anges att arbetstiden bör beräknas i kvoter och multiplar av normal veckoarbetstid, dvs. 40 timmar per vecka. Det medför t. ex. att en försäkrad som stadigvarande arbetar 60 timmar per vecka skulle få en SGI som blir en och en halv gång så hög som för en normalt heltidsarbetande egenföretagare inom samma bransch och yrkesnivå. Om den lägsta graden av arbetsinsats skulle anges till t. ex. en fjärdedel, eller ca 10 timmar per vecka, skulle en annan nedre inkomstgräns än för närvarande komma att gälla för egenföretagare och därmed en annan gräns för deras anslutning till försäkringen. Detta leder i sin tur till att vissa försäkrade måhända inte längre skulle omfattas av försäkringen. I detta avsnitt diskuteras närmare vad som bör gälla i fråga om nedre inkomstgränser.

Bakgrunden till nuvarande inkomstgräns

Enligt bestämmelsen i 3 kap. 1 § AFL krävs för rätt till sjukpenning, såvitt nu är i fråga, att SGI uppgår till minst 6 000 kr. Denna gräns infördes i samband med att vissa skatte- och taxeringsbestämmelser ändrades år 1979, varigenom bl. a. grundavdraget vid kommunal inkomsttaxering höjdes till 6 000 kr. Ändringen för sjukpenningförsäkringens del skedde utan närmare kommentarer (se SkU 1979/80:20).

Före AFL:s tillkomst år 1962 var inkomstgränsen för tillhörighet till sjukpenningförsäkringen 1 200 kr. Det motsvarade den gräns vid vilken deklarationsskyldighet för enskilda i regel inträdde. Kontroll av skyldighet att tillhöra sjukpenningförsäkringen skulle försvåras, menade man, om inkomstgränsen vore lägre (se SOU 1961:29 s. 230). Gränsbeloppet hade även betydelse i fråga om skyldigheten att erlægga sjukförsäkringsavgift och folkpensionsavgift.

Som bekant var sjukpenningen fram till 1974 års reform skattefri och uppdelad i grundsjukpenning och tilläggsjukpenning (se kap. 10). I förarbetena till AFL diskuterades en höjning av grundsjukpenningen från dåvarande 3 kr till 4 eller 5 kr. Socialförsäkringskommittén framhöll därvid (se SOU 1961:29 s. 237), att om beloppet höjdes måste inkomstgränsen även höjas för undvikande av överförsäkring; höjdes beloppet till 4 kr borde därför inkomstgränsen sättas till 1 800 kr och till 2 400 kr om grundsjukpenningen höjdes till 5 kr. Departementschefen (prop. 1962:90) förklarade sig dela uppfattningen att en höjd grundsjukpenning borde medföra en höjd inkomstgräns men ansåg att en grundsjukpenning på 5 kr var möjlig att förena med en inkomstgräns för tillhörigheten till försäkringen på 1 800 kr. Den höjda inkomstgränsen och grundsjukpenningen godtogs utan kommentar av riksdagen (2 LU 1962:27).

I samband med avskaffandet av karensdagarna år 1966 höjdes grundsjukpenningen till 6 kr. Någon diskussion om inkomstgränsen förekom ej (prop. 1966:113 och 2 LU 1966:47).

Den nedre inkomstgränsen kom, liksom grundsjukpenningens storlek, sedan att gälla oförändrad till 1974 års reform, varigenom sjukpenningen som nämnts gjordes skattepliktig och pensionsgrundande samt uppdelningen i grundsjukpenning och tilläggsjukpenning försvann. I samband med reformen höjdes den nedre gränsen för tillhörighet till försäkringen från 1 800 kr till 4 500 kr (prop. 1973:46 och Sfu 1973:21). Departementschefen anförde i anslutning härtill, att den nedre gränsen tämligen nära följt deklarationspliktsgränsen alltsedan den obligatoriska sjukpenningförsäkringen infördes och att gränsen för å ena sidan deklarations- och skatteplikt och å andra sidan tillhörighet till sjukpenningförsäkringen borde överensstämma. För en höjning talade enligt departementschefen också den allmänna löneutvecklingen sedan år 1962.

4 500 kr-gränsen gällde därefter fram till ändringen år 1979, då den nuvarande 6 000 kr-gränsen infördes.

Nedre gräns i ett alternativ med jämförelselön

Som framgår av den redovisade bakgrunden till nuvarande inkomstgräns har grunderna för bestämmelsen i huvudsak varit behovet av en samordning med skatte- och taxeringsbestämmelserna. Gränsen för skattskyldighet och deklarationsplikt har ansetts böra sammanfalla med rätten till sjukpenning för dem med förvärvsinkomst. Så länge grundsjukpenning fanns, dvs. sjukpenning utan samband med förvärvsinkomst, har överförsäkringsprincipen även inverkat; inkomstgränsen fick inte vara så låg att grundsjukpenningen kom att överstiga den kompensationsnivå som skulle gälla för försäkringen. Sedan grundsjukpenningen upphört torde det sistnämnda argumentet för gränsens bestämmande ha förlorat sin giltighet. — Det kan dock här erinras om, att grundsjukpenningen kan sägas leva kvar i ersättningen för hemmamar. För dem gäller som bekant ingen inkomstgräns. Sjukpenningen var för hemmamar tidigare lika med grundsjukpenningen. I samband med 1974 års reform fastställdes det belopp om 8 kr per dag, som allttjämt gäller. Ersättningen är skattefri (se även redogörelsen i kap. III:1). — Alternativet med jämförelselön som grund för beräkning av egenföretagares sjukpenning innebär att den taxerade inkomsten inte längre får samma betydelse vid fastställande av SGI. För att få en riktigare SGI skall i stället ett antaget jämförelsebelopp gälla. De skattemässiga skälen för bestämmande av en nedre gräns för rätt till sjukpenning torde därmed minska i betydelse. Den nedre gränsen bör därför bestämmas utifrån andra utgångspunkter.

För en egenföretagare innebär dagens ordning att hans taxerade inkomst, dvs. inkomst av annat förvärvsarbete än anställning, måste uppgå till minst 6 000 kr för att rätt till sjukpenning skall inträda. Om skälet till den låga taxerade inkomsten är att verksamheten befinner sig i ett uppbyggnadsskede eller att det föreligger stark skuldbelastning, ändrade förvärvsförhållanden eller tillfälliga förluster beräknas emellertid, som nämnts, SGI på grundval av en jämförelseinkomst redan i dag. De som inte kommer i fråga för denna undantagsbestämmelse och inte når upp till beloppsgränsen är emellertid avskurna från rätt till sjukpenning.

För dem som har blandad inkomst läggs inkomsten av annat förvärvsarbete till grund för sjukpenningberäkning, även om inkomsten av annat förvärvsarbete understiger 6 000 kr. Det är först när den sammanlagda inkomsten understiger 6 000 kr som rätten till sjukpenning går förlorad.

Om någon kvot av en heltidsarbetandes årsarbetsinsats i stället skall gälla såsom nedre gräns för tillhörighet till sjukpenningförsäkringen, bör samma kvot gälla även när fall med blandade inkomster föreligger, dvs. fall där huvudsysslan t. ex. är inkomst av anställning och verksamheten som egenföretagare bedrivs såsom bisyssla. Den valda kvoten bör också användas som minsta tilläggsmått för de egenföretagare som arbetar mer än en heltidsarbetande. Skall en viss kvot få relevans för rätten till sjukpenning överhuvudtaget måste den nämligen även få inverka på storleken av sjukpenningen i blandfallen och i fall med en arbetsinsats som överstiger normalt heltidsarbete.

En grundförutsättning för fastställande av en nedre gräns, liksom vid

bedömningar av t. ex. bisysslors omfattning, bör vara att det valda måttet återspeglar sjukpenningförsäkringens allmänna krav på förvärvsarbetsanknytning, liksom kravet på att ett förvärvsarbete skall vara regelmäsig och stadigvarande. Försäkringen är inte avsedd att täcka inkomstbortfall för förvärvsarbete som inte uppfyller dessa krav. Skulle kraven härpå efterges, fick även nuvarande utformning med förregistrering av SGI helt överges, vilket inte gärna kan komma i fråga. Gränsen bör således vara så bestämd att dessa förutsättningar går att bedöma. Detta syfte kan även sägas ligga bakom nuvarande beloppsgräns, vilken medför att ett antal försäkrade faller utanför sjukpenningförsäkringen.

Även om upprätthållandet av en gräns i detta hänseende medför att några inte kommer att få rätt till sjukpenning, bör strävan vara att antalet av gränsen berörda personer ej blir stort. Skillnaderna härvidlag mellan dem med enbart anställningsinkomst och egenföretagare bör vidare inte vara för stora.

Det mått som väljes som gräns bör slutligen ha anknytning till vad som förekommer i annan lagstiftning, där förvärvsarbetstid har socialförsäkringsrättslig betydelse.

I det föregående har utgångspunkten varit att nuvarande beloppsgräns inte skall bibehållas, om SGI framgent bestäms efter en jämförelseinkomst. Det kan sägas vara en nackdel med en ordning med jämförelseinkomst att man därigenom även nödgas överväga en ny ordning för att bestämma tillhörigheten till försäkringen.

Det kunde naturligtvis övervägas att låta egenföretagarens taxerade inkomst utgöra förutsättning för tillhörighet till försäkringen, dvs. om inkomsten överstiger 6 000 kr föreligger rätt till sjukpenning. Detta skulle emellertid innebära att sjukpenningen skulle bestämmas efter två olika kriterier, taxerad inkomst för "gränsbestämning" och jämförelseinkomst i övriga fall. Härigenom uppstår ett nytt gränsdragningsproblem: var skall gränsen mellan taxerad inkomst som SGI-grundande och jämförelseinkomsten dras? Problemet med gräns skjuts s. a. s. upp i ett högre inkomstskikt. Såsom redovisats tidigare utgör den taxerade inkomsten ensamt en dålig mätare på förvärvsarbetsinsatsen; en taxerad inkomst som per år överstiger 6 000 kr kan innebära en förvärvsarbetsinsats under samma tid som inte är mer än sammanlagt 40 timmar för t. ex. en konsultverksamhet. Förvärvsarbetsinsatsen understiger således en timma per vecka, räknat per år. Det kan förutsättas att kraven på förvärvsarbetsanknytning i ett sådant fall inte är uppfyllda. Taxerad inkomst bör således inte väljas för att fastställa rätt till tillhörighet till sjukpenningförsäkringen. Så sker för övrigt, som nämnts ovan, inte heller idag i alla fall.

Om gränsen inte bör bestämmas såsom en beloppsgräns, återstår med hänsyn till den skisserade förändringen i övrigt såsom alternativ endast förvärvsarbetstid. Ett förvärvsarbete som utföres med mindre än en timma per dag, dvs. under fem—sju timmar per vecka, bör som nämnts inte anses tillräckligt; försäkringen har inte till syfte att ersätta varje mätbar inkomstförlust. Härtill kommer att en omfattning av förvärvsarbete som är så ringa är svår att bedöma och därmed administrativt betungande. Å andra sidan bör gränsen inte sättas så högt som t. ex.

minst 16—17 timmar per vecka, en gräns som idag förutsätts för vissa sociala förmåner. En lämplig avvägning mellan dessa båda ytterligheter förefaller vara ca 10 timmar per vecka, dvs. en fjärdedel av en heltidsarbetandes årsarbetsinsats. Detta mått överensstämmer även med det arbetstidsmått som för bisyssla finns angivet i arbetslöshetsförsäkringslagen (23 § 2 st) och delpensionsförsäkringslagen (8 § 2 p).

Om gränsen för tillhörighet till försäkringen bestäms så, att en regelmässig arbetsinsats av minst 10 timmar per vecka förutsättes, hur många av dem som i dag är försäkrade kommer att falla utanför? Detta är ett mycket vanskligt spörsmål, eftersom den statistik som i dag finns inte redovisar arbetad tid. Av framtagna statistik över s. k. blandade inkomsttagare framgår dock att 11 800 (18,3 %) har en inkomst av annat förvärvsarbete än anställning (SGI-B) som understiger 6 000 kr samt 14 000 (21,7 %) har en sådan inkomst på 6 000—11 900 kr. Däremot framgår inte hur stor förvärvsarbetsinsats dessa 25 800 har, ej heller hur stor arbetsinsatsen är för dem med en högre SGI. Det torde emellertid kunna antas att det övervägande antalet av dessa har en förvärvsarbetstid som uppgår till minst en fjärdedel av en heltidsarbetandes.

Motsvarande bedömning torde kunna göras beträffande de ca 15 000 försäkrade, som idag har en SGI som enbart härrör från inkomst av annat förvärvsarbete i intervallet 6 000—11 900 kr.

Om lägsta SGI bestämdes till vad som motsvarade en fjärdedels årsarbetsinsats, skulle detta med en genomsnittsinkomst på ca 80 000 kr. sålunda motsvara en SGI på 20 000 kr. och en sjukpenning på 49 kr per dag. Skulle gränsen sättas till hälften härav, dvs. en åttondels årsarbetsinsats eller 5 timmar per vecka, skulle SGI vid en liknande jämförelse bli 10 000 kr. och sjukpenningen per dag 25 kr.

I undantagsfall kan naturligtvis en ny gräns ge mindre tillfredsställande resultat. Följande två antagna fall kan visa detta.

Fall 1

A har en firma som utför besiktningar och värderingar av fastigheter. Han arbetar ca 7 tim per vecka. Han har inga anställda. Hans inkomst är ca 150 kr/tim. Den taxerade inkomsten under år 1982 uppgår till ca 35 000 kr.

Försäkringskassans bedömning i dag

SGI bestäms på grundval av den taxerade inkomsten, dvs. till 35 000 kr. Alternativt kan SGI tänkas bli bestämd efter en jämförelse med vad en anställd inom samma bransch tjänar (dvs. ca 10 000 kr/mån.). SGI skulle då bli ca 22 000 kr.

Avgift erläggs på den taxerade inkomsten, dvs. på 35 000 kr.

Tillämpning enligt en ny ordning

Arbetsinsatsen är mindre än en fjärdedel av en heltidsarbetandes. Arbetstidsfaktorn blir då 0. SGI blir 0 kr.

Fall 2

B bedriver kioskrörelse på en badort under sommaren. Kiosken är öppen under tiden 15.6—15.8. Han har inga anställda. Han uppger sin arbetstid till ca 40 tim/veckan. Han arbetar således sammanlagt ca 360 tim. per år i rörelsen. Hans taxerade inkomst av eget arbete uppgår till ca 24 000 kr per år.

Försäkringskassans bedömning i dag

Hans SGI baseras på den taxerade inkomsten dvs. 24 000 kr. Alternativt kan SGI tänkas bestämmas efter en jämförelse med vad en butiksföreståndare har i lön dvs. till ca 18 000 kr. Avgift erlæggs på den taxerade inkomsten, dvs. på 24 000 kr.

Tillämpning enligt en ny ordning

Arbetstidsinsatsen är mindre än en fjärdedel av en heltidsarbetandes. Arbetstidsfaktorn blir således 0. SGI blir 0 kr.

I fråga om avgiften i en ordning med jämförelselön hänvisas till avsnitt 11.4.9.

I fråga om fall 2, där arbetet under endast en period når upp till en angiven gräns på grund av verksamhetens säsongskaraktär, bör framhållas följande. Den som inte regelmässigt under *året* har en förvärvsarbetsnivå som uppgår till minst ca 10 timmar per vecka får således ingen rätt till sjukpenning. Detta blir emellertid en konsekvens endast om det nuvarande sättet att periodicera underlaget för sjukpenningens beräkning även framgent skall gälla för förvärvsarbetstiden. Såsom framhållits i kommitténs tidigare betänkande (s. 244) är en annan periodisering, som tar hänsyn till deltids- eller delårsverksamhet, möjlig för att få en bättre anpassad sjukpenning. Det skulle också innebära att den försäkrade i fall 2 kom att omfattas av rätten till sjukpenning.

Om en gräns således framdeles bestäms på det sätt som föreslagits, utesluter detta naturligtvis inte att de som i dag är inskrivna för en SGI som underskrider gränsen genom övergångsbestämmelser förklaras vara vidblivna sin rätt till sjukpenning enligt de äldre bestämmelserna under viss tid.

Med en nedre gräns fastställd till en fjärdedel av normal arbetstid skulle således fyra kvoter av heltidsarbete komma i fråga vid bestämmande av arbetstidsfaktorn, nämligen hel, tre fjärdedelar, halv och en fjärdedel av en 40 timmars arbetsvecka, liksom multiplarna en och en fjärdedel, en och en halv etc.

Blandade inkomster

En egenföretagare kan även ha inkomst av anställning. Ca 65 000 av de försäkrade har blandade inkomster. Det kan t. ex. förekomma att en lantbrukare har delårs- eller deltidsanställning vid sidan av jordbruket. Av de 65 000 har drygt 60 procent eller ca 40 000 en SGI-B som uppgår till högst 20 000 kr.

Nedanstående tabell visar fördelningen.

Andel	SGI-B
18,3 %	6 000
21,7 %	6 000—11 900
15,6 %	12 000—18 000
7,8 %	18 100—20 000
63,4 %	

Ej heller här är det möjligt att utläsa vilken förvärvsarbetsinsats som motsvarar denna inkomst. Det går således inte att få fram hur många som inte skulle få sin SGI bestämd med hänsyn till en bisyssla som egenföretagare, om gränsen sattes till en fjärdedel eller en åttondel av en heltidsarbetandes. Det blir naturligtvis färre om gränsen sätts till en åttondel, dvs. ca 5 timmar per vecka. Å andra sidan innebär det de tillämpningsproblem som angivits ovan.

Fördelen från tillämpnings- och anknytningssynpunkt med en schabloniserad gräns till en fjärdedel av en normalt heltidsarbetandes såsom nedre gräns respektive gräns för bisyssla eller regelmässigt merarbete får således vägas emot att ett antal personer som inte når upp till dessa gränser blir utan sjukpenningrätt till viss del. Detta blir emellertid följden vid varje gränssättning och finns redan i det nuvarande systemet.

Den beskrivna nya beräkningsmetoden behöver i övrigt inte medföra att någon särskild hänsyn tas till dem med blandade inkomster. Inkomstslagen får såsom för närvarande bestämmas var för sig.

I fråga om *övre* gräns innebär det sagda att den bör bestämmas som för den som enbart förvärvsarbetar som egenföretagare. Kombinationer med anställning som huvudsyssla och annat förvärvsarbete som bisyssla jämte det omvända är således tänkbara, med den begränsning enbart som ligger i de schabloner som föreslagits för arbetstiden för den del som är annat förvärvsarbete. Det är emellertid ofrånkomligt att de uppgifter om arbetstid som egenföretagare lämnar måste tolkas i belysning av att den försäkrade samtidigt har inkomst av anställning. Det torde således väl vara möjligt men inte särskilt ofta förekommande att någon vid sidan av ett heltidsarbete såsom anställd även har ett heltids förvärvsarbete som egen företagare. För en del kategorier anställda utgör även bestämmelser om bisysslor begränsningar i detta hänseende. Detta gäller t. ex. vissa statligt anställda. Hänsyn fick naturligtvis tas även härtill om någon som dittills enbart haft inkomst av anställning uppgav sig även vara till en fjärdedel sysselsatt med annat förvärvsarbete. Den försäkrade bör även i ett sådant fall vanligen finnas antecknad i t. ex. rörelseregister och mervärdeskatteregister.

För de anställda som har ersättning av annat förvärvsarbete men ej har rörelse föreligger, som tidigare nämnts, egentligen inte blandad inkomst, eftersom denna form av förvärvsinkomst, dvs. vanligen uppdragsinkomst, jämföras med inkomst av anställning (3 kap. 2 § 2 st 3 p. AFL). Någon anledning att bedöma arbetstid särskilt för uppdragsverksamhet finns således inte.

Slutligen bör framhållas att i fråga om avräkning för fastställande av

basbeloppsgränsen i blandfallen skall i första hand, såsom för närvarande, inkomsten av annat förvärvsarbete räknas av (se 3 kap. 2 § 2 st. 2 p. AFL).

11.4.7 Försäkringskassans kontroll m. m.

Som framhållits tidigare är en stor del av svårigheten med fastställande av SGI för egenföretagare till skillnad från löntagarna bl. a. att naturliga kontroll- eller referensfaktorer saknas. I fråga om arbetstagare finns alltid möjligheten att kontrollera lämnade uppgifter hos dennes arbetsgivare. Behovet av kontrollmöjlighet blir inte mindre med den skisserade jämförelsemetoden. I första hand kommer dock denna att inriktas på frågor om omfattningen och inriktningen av förvärvsarbetet och inte på inkomsten i sig, eftersom denna finns att få i den jämförelseschablon som skall användas.

Den försäkrades uppgifter om förvärvsarbetets omfattning och art får emellertid prövas på sedvanligt sätt mot bakgrund av den person- och lokalkännedom som försäkringskassan har. Det kan bli fråga om kontroll med t. ex. handelsregister och skattemyndigheter för att utröna storleken av en dittills okänd rörelse. Dessa uppgifter liksom taxeringsuppgifter blir, som nämnts, av betydelse för att bedöma huruvida den försäkrades påståenden om sin förvärvskälla är riktiga.

I de fall någon uppgivit sig nyligen ha påbörjat en rörelse av visst slag och vara heltidssysselsatt därmed, bör normalt uppgiften läggas till grund för SGI, om inte påståendet klart motsäges av andra omständigheter, som t. ex. den försäkrades ålder, kunskaper och erfarenheter. SGI skall sedan naturligtvis sänkas, om det t. ex. efter ett år inte av deklARATION eller på annat sätt framgår att den försäkrade är så sysselsatt som han uppgivit. Det kan i detta sammanhang erinras om, att lämnande av oriktiga uppgifter enligt 20 kap. 4 § AFL i vissa fall medför skadeståndsskyldighet för den försäkrade. Om avgift skall erläggas i förhållande till storleken av SGI innebär det även en viss självkontroll mot obehörigt utnyttjande av försäkringen i detta hänseende.

Frågan om ändring av SGI påverkas av den skisserade metoden i så måtto att den försäkrade själv inte har möjlighet att avgöra förändringar i jämförelselörens storlek. Han förfogar inte över den. Det medför att i de fall enbart jämförelselönen ändras, detta skulle kunna leda till en förändrad SGI endast på försäkringsadministrationens initiativ. Förändringar i SGI som skall ske på grund av andra orsaker, såsom t. ex. omfattningen av den arbetsinsats egenföretagaren utför eller storleken av rörelsen, bör naturligtvis, såsom för närvarande, ske endast efter ansökan av den försäkrade. De nuvarande reglerna om verkan av tillfälliga förändringar bör också alltså gälla.

Oavsett hur ofta riksförsäkringsverket erhåller information från SCB om löneutvecklingen, bör det inte komma ifråga att varje gång aktualisera en ändring av SGI. För närvarande sker förfrågan om SGI-ändring en gång per år till de försäkrade, som inte under året begärt ändring av SGI. För egenföretagarnas del skulle kunna övervägas att göra en årlig justering av SGI om ändringen i löneutvecklingen föranleder det.

Det bör övervägas vilka differenser som skall föranleda ändring. En avgränsning till ändringar som påverkar SGI till närmsta 1 000-talet kr. förefaller lämplig. Denna fråga är också avhängig av vad som i framtiden skall gälla för ändring av SGI för löntagare.

11.4.8 Vissa effekter av ett alternativ med jämförelselön på andra delar av socialförsäkringen.

Inledning

En ändring av reglerna för beräkning av SGI för egna företagare får betydelse för storleken av flera förmåner inom socialförsäkringen vid sidan av den obligatoriska sjukpenningförsäkringen. Vissa förmåner beräknas på samma sätt som sjukpenningen, varför effekten i fråga om dessa blir densamma som när det gäller sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring. I andra fall rör det sig däremot om en indirekt påverkan.

Enligt huvudregeln i det nuvarande sjukförsäkringssystemet skall, såsom närmare redovisats ovan, SGI för egna företagare beräknas med ledning av uppgifter från taxeringen. I vissa situationer skall emellertid en jämförelseinkomst användas i stället. Detta gäller i begränsande syfte i de fall den skatterättsliga nettointäkten överstiger vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete i en anställning. Syftet kan också vara det motsatta under en verksamhets uppbyggnadsskede eller om det föreligger andra särskilda skäl, såsom stark skuldbelastning, ändrade förvärvsförhållanden eller tillfälliga förluster. Detta medför att det redan i det nuvarande systemet kan uppträda motsvarande följdverkningar i enskilda fall som en övergång till den skisserade ordningen med jämförelselön skulle föranleda mera generellt. Konsekvenserna blir dock mer omfattande för de övriga delarna av socialförsäkringssystemet såsom helhet, vilket kan sägas vara en svaghet med det skisserade systemet.

En övergång till ett system med jämförelselön kan antas föranleda en uppräknig av egenföretagarnas sjukpenning eftersom såväl SGI som genomsnittssjukpenning är högre för anställda än för egna företagare. SGI bestäms i det skisserade alternativet emellertid inte bara av jämförelselönen, utan också av arbetsinsatsen. Valet av de kvoter och multiplar av normalt heltidsarbete som skall användas för att bestämma arbetsinsatsen, liksom valet av nedre arbetstidsgräns för rätt till SGI, får också betydelse för hur SGI för egna företagare i det skisserade systemet ändras i förhållande till de nuvarande reglerna. Effekten kan därför bli olika i de enskilda fallen, men det har här antagits att systemet med jämförelselön skulle leda till en höjning av såväl genomsnittligt registrerad SGI som den genomsnittligt utbetalda sjukpenningen för de egna företagarna, se *bilaga I:4*.

I det följande diskuteras direkta och indirekta effekter inom andra försäkringsområden av en ändrad sjukpenningförsäkring. Antalsuppgifter rörande de olika ersättningsformerna redovisas i *bilaga I:3*.

Förtidspensioneringen

I det nuvarande regelsystemet baseras såväl sjukpenningen för egna företagare som förtidspensioneringen på ett i vissa avseenden enhetligt underlag, dvs. på uppgifter som hämtats från taxeringen. Även om tidsperspektiven är olika och det finns undantagsregler inom sjukpenningförsäkringen finns det i allmänhet ett samband mellan sjukpenningens och pensionens storlek. En övergång till ett system där beräkningen av sjukpenningens storlek frikopplas från taxeringen leder till att detta samband upplöses. Utformningen av reglerna för beräkning av förtidspensionens storlek leder dessutom till att denna kan påverkas direkt av sjukpenningens storlek, vilket kan inverka på den försäkrades önskemål och agerande i pensionsfrågan.

Övergången från ett sjukdomstillstånd som medför rätt till sjukpenning till ett sådant varaktigt tillstånd som kan ge rätt till förtidspension är beroende av en lång rad förhållanden vid sidan av de rent medicinska. Den försäkrades egen inställning — om han själv söker pension eller inte — har betydelse. Eftersom sjukpenning kan utges under rehabilitering kan t. ex. också arbetsmarknadssituationen och de rehabiliterande organens arbetsläge spela in. I många fall är också de medicinska bedömningarna av när ett sjukdomstillstånd går över till ett stationärt tillstånd ytterst vanskliga.

En förtidspensionering föregås vanligen av sjukpenning under en längre tid. Det är inte ovanligt att sjukpenning utges, ibland med vissa avbrott, under ett eller flera års tid. Eftersom sjukpenningen är pensionsgrundande kan en genomsnittlig höjning av sjukpenningnivån påverka pensionsnivån liksom även den försäkrades benägenhet att vilja behålla sjukpenningen en längre tid. Detta sammanhänger med sättet för beräkning av förtidspension (sjukbidrag) från ATP-systemet, vilket kan ske med s. k. antagandepoäng.

Avsikten är att en förtidspension från ATP skall motsvara den ålderspension den försäkrade skulle fått om han inte råkat ut för invaliditet före 65 års ålder. Därför beaktas också de år den försäkrade skulle kunna ha haft pensionsgrundande inkomst, om han inte blivit arbetsoförmögen. För dessa år kan den försäkrade få antagandepoäng, dvs. man räknar med att han skulle ha haft ungefär samma pensionsgrundande inkomst som under tiden närmast före pensioneringstillfället.

För att antagandepoäng skall beräknas skall den försäkrade vid tidpunkten för pensionsfallet ha pensionspoäng för minst ett år och en SGI som motsvarar lägst det vid årets ingång gällande basbeloppet, eller också skall han ha tillgodoräknats pensionspoäng för minst två av de fyra åren närmast före det år då pensionsfallet inträffar. Antagandepoängen beräknas på det för den försäkrade fördelaktigaste av två sätt. Antingen beräknas poängen som medeltalet av de två bästa poängtalerna bland de fyra senaste åren före pensionsåret eller också med ledning av pensionspoängen för åren fr. o. m. det år den försäkrade fyllde 16 år.

En förändring av SGI-beräkningen för egna företagare kan i vissa fall medföra tämligen drastiska förändringar av förtidspensionernas storlek. Ett exempel visar detta.

- A, som är egenföretagare, är född 1954. Hans SGI uppgår till 35 000 kronor åren 1979 och 1980 och till 45 000 kronor fr. o. m. ingången av år 1981. Han har under 10 års förvärvsarbete tillgodoräknats i genomsnitt 1,5 pensionspoäng (pensionspoäng är den del av den pensionsgrundande inkomsten som ligger mellan 1 och 7,5 basbelopp, dividerad med basbeloppet vid årets ingång). En övergång till den skisserade ordningen med jämförelselön föranleder en höjning av SGI. Om de nya reglerna hade gällt redan fr. o. m. år 1979 kan det antas att hans SGI skulle ha beräknats till 95 000 kronor för åren 1979 och 1980 samt 120 000 kronor fr. o. m. ingången av år 1981.

A beviljas hel förtidspension i början av år 1982 efter en viss tids sjukdom. I följande tablå redovisas hur stor förtidspensionen skulle bli under olika antaganden om längden av den föregående sjukskrivningen dels enligt nuvarande regler, dels om det skisserade systemet med jämförelseinkomst hade gällt under sjukskrivningstiden.

Sjukpenning före förtidspensionering	Årlig förtidspension ¹ enligt		Årlig differens	Differensernas totalbelopp intill ålderspensionering
	nuvarande regler	nya regler		
1 år	33 286	55 468	22 182	798 552
2 år	33 286	74 902	41 616	1 498 176
3 år	33 286	76 932	43 646	1 571 256

¹ Inkl. folkpension, ATP och ev pensionstillskott

Det bör uppmärksammas att skillnaden kvarstår ungefär oförändrad även sedan förtidspensionen bytts ut mot ålderspension vid 65 års ålder.

Arbetskadeförsäkringen

Ersättningsgrunderna vid arbetsskador är flera. Under samordningstiden, dvs. de första 90 dagarna efter en skadeanmälan, är ersättningen för inkomstbortfall densamma som ordinarie sjukpenning enligt gällande SGI. Kvarstår skadan efter samordningstidens utgång, utges arbetsskadesjukpenning som uppgår till 100 % av fastställd SGI delad med 365. Resulterar skadan i bestående nedsättning av arbetsförmågan kan livränta komma att utges. Livräntan baseras på SGI som gäller vid den tidpunkt från vilken livräntan utgår.

Eftersom SGI således utgör både sjukpenningunderlag och livränteunderlag slår en höjning av SGI omedelbart igenom inom arbetskadeförsäkringen.

Vid beräkning av livränta utgår man från den försäkrades livränteunderlag, som skall motsvara den inkomst den försäkrade skulle ha haft om skadan inte inträffat. Livränteunderlaget jämförs med den förmåga den försäkrade har att skaffa sig inkomst trots skadan. Skillnaden, som antas vara ett mått på skadans ekonomiska inverkan, kompenseras genom livränta från arbetskadeförsäkringen.

I dag har lantbrukare ibland en låg SGI, vilket medför ett lågt livrän-

teunderlag. Vid en partiell nedsättning av arbetsförmågan på grund av en skada kan livräntebedömningen te sig som i följande exempel.

- B har en SGI på 30 000 kronor. Han skadar sin vänsterhand och måste leja hjälp till vissa arbetsmoment. Kostnaden för detta blir 10 000 kronor, och B anser att hans arbetsförmåga sänks i motsvarande grad och vill ha livränta för denna kostnad.

Försäkringskassan bedömer att B, som är 38 år och som har annan tidigare yrkeserfarenhet, bör kunna få ett arbete som ger honom 30 000 kronor per år. Han beviljas därför ingen livränta.

Vid en höjning av egenföretagarnas SGI enligt den skisserade ordningen höjs också livränteunderlaget och bedömningarna och jämförelserna skulle troligen i allt fler fall leda fram till att fler egenföretagare beviljas livränta.

I de fall en arbetsskada leder till ett bestående helt bortfall av arbetsförmågan skall förutom livränta även förtidspension utgå. Eftersom livräntan och pensionen täcker samma inkomstförlust skall förmånerna samordnas.

- Detta kan illustreras med lantbrukaren B som exempel. B, som har 30 000 kronor i årsinkomst, får 33 286 kronor i förtidspension och pensionstillskott och 30 000 kronor i bruttolivränta. Eftersom livräntan endast utges till den del den överstiger pensionen utgår här ingen livränta.

Om SGI och därmed livränteunderlaget höjs kommer livränta att utgå i den mån bruttolivräntan överstiger den pensionsförmån som också utges på grund av skadan.

Tidpunkten för när livränta skall börja utges kan komma att få mycket stor betydelse i gränsfallen i samband med genomförandet av en ny ordning för sjukpenningförsäkring för egenföretagare. Tröskeeffekterna kan komma att bli betydande i de fall egenföretagarna har låg SGI. Om B:s livränta i exemplet ovan skall börja utgå före de nya reglernas ikraftträdande blir utfallet ingen eller en mycket låg livränta. Avses den däremot börja utges efter införande av de nya reglerna för egenföretagare kan livräntan bli 30 000—50 000 kronor högre.

Föräldraförsäkringen

Inom föräldraförsäkringen finns tre ersättningsformer: föräldrapenning i samband med barns födelse, särskild föräldrapenning och föräldrapenning för tillfällig vård av barn. Därutöver kan havandeskapspenning utges under vissa förutsättningar i högst 50 dagar under det senare skedet av en graviditet. Vidare kan en fader uppbära föräldrapenning under högst 10 dagar i samband med barns födelse. Inom föräldraförsäkringen blir effekterna av en ändrad sjukpenningberäkning i stor utsträckning desamma som inom sjukpenningförsäkringen.

Föräldrapenning i samband med barns födelse utges under högst 180 dagar sammanlagt för föräldrarna. Som regel utges föräldrapenning

med ett belopp som motsvarar föräldrarnas sjukpenning. Föräldrapenning utgår dock alltid med lägst ett garantibelopp (f. n. 37 kr)

Till de egna företagare som får sin SGI höjd och som är berättigade till föräldrapenning kommer en högre föräldrapenning att utgå.

I enstaka föräldraförsäkringsfall kan den indirekta effekten tänkas att mannen kan få en högre föräldrapenning om en kvinna som är egen företagare inte får sin SGI begränsad av t. ex. låg taxering, utan i stället får en jämförelseinkomst som motsvarar en högre ersättning än garantinivån.

Särskild föräldrapenning utges under högst 180 dagar sammanlagt för föräldrarna, varav 90 dagar med belopp motsvarande sjukpenningen och 90 dagar enligt garantinivån. För halva ersättningstiden skulle alltså en ny sjukpenningberäkning leda till ändrad förmånsnivå inom föräldraförsäkringen.

Till skillnad mot föräldrapenning i samband med barns födelse krävs som regel att båda föräldrarna är eller bort vara försäkrade över garantibeloppet för att föräldrapenning skall utges med belopp motsvarande sjukpenningen.

Denna regel gäller dock endast när föräldern gör anspråk på hel föräldrapenning. I de fall den aktuella begränsningsregeln skulle bli tillämplig väljer föräldrarna i praktiken halv eller fjärdedels föräldrapenning i stället och undviker därigenom reduktion av föräldrapenningen. Någon nämnvärd kostnadsökning till följd av motsvarande indirekta effekter som nämnts ovan under föräldrapenning i samband med barns födelse torde därför inte uppstå.

Föräldrapenning för tillfällig vård av barn utges alltid med belopp motsvarande den försäkrades sjukpenning. En direkt höjning av ersättningsnivån uppstår för de egna företagare som genom det nya systemet erhåller en högre SGI.

Övriga socialförsäkringsförmåner

Ersättning lämnas åt tillfällig *smittbärare* som genom ingripande av myndighet underkastas observation eller isolering eller på annat sätt förorsakas inkomstförlust. Ersättningens storlek motsvarar sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring. En höjning av sjukpenningen för egenföretagare medför därför en motsvarande höjning av denna ersättningsform.

Vid repetitionstjänstgöring erhåller *värnpliktiga*, *vapenfria tjänstepliktiga* och *civilförsvarspliktiga* en dagpenning som motsvarar sjukpenningen. De egna företagare som får en högre SGI kommer därmed att erhålla en högre dagpenning i samband med repetitionstjänstgöring eller annan motsvarande tjänstgöring.

Även storleken av viss ersättning enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd motsvarar sjukpenningen.

En ändring av SGI får även indirekt betydelse för andra förmåner för vilka det finns regler om samordning med sjukpenning. Detta gäller bl. a. olika former av utbildningsstöd och arbetsmarknadspolitiska stödformer.

Även av andra skäl kan det förekomma en indirekt påverkan. Inom pensioneringen kan t. ex. liknande effekter som redovisats ovan i fråga om förtidspension uppkomma även när det gäller delpension och ålderspension.

SGI används vidare för olika jämförelser vid beräkning av andra förmåner än sjukpenning t. ex. bostadstillägg till folkpension och bidragsförskott. Vid en ändring av SGI-beräkningen för egna företagare bör behovet av justering av dessa regler ses över.

Kostnaderna för de effekter på socialförsäkringen, som beskrivits ovan, redovisas i avsnitt 11.4.10.

11.4.9 Sjukförsäkringsavgift för egenföretagare i en ordning med jämförelselön

I sjukpenningkommitténs direktiv har bl. a. uttalats att för det fall kommittén föreslår ändringar på förmånssidan måste också konsekvenserna på avgiftssidan beaktas.

För flertalet försäkrade egenföretagare torde i dag den taxerade inkomsten av annat förvärvsarbete ligga till grund för SGI. Undantag är bl. a. fall då den försäkrades rörelse befinner sig i ett uppbyggnadsskede eller där den försäkrades taxerade inkomst är högre än vad som motsvarar en jämförbar anställningsinkomst. I de sistnämnda fallen skall SGI bestämmas på grundval av en jämförelseinkomst.

Egenföretagare har i dag i genomsnitt en lägre SGI än de anställda har. Av riks-försäkringsverket gjorda beräkningar visar att den genomsnittliga utbetalda sjukpenningen för en egenföretagare är 93 kr. per dag. Motsvarande sjukpenning för en anställd är 147 kr. (uppgifterna avser 1981 års förhållanden). Beräkningarna har intagits i *bilaga I:4*.

Beräkningarna visar vidare att egenföretagares sjukpenningkostnader år 1981 uppgick till ca 451 milj. kr. Av detta belopp skall 85 % eller ca 380 milj. kr. finansieras med avgifter. Totalt uttogs från egenföretagare 1 048 milj. kr i *sjukförsäkringsavgifter*. Någon uppdelning i avgift avseende *sjukpenning* och *övriga förmåner* såsom t. ex. sjukvård finns inte redovisad. Det har emellertid i beräkningarna antagits att egenföretagare utnyttjar andra sjukförsäkringsförmåner än sjukpenning i samma utsträckning som övriga kategorier försäkrade. Med ett sådant antagande beräknas 345 milj. kr. utgöra avgifter för sjukpenning.

Vid överväganden angående olika alternativ till avgiftsberäkning bör först framhållas att det endast är avgiftsunderlaget för egenavgift till sjukförsäkringen som här diskuteras. Det är således inte avsett att underlaget för övriga egenavgifter skall ändras. En ändring av SGI-beräkningen för egenföretagare får emellertid konsekvenser för andra delar av socialförsäkringen. Dessa konsekvenser har redovisats i avsnitt 11.4.8. Det kan t. ex. uppstå kostnader för dessa försäkringsgrenar. Sådana kostnadsökningar kan medföra att avgifterna till resp. socialförsäkring måste höjas. Det bör då lämpligen ske genom en höjning av uttagsprocenten.

De överväganden som görs i det följande gäller *hela* sjukförsäkringsavgiften och inte enbart den del som tas i anspråk för sjukpenningför-

säkringen (sjukförsäkringsavgiften avser även kostnader för sjuk- och tandvårdsförmåner samt föräldrapenning m. m.). En uppdelning av sjukförsäkringsavgiften skulle medföra att flera avgiftsunderlag skulle behöva användas. Detta skulle i ännu högre grad komplicera ett avgiftssystem som genom de lösningar som presenteras i det följande blir nog så komplicerat.

Fyra olika alternativ till beräkning av sjukförsäkringsavgift för egenföretagare kan övervägas. Dessa alternativ innebär i korthet följande:

a) Dagens avgiftsregler behålles, dvs. avgift uttas på egenföretagarens taxerade inkomst av annat förvärvsarbete utan någon begränsning uppåt.

b) Sjukförsäkringsavgift uttas på grundval av registrerad SGI med eller utan hänsyn till basbeloppstak.

c) Sjukförsäkringsavgift uttas på registrerad SGI, men om den taxerade inkomsten av annat förvärvsarbete är högre tas avgift ut på den taxerade inkomsten.

d) Sjukförsäkringsavgift uttas på registrerad SGI. Om den taxerade inkomsten av annat förvärvsarbete är högre än SGI men ej högre än basbeloppstaket (7,5 gånger basbeloppet) skall avgiften beräknas på SGI. I det fall den taxerade inkomsten är högre än basbeloppstaket skall även den överskjutande taxerade inkomsten vara avgiftsunderlag. I sistnämnda fall skall således avgift tas ut dels på SGI, dels på den del av den taxerade inkomsten som ligger ovanför basbeloppstaket. Ett "glapprum" uppstår därvid. Inkomster som ligger mellan SGI och basbeloppstaket ingår således inte i avgiftsunderlaget. Om den taxerade inkomsten är lägre än SGI skall avgift tas ut på SGI.

Den skisserade ändringen av reglerna för SGI-beräkning innebär med största sannolikhet förbättringar på förmånssidan för gruppen egenföretagare sedd i dess helhet. De ovan nämnda beräkningarna visar detta. För det fall egenföretagarna i den ändrade sjukpenningordningen erhåller en genomsnittlig sjukpenning som uppgår till 147 kr. per dag, dvs. den sjukpenningnivå som gäller för anställda, och nuvarande avgiftsregler bibehålls (*alternativ a*) ovan) beräknas sjukpenningkostnaderna med de antaganden som gjorts ovan öka med ca 261 milj. kr. (se avsnitt 4.1 i *bilaga I:4*). Sådana kostnadsökningar skulle strida mot de s. k. besparingsdirektiven. Att bibehålla det nuvarande avgiftsunderlaget men höja avgiftsprocenten för att neutralisera nämnda kostnadsökningar skulle emellertid leda till en särbehandling i detta hänseende av företagare (om man bortser från karensdagsalternativen).

Det kan övervägas om inte sjukförsäkringsavgiften kan uttas med enbart registrerad SGI som underlag (*alternativ b*). Därigenom uppnås överensstämmelse mellan avgift och förmån. Det är också en från administrativ synpunkt enklare lösning än alternativen c) och d). En sådan lösning fordrar dock att skattemyndigheterna erhåller kunskap om en under året genomsnittligt registrerad SGI för varje egenföretagare. Från riksförsäkringsverket har inhämtats att det inte skulle medföra några svårigheter att till skattemyndigheterna med hjälp av datamedium avisera registrerad SGI. Representanter för riksskatteverket (RSV) har vid sammanträffande med sjukpenningkommittén bl. a. uppgivit att en så-

dan ordning går att hantera administrativt, men att avgiftssystemet allmänt sett blir besvärligare att hantera eftersom ytterligare ett avgiftsunderlag, SGI, förs in.

Även för detta alternativ har vissa kostnadsberäkningar gjorts i avsnitt 4.2 i *bilaga 1:4*. Av dessa framgår att den genomsnittligt registrerade sjukpenningen per dag är högre än den genomsnittligt utbetalda sjukpenningen. År 1981 var denna differens för anställda 12 kr. och för egenföretagare 17 kr. Detta förhållande påverkar kostnadsberäkningarna. Med antagande dels att egenföretagare i en förändrad ordning erhåller en genomsnittlig sjukpenning som uppgår till 147 kr. per dag, dvs. den nivå som gäller för de anställda, dels att differensen mellan registrerad och utbetald sjukpenning är 17 kr., skulle avgiftsinkomsterna komma att bli ca 30 milj. kr. högre än sjukpenningutgifterna om alternativ b) väljs.

En konstruktion av detta slag innebär dock att avgift inte erläggs på inkomstdelar som överstiger basbeloppstaket. Därvid uppstår en inte önskvärd särbehandling i förhållande till löntagarna. Arbetsgivaren betalar ju avgift på hela den anställdes lönesumma, dvs. även på delar som överstiger basbeloppstaket.

I det föregående har med alternativ b) avsetts endast den del av registrerad SGI som även utgör underlag för sjukpenningberäkningen. Rent faktiskt finns även uppgift på belopp härutöver tillgängliga i registreringssystemet. För närvarande bevakas av försäkringskassan belopp upp till och med 199 100 kr för varje försäkrad. Skälet till att belopp som överstiger basbeloppsgränsen och således inte grundar någon rätt till sjukpenning bevakas är att höjning av SGI skall kunna ske automatiskt i takt med att basbeloppsgränsen höjs genom att basbeloppet ökar.

En variant på alternativ b) skulle således kunna tänkas, där hela det belopp som finns tillgängligt vid registreringen läggs till grund för avgiftens beräkning, ehuru endast inkomstdelar under basbeloppsgränsen registreras såsom SGI. Härigenom skulle överensstämmelse med löntagarna visserligen uppnås, men samtidigt skulle den försäkrades inkomstansmälan till försäkringskassan få en betydelse utanför förmånsbestämningen.

Försäkringskassan skulle ha att fastställa över basbeloppsgränsen skjutande belopp såsom enbart grundande en skyldighet att erlägga avgift. Detta vore en ny uppgift för försäkringskassan, en uppgift av rent fiskal karaktär. Det skulle förutsätta en annorlunda organisation och utbildning vid kassorna. Den försäkrades insikt om att uppgifter i inkomstansmälan som översteg ett visst belopp inte ger någon rätt till förmån men väl en avgiftsskyldighet skulle kunna leda till en risk för spekulation; uppgifterna t. ex. beträffande arbetstiden avpassas så, att förmånsbeloppsgränsen inte överstiges. Försäkringskassornas granskning och kontroll fick för att motverka denna risk bli av det slag som t. ex. skatte- och avgiftsmyndigheterna har, vilket inte vore önskvärt.

De två avgiftskonstruktioner som återstår att diskutera (*alternativen c)* och *d)* bygger båda på att SGI skall ligga till grund för uttag av sjukförsäkringsavgiften och att avgift skall uttas på den taxerade inkomsten till den del den taxerade inkomsten överstiger basbeloppstaket. Skillnaden

utgörs av att alternativ c) inte har något avgiftsfritt inkomstskikt ("glapprum") mellan SGI och basbeloppstaket.

Det har från flera håll i kommittén gjorts gällande att en konstruktion med "glapprum" (*alt. d*) är den mest rättvisa från likabehandlingssynpunkt. Att låta egenföretagarens inkomstdelar ovanför basbeloppstaket ingå i avgiftsunderlaget har inte mött någon kritik av det skälet att arbetsgivaravgift till sjukförsäkringen även erläggs på sådana inkomstdelar utan att löntagaren får förmån härav i form av sjukpenning. Egenföretagare och löntagare blir således lika behandlade i detta hänseende.

Visserligen innebär *alternativ d*) en högre grad av likabehandling och en viss korrespondens mellan avgift och förmån men konstruktionen blir administrativt mycket svår att hantera.

Vid kontakter med företrädare för riksskatteverket har framkommit att både *alternativ c*) och *d*) är besvärliga att hantera från administrativ synpunkt. Det har framhållits att avgiftssystemet redan i dag är mycket komplicerat och att det från bl. a. skattemyndigheternas sida finns en strävan att förenkla det. Ett önskemål är därvid att minska antalet avgiftsunderlag. Även om vissa förenklingar har genomförts beträffande debitering av egenavgifter vid 1983 års taxering kvarstår det faktum att regelsystemet är komplicerat.

Från RSV har framhållits att det inte bara är viktigt att skattemyndigheterna får ett enklare avgiftssystem att hantera utan även att den enskilde egenföretagaren själv kan räkna ut sina egenavgifter. Att i skrift på ett lättfattligt sätt förklara dagens avgiftssystem för egenföretagarna är nog så komplicerat, har det påpekats från RSV.

Från RSV:s sida har det vidare uppgivits att en konstruktion enligt *alternativ c*) går att hantera om riksförsäkringsverket till RSV levererar en årlig genomsnitts-SGI för varje egenföretagare. Konstruktionen innebär emellertid, har det framhållits, att de strävanden till förenkling av avgiftssystemet som finns motverkas. Se för övrigt tilläggsdirektiven (Dir 1982:27) angående kontroll och förenklingsfrågor vid reformer på skatteområdet.

RSV har även framhållit problemen med att använda flera avgiftsunderlag vid debitering av en och samma socialförsäkringsavgift. Man har därvid särskilt pekat på fall med blandade inkomster, dvs. inkomst av anställning tillsammans med inkomst av annat förvärvsarbete. Att i det komplicerade regelsystem som skisseras i *alternativ c*) dessutom införa ett s. k. glapprum har RSV menat medföra ytterligare komplikationer. Från RSV har det slutligen uppgivits att *alternativ d*) går att hantera från teknisk synpunkt, men att den manuella hanteringen blir mer komplicerad än för närvarande. Dessutom har man ansett det vara mycket svårt att lära egenföretagarna att förstå ett så invecklat avgiftssystem som *alternativ d*) och att egenföretagarnas förmåga att själva räkna ut sina egenavgifter minskar.

Från kostnadssynpunkt torde både *alternativ c*) och *d*) vara möjliga att genomföra inom ramen för besparingsdirektiven. Några exakta kostnadsberäkningar har emellertid ej varit möjliga att utföra (se avsnitt 4.3 i *bilaga I:4*).

Sammanfattningsvis torde det kunna fastslås att en avgiftskonstruktion enligt *alternativ d*) blir mycket komplicerad att hantera inte bara för skattemyndigheterna utan även för den enskilde egenföretagaren. I ett system med jämförelselön förefaller det i valet mellan alternativen d) och c) vara minst komplicerat att låta egenavgift till sjukförsäkringen beräknas enligt *alternativ c*). Det bör dock framhållas att även detta system blir mera komplicerat än den nuvarande ordningen och det utan att en överensstämmelse mellan avgift och förmån kan uppnås.

11.4.10 Kostnadseffekter vid ett alternativ med jämförelselön

I ett alternativ med jämförelselön kan kostnadseffekter uppstå på flera sätt. Det kan dels uppstå en ökning eller minskning av sjukpenningutgifterna, dels ökade utgifter inom andra delar av socialförsäkringen. Vidare kan det uppkomma en ökad administrativ kostnad.

I fråga om sjukpenningutgifterna blir effekterna beroende av vilket avgiftsalternativ som väljs. Riksförsäkringsverket har gjort vissa beräkningar. Dessa beräkningar redovisas i *bilaga 1:4*.

Som exempel kan nämnas att för det fall egenföretagare i ett alternativ med jämförelselön erhåller en genomsnittlig sjukpenning motsvarande den sjukpenningnivå som gäller för de anställda, och nuvarande avgiftsregler bibehålls (avgiftsalternativ *a*) i avsnitt 11.4.9) beräknas sjukpenningkostnaderna under vissa antaganden öka med ca 261 milj. kr. Dessutom kommer kostnadsökningar att uppstå för övriga dagarsättningar där SGI läggs till grund för ersättning samt inom förtidspensioneringen (se *bilaga 1:3* och *1:5*).

Om sjukförsäkringsavgift i stället uttas med SGI som underlag uppnås överensstämmelse mellan avgift och förmån. Med samma antaganden i övrigt som i fallet ovan skulle avgiftsinkomsterna komma att bli ca 30 milj. kr. högre än sjukpenningutgifterna.

De övriga avgiftskonstruktioner som diskuterats i avsnitt 11.4.9 (alternativen *c*) och *d*) innebär båda att ökningarna när det gäller sjukpenningutgifterna undviks. Några exakta kostnadsberäkningar för dessa alternativ har emellertid ej varit möjliga att genomföra.

När det gäller kostnadseffekterna inom övriga delar av socialförsäkringen, t. ex. på förtidspensionering och arbetsskadeförsäkring är dessa effekter svåra att överblicka. Vissa kostnadsberäkningar har gjorts av riksförsäkringsverket. Dessa beräkningar redovisas i *bilaga 1:5*.

På den administrativa sidan kan också kostnadseffekter uppstå.

Sådana effekter kan uppkomma för riksförsäkringsverket, försäkringskassorna, statistiska centralbyrån samt skatteadministrationen.

När det gäller effekterna på riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har beräkningar gjorts inom riksförsäkringsverket (se *bilaga 1:6*). Därav framgår att en ordning med jämförelselön kommer att kräva betydligt större arbetsinsatser än dagens ordning.

Den ökade administrativa belastningen på försäkringskassorna och riksförsäkringsverket har uppskattats till ca 210 årsarbetare, vilket motsvarar ca 23 milj. kr.

Den administrativa belastningen på SCB består huvudsakligen i det

ökade arbete det innebär att efter önskemål av riksförsäkringsverket presentera jämförelselöner. Några kostnadsberäkningar härav har inte kunnat göras. Det förutsattes att uppkommande kostnadsökning uttages av SCB från RFV.

När det gäller de administrativa konsekvenserna för skatteadministrationen blir bedömningen helt beroende av vilket avgiftsalternativ som väljs. Endast för det fall dagens avgiftssystem bibehålls torde kostnadsökningar kunna undvikas. Övriga avgiftsalternativ innebär, som framgår av avsnitt 11.4.9, att den administrativa belastningen på skattemyndigheterna ökar.

11.4.11 Sammanfattning av ett alternativ med jämförelselön

Ett alternativ med en SGI-bestämning för egenföretagare grundad på jämförelselön kan mot bakgrund av de överväganden som redovisats i det föregående sammanfattas på följande sätt.

- SGI skall inte i samma utsträckning som i dag grundas på den taxerade inkomsten.
- Egenföretagarens arbetsinsats och branschtillhörighet skall fastställas.
- En jämförelselön för egenföretagarens bransch och yrkesnivå skall bestämmas efter uppgift om vad motsvarande kategori arbetstagare har. Uppgift härom meddelas försäkringskassorna av riksförsäkringsverket i form av råd och anvisningar med ledning av material som bl. a. SCB tillhandahåller.
- SGI skall utgöra jämförelselönen satt i relation till arbetsinsatsen.
- Arbetsinsatsen skall bestämmas till kvoter och multiplar av normalt heltidsarbete, dvs. 40 timmar per arbetsvecka.
- Såsom nedre gräns för rätt till SGI skall gälla en arbetsinsats som motsvarar en fjärdedel av en heltidsarbetandes. En fjärdedel skall även vara minsta tilläggsmått.
- Någon övre begränsning i fråga om arbetsinsats skall formellt inte gälla, förutom den gräns som följer av basbeloppsbegränsningen (7,5 gånger gällande basbelopp).
- I fråga om sjukförsäkringsavgift har olika alternativ redovisats.

Vissa kostnadsberäkningar framgår av avsnitt 11.4.10.

Exempel på tillämpningen av en ordning med jämförelselön framgår av *bilaga I:7*.

11.5 Bedömning av alternativet med jämförelselön

I de föregående avsnitten har redovisats en noggrann genomgång av ett system för beräkning av SGI för egenföretagare som i huvudsak grundas enbart på en jämförelse med vad en anställd i samma bransch har för inkomst. I detta avsnitt görs en bedömning av de för- och nackdelar ett sådant renodlat alternativ har.

Fördelarna med ett sådant system är följande. För många av de

försäkrade, som i dag har en låg SGI på grund av en låg taxerad inkomst, ger alternativet med jämförelselön ett bättre sjukpenningsskydd. Genom ett alternativ med jämförelselön kommer vidare inte vad som egentligen är kapitalinkomster, såsom för närvarande, att ingå i beräkningsunderlaget. Förvärvsarbetsinsatsen kommer också att i högre grad kunna bli värderad med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Försäkringskassorna kommer med den skisserade ordningen för normgivning att få bättre tillgång till uppgifter om jämförelselönens storlek. Härigenom uppnås också en högre grad av enhetlighet i tillämpningen. Slutligen undviks genom det skisserade systemet de svårigheter som i dag finns vid bedömning av huruvida avsteg skall göras från den taxerade inkomsten vid t. ex. fall av uppbyggnadsskede eller stark skuldbelastning i en rörelse.

Nackdelarna kan sammanfattas på följande sätt.

Alternativet med jämförelselön är starkt schabloniserat. En del försäkrade kan komma att få ett sämre sjukpenningsskydd genom att tvingas in i en schablon, som ger ett lägre inkomstunderlag än den nuvarande ordningen. Vissa grupper, t. ex. dem med s. k. fria yrken, är svåra att över huvud taget inplacera i ett system med jämförelselön. Genom att använda arbetstiden som en faktor för beräkningen kommer försäkringskassorna att ställas inför nya och svåra bedömningsuppgifter. Behovet av kontroll från deras sida kommer också att öka. Arbetstidsfaktorerna skisserade utformning kan även leda till vissa oönskade tröskeeffekter, särskilt när det gäller frågan om anslutning till försäkringen. På grund av sjukpenningförsäkringens nödvändiga samordning med andra delar av socialförsäkringssystemet kommer det att uppstå kostnadsökningar som är svåra att överblicka. I fråga om sjukförsäkringsavgiftens beräkning slutligen finns det inget alternativ som inte är förenat med nackdelar.

Nackdelarna med ett renodlat alternativ med jämförelselön är således många. Det är därför ingen idealisk lösning. Med hänsyn till främst konsekvenserna för övriga delar av socialförsäkringssystemet och svårigheterna att finna ett godtagbart alternativ för avgiftens beräkning samt risken för att nya tillämpningssvårigheter byggs in i sjukpenningförsäkringen framstår de fördelar som kan uppnås med detta alternativ såsom så begränsade att det är tveksamt om denna lösning bör väljas. Innan slutlig ställning tas till detta alternativ bör därför prövas om inte vissa av de fördelar som en renodlad ordning med jämförelselön kan medföra också kan uppnås inom ramen för nuvarande ordning utan att därmed följer de nackdelar som redovisats i det föregående. Detta behandlas i följande avsnitt.

11.6 En smidigare tillämpning av dagens ordning m. m.

Såsom framgår av redovisningen i de föregående avsnitten har kommittén funnit, att en framtida sjukpenningberäkning för egenföretagare som grundas på en utveckling och renodling av något av alternativen taxerad

inkomst, justerad taxerad inkomst eller jämförelselön inte reservationslöst kan förordas. Eftersom en kombination av dessa tre alternativ utgör dagens ordning återstår — om en framtida sjukpenningförsäkring för egenföretagare skall ske inom ramen för en obligatorisk försäkring — att undersöka huruvida dagens ordning kan förbättras i några avseenden.

Dagens ordning, som tidigare redovisats i bl. a. avsnitt 11.1, innebär ju att den taxerade inkomsten visserligen utgör en utgångspunkt för SGI-beräkningen men att undantag härifrån kan ske i en rad olika fall. Ett undantag är att SGI inte får överstiga en skälig jämförelseinkomst. Vidare får SGI beräknas till en sådan jämförelseinkomst när en verksamhet befinner sig i ett uppbyggnadsskede eller när i övrigt stark skuldbelastning, ändrade förvärvsförhållanden eller tillfälliga förluster föreligger. När den skatterättsliga nettointäkten ligger till grund skall hänsyn tas till inkomsterna de senaste åren och till förekomsten av gjorda särskilda investeringsavdrag eller därmed jämförliga avdrag.

Trots att gällande rätt således ger stort utrymme för en flexibel bedömning synes tillämpningen, såsom framhållits tidigare, i stor utsträckning resultera i en SGI-bestämning som enbart utgår från medelvärdet av de tre senaste årens taxerade nettointäkter. Detta leder till en viss stelhet i bedömningen. En motsvarande stelhet synes föreligga i de fall undantagsreglerna tillämpas. Såsom exempel härpå kan nämnas att uppbyggnadsskede inte anses kunna föreligga i mer än ett visst antal år, oberoende av rörelsens art och omfattning. Denna tidsgräns, som inte synes ha stöd i förarbeten eller i något principavgörande från domstol, skiftar också mellan olika försäkringskassor. Oklarhet synes också råda i fråga om möjligheten av att flera uppbyggnadsskeden kan föreligga.

Den möjlighet till undantag som utgöres av de fall då en rörelse har en stark skuldbelastning utan att något uppbyggnadsskede föreligger synes utnyttjas endast i ett fåtal fall. Detta kan bero på att reglerna tolkats så snävt, att gäldbelastning endast ansetts kunna föreligga vid uppbyggnad av ett företag.

Övriga undantagsregler som möjliggör en SGI som är högre än den skatterättsliga nettointäkten synes likaledes tillämpas i ringa utsträckning.

I de fall försäkringskassan tillämpar regeln att lägga en jämförelseinkomst till grund för SGI synes metoden för att räkna fram denna skifta väsentligt. Detta gäller ifråga om bl. a. vilken kategori anställda som skall vara jämförelsegrupp, vilken inkomst som skall anses tillämplig, arbetsinsatsens betydelse, inverkan av eventuella administrativa uppgifter som egenföretagaren kan ha etc. Särskilt påtagliga blir skillnaderna när det gäller försäkrade utanför lantbrukarkollektivet.

En bidragande orsak till den nuvarande något stela och snäva tillämpningen kan vara att det saknas prejudicerande avgöranden till vägledning vid tolkning av undantagsreglerna.

En annan förklaring kan vara att försäkringskassorna — trots det omfattande arbete som uppenbarligen allmänt ägnas åt att utreda inkomstförhållandena för egenföretagare — saknar bedömningsmaterial i tillräcklig omfattning. Oftast kan detta bero på den försäkrade, som

inte lämnar den information som är nödvändig för att försäkringskassan skall uppmärksammas på att det kan finnas anledning att tillämpa en undantagsregel. De försäkrade har som regel dålig kännedom om reglerna för SGI-bestämning.

Frågorna om SGI-bestämning för egenföretagare synes emellertid under senare år ha ägnats större uppmärksamhet i riksförsäkringsverket och i försäkringskassorna. Härigenom har informationen till de försäkrade om de nuvarande reglerna också i viss utsträckning förbättrats.

En smidigare tillämpning av de nuvarande reglerna skulle kunna ske med större utnyttjande av möjligheterna att använda jämförelselönen eller att på annat sätt avvika från en strikt bedömning grundad enbart på uppgift om den taxerade inkomsten.

Bedömningen av hur länge en rörelse kan anses vara under uppbyggnad bör t. ex. inte låsas till ett begränsat antal år utan göras med hänsyn till de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Rörelsens art och omsättningens storlek, längden av innehavet samt omfattningen och inriktningen av gjorda investeringar är exempel på sådana omständigheter av betydelse för bedömningen. Naturligtvis kan även flera uppbyggnadsskedan förekomma i en rörelse. Varje större nyinvestering i en rörelse, som sänker det omedelbara nettoresultatet men avser att öka den framtida nettointäkten, bör bedömas på det sättet.

Uppvisar en etablerad rörelse en låg nettointäkt bör anledningen härtill utrönas. Framkommer det därvid att skälet är en i förhållande till rörelsens omfattning stor skuldbelastning, som t. ex. hänför sig till anskaffande av omsättningstillgångar eller lager, bör hänsyn tas härtill. Användning av jämförelseinkomst såsom grund bör därvid kunna komma ifråga, utan att rörelsen är att anse såsom under uppbyggnad. På motsvarande sätt bör bedömningen bli om orsaken till en nedgång av nettointäkten kan förklaras med en ändrad produktionsinriktning eller en tillfällig förlust, t. ex. stormskador i lantbruket eller trädgårdsnäringen.

För de fall en låg inkomst i en etablerad rörelse inte kan förklaras med någon av dessa omständigheter — eller av gjorda avsättningar till t. ex. allmän investeringsreserv, upphovsmannakonto, skogskonto, resultatutjämningsfond eller liknande skattemässiga dispositioner — utan är hänförlig till t. ex. egenföretagarens ringa arbetsinsats och därav följande omsättning och resultat bör detta naturligtvis avspeglas i SGI-bestämningen, om det kan bedömas vara annat än tillfälligt. Det kan därvid bli frågan om att låta medelvärdet av föregående års taxeringar utgöra SGI.

Det är emellertid angeläget att försäkringskassornas tjänstemän tillförsäkras underlag för att göra dessa många gånger svåra bedömningar och nå ett riktigt resultat. Det torde därvid inte vara tillräckligt att enbart förlita sig på att den försäkrade i en inkomstnämnan skall lämna de relevanta upplysningarna. Det är måhända först efter upprepade kontakter som försäkringskassan erhåller ett tillfredsställande beslutsunderlag. Skulle den försäkrade inte vilja medverka till att lämna de upplysningar som erfordras för en skälig bedömning och avsteg från den taxerade inkomsten, får naturligtvis SGI fastställas med ledning av de upplysningar om denna inkomst som försäkringskassan regelmässigt

har tillgång till. Upplysningar från den försäkrade som uppenbarligen saknar fog skall självfallet likaledes inte föranleda att undantagsregeln tillämpas.

När det gäller arbetet med framtagande av uppgifter om en relevant jämförelselön sker detta inte utan ett visst besvär idag, särskilt gäller det för de grupper egenföretagare som kanske inte förekommer så ofta i försäkringskassan. Ett stort arbete synes också läggas ned på att med ledning av uppgifter från någon arbetstagarorganisation om tillämpliga timlönenormer för ordinär och obekvämt arbetstid, semesterersättning och arbetade timmar i branschen räkna ut den jämförelseinkomst som skall användas.

Ett sätt att förenkla detta arbete och samtidigt säkerställa en större enhetlighet i tillämpningen vore att fastställa jämförelselönen i enlighet med vad som skisserats i det redovisade alternativet med jämförelselön ovan. Riksförsäkringsverket skulle således i form av allmänna råd och anvisningar kunna förse försäkringskassorna med uppgift om vilken jämförelselön som skall gälla för de olika kategorier egenföretagare som kan komma ifråga. Uppgifterna skulle inte vara bindande för försäkringskassorna vid deras tillämpning av undantagsregeln om jämförelselön men skulle bidra till att utjämna olikheter som inte är motiverade av omständigheterna i det enskilda fallet.

Den smidigare tillämpning av den nuvarande ordningen som skisserats ovan skulle således kunna ge en mera individualiserad bedömning, där t. ex. den försäkrades arbetsinsats, rörelsens omsättning och art i större utsträckning i förhållande till den skattemässiga nettointäkten blev styrande för SGI-bestämningen. Den nuvarande ordningen med en ökning av SGI med hänsyn till administrativt merarbete som tillämpas i en del fall bör t. ex. kunna utvecklas och renodlas, så att den försäkrades arbetsinsats i det enskilda fallet vinner beaktande.

Det torde vara möjligt att åstadkomma en mer flexibel tillämpning, och därmed ett minskat schablonartat fasthållande vid den taxerade inkomsten, genom den informations- och utbildningsverksamhet som redan påbörjats av riksförsäkringsverket. Innehållet i gällande rätt bör emellertid också i större utsträckning komma till de försäkrades kännedom. Genom att försäkringsrätterna numera har inrättats kommer måhända praxisbildningen på detta område också att öka. Den nyligen genomförda möjligheten för försäkringskassorna att ompröva sina beslut torde också bidra till den önskade flexibiliteten i tillämpningen i framtiden.

Den nu skisserade mera flexibla tillämpningen kan komma att medföra ökade utgifter för den allmänna försäkringen, dels i form av ökade sjukpenningutgifter, dels i form av en ökad administration. Att närmare beräkna effekten på sjukpenningutgifterna har ej varit möjligt att göra. Vissa beräkningar har emellertid, som ovan nämnts, gjorts för det renodlade alternativet med jämförelselön (se *bilaga 1:4*). Dessa beräkningar har grundats på ett antagande om en genomsnittlig höjning av egenföretagarnas SGI. I den mån en sådan ökning av SGI även uppstår med den nu diskuterade smidigare tillämpningen av dagens ordning kan dessa kostnadsberäkningar även ligga till grund för beräkning av kost-

nadseffekterna av detta alternativ (jfr avsnitt 4.1 i *bilaga I:4*).

När det gäller de administrativa effekterna har vissa beräkningar gjorts av riksförsäkringsverket (se *bilaga I:8*). Dessa beräkningar visar att den mera flexibla tillämpningen förmodligen kommer att innebära ett något mera omfattande utredningsarbete vid försäkringskassorna. Ökningen av antalet årsarbetare har uppskattats till ca 60 eller ca 6,6 milj. kr.

Karens

I den nuvarande ordningen finns, som nämnts, möjlighet för en försäkrad att för inkomst av annat förvärvsarbete välja karenstid. Denna kan bestämmas till 0, 3, 33 eller 93 dagar. Kommittén har i sitt tidigare betänkande (s. 242 f) föreslagit att alternativet 93 dagar, som har ringa anslutning, kan utgå och att alternativet 33 dagar förkortas till 30 dagar.

Behov av karensalternativ får anses föreligga även i en ny ordning för fastställande av sjukpenning för egenföretagare. Kommitténs tidigare bedömning av alternativen gäller alltså. Framdeles bör således tre alternativ komma ifråga, nämligen 0, 3 eller 30 dagar.

12 Obligatorisk eller frivillig försäkring

I de i kap. 9 uppräknade alternativen till en förändrad försäkring har i det föregående genomgåts de möjligheter som rör en obligatorisk försäkring för inkomstbortfall. Denna prövning kan sägas ha resulterat i att den nuvarande ordningen med en smidigare tillämpning är det alternativ som har förtjänster framför övriga alternativ. I det följande skall slutligen diskuteras huruvida någon variant på frivillig försäkring för egenföretagare vore att föredra framför dagens obligatoriska system.

Bakgrund

I och med att egenföretagarna genom 1962 års reform kom att helt omfattas av den obligatoriska sjukpenningförsäkringen upphörde möjligheten för egenföretagare att teckna frivillig sjukpenningförsäkring. Motivet för den tidigare frivilligheten var bl. a. att man undvek de svårigheter av olika slag, som uppstod om alla egenföretagare — av vilka många ej behövde eller hade råd med en helt utbyggd sjukförsäkring — skulle försäkras efter sin inkomst, framhölls det i förarbetena till 1955 års sjukförsäkringslag (prop. 1953:178 s. 139). Svårigheterna att i dag få en rättvisande SGI för egenföretagarna kan måhända som en jämförelse med denna tidigare uppfattning sägas vara ett skäl att införa någon grad av frivillighet i sjukpenningförsäkringen för deras del. Denna möjlighet bör övervägas om alternativen att nå en tillfredsställande lösning inom ramen för den nuvarande obligatoriska ordningen bedöms vara uttömda.

För en egenföretagare uppstår vid sjukdom ofta inte bara en förlust av ersättning för eget arbete utan även ett bortfall av bruttoinkomst. Bruttoinkomsten skall ju inte bara täcka egenföretagarens egen "lön" utan även hans kostnader för räntor, hyror, lön till anställda m. m. Sjukpenningförsäkringen ger idag ej ersättning för förlorade rörelseinkomster utöver vad som kan hänföras till egenföretagarens egen arbetsinsats. Det betyder att uteblivna vinster ej heller ersätts. Bedömning och uppskattning av bruttoinkomstförluster är svåra att göra eftersom det skiljer sig från bransch till bransch, från egenföretagare till egenföretagare och från tid till annan. I förarbetena till den nuvarande ordningen har inte dessa svårigheter närmare berörts. I socialvårdskommitténs ovan nämnda betänkande (SOU 1944:15) anfördes endast att den inverkan å inkomstens storlek som utövas av rörelsekapital m. m. i huvudsak elimi-

neras genom att inkomsten av arbete för egen räkning inte må beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

Fördelar med en frivillig försäkring

Den allmänna sjukförsäkringen passar således illa för att ersätta dessa individuellt betingade förluster av rörelseinkomster. Om egenföretagarnas kostnader för den obligatoriska försäkringen kunde användas för att teckna privata försäkringar som bättre anpassades till den enskildes behov skulle man kunna hävda att egenföretagarna fick ett bättre försäkringsskydd än i dag.

Sådana försäkringar finns som redovisats ovan redan för t. ex. läkare, tandläkare och åkeriägare.

En sådan frivillig privat försäkring skulle också kunna ge en 100-procentig täckning för förluster eftersom den till viss del skulle kunna betraktas som en sakförsäkring (se avsnitt 8.3.3 ovan).

I en frivillig försäkring skulle också kunna råda överensstämmelse mellan förmån och avgift vilket inte är fallet i dagens allmänna försäkring.

Nackdelar med en frivillig försäkring

Mot en frivillig försäkring för egenföretagare talar emellertid följande omständigheter.

a) Det är från allmän synpunkt motiverat att alla — såväl löntagare som företagare — skall få kompensation för inkomstbortfall vid sjukdom. Detta har också uttalats av socialförsäkringskommittén i betänkan- det (SOU 1961:29) där det föreslogs att även egenföretagarna skulle omfattas av den obligatoriska tilläggsjukpenningförsäkringen som ditills enbart hade gällt försäkrade med anställningsinkomst (se avsnitt 8.3.2). Det kan alltså göras gällande att ett försäkringsskydd inte enbart skall vara avhängigt av den enskildes åtgärder. Grundtanken bakom den allmänna försäkringen är att alla skall omfattas på i princip lika villkor.

b) Om frivillighet tillåts kommer det att medföra att vissa egenföretagare ställer sig utanför försäkringen eller skaffar sig ett bristfälligt sjukförsäkringsskydd. Det kan då leda till ett tryck på de pensionsbeviljande organen för att förmå dem att fylla ut luckan i försäkringsskyddet i fall då detta eljest inte skulle ha skett. Resultatet skulle kunna bli en omotiverad belastning på pensioneringen. Detta var skälet till att man tidigare (år 1962) inte ville medge den försäkrade möjlighet att utträda ur sjukförsäkringen men kvarstå inom tilläggs-pensioneringen (se avsnitt 8.3.2). Detta argument äger giltighet även idag.

c) Sjukpenningförsäkringen är idag samordnad med andra grenar av den obligatoriska allmänna försäkringen, såsom t. ex. arbetsskadeförsäkringen och föräldraförsäkringen. Egenföretagarna omfattas av dessa samordnade försäkringar och numera också av delpensionsförsäkring- en. Det har hela tiden varit en strävan att jämställa egenföretagare med löntagare. Att nu bryta ut egenföretagarna ur sjukpenningförsäkringen skulle inte bara försvåra samordningen mellan de olika försäkringsgre-

narna utan även motverka den strävan till jämställdhet mellan arbetstagar och egenföretagare som ansetts önskvärd.

d) I en frivillig försäkring skulle troligen behöva uppställas ett krav på en god hälsa för anslutning till försäkringen. Därigenom skulle de som inte uppfyller detta krav och som vore bäst i behov av ett försäkringskydd komma att stå utan sådant skydd.

e) Genom att låta egenföretagare — liksom löntagare — omfattas av den allmänna försäkringen får man en större riskspridning än vad som skulle erhållas om egenföretagarna skulle stå utanför. Därigenom uppnås också att försäkringskyddet allmänt sett blir billigare.

f) Om egenföretagarna skulle stå utanför den allmänna försäkringen skulle gränsdragningsproblem uppstå, detta eftersom gruppen egenföretagare, som redovisas ovan, är svårbestämbara. De med inkomst av både anställning och annan förvärvsverksamhet, s. k. blandfall, skulle också behöva ägnas särskild uppmärksamhet.

g) Med en frivillig försäkring för egenföretagare uppstår även problem när det gäller integrationen med och övergången till den allmänna försäkringen. Bl. a. måste övervägas en annan gränsdragnings mellan sjukpenningförsäkringen och t.ex. förtidspensioneringen än den som nu finns. Detta reser också organisatoriska frågor om var beslutanderätten och initiativrätten rörande en övergång från den privata försäkringen till den allmänna försäkringen skall ligga.

De ovan nämnda för- och nackdelarna torde i allt väsentligt äga giltighet vare sig en frivillig försäkring enbart är ett komplement till en obligatorisk försäkring eller handhas privat eller inom den allmänna försäkringens ram. I de fall en frivillig försäkring avser att komplettera en obligatorisk försäkring kvarstår dessutom de problem som inkomstberäkningen ger upphov till, om man inte inom den obligatoriska sjukpenningförsäkringen nöjer sig med en låg fast grundsjukpenning.

Sammanfattningsvis kan det således hävdas att argumenten för att egenföretagarna alltjämt skall omfattas av en obligatorisk försäkring väger tyngre än argumenten för att de skall stå utanför. Endast om möjligheten för den enskilde att förutsättningslöst få välja sitt försäkringskydd i sig bedöms som särskilt värdefull skulle man kunna göra gällande en motsatt uppfattning. Denna uppfattning bör då även delas av hela eller övervägande delen av egenföretagarkollektivet. En sådan lösning förutsätter dock ett snävare synsätt än vad som hittills gällt inom socialförsäkringen.

13 Samlad bedömning

Kommittén har i sina överväganden rörande egenföretagarnas framtida sjukpenningsskydd strävat efter att finna den lämpligaste lösningen för inkomstberäkning inom ramen för en obligatorisk försäkring för inkomstbortfall och med en i förväg registrerad sjukpenninggrundande inkomst, dvs. den ordning som för närvarande finns. Olika alternativ till förändringar har prövats. En del av kritiken mot den nuvarande ordningen tar sikte på det olämpliga i att låta den taxerade inkomsten utgöra SGI vid inkomstberäkningen. Kommittén har också i sin prövning av de olika alternativen funnit att en enbart på den taxerade inkomsten gjord beräkning inte i alla fall ger ett rättvisande resultat. Det har inte heller visat sig vara ett möjligt alternativ att på ett konsekvent sätt vid beräkningen justera den taxerade inkomsten, så att den bättre svarar mot sjukpenningförsäkringens behov.

Kommittén har vidare, såsom utförligt redovisats, prövat alternativet att framgent låta den sjukpenninggrundande inkomsten för egenföretagare enbart fastställas efter en jämförelseinkomst. Detta alternativ är dock inte utan nackdelar. Det kan medföra svårigheter att i de olika fallen finna en passande jämförelseinkomst. Systemet kan med den grad av schablonisering som blir nödvändig också uppfattas såsom stelbent. För försäkringskassan kan det vidare uppstå nya bedömnings- och kontrollsvårigheter, t. ex. beträffande omfattningen av den försäkrades förvärvsarbete. Ett system med jämförelseinkomst medför vidare inte någon enkel lösning ifråga om avgiftens beräkning. Härtill kommer slutligen att konsekvenserna för pensionsförsäkringen och övriga delar av socialförsäkringssystemet är svåra att överblicka. Detta är allvarligt då det försvårar möjligheten att göra säkra beräkningar rörande kostnadsutfallet av en sådan skisserad ordning. Om med denna ordning en del av bristerna i det nuvarande sjukpenningsskyddet således kan sägas bli undanröjda, finns likväl en risk att nya skapas. Eftersom kommittén avvisat tanken på en långtgående central styrning för att tillgodose behovet av enhetlighet i tillämpningen, skulle det även med den skisserade ordningen framgent komma att finnas fall, vilka kan uppfattas såsom resultat av en skiftande eller oriktig tillämpning. Det är emellertid ofrånkomligt, om en önskvärd självständighet och anpassning till lokala förhållanden för försäkringskassornas del skall kunna bibehållas.

I fråga om avgifternas beräkning har kommittén inte funnit det möjligt att tillmötesgå kritiken mot det bristande sambandet mellan avgift

och förmån i sjukpenningförsäkringen. Kommittén har ansett sig inte kunna gå emot den utveckling som på senare år ägt rum på detta område och som senast kommit till uttryck i den nya socialavgiftslagen. Även med en ny ordning för sjukpenningens fastställande skulle således avgift till en del komma att få beräknas på ett underlag som inte grundar någon rätt till förmån.

De lösningar kommittén funnit vara mest lämpliga ryms inom det nuvarande regelsystemet. I stället för en ordning som renodlat bygger på en beräkning efter jämförelseinkomst eller en ensidig beräkning av de skattemässiga inkomsterna, torde ett bättre utnyttjande av de nuvarande bestämmelserna kunna avhjälpa en del av de skevheter som i dag finns. Genom att ta hänsyn till de möjligheter som nu står till buds torde det i många fall gå att få en smidigare och mera rättvisande tillämpning. Det gäller t. ex. möjligheten att justera den taxerade inkomsten med hänsyn till vissa avdrag och möjligheten att lägga en jämförelselön till grund i fall av uppbyggnad av en rörelse eller fall av stark skuldbelastning. Denna mera flexibla tillämpning skulle kunna åstadkommas genom att den ökning av informationen om och utbildningen i gällande bestämmelser, som bl. a. på riksförsäkringsverkets initiativ påbörjades för något år sedan, fick fortsätta, liksom att ärendena även fortsättningsvis bereddades med grundlighet och omsorg.

En sådan ändring av tillämpningen inom ramen för det bestående kan komma att medföra vissa kostnadsökningar, om den leder till en genomsnittligt sett högre SGI för egenföretagare. Dessa ökning torde emellertid vara att betrakta på samma sätt som t. ex. de naturliga ökning som kan uppstå som en följd av en utveckling i praxis eller en ökning av sjukfrånvaron. De torde därigenom inte stå i strid med besparingsdirektiven.

Då de lösningar som ryms inom ramen för den obligatoriska försäkringen likväl inte är helt utan komplikationer, skulle det naturligtvis kunna övervägas att låta egenföretagarnas sjukpenningskydd lösas genom någon form av frivillig försäkring. Kommittén har också prövat denna möjlighet men funnit den olämplig. Faran med ett skydd, som inte till alla delar är obligatoriskt och därigenom inte omfattar alla, är att vissa väljer att stå utanför, antingen för att de menar sig inte ha något behov därav eller för att de inte vill betala kostnaderna därför. Detta är olyckligt också av det skälet att sjukpenningförsäkringen är en integrerad del av ett större socialförsäkringsrättsligt system och en frikoppling från en del leder till samordningssvårigheter med övriga delar. Eftersom egenföretagarna numera ingår i det obligatoriska systemet, kan de inte brytas ut utan att detta får allvarliga följder för övriga delar av socialförsäkringen. Därför bör enligt kommitténs mening en lösning med en frivillig försäkring inte väljas, utan en framtida sjukpenningförsäkring för egenföretagare bör i stället återfinnas i en förbättrad tillämpning av det bestående allomfattande systemet.

Bilaga I:1 Beräknade årslöner 1981 för vissa arbetare och tjänstemän

Egenföretagare Yrkesgrupp	Årslön Kr	Tänkbara jämförelsegrupper
Lantbrukare (alternativ med hänsyn till lantbrukets storlek)	{ 56 100 65 800 67 800 73 800 104 100	Lantarbetare Djurskötare Rättare Skolad rättare Inspektor
Trädgårdsodlare	66 000	Trädgårdsarbetare
Trädgårdsanläggare	72 000	Trädgårdsanläggare
Fiskare, ostkusten	48 500	Utbetald manslott 1980
— " — , sydkusten	51 200	— " —
— " — , västkusten	88 500	— " —
Lanthandlare Dagligvaruhandel } Övr. Detaljhandel }	66 300	Butikspersonal
Restaurangägare	82 200	Restaurangtjänstemän
Hotellinnehavare	76 700	Kontorspersonal
Åkare	74 100	Bilförare vid privata åkerier
Taxiägare	83 000	Taxichaufför
Researrangör	106 200	Tjänstemän med självständigt och kvalificerat arbete
— " —	79 500	Tjänstemän med kvalificerat arbete
Bilreparatör	71 400	Bilmekaniker
Radio-, TV-, cykelrepara- tör, rep. av hushållsmaski- ner	65 400	Reparatör
Urmakare Guld-, silversmed } Optiker }	uppgifter ej tillgängliga	
Tvätteriinnehavare	64 300	Arbetare vid tvätterier och färgerier
Elektriker	90 800	Elektriker
Byggnadsentreprenör	112 700	Tjänstemän med självständigt och kvalificerat arbete
— " —	95 500	Tjänstemän med kvalificerat arbete
Byggnadssnickare	90 700	Träarbetare
Murare	89 800	Murare
Målare	92 800	Målare
Rörledningsinstallatör	88 100	Rörledningsarbetare
Frisör	69 600	Frisörer
Sjukgymnast	78 200	Landstingsanställd sjukgymnast
Läkare	214 300	— " — läkare
Tandläkare	112 300	— " — tandläkare
Veterinär	170 000	Statligt anställd veterinär
Advokat	147 300	Privat anställda med juridiskt arbete
— " —	123 400	Statligt och kommunalt anställda med juridiskt arbete

Yrkesgrupp	Årslön Kr	Tänkbara jämförelsegrupper
Revisor	106 900	Tjänstemän med självständigt och kvalificerat ekonomiskt arbete inom industri och handel
— ” —	79 800	Tjänstemän med kvalificerat ekonomiskt arbete inom industri och handel
Datakonsult	115 200	Tjänstemän med självständigt och kvalificerat system- och dataarbete inom industrin
— ” —	82 200	Tjänstemän med kvalificerat system- och dataarbete inom industrin
Arkitekt	108 400	Arkitekter med självständigt och kvalificerat arbete
— ” —	80 300	Arkitekter med kvalificerat arbete
Affärs- och bokföringsbyrå- innehavare Författare } Konstnär }	se Revi- sor uppgifter ej tillgängliga	
Musiker	85 400	Statligt anställda regionmusiker

Anm.

Uppgifterna har hämtats från, förutom SCB:s egen statistik, SAF, fackförbund och särskilt framtagen specialstatistik.

För vissa yrkesbeteckningar redovisas endast vuxna män, för andra ingår även vuxna kvinnor.

Uppgifterna avser 1981 utom för fiskare, för vilka 1980 års uppgifter använts.

Uppgifterna är beräknade utan övertidstillägg och i stort sett enligt den modell som tillämpas för beräkning av jämförbara årslöner. Semesterlönstillägg för tjänstemän har inte medtagits.

Bilaga I:2 Skattade årslöner 1981

Bransch inom vilken egenföretagare är verksam	Tänkbar jämförelsegrupp (alternativ beroende på bl a rörelsens storlek och arbetets art)		
	"Manuellt"	Enkelt adm. arb. planering arbetsledning	Kval adm. arb. planering arbetsledning
Jord- och skogsbruk	69 300	85 100	102 700
Tillverkning	79 300	86 600	109 600
Byggn. o anläggning	89 500	88 700	111 300
Transport	75 400	82 300	106 300
Handel, hotell- restaurang	69 200	85 100	111 700
Reparationer, hantverk	71 900	87 700	104 200

För de "fria yrkena" (konstnärer, författare m. fl.) har det inte varit möjligt att få fram uppgifter.

Bilaga I:3 Antals- och beloppsuppgifter rörande SGI-beroende dag ersättningar m. m.

Tabell 1. SGI-beroende dag ersättningar. Budgetåret 1981/82

Ersättningsform	Totalt		Därav egna företagare	
	Antal ers. dagar	Belopp (tkr)	Antal ers. dagar	Belopp (tkr)
Sjukpenning	87 327 048	12 978 673	4 606 210	435 697
Havandeskapspenning	258 533	38 472	8 014	691
Föräldrapenning, barns födelse	16 803 821	2 270 837	386 000*	48 000*
Föräldrapenning, vård av barn	4 153 766	652 787	150 000*	20 000*
Föräldrapenning, särskild	14 344 305	1 400 320	445 000*	..
Arbetskadepensning	2 365 947	381 233	206 852	19 631
Sjukpenning enl. LSP	47 934	8 092	1 358	187
Smittbärarsättning	38 157	5 429	976	105
Dagpenning till vpl m. fl.	1 524 228	309 446

* Uppskattat värde.

Tabell 2. Arbetskadelivräntor budgetåret 1981/82

Slag av livränta	Antal vid årets utgång	Belopp (tkr)
Egenlivränta	2 784	..
Efterlevandelivränta	999	..
Summa	3 783	66 103

Av samtliga arbetsskador som anmäldes år 1979 gällde ca 5 procent egna företagare och av de dödsfall som anmäldes samma år drabbade ca 14 procent egna företagare.

Bilaga I:4 Kostnadsberäkningar m. m.

1. Vissa basuppgifter

	1981	1982
Försäkrade med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning	329 100	340 200
Ersatta sjukpenningdagar, antal	4 843 000	4 431 000
Sjukpenningkostnader, milj. kr	451	435
Procentsats för beräkning av sjukförsäkringsavgift, %	8,8 ¹	8,8
därav sjukpenning ²	2,9	2,8
" övrigt ²	5,9	6,0
Sjukförsäkringsavgifter, milj. kr	1 048	—
därav avseende sjukpenning ²	345	—
" " övrigt ²	703	—
Avgiftsunderlag samtliga företagare, milj. kr	11 918	—
Avgiftsunderlag genomsnitt per företagare, kr	36 200	—
Genomsnittlig <i>utbetald</i> sjukpenning		
anställda kr/dag	147	159
egenföretagare kr/dag	93	98
Genomsnittlig <i>registrerad</i> sjukpenning		
anställda kr/dag	159	173
egenföretagare kr/dag	110	117

2. Nuvarande finansiering

Sjukpenningförsäkringen finansieras till 85 % med avgifter och till 15 % med statliga medel.

Sjukpenningkostnaderna för egenföretagare var 451 milj. kr år 1981. Denna kostnad skall till 85 %, eller ca 380 milj. kr, finansieras med avgifter från företagarna själva.

¹ Med hänsyn tagen till olika karenstider.

² Uppskattad uppgift.

Av avsnitt 1 framgår att av totalt 1 048 milj. kr i sjukförsäkringsavgifter år 1981 beräknas 345 milj. kr vara avgifter för sjukpenning. Till 85-procentnivån, 380 milj. kr, återstår således 35 milj. kr.

Vid beräkning av ovanstående uppgifter har antagits att företagare använder andra sjukförsäkringsförmåner än sjukpenning i samma utsträckning som alla andra kategorier av försäkrade.

Det skall framhållas att någon direkt avstämning mellan avgifter och utgifter, uppdelade på å ena sidan sjukpenning och å andra sidan övrigt, inte görs. Den avstämning som görs innebär en kontroll av att totala avgifterna täcker 85 % av totala utgifterna för alla kategorier försäkrade.

Det bör också framhållas att den procentsats för sjukförsäkringsavgift som under senare år varit gällande givit sådana avgiftsinkomster, att de väl täckt 85 % av totala sjukförsäkringsutgifterna för samtliga försäkrade. Överskotten åren 1981 och 1982 har beräknats till 3 200 resp. 2 500 milj. kr.

Fr. o. m. 1983 har procentsatsen för sjukförsäkringsavgiften sänkts med 1 procentenhet.

Eftersom det inte finns särredovisade uppgifter om egenföretagare vad avser kostnaderna för andra sjukförsäkringsförmåner än sjukpenning är det inte möjligt att med säkerhet beräkna om ett över- eller underuttag råder beträffande egenföretagares sjukpenningförsäkring.

3. Avgift beräknad på SGI

Om avgiften 1981 hade beräknats på den sjukpenninggrundande inkomsten för egenföretagare skulle man fått in 425 milj. kr till finansieringen av sjukpenningutgifterna. Detta motsvarar alltså avgifterna till den sjukpenningnivå som egenföretagarna var försäkrade för år 1981.

4. Kostnadsberäkningar

4.1 Nuvarande avgiftsregler behålls (alternativ a i avsnitt 11.4.9)

Detta alternativ innebär att SGI bestäms på grundval av en jämförelselön och att egenavgift till sjukförsäkringen erläggs på den taxerade inkomsten av annat förvärvsarbete.

Genomsnittlig sjukpenning per dag 1981 var 93 kr. Denna nivå antas bli höjd till 110, 130, 147 (genomsnittlig sjukpenning för anställda), 170, 190 eller 210 kr/dag. Vidare antas att sjukskrivningsmönstret inte förändras.

Sjukpenningkostnadernas beräknade ökning framgår av nedanstående tabell.

Genomsnittlig sjukpenning 93 kr/dag höjs till, kr	Ökade sjukpenningkostnader milj kr	Procentuell ökning
110	+ 82	+ 18
130	+ 179	+ 40
147	+ 261	+ 58
170	+ 373	+ 83
190	+ 470	+ 104
210	+ 567	+ 126

Anm. Avser 1981 års förhållanden

Egenföretagares avgifter till sjukpenningförsäkringen år 1981 kan beräknas till 345 milj kr. Nuvarande regler för bestämmande av SGI kan synas innebära att dessa 345 milj. kr inte riktigt förslår till täckning av 85 % av sjukpenningkostnaderna för egenföretagare. En höjning av SGI-nivån utan att samtidigt ändra avgiftsunderlaget skulle därför ytterligare öka underskottet vilket framgår av nedanstående tabell.

Genomsnittlig sjukpenning 93 kr/dag höjs till, kr	Sjukpenningkostnader, milj. kr		Avgifter från företagare, milj. kr	Underskott, milj. kr
	Totalt	85 %		
110	533	453	345	-108
130	630	535	345	-190
147	712	605	345	-260
170	824	700	345	-355
190	921	783	345	-438
210	1 018	865	345	-520

Anm. Avser 1981 års förhållanden.

Här bör framhållas vad som anmärkts i avsnittet 2 ovan om svårigheten att fastställa huruvida över- eller underuttag f. n. föreligger beträffande egenföretagares sjukpenningförsäkring.

4.2 Avgift erläggs på registrerad SGI (alternativ b i avsnitt 11.4.9)

Alternativet innebär att egenavgift till sjukförsäkringen erläggs på grundval av registrerad SGI.

Av avsnitt 1 framgår att för sjukpenningförsäkrade är den genomsnittligt registrerade sjukpenningen per dag högre än den genomsnittligt utbetalda sjukpenningen per dag. År 1981 var denna differens för anställda 12 kr och för företagare 17 kr. Detta förhållande påverkar kostnadsberäkningarna eftersom registrerad SGI skall vara grunden för avgiftsintäkterna och den utbetalda sjukpenningen grunden för utgifterna.

Om egenföretagares SGI skall bestämmas med hjälp av jämförelselön för anställda kan antas att skillnaden mellan registrerad och utbetalad genomsnittlig sjukpenning kan variera mellan 12 kr och 17 kr.

I nedanstående tabell har skillnaden mellan avgiftsintäkter och sjukpenningutgifter beräknats, om SGI bestäms med jämförelselön för anställda. Sjukförsäkringsavgiften har därvid beräknats på den försäkrades SGI.

Följande antaganden har gjorts.

- Genomsnittligt *utbetald* sjukpenning år 1981 för egenföretagare, 93 kr per dag, antas bli höjd till 110, 130, 147 (genomsnittsjukpenning för anställda), 170, 190 eller 210 kr per dag.
- Skillnaden mellan genomsnittligt registrerad och utbetald sjukpenning är 12, 13, 15 eller 17 kr.
- Sjukskrivningsmönstret är detsamma som år 1981

Genomsnittlig sjukpenning 93 kr/dag höjs till, kr	Avgifter minus 85 % av utgifterna, milj. kr			
	Skillnad mellan registrerad och utbetald sjukpenning, kr/dag			
	12	13	15	17
110	+ 19,4	+ 23,3	+ 31,0	+ 38,8
130	+ 14,4	+ 18,3	+ 26,0	+ 33,8
147	+ 10,3	+ 14,2	+ 21,9	+ 29,7
170	+ 4,6	+ 8,5	+ 16,3	+ 24,0
190	- 0,2	+ 3,6	+ 11,4	+ 19,1
210	- 5,2	- 1,4	+ 6,4	+ 14,1

Anm. Avser 1981 års förhållanden.

Av tabellen kan t. ex. utläsas att om egenföretagares genomsnittliga sjukpenning höjs till 147 kr per dag (genomsnittlig sjukpenning för anställda) och om skillnaden mellan genomsnittligt registrerad och utbetald sjukpenning blir 15 kr kommer avgiftsinkomsterna att bli ca 22 milj. kr högre än sjukpenningutgifterna om nuvarande uttagsprocent bibehålls.

En höjd medelsjukpenning för egenföretagare leder också till ökade föräldraförsäkringsutgifter. Höjning av medelsjukpenningen leder även till ökade avgiftsinkomster för finansiering av denna del av försäkringen. Eftersom föräldraförsäkringen har samma regler för alla sjukpenningförsäkrade betalar en egenföretagare samma avgift till denna försäkring som en arbetsgivare betalar för sina anställda. Den avgiftsnivå som gäller är så avvägd att avgiften förslår till täckning av 85 % av kostnaderna för samtliga försäkrade. Något över- eller underuttag för egenföretagare bör därför ej uppstå beträffande föräldraförsäkringen.

4.3 Avgift uttas på registrerad SGI eller på den taxerade inkomsten om den är högre (alternativ c och d i avsnitt 11.4.9)

Båda dessa alternativ innebär att SGI i första hand skall utgöra avgiftsunderlag.

Om den taxerade inkomsten är högre skall denna utgöra avgiftsunderlag (*alternativ c*).

Alternativ d) innebär att om taxerad inkomst är större än basbelopps-

taket och SGI är mindre än basbeloppstaket, skall avgift beräknas dels på SGI, dels på den del av taxerad inkomst som ligger över basbeloppstaket. I övriga fall beräknas avgift på den högsta av taxerad inkomst och SGI.

För båda dessa alternativ gäller att exakta kostnadsberäkningar inte har kunnat göras eftersom bakgrundsuppgifter saknas.

Uppgifter saknas t ex om jordbrukare fördelade i intervaller efter storlek på inkomst av jordbruksfastighet eller rörelse.

Bilaga I:5 Ökade förtidspensionskostnader vid ändrad SGI

I avsnitt 11.4.8 redogörs för sambandet mellan sjukpenningens och pensionens storlek. Dessutom ges ett exempel på hur storleken av en förtidspension från ATP kan påverkas då SGI-reglerna ändras. I statistiska uppgifter över antalet förtidspensioner särredovisas inte olika förvärvsbakgrund. Man har således inga uppgifter om t. ex. antalet företagare med förtidspension.

Följande bakgrundsuppgifter kan dock ge en viss antydning om problemets omfattning.

Det förtidspensioneras ca 40 000 personer per år. Åldersfördelningen bland dessa framgår av nedanstående sammanställning.

Ålder	16—29	30—49	50—54	55—59	60—64	Totalt
Fördeln. %	3,2	16,1	13,4	27,5	39,8	100

Det finns ca 4,3 milj förvärvsarbetande, varav 7,5 % är företagare. Om andelen företagare som får förtidspension antas vara 7,5 % av alla som blir förtidspensionärer under ett år, blir antalet förtidspensionerade företagare ca 3 000 per år. Antas dessutom att drygt 67 % är äldre än 54 år innebär det att ca 2 000 av företagarna som får förtidspension har högst 10 år kvar för vilka antagandepoäng kan beräknas. Ju färre år som är kvar till 65-årsdagen från förtidspensioneringstillfället, desto mindre kommer antagandepoängen att påverka den genomsnittliga pensionspoängen.

Det är svårt att bedöma hur många företagare som skulle få förhöjningar av sina pensioner och hur stora höjningarna blir vid ändrade SGI-regler.

Av betydelse för kostnadsberäkningarna är hur många år som återstår från den tidpunkt då förtidspensionen beviljades tills förtids- eller ålderspensionen upphör, dvs. vanligen då den försäkrade avlider. Av betydelse är också vilken förvärvsbakgrund personen har, t. ex. om han haft hög inkomst vissa år i yngre ålder, och hur lång tid före förtidspensioneringen han uppbär sjukpenning. Kostnaderna blir också beroende av i vilken utsträckning hänsyn tas till sådana särskilda omständigheter som skall kunna beaktas vid SGI-bestämningen, t. ex. stark skuldbelastning, verksamheten är under uppbyggnad etc.

Beträffande sjukpenning före förtidspensionering bör observeras att försäkringskassan enligt den nuvarande tillämpningen av 16 kap. 1 §

andra stycket AFL i allmänhet inte på eget initiativ byter ut sjukpenning mot förtidspension förrän tidigast efter ca ett års sjukskrivning.

Det bör vidare observeras att kostnadsökningarna uppstår först efter en viss övergångstid och därefter med successivt ökande belopp. Ett "fullfunktionsstadium" uppnås först efter ett flertal år.

Det bör också uppmärksammas att effekten kvarstår även efter det att förtidspensionen bytts ut mot ålderspension vid 65 års ålder. Ett genomslag på kostnaderna för ålderspension från ATP uppstår först efter ytterligare fördröjning.

Följande räkneexempel kan ge en uppfattning om kostnadseffekten.

Antaganden:

- 2 000 nya personer/år berörs
- genomsnittspoängen höjs med 0,25
- för året efter ikraftträdandeåret blir kostnadseffekten halverad och därefter fås hel kostnadseffekt
- basbelopp = 19 400 kr

Den använda beräkningsmodellen ser ut så här:

$$60\% \times \text{basbeloppet} \times 0,25 (= \text{poäng}) \times \text{antal berörda.}$$

Kostnadseffekt, milj kr

År 0			
År 1	(halv kostnadseffekt)		2,9
År 2	5,8 + 2,9	— 0,0 ¹ =	8,7
År 3	5,8 + 8,7	— 0,0 =	14,5
År 4	5,8 + 14,5	— 0,0 =	20,3
År 5	5,8 + 20,3	— 0,0 =	26,1

¹ Faktor som beror på dödlighetsförhållandena i gruppen. Först efter lång tid får denna faktor betydelse.

Bilaga I:6 Beräkning av administrativa kostnader för bestämning av SGI för egenföretagare i ett alternativ med jämförelselön

Förutsättningar

- SGI grundas inte på den taxerade inkomsten utan på en jämförelselön.
- Jämförelselönen för egenföretagarens bransch och yrkesnivå fastställs efter vad motsvarande kategori arbetstagare har. Uppgift här om får försäkringskassorna från RFV i form av råd och anvisningar med ledning av material som SCB tillhandahåller.
- Egenföretagarens arbetsinsats och branschtillhörighet fastställs av försäkringskassan.
- SGI skall utgöra jämförelselönen satt i relation till arbetsinsatsen.
- Arbetsinsatsen skall bestämmas till kvoter och multiplar av normalt heltidsarbete, som är 40 timmar per arbetsvecka.
- Om arbetsinsatsen motsvarar mindre än 1/4 av normal arbetstid ger detta inte rätt till SGI-placering.
- Någon övre begränsning i fråga om arbetsinsats finns inte förutom basbeloppsbegränsningen (7,5 gånger basbeloppet).
- Karenstid om 0, 3 eller 30 dagar kan väljas.
- Avgiften beräknas på SGI om den är större än taxerad inkomst.
- Övergångsvis skall nuvarande regler gälla för försäkrade med en arbetsinsats som är mindre än 1/4.

Antalsuppgifter

Antalet försäkrade med B-inkomst uppgår till ca 340 000, varav ca 66 000 även har inkomst av anställning.

Handläggning

Förändringen i handläggningen vid försäkringskassorna innebär att kontroll och utredning skall göras beträffande arbetsinsats och bransch i stället för den kontroll som för närvarande görs av uppgiven inkomst. Detta medför en personlig kontakt med diskussion i varje enskilt fall för att kassan skall kunna fastställa SGI med ledning av de råd och anvisningar om jämförelselön som RFV utfärdar efter samråd med SCB. Det är ju inte enbart jämförelselönen som därvid måste beaktas utan även arbetstidens omfattning.

Uppgifterna om bransch och arbetstid måste därefter registreras i ADB-systemet för särredovisning av vilka som handlagts enligt det nya regelsystemet och vilka som skall behandlas enligt gamla regler (övergångsfall).

Det är uppenbart att en sådan handläggning kommer att kräva betydligt större arbetsinsatser än nuvarande handläggning av SGI för egna företagare.

Ärendetiden för handläggning av SGI-ändring avseende egna företagare uppskattas nu till ca 45 minuter per ärende, vilket motsvarar ca 190 årsarbetare för hela landet.

Att exakt precisera en handläggningstid för det skisserade regelsystemet är knappast möjligt. Med ledning av de erfarenheter om uppskattning av handläggningstider som organisationsbyrån kommit fram till genom arbetet med rationaliseringar hos kassorna och mot bakgrund av de krav som kommer att ställas på handläggningen, torde ärendetiden kunna uppskattas till ca 120 minuter per ärende. Med utgångspunkt i att nuvarande antal SGI-ändringar för egna företagare (en per år) kvarstår skulle denna ärendetid motsvara ca 500 årsarbetare för hela landet.

Administration vid RFV

För RFV beräknas en årsarbetare åtgå för den administration som följer av att ta fram råd och anvisningar för jämförelseberäkningarna.

Bilaga I:7 Exempel på tillämpning av alternativet med jämförelselön

1. Inledning

I det följande ges exempel på hur en ny ordning skulle kunna tillämpas i ett antal fall. Vissa av fallen (nr 1–6) har legat till grund för den undersökning av tillämpningen av den nuvarande ordningen som utförts av sekretariatet (se härom avsnitt 8.2). Dessa fall har som nämnts utformats mot bakgrund av det material som kommit till kommitténs kännedom genom bl. a. skrivelser från enskilda. Övriga fall (nr 7–13) har hämtats från Malmö allmänna försäkringskassa och vissa av sekretariatet utförda intervjuer.

I fallen görs en jämförelse med hur tillämpningen sker i dag. I fallen nr 1–6 finns därvid redovisat den spridning i bedömningen som framgick av undersökningen. I de övriga fallen har, när uppgift om försäkringskassans bedömning saknats, antaganden om den nuvarande bedömningen gjorts. I fråga om avgiftens bestämmande i ett alternativ med jämförelselön har detta antagits skola ske utifrån alternativ c), dvs. avgiften beräknas på det högsta av SGI eller taxerad inkomst (se avsnitt 11.4.9).

De belopp som angivits såsom jämförelselön har hämtats från sammanställningarna i bilagorna I:1 och I:2.

2 Tillämpning i olika fall

Fall 1

En lantbrukare har för år 1980 en taxerad inkomst av jordbruksrörelse på 60 000 kr. De tre senaste årens taxerade inkomst uppgick till resp. 45 000, 30 000 och 50 000 kr. för år 1977–1979. Jordbruksrörelsen förvärvades år 1976. I en till försäkringskassan ingiven inkomstuppgift uppges den beräknade årsinkomsten för år 1981 av heltidsarbete i jordbruksrörelsen uppgå till 100 000 kr., vilket belopp yrkas såsom grund för SGI. Arbetsinsatsen uppges per år uppgå till ca 2 500 timmar. Åkerarealen är ca 90 ha. Nettoinkomsten av jordbruket efter avdrag för investeringar beräknas uppgå till ca 70 000 kr.

Försäkringskassans bedömning idag

SGI bestäms till som lägst 60 000 kr. och som högst 100 000 kr. Idag betalas avgift på 70 000 kr.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

SGI torde bestämmas enligt följande.

Arbetsinsatsen är mer än heltidsarbetandes. Överskottet överstiger med minst en fjärdedel (ca 500 tim.) normalarbetstiden för en heltidsarbetande (ca 2 000 tim.). Arbetstidsfaktorn blir då 1,25.

Bransch och yrkesnivå motsvarar en skolad rättare. Årsinkomsten för denne uppgår till ca 74 000 kr.

SGI fastställs till 92 500 kr. (74 000 kr. \times 1,25).

Avgift skall beräknas på SGI i detta fall.

Fall 2

En åkeriägare uppger för år 1981 sin beräknade årsinkomst av rörelsen till ca 95 000 kr., vilket yrkas såsom SGI-grundande. Den deklarerade inkomsten för åren 1978—1980 uppgår till resp. 65 000, 80 000 och 70 000 kr. Arbetsinsatsen beräknas uppgå till 2 100 timmar per år. Åkerirörelsen bedrivs i form av ett aktiebolag, där åkeriägaren tillsammans med sin maka äger alla aktierna.

Försäkringskassans bedömning idag

SGI fastställs till 95 000 kr., eftersom han räknas såsom anställd. Arbetsgivaren erlägger avgift på lönesumman.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Ingen förändring mot dagens ordning.

Fall 3

En jordbrukare äger och brukar en jordbruksfastighet som enbart består av 300 ha skog. Han arbetar halvtid i rörelsen och sysslar då med bl. a. avverkning, plantering och röjning. Vart 5:e år säljer han skog på rot. Den senaste försäljningen ägde rum år 1979. Försäljningssumman uppgick då till 200 000 kr. För år 1979 upptog han till beskattning 80 000 kr. medan resten av beloppet sattes in på skogskonto. Under åren 1980—1983 upptas till beskattning 30 000 kr. per år. Skälig avlöning till en halvtidsanställd skogsarbetare är ca 35 000 kr.

Försäkringskassans bedömning idag

SGI bestäms till som lägst 30 000 kr. och som högst 40 000 kr. Avgift erläggs på 30 000 kr.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen uppgår till hälften av en heltidsanställds. Arbetstidsfaktorn blir 0,5.

Bransch och yrkesnivå är skogsarbetare. Årslönen är ca 70 000 kr.

SGI fastställs till 35 000 kr. (70 000 kr. \times 0,5).

Avgift erläggs på SGI.

Fall 4

En försäkrad, som driver guldsmedsrörelse, uppger såsom grund för SGI-beräkning att hans beräknade inkomst av rörelsen för år 1981 kommer att uppgå till ca 135 000 kr. Beloppet utgör också den deklarerade nettoinkomsten för året. Tidigare års deklarerade inkomst är resp. 110 000, 120 000 och 125 000 kr. för åren 1978—1980. Arbetsinsatsen per år beräknas vara ca 2 000 timmar.

Försäkringskassans bedömning idag

SGI fastställs till som lägst 120 000 kr. och som högst 135 000 kr.

Avgift erläggs på 135 000 kr.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen överstiger inte med minst en fjärdedel en heltidsarbetandes, varför faktorn blir 1.

Bransch och yrkesnivå torde motsvara en tjänsteman med kvalificerat arbete inom tillverkningsindustri. Årslönen motsvarar ca 110 000 kr.

SGI fastställs till 110 000 kr.

Avgift erläggs på 135 000 kr.

Fall 5

En lantbrukare har under åren 1978—1980 deklarerat för en inkomst på resp. 35 000 kr., 50 000 kr. och 60 000 kr. Den deklarerade inkomsten för år 1981 beräknas till enbart ca 30 000 kr. p. g. a. att skörden förstörts till följd av för mycket nederbörd. Den försäkrade begär en SGI på ca 80 000 kr., vilket motsvarar den beräknade inkomsten om skörden inte förstörts och grundas på en arbetsinsats per år på ca 2 100 timmar.

Försäkringskassans bedömning idag

SGI fastställs till som lägst 50 000 kr. och som högst 80 000 kr.

Avgift erläggs på 30 000 kr.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen överstiger inte med en fjärdedel en heltidsarbetandes, varför arbetstidsfaktorn blir 1.

Bransch och yrkesnivå torde motsvara en skolad rättare. Årslönen för denne uppgår till ca 74 000 kr.
SGI bestäms till 74 000 kr.
Avgift erläggs på 74 000 kr.

Fall 6

En fiskare äger tillsammans med två andra personer en fisketrålare och bedriver trålfiske. Fisket har i denna form bedrivits i två år. Han uppger sin årsinkomst till 130 000 kr. Hans deklarerade inkomst för år 1979 var 100 000 kr. År 1980 var nettointäkten efter schablonavdrag 41 000 kr. Fiskare på orten och i närliggande orter har en genomsnittlig årsinkomst på 90 000 kr.

Försäkringskassans bedömning idag

SGI fastställs till som lägst 100 000 kr. och som högst 130 000 kr.
Avgift erläggs på den taxerade inkomsten för år 1981.

Tillämpningen enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen motsvarar, i avsaknad av annan information, en heltidsarbetandes.

Bransch och yrkesnivå bestäms efter en jämförelse med liknande typ av fiske. Årsinkomsten torde då motsvara ca 90 000 kr, som blir SGI.
Avgift beräknas på 90 000 kr.

Fall 7

En tidigare fabriksarbetare bedriver sedan år 1979 egen verksamhet bestående i trädgårdsarbete och mindre reparations- och målningsarbeten. Rörelsens anläggningstillgångar består av ett fordon och vissa maskiner och verktyg, såsom t. ex. slipmaskin, jordfräs, läns pump och cementblandare.

Han saknar anställda. Hustrun är inte verksam i rörelsen. Under åren 1980 och 1981 uppgick omsättningen till ca 100 000 kr. och den taxerade inkomsten till 30 000 kr. resp. 45 000 kr. Arbetstiden, uttryckt i timmar per år, uppgick under samma tid till 1 500 resp. 2 100 timmar. Detta inkluderar administrativt arbete, dvs. bokföring och fakturautskrift.

Den beräknade nettointkomsten för år 1982 är ca 45 000 kr. Inkomsten är bl. a. beroende av väderleken. Årsarbetsinsatsen beräknas bli ca 2 100 timmar. Sjukpenningen för år 1980 beräknades på en årsinkomst av 54 000 kr., dvs. den inkomst en kommunalt anställd parkarbetare hade. För år 1981 och 1982 beräknades SGI på 40 000 kr., dvs. den taxerade inkomsten.

Försäkringskassans bedömning idag

Rörelsen kan antingen betraktas såsom varande under uppbyggnad, i vilket fall SGI skall utgöras av en jämförelseinkomst, eller såsom etablerad, varvid den taxerade inkomsten, om denna är lägre än jämförelseinkomsten, läggs till grund. I detta fall valde kassan att endast anse år 1979 och 1980 såsom uppbyggnadsår och har följaktligen därefter låtit den lägre taxerade inkomsten utgöra SGI. Avgift erläggs på samma belopp, dvs. 40 000 kr.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen är mer än en heltidsarbetandes men överstiger inte denna med minst en fjärdedel, varför arbetstidsfaktorn blir 1.

Bransch och yrkesnivå torde motsvara arbetare inom jordbruk och trädgårdsodling. Årsinkomsten uppgår till ca 66 000 kr.

SGI fastställs till 66 000 kr. (66 000 kr. \times 1).

Avgift skall beräknas på SGI.

Fall 8

En person övertog genom köp år 1980 en lanthandel. Omsättningen uppgick då till ca 900 000 kr. per år. Efter det första verksamhetsåret ökade omsättningen till ca 2 milj. kr. År 1981 uppgick den till 3,5 milj. kr. Under ett vart av åren 1980 och 1981 investerades i rörelsen ca 100 000 kr. (kyldiskar, vågar och övrig inredning). Den taxerade inkomsten uppgick under samma tid till ca 60 000 kr. per år. Hustrun, som sköter bokföringen, arbetar även full tid i rörelsen. Dessutom finns 1—2 heltidsanställda. Veckoarbetstiden uppgår regelmässigt till 65 timmar.

För år 1982 beräknas omsättningen stiga till ca 6 milj. kr. och den taxerade inkomsten uppgår till ca 100 000 kr. Under året har investeringar gjorts för ca 400 000 kr. (ny tillbyggnad med tillhörande utrustning). Arbetstidens omfattning är densamma. Rörelsen är nu att betrakta såsom färdigutbyggd.

SGI har under åren 1980—81, liksom för år 1982, beräknats på 60 000 kr.

Försäkringskassans bedömning idag

Försäkringskassan har lagt den taxerade inkomsten till grund för SGI. Avgift har beräknats på den taxerade inkomsten. Något uppbyggnads-skede har inte ansetts föreligga.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen överstiger med hälften en heltidsarbetandes.

Arbetstidsfaktorn blir 1,5.

Bransch och yrkesnivå motsvarar tjänsteman inom detaljhandeln med självständigt arbete. Årsinkomsten för denne uppgår till ca 85 000 kr. SGI fastställs till 127 500 kr. (85 000 kr. \times 1,5). Avgift skall beräknas på SGI.

Fall 9

En ingenjör driver tillsammans med hustrun i handelsbolagsform sedan ett antal år en mindre verkstadsrörelse (legotillverkning av maskindelar). Anställda saknas. År 1980 gav rörelsen ett nettoöverskott på 60 000 kr., för vilket mannen taxerades för en inkomst på 30 000 kr. Under året investerades i en ny maskin till en kostnad av ca 300 000 kr. P. g. a. fel i maskinen har produktionen år 1981 och år 1982 kraftigt minskat. Ersättnings- och skadeståndsfrågor är ännu outredda. Den minskade produktionen har påverkat rörelseresultatet. Den taxerade inkomsten år 1981 uppgick därför till 0 kr. Resultatet beräknas till samma för år 1982. Under året har en mindre investering gjorts i ett projekt med laxodling. Avsikten är att detta projekt, om det lyckas, fullt utbyggt om några år skall ge en nettoinkomst på ca 50 000 kr. Arbete med teknisk utveckling av en egen produkt (dragblock till släpvagn) pågår även. Det går ännu inte att förutse om och när detta arbete kan ge ekonomisk avkastning.

Förvärvsarbetstiden för år 1980 och 1981 uppgick till ca 2 400 timmar. För år 1982 beräknas den till ca 2 000 timmar.

SGI har för ett vart av åren 1980—82 fastställts till ca 55 000 kr.

Försäkringskassans bedömning idag

Försäkringskassan har grundat SGI på ett belopp som överstiger den taxerade inkomsten men underskrider en jämförelseinkomst. Viss hänsyn kan sägas ha tagits till rörelseresultatet. Eftersom den taxerade inkomsten är 0 kr. utgår inga avgifter.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen är mer än en heltidsarbetandes men överstiger inte denna med minst en fjärdedel. Arbetstidsfaktorn blir 1.

Bransch och yrkesnivå torde motsvara tjänsteman med kvalificerat arbete inom tillverkningsindustrin. Årslönen uppgår till ca 110 000 kr.

SGI fastställs till 110 000 kr. (110 000 kr. \times 1).

Avgift skall beräknas på SGI.

Fall 10

Två makar bedriver rörelse i form av grönsaksodling. Odlingen sker i växthus och på s. k. friland. Rörelsen har funnits i ca tio år. Båda makarna arbetar heltid. De har inga anställda. Under åren 1979 och 1980 uppgick den taxerade nettointäkten för vardera maken till 40 700 kr. resp. 39 200 kr.

Nettointäkten för år 1981 uppgick för vardera maken till 38 600 kr. Investeringsavdraget var per år ca 3 000 kr. SGI för 1981 var 60 000 kr. För år 1982 begär makarna att SGI skall bestämmas till 60 000 kr.

Försäkringskassans bedömning idag

Försäkringskassan har för år 1982 lagt den taxerade nettointäkten med tillägg av investeringsavdraget till grund för SGI. SGI har således bestämts till 41 000 kr. för vardera maken. Avgift beräknas på den taxerade inkomsten.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen är en heltidsarbetandes. Arbetstidsfaktorn blir 1.

Bransch och yrkesnivå torde motsvara arbetare inom jordbruk och trädgårdsodling. Årsinkomsten uppgår till ca 66 000 kr.

SGI fastställs till 66 000 kr. (66 000 kr. \times 1).

Avgift skall beräknas på SGI.

Fall 11

En ensamstående lantbrukare bedriver jordbruk i södra Skåne. Arealen är ca 15 ha. Han har inga anställda. Jordbruket är främst inriktat på grönsaksodling men även viss spannmålsproduktion förekommer. Han uppger sig "nog arbeta mer än heltid" men kan inte närmare ange hur många timmar per år som han arbetar. Under sommarhalvåret arbetar han även viss del nattetid (tillsyn av konstbevattning) uppger han. Under vinterhalvåret "sysslar han en del med snöröjning". Hans taxerade inkomst under åren 1979—1981 uppgick till resp. 86 800 kr., 65 200 kr. och 133 700 kr. För år 1982 uppskattar han den taxerade inkomsten till 130 000 kr. Han önskar få sin SGI för år 1982 fastställd till 130 000 kr.

Försäkringskassans bedömning idag

Försäkringskassan har lagt en jämförelseinkomst till grund för SGI. Som jämförbar kategori anställd har man använt en lantarbetare med traktor- och maskinförarutbildning. Med övertidstillägg har jämförelseinkomsten bestämts till 86 000 kr, vilket också har blivit SGI.

Avgift erläggs på den taxerade inkomsten, dvs. på 130 000 kr.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen torde vara en heltidsarbetandes. Arbetstidsfaktorn blir då 1.

Bransch och yrkesnivå torde motsvara en utbildad lantarbetare. Årsinkomsten uppgår till ca 70 000 kr.

SGI fastställs till 70 000 kr.

Avgift skall beräknas på 130 000 kr.

Fall 12

En person har en firma som sysslar med besiktning av lägenheter och hus, främst vid nybyggnation. Han uppger sig arbeta heltid med detta.

Han har dessutom en halvtidsanställning (80 tim/mån) som ger honom en årsinkomst på 48 000 kr. Hans taxerade nettointäkt av rörelsen uppgick under åren 1979—81 till resp. 46 200 kr., 42 100 kr. och 50 100 kr. För år 1982 uppgår han sin inkomst av eget arbete i rörelsen till 100 000 kr. Som förklaring till den väsentligt ökade inkomsten anger han att han i början av året erhållit i uppdrag av ett stort byggnadsföretag att framdeles utföra samtliga företagens nybyggnadsbesiktningar.

Försäkringskassans bedömning idag

Försäkringskassan har lagt en jämförelseinkomst till grund för SGI. Man har efter utredning funnit att skälig avlöning till en besiktningssman är mellan 9 000 och 11 000 kr. i månaden. SGI av *eget arbete* har fastställts till 100 000 kr. För anställningsinkomsten har SGI bestämts till 48 000 kr. Avgift erlaggs på den taxerade inkomsten av eget arbete.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen av annat förvärvsarbete är en heltidsarbetandes.

Arbetstidsfaktorn blir 1.

Bransch och yrkesnivå torde motsvara tjänsteman inom byggnadsindustrin med självständigt kvalificerat arbete. Årsinkomsten uppgår till ca 110 000 kr.

SGI fastställs till 110 000 kr.

Avgift skall beräknas på SGI eller på den taxerade inkomsten för år 1982 om den skulle vara högre.

Fall 13

Två personer driver rörelse i ett företag som sysslar med butikskontroll. Företaget har en person anställd på deltid. Lönen för den anställde är 40 kr./tim. Verksamheten har bedrivits sedan år 1979. Den taxerade inkomsten var för vardera rörelseidkaren 42 000 kr. för år 1980 och 72 000 kr. för år 1981. För år 1982 beräknas den taxerade inkomsten till 87 000 kr. SGI har för åren 1980—82 varit fastställd till resp. 50 000 kr., 72 000 kr. och 75 000 kr. Arbetstiden uppges för vardera personen till 1 200 timmar per år varav 200 timmar är att hänföra till administrativt arbete. Försäkringskassan överväger nu (juli -82) att sänka SGI.

Försäkringskassans bedömning idag

Försäkringskassan gör en jämförelse med vad en anställd inom samma bransch tjänar. Man har för bestämmande av jämförelselönen tagit som utgångspunkt den i företaget anställdes lön (40 kr./tim.) och multiplicerat denna med 1 200 samt tillagt 12 % i semesterersättning. Jämförelseinkomsten har sålunda beräknats till 53 700 kr. Försäkringskassan avser att fastställa SGI till detta belopp. Handelstjänstemannaförbundet har på förfrågan från försäkringskassan upplyst att lönen för en butikskon-

trollant i den försäkrades ålder uppgår till ca 6 200 kr. i månaden (heltid).

Avgift erläggs på den taxerade inkomsten 87 000 kr.

Tillämpning enligt alternativet med jämförelselön

Arbetsinsatsen är mindre än en heltidsarbetandes.

Arbetstidsfaktorn blir 0,5.

Bransch och yrkesnivå torde motsvara tjänsteman inom handel med självständigt kvalificerat arbete. Årsinkomsten för en heltidsanställd sådan tjänsteman uppgår till ca 110 000 kr.

SGI fastställs till 55 000 kr. ($110\,000 \times 0,5$).

Avgift skall beräknas på den taxerade inkomsten, dvs. på 87 000 kr.

Bilaga I:8 Administrativa konsekvenser av en smidigare tillämpning av dagens ordning

Försäkringskassornas nuvarande handläggning

De regler som försäkringskassorna tillämpar för att fastställa SGI kan sammanfattas enligt följande.

Utredning görs för att fastställa om verksamheten är i ett uppbyggnadsskede eller etablerad. Hur länge ett uppbyggnadsskede skall anses pågå varierar från verksamhetsområde till verksamhetsområde. Fem år är det längsta som tillämpas. Under uppbyggnadsskedet fastställs SGI som regel till ett belopp som motsvarar den lön en anställd har med ungefär samma arbetsuppgifter.

För egna företagare med etablerade rörelser och som under en följd av år redovisat lägre nettointäkt än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete fastställs SGI med ledning av de tre senaste årens taxerade inkomster. Man skall dock ta hänsyn till eventuella investeringsavdrag eller därmed jämförliga avdrag.

Kommitténs förslag till en smidigare tillämpning

Kommittén föreslår att större hänsyn skall tas till förändringar i rörelserns verksamhet och omfattning. Den nuvarande tillämpningen med ett begränsat antal år för uppbyggnadsskede skall enligt förslaget upphöra. Kommittén menar att hänsyn exempelvis skall tas till nyinvesteringar även i etablerade rörelser.

SGI för rörelseidkare med angivna förutsättningar skall i större utsträckning baseras på en årsinkomst motsvarande en anställd med ungefär samma arbetsuppgifter. Som underlag för denna jämförelse skall av SCB framtagna lönestatistik kunna tjäna, vilket kommer att underlätta kassornas nuvarande arbete med fastställande av årsinkomst för anställda med ungefär motsvarande arbete.

En tillämpning av reglerna för bestämmande av egenföretagares SGI enligt kommitténs förslag kommer förmodligen att innebära ett något mera omfattande utredningsarbete vid försäkringskassorna. Ärendetiden bedöms därför komma att uppgå till 60 minuter vilket är en ökning i förhållande till nuvarande ärendetid med 15 minuter. Under förutsättning att ärendeantalet inte kommer att förändras innebär det en ökning av antalet årsarbetare från ca 190 till ca 250.

Bilaga I:9 Reservationer och särskilda yttranden

1. Reservation av ledamöterna *Arrbäck, Berggren, Lindblad* och *Saläng* med instämmande av experten *Svensson*.

Den nuvarande ordningen för att fastställa SGI för egenföretagare är otillfredsställande från flera synpunkter. Att grunda SGI-beräkningen på jordbrukets respektive rörelsens taxerade inkomst innebär dels att bedömningen utgår från förhållanden i förfluten tid, i vissa fall med upp till fem års eftersläpning, dels att det inte är själva bortfallet av inkomst av förvärvsarbete som mäts — också andra faktorer spelar ju in för att åstadkomma det resultat som den taxerade inkomsten är. I båda dessa avseenden skiljer sig de grundläggande bedömningarna för egenföretagarna från vad som anses riktigt och rättvist för anställda. Därtill kommer att dagens ordning medför att många egenföretagare får en alltför låg sjukpenning och i vissa fall betalar avgift utan att få motsvarande SGI. Ytterligare ett problem är det förhållandet att en egenföretagare aldrig kan sjukpenningplaceras i högre inkomst än motsvarande anställd, även om hans arbetsinsats i realiteten skulle motivera det.

Av dessa skäl förordar vi att man i stället för dagens system inför en ordning där användande av jämförelselön blir huvudregel. Detta innebär ju inte något helt nytt utan enbart en utvidgning av en i princip redan känd och tillämpad metod. Skälet till att denna metod redan i dag i undantagsfall kommer till användning är ju just att nu gällande huvudregel i vissa fall får iögonenfallande orimliga effekter.

Den nya huvudregeln, jämförelselön som generell metod, bör emellertid för att bli hanterlig tillämpas med en avsevärd grad av schablonisering. Den statistik som kommittén tagit fram visar också att detta kan ske med fullt godtagbara resultat. Antalet jämförelsegrupper borde kunna begränsas till 15 — 20 olika sådana, med möjlighet att inom dessa grupper också ange ett par tre olika nivåer (graden av kvalificerat arbete). I ett sådant system skall också finnas möjlighet att — i enlighet med vad som finns beskrivet i betänkandet — använda arbetstidsmått utöver heltid.

Det som kommitténs majoritet vill kalla "en smidigare tillämpning" av dagens ordning innehåller en del egendomligheter. Själva det förslaget är ett erkännande av att dagens situation inte är bra för många egenföretagare. Det är också ett erkännande av att metoden med jämförelselön har klara fördelar. Men majoritetens förslag skapar problem,

bl. a. risk för bristande enhetlighet i bedömningarna och ett avsevärt mer tungrott utredningsarbete i varje enskilt fall. Därtill konstaterar vi att större delen av den kritik som majoriteten riktar mot förslaget om jämförelselön som generell regel naturligtvis också drabbar denna "smidigare tillämpning".

Underlaget för egenföretagarens sjukförsäkringsavgift bör enligt vårt förslag vara registrerad SGI. Därmed uppnås en eftersträvd överensstämmelse mellan avgift och förmån. Den bristande överensstämmelsen här i dagens läge är ju ett av de problem som kommittén haft att överväga. I denna detalj innebär det då en annan ordning än för anställda. Men eftersom det ju visat sig omöjligt att få full överensstämmelse överhuvudtaget mellan egenföretagare och anställda inom sjukförsäkringens regelsystem, så kan det argumentet knappast ha utslagsgivande tyngd.

Majoritetens förslag medför — enligt dess egen utsaga — vissa förbättringar för vissa egenföretagare. Det måste alltså betyda ökade sjukpenningutgifter, vartill rimligen kommer viss ökad administration, eftersom fler enskilda fall skall bli föremål för särskilda överväganden. Majoriteten har däremot inte föreslagit några förändringar i avgiftssystemet som skulle finansiera dessa ökade kostnader. Vi frågar oss om inte detta strider mot besparingsdirektiven. I vårt förslag ligger däremot finansieringen inbyggd och vi hänvisar till de beräkningar som återfinns i betänkandet i samband med att systemet med jämförelselön och olika avgiftsvarianter beskrivs.

Till ovanstående reservation har ledamoten *Berggren* med instämmande av experten *Svensson* gjort följande tillägg.

Utöver vad jag anfört i den med ledamöterna Arrbäck m. fl. gemensamma reservationen avseende SGI för egenföretagare vill jag anföra följande.

Skulle det visa sig att en ordning med jämförelseinkomst inte är framkomlig bör alternativet frivillig försäkring prövas. Stor valfrihet i utformningen av ett sådant system föreligger. Vid alternativet frivillig försäkring vill jag också peka på möjligheten att ordna denna utanför den allmänna försäkringens ram genom existerande eller nytillskapade enskilda försäkringsinstitut.

2. Reservation av ledamoten *Andersson*

Grundtrygghet med frivillig tilläggsförsäkring

De nuvarande reglerna för sjukförsäkringen för egenföretagare har på flera punkter allvarliga brister. Enligt min uppfattning kan de väsentligaste invändningarna kort sammanfattas i följande punkter.

1. Försäkringskassorna har ofta stora svårigheter att fastställa en rättvis och i förhållande till arbetsinsatsen rimlig sjukersättning. I praktiken tillämpas två motstridiga principer när egenföretagarnas sjukersättning ska fastställas. I vissa fall försöker försäkringskassan beräkna vad som kan vara en rimlig arbetsinkomst. I flertalet fall fastställs sjukersättning-

en utifrån helt andra utgångspunkter då den taxerade inkomsten läggs till grund för ersättningen vid sjukdom. I dessa fall blir ersättningen ofta väsentligt lägre. Kommittén har i sina analyser av hur reglerna tillämpas ute på försäkringskassorna fått klart bekräftat att skillnaderna i ersättning kan bli mycket stora t. o. m. i fall där förutsättningarna är exakt desamma. I något fall var avvikelserna nära 100 %. Det måste anses som djupt otillfredsställande och från rättssynpunkt stötande när försäkrade behandlas så här olika.

2. Även avgiftssystemet har för egenföretagarna ogynnsamma konsekvenser. Företagare som t. ex. har inkomster som är högre än vad försäkringskassan anser vara det normala inom näringen eller branschen kan få sin sjukersättning sänkt till en nivå som ligger långt under den avgiftsgrundande inkomsten. För egenföretagare gäller också att avgifter till sjukförsäkringen tas ut även på den del av inkomsten som kan anses vara kapitalinkomst. För löntagare gäller däremot att avgift endast tas ut på arbetsinkomsten. Det obligatoriska sjukförsäkringssystemet ger alltså på väsentliga punkter ingen likabehandling vare sig när det gäller avgifter eller förmåner.

3. Under kommitténs arbete har det klart framgått att en omfattande byråkrati omgärdar främst egenföretagarnas sjukförsäkring. Försäkringskassorna försöker genom olika kontakter med myndigheter och organisationer bedöma enskilda företagares arbetsinsats i sina företag. Genom att företagares verksamhet ofta är mångskiftande och svåra att jämföra med vanliga löntagares blir försäkringskassornas uppgifter ganska omöjliga och resultatet i många fall direkt felaktigt. Många egenföretagare hamnar ofta i ett hopplöst underläge i förhållande till försäkringskassan när de försöker hävda sin rätt mot myndigheten.

Kommitténs majoritet har delvis försökt komma till rätta med bristerna i sjukförsäkringssystemet för egenföretagare genom marginella förändringar i tillämpningen av lagstiftningen. Dessa åtgärder leder till att försäkringskassorna tvingas till en ytterligare detaljgranskning av egenföretagarnas verksamhet och inkomstförhållanden. Därmed skapas en växande byråkrati samtidigt som riskerna ökar för att lagstiftningen inte får en enhetlig tillämpning. Majoriteten anvisar heller ingen lösning på de orättvisor som egenföretagarna drabbas av i avgiftssystemet.

Kommittén har omsorgsfullt analyserat ett alternativ med jämförelselön. För en betydande grupp egenföretagare skulle detta alternativ innebära en högre sjukersättning. Det finns dock flera allvarliga nackdelar med förslaget. Egenföretagarna skulle med detta förslag drabbas av en avgiftshöjning på sammanlagt 200—300 miljoner kronor per år. Dessutom kräver lagförslaget också en omfattande detaljgranskning av egenföretagarnas verksamhet och därmed ökande byråkrati. Det finns också en stor risk för att ett sådant alternativ helt utestänger egenföretagare med låga inkomster från sjukersättning. Från rättvisesynpunkt vore det stötande om dessa grupper tvingades att betala avgifter till sjukförsäkringen samtidigt som man helt förlorade rätten till ekonomisk ersättning vid sjukdom. Enligt min uppfattning utgör inte heller alternativet med jämförelselön någon idealisk lösning på egenföretagarnas försäkringsproblem vid sjukdom.

Kommitténs arbete har tydligt visat på stora svårigheter att finna en bra modell som helt knyter an till det obligatoriska sjukförsäkringssystemet. Det är helt enkelt svårt att inom den allmänna försäkringens ram finna enkla och obyråkratiska lösningar som är anpassade till de individuellt betingade förluster av rörelseinkomster som drabbar olika egenföretagare vid sjukdom.

Olika grupper av egenföretagare har under senare år gått in för att teckna frivilliga försäkringar för att på det sättet skaffa sig ett bättre skydd vid sjukdom. Även i andra länder har man valt ett liknande inslag av frivillighet för egenföretagare.

Enligt min uppfattning bör sjukförsäkringen reformeras så att alla egenföretagare tillförsäkras en ekonomisk grundtrygghet vid sjukdom. Därutöver bör det finnas möjligheter att teckna frivillig tilläggsförsäkring. Jag ansluter mig alltså i hög grad till de principer som angetts i den i kap. 10 omnämnda skrivelsen till kommittén. Vilken nivå som bör gälla för grundtryggheten bör närmare analyseras.

Fördelarna med en allmän grundtrygghet med rätt till frivillig tilläggsförsäkring kan sammanfattas enligt följande.

1. Egenföretagare får enligt denna modell förmåner som motsvarar de avgifter som man erlägger. De nuvarande orättvisorna där åtskilliga egenföretagare betalar för höga avgifter försvinner genom denna reform av sjukförsäkringen.

2. Egenföretagarnas sjukförsäkring blir genom en ekonomisk grundtrygghet som är lika för alla obyråkratisk och enkel att administrera. Även egenföretagarnas låga frånvaro från arbetet bör bidra till att göra kostnaderna för försäkringen låga.

3. Genom att egenföretagarna med denna reform ges rätten att utöver grundsjukpenningen teckna frivillig tilläggsförsäkring som är anpassad till de ekonomiska förluster som kan uppkomma i företaget skapas en ekonomisk trygghet som den nuvarande obligatoriska sjukförsäkringen saknar.

3. Särskilt yttrande av sakkunniga *Backman*.

Många egenföretagare har en sjukpenning som är alldeles för låg, vilket visar att sjukförsäkringen är otillfredsställande. Man betalar också i vissa fall avgift utan att få motsvarande förmån.

Jag anser inte att en mera "flexibel" tillämpning av nuvarande regler kommer att lösa de stora problem som finns idag. Ett sådant förfarings-sätt skulle säkert inte förändra svårigheterna att få en rättvis och samstämmig bedömning av vad som ska vara en egenföretagares sjukpenninggrundande inkomst. Endast en "uppmjukning" av nuvarande regler är inte tillräcklig för att egenföretagarna ska ha samma trygghet vid sjukdom som löntagarna har.

En jämförelselön som sjukpenninggrundande inkomst anser jag vara ett bättre alternativ än det nuvarande systemet. Dock bör det finnas viss frivillighet i ett sådant system för att de små företagarna ska orka med avgifterna; frivillighet så till vida att man om man arbetar hel dag ska ha

möjlighet att anmäla sjukpenninggrundande inkomst motsvarande *hel eller halv* avtalsenlig lön.

Överensstämmelse bör finnas mellan avgift och förmån. Den registrerade sjukpenninggrundande inkomsten kan användas som avgiftsunderlag. En obligatorisk sjukförsäkring — en lägsta sjukpenning motsvarande föräldraförsäkringens 37 kr./dag eller ett basbelopp — och därtill rätt att teckna en frivillig sjukförsäkring upp till $7,5 \times$ basbeloppet inom socialförsäkringens ram skulle ge egenföretagarna en rättvisare och mera riktig sjukpenning. Det borde finnas möjlighet att bygga ut den redan befintliga frivilliga försäkringen så att den även passar lantbrukare och andra rörelseidkare.

II Retroaktivt sjukpenningtillägg

1 Inledning

I föreliggande avdelning redovisas kommitténs behandling av frågan om retroaktivt sjukpenningtillägg. I det följande redovisas således kommitténs direktiv i denna del, liksom gällande rätt och bakgrunden till frågans väckande samt de överväganden som gjorts. Särskilda yttranden i anledning av kommitténs överväganden redovisas i *bilaga II:5*.

2 Direktiven m. m.

I direktiven framhålls att försäkringens sjukpenning inte höjs för gången tid i samband med kollektivavtal som också innebär retroaktiv löneökning. Eftersom den som i stället har sjuklön vanligen enligt avtal får retroaktivt lönetillägg även för sjukperioder, kan — påpekas det — försäkringsreglerna uppfattas som ogynnsamma av dem som inte har sjuklön.

Som ett alternativ till lösning av denna fråga nämns i direktiven införandet av en sjuklöneperiod i sjukersättningssystemet. I betänkandet (SOU 1981:22) Sjukersättningsfrågor har kommittén behandlat bl. a. frågan om sjuklön.

Den 13 mars 1980 erhöll kommittén, liksom övriga kommittéer och särskilda utredare, de s. k. besparingsdirektiven. Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo erinrade i dessa om vad som i tidigare tilläggsdirektiv anförts till samtliga kommittéer och särskilda utredare, att bl. a. noga överväga hur eventuella kostnadskrävande förslag skulle kunna finansieras och belysa förslagens indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och byråkrati för myndigheter och enskilda. Häruöver anförde Mundebo bl. a. följande.

Utgångspunkten skall vara att alla förslag som kommittéerna lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommunerna eller enskilda. Kommittéerna bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda. Vidare erinras om att regeringen är inriktad på att i större utsträckning än tidigare vara restriktiv med krav på kommunala insatser. Det är därför nödvändigt att olika reformers effekter på den kommunala verksamhetens volymutveckling och på den kommunala ekonomin klarläggs. Mot denna bakgrund måste kommittéerna noga beakta de kommunal-ekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag och redovisa ett genomarbetat underlag som medger bedömningar i dessa avseenden.

Från socialdepartementet har till kommittén överlämnats en skrivelse 11.9.1979 från Tjänstemännens centralorganisation (TCO), vari hem-

ställs att sjukförsäkringen ändras så att ersättning kan utgå på grundval av retroaktiva löneökningar.

Vidare har till kommittén överlämnats ett av riks försäkringsverket i februari 1977 framlagt förslag i frågan. Detta förslag redovisas närmare i avsnittet 5.3.

3 Gällande rätt

I det följande redovisas de bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) som särskilt har betydelse för denna fråga. Beträffande de allmänna bestämmelserna i övrigt rörande sjukpenningförsäkringen hänvisas till redogörelsen i betänkandet (SOU 1981:22) Sjukersättningsfrågor (s. 29 ff).

För att få rätt till sjukpenning krävs, förutom inskrivning i försäkringskassa, att den försäkrade antingen har en beräknad årlig förvärvsinkomst av minst 6 000 kr. eller är s. k. hemmamake.

För varje sjukpenningförsäkrad förvärvsarbetande fastställer försäkringskassan en sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Därmed avses den inkomst i pengar eller naturaförmåner i form av kost, bostad eller bil som den försäkrade kan antas komma att få av eget arbete under det närmaste året antingen som arbetstagare (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). Vid fastställande av SGI avrundas inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete var för sig till närmast lägre hundratal kr. Vidare bortses från den del av årsinkomsten som överstiger sju och en halv gånger basbeloppet vid årets ingång (145 500 kr. för år 1983). Överskjutande belopp räknas i första hand av på inkomst av annat förvärvsarbete.

Ersättning för arbete som någon utför för annans räkning utan att vara anställd i dennes tjänst skall anses som anställningsinkomst om ersättningen uppgår till minst 500 kr. under ett år. Detta gäller dock inte om uppdragsersättningen skall hänföras till inkomst av rörelse som bedrivs av den som utför arbetet eller till inkomst av jordbruksfastighet som han brukar. Parterna i ett sådant uppdragsförhållande kan emellertid komma överens om att ersättningen skall anses som inkomst av anställning.

Inkomstberäkningen skall, om annat inte är känt för försäkringskassan, grundas på upplysningar som kassan får av den försäkrade eller hans arbetsgivare eller på inkomsttaxering för tidigare år. Naturaförmåner värderas efter de regler som tillämpas vid beräkning av preliminär skatt (3 kap. 2 §).

Försäkringskassan är skyldig att ompröva en försäkrads sjukpenninggrundande inkomst när kassan får kännedom om att den försäkrades inkomstförhållanden har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek. Den försäkrade är skyldig att inom två veckor anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden som kan påverka sjukpenningens storlek. Försäkringskassan skall också

i skäligen utsträckning på eget initiativ inhämta uppgifter om inkomstförhållanden m. m. från den försäkrade eller på annat lämpligt sätt. Ändring av den sjukpenninggrundande inkomsten sker först 30 dagar efter det att kassan har fått kännedom om inkomständringen (3 kap. 5 och 6 §§). Beräkningen av den framtida årsinkomsten får enligt praxis inte grunda sig på förväntade lönehöjningar på grund av avtalsförhandlingar, utan uppgift om inkomständringen får beaktas först sedan avtalsförhandlingarna avslutats.

Sjukpenning utgår vid sjukdom som sätter ned arbetsförmågan med minst hälften. Vid fullständig nedsättning av arbetsförmåga utges hel sjukpenning. I annat fall utgår halv sjukpenning. Försäkringskassan kan fordra att nedsättningen av arbetsförmågan styrks med läkarintyg. Hel sjukpenning utgör för dag räknat 90 procent av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst delad med 365. Sjukpenningen avrundas till närmaste hela kronor. Sjukpenningen är, med undantag för sjukpenning på grund av hemmamekaförsäkring, fr. o. m. år 1974 beskattad och pensionsgrundande för ATP (3 kap. 4 och 7 §§ och 11 kap. 2 §).

Regeringen kan föreskriva undantag från bestämmelserna om sjukpenning för arbetstagare som enligt statliga föreskrifter eller på grund av bl. a. kommunala bestämmelser har rätt till lön vid sjukdom. Har undantag inte föreskrivits kan s. k. arbetsgivarinträde ske. Detta innebär att arbetsgivare på det sätt som regeringen bestämmer kan erhålla arbetstagarens sjukpenning från försäkringskassan i den mån sjukpenningen inte överstiger den utbetalda lönen. Arbetsgivarinträde kan också komma till stånd genom kollektivavtal som på arbetstagarsidan har slutits eller godkänts av huvudorganisation (3 kap. 16 §).

Ersättningsanspråken preskriberas om inte ersättning lyfts före utgången av andra året efter det varunder beloppet förföll till betalning.

4 Sjuklön

Ungefär drygt 40 procent av landets arbetstagare har avtalsreglerad sjuklön. Detta gäller för anställda inom den offentliga sektorn och dessutom tjänstemän inom den privata sektorn.

I betänkandet (SOU 1981:22) Sjukersättningsfrågor (s. 65 ff) har lämnats en ingående redogörelse för sjuklöneförmånerna för statsanställda, de allmänna försäkringskassornas anställda, kommunal- och landstingsanställda, ombordanställda sjömän samt för tjänstemän i enskild tjänst.

5 Frågans tidigare behandling

5.1 Sjukpenningutredningen m. m.

Olika metoder att sätta sjukpenningen i relation till inkomsten har prövats vid utredningsarbete inom sjukförsäkringen.

Sjukpenningutredningen, som hade i uppdrag att utreda de tekniska förutsättningarna för att inordna sjukpenningen i beskattningen, redovisade i sitt betänkande (SOU 1972:60) olika tänkbara sätt att beräkna den inkomst som skulle grunda rätt till sjukpenning. Utredningen prövade *tre olika alternativ*, nämligen en SGI på grundval av (1) förvärvsinkomsten under ett föregående kalenderår, dvs. i regel den inkomst som framkommer vid taxeringen, (2) förvärvsinkomsten vid tiden för sjukfallens inträffande och (3) den förvärvsinkomst som den försäkrade kunde antas komma att tills vidare åtnjuta. Utredningen framhöll att det i allmänhet var ganska enkelt att få fram ett underlag för sjukpenningen, men att detta lätt blev inaktuellt beroende på att det genom taxeringsarbetet hann förflyta en viss tid innan inkomstuppgifterna blev tillgängliga för försäkringsadministrationen. Utredningen hade inhämtat att det inte var tekniskt möjligt att få fram inkomstuppgifterna från skattemyndigheterna för ett inkomstår förrän tidigast i september följande år. Att beräkna sjukpenningens storlek enbart på uppgifterna från taxeringen kunde sålunda, anförde utredningen, ge en sjukpenning som mången gång inte gav en riktig kompensation vid sjukfall. För att rätta till dessa förhållanden var det nödvändigt att ge försäkringsorganen möjligheter att göra avsteg från den taxerade inkomsten, vilket med rådande löneutveckling kunde beräknas medföra ett betydande merarbete, om man skulle tillgodose den försäkrades intresse att få sjukpenningen beräknad efter den verkliga arbetsinkomsten vid sjukfallet. Utredningen kunde därför inte förordas denna metod. Det andra alternativet att beräkna sjukpenningens storlek var enligt utredningen i praktiken tillämpligt i stort sett endast för arbetstagare, medan för egna företagare i regel en annan beräkningsgrund måste användas. För tillämpningen krävdes att i samband med att sjukdomsfallet inträffade uppgifter kunde inhämtas från arbetsgivaren om arbetsinkomstens storlek. Den tid som krävdes för att i samband med inträffat sjukfall fastställa den årsinkomst som skulle ligga till grund för sjukpenningens storlek gjorde att utbetalningen kunde försenas avsevärt. Inte heller denna metod kunde förordas av utredningen. Utredningen stannade för alternativ 3.

SGI-begreppet har vidare gjorts till föremål för överväganden av sjukpenningkommittén i betänkandet Sjukersättningsfrågor (s. 196 ff).

5.2 Riksdagsmotioner

I riksdagsmotioner år 1975 (1975:149 och 763) föreslogs att utbetalad sjukpenning skulle kunna justeras i efterhand varigenom en retroaktiv förhöjning av sjukpenningen skulle kunna ske efter retroaktiva löneökningar. Vid sin behandling av dessa motioner redogjorde socialförsäkringsutskottet (SfU 1975:8) för bl. a. sjukpenningutredningens överväganden angående sjukpenninggrundande inkomst, vilka redovisats i föregående avsnitt.

Utskottet anförde slutligen:

Utskottet finner de sålunda framförda skälen mot att beräkna sjukpenning i efterhand vägande. De avtal om generella, delvis retroaktiva, löneökningar som med ett eller flera års mellanrum ingås mellan arbetsmarknadens parter omfattar majoriteten av landets löntagare. En retroaktiv sjukpenning i enlighet med vad som föreslås i motionen 149 skulle förutsätta att försäkringskassorna individuellt för varje försäkrad undersökte vilken generell höjning av inkomsten som utgått retroaktivt och det antal dagar för vilka sjukpenning utbetalats under den period den retroaktiva höjningen avser. De relativt begränsade fördelar som ett sådant system kunde innebära för de försäkrade finner utskottet inte stå i rimlig proportion till det administrativa merarbete som måste antas bli följden av en sådan metod för sjukpenningberäkning. Utskottet kan därför inte biträda yrkandet i motionen 149. Inte heller ett sjukpenningssystem med efterhandsjustering i enlighet med förslaget i motionen 763 finner utskottet realistiskt. Av motionen framgår inte klart om motionärerna tänker sig nu gällande system för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst kombinerat med en slutjustering i anslutning till den på inkomståret följande taxeringen eller en preliminär beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten på grundval av ett föregående års taxering kombinerad med en slutjustering vid taxeringen för det år då sjukpenningen utbetalats. Ett system i enlighet med det först skisserade torde vara förenat med avsevärda administrativa svårigheter inte minst därigenom att den sjukpenninggrundande inkomsten, om arbets- och inkomstförändringar skett under ett kalenderår, inte enbart grundar sig på kalenderårsinkomsten utan, efter inkomständeringen, också på inkomsten ett år framåt från tidpunkten för denna. Deklarationen däremot grundar sig nästan alltid på inkomsten under ett kalenderår. I de fall sjukpenningen inte överensstämde med inkomsten skulle det därför bli nödvändigt att undersöka om och när under året inkomständering skett och om sjukpenning utgått före eller efter inkomständeringen. Ett system där även den preliminära sjukpenninggrundande inkomsten anslöt sig till taxeringen skulle, som sjukpenningutredningen anför, i de flesta fall ge en felaktig kompensation för inkomstbortfallet. Den slutliga justeringen i anslutning till taxeringen skulle medföra att den försäkrade antingen fick ytterligare skattepliktiga sjukpenningbelopp eller att han måste betala tillbaka redan beskattade och deklarerade belopp. Justeringar fick därefter företas i självdeklarationerna antingen av taxeringsnämnderna eller av de skattskyldiga i påföljande års deklaration.

Med det anförda avstyrkte utskottet bifall även till motionen 763.

Riksdagen följde utskottet.

I november 1976 behandlade utskottet (SfU 1976/77:6) ytterligare två motioner i detta ämne (1975/76:558 och 1203). Utskottet anförde därvid:

Enligt vad utskottet erfarit har riks försäkringsverket uppmärksammat de av motionärerna påtalade problemen med för låga sjukpenningar i samband med försenade avtalsrörelser. Verket har därför tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att undersöka vilka möjligheter det finns att kompensera inkomstförluster i sådana fall. Avsikten är att förslag i frågan skall lämnas inom sådan tid att ändringar av den art som avses i motionen 1203 blir möjliga efter nu pågående avtalsrörelses slut. Härigenom får motionen 1203 anses besvarad. Någon riksdagens åtgärd med anledning av densamma är därför inte påkallad.

Vad härefter angår förslaget i motionen 558 om en justering av utbetalda sjukpenningar i anslutning till inkomsttaxeringen vill utskottet erinra om att en motion med samma yrkande enhälligt avstyrktes av utskottet vid 1975 års riksmöte (SfU 1975:8). De skäl av administrativ art som utskottet därvid åberopade mot ett genomförande av ett sådant förslag har redovisats i inledningen till detta betänkande och äger enligt utskottets mening alltjämt i hög grad giltighet.

På grund härav och då syftet med motionen 558 till huvudsaklig del får anses tillgodosett genom den översyn som pågår inom riks försäkringsverket avstyrker utskottet bifall även till denna motion.

Riksdagen anslöt sig till utskottets utlåtande.

I motionen 1977/78:1064 begärdes att riksdagen snarast skulle föreläggas förslag av innebörd att löntagare efter avtalsförhandlingar, vilka resulterat i retroaktiva löneökningar, skulle ha rätt till särskilt tillägg till sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning till värnpliktiga m. m.

Socialförsäkringsutskottet behandlade motionen i sitt betänkande SfU 1977/78:29. Utskottet anförde:

Som motionärerna påpekat i motionen har ett av riks försäkringsverket utarbetat förslag om tillägg till sjukpenning vid retroaktiv lön i februari 1977 överlämnats till regeringen. Enligt vad utskottet erfarit är förslaget f. n. föremål för överväganden inom socialdepartementet, och det kan enligt utskottets mening förutsättas att ett förslag i frågan kommer att föreläggas riksdagen. Vid sådant förhållande anser utskottet sig böra avstyrka bifall till motionen 1064.

Reservation avgavs av de socialdemokratiska ledamöterna vilka ansåg att yttrandet borde ha följande lydelse.

Som motionärerna påpekat i motionen har ett av riks försäkringsverket utarbetat förslag om tillägg till sjukpenning vid retroaktiv lön i februari 1977 överlämnats till regeringen. Mot denna bakgrund finner utskottet det anmärkningsvärt att någon proposition i ämnet ännu inte förelagts riksdagen.

Enligt utskottets mening är det, med hänsyn inte minst till att ca 2,5 miljoner arbetstagare i dag saknar avtalsenlig rätt till sjuklön, angeläget att frågan om kompensation för sjukförsäkrings- m. fl. förmåner i samband med retroaktiva lönehöjningar får en snar lösning. Utskottet anser sig därför böra tillstyrka bifall till motionen 1064.

Riksdagen följde utskottets hemställan och avtog motionen.

5.3 Riksförsäkringsverkets förslag om tillägg till sjukpenning vid retroaktiv lön m. m.

5.3.1 Inledning

Riksförsäkringsverket överlämnade den 2 februari 1977 till regeringen ett inom verket utarbetat förslag av innebörd att tillägg till bl. a. sjukpenning skulle kunna betalas ut efter avtalsförhandlingar, vilka resulterat i retroaktiva löneökningar.

I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för innehållet i förslaget och remissbehandlingen därav.

5.3.2 Allmänna överväganden

Vid övervägande av olika lösningar fann verket att varje alternativ som bygger på förhandsuppskattning av utfallet av avtalsförhandlingarna är orealistiskt. Verket prövade i stället olika möjligheter till retroaktiv utbetalning av sjukersättning på grundval av avtalsförhandlingarnas resultat. Därvid avvisades först tanken på ett generellt procentpåslag på utbetalade ersättningar. En lösning med påslag efter bransch och löneläge ansågs inte heller genomförbar.

Riksförsäkringsverket erinrade om att en rad alternativ för individuell uppräknning i efterhand hade diskuterats i olika sammanhang. En därvid föreslagen justering av utbetald sjukpenning i anslutning till inkomsttaxeringen kunde verket av administrativa skäl inte godta.

Ett system med omräkning och tilläggsutbetalning på grundval av en verklig eller fingerad retroaktiv ändring av SGI skulle, menade verket, ge ett exakt resultat för den enskilde men kräva relativt stora ingrepp i sjukförsäkringen och dessutom medföra administrativa olägenheter. Ett motsvarande materiellt resultat ansåg verket skulle kunna uppnås om den retroaktiva ersättningen gavs i form av ett särskilt beräknat tillägg utan samband med ändring av den sjukpenninggrundande inkomsten. Även om den administrativa belastningen ändå skulle bli betydande skulle ett sådant system förenkla handläggningen och möjliggöra en viss schablonmässighet i beräkningarna. Riksförsäkringsverket ansåg därför det sistnämnda alternativet vara den lämpligaste lösningen av retroaktivfrågan inom sjukförsäkringen.

5.3.3 Förslaget

Ersättningen föreslogs bli benämnd "sjukpenningtillägg". Den skulle gälla inkomst av anställning. Egenföretagare hade enligt riksförsäkringsverket på ett annat sätt än anställda inflytande på sin egen lönesättning och något retroaktivproblem i det här aktuella avseendet ansågs därför inte föreligga.

Ersättningen föreslogs grundad på retroaktivt lönepåslag till följd av

- kollektivavtal mellan centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer (riksavtal eller, om avtalet är regionalt eller lokalt begränsat,

- distriktsavtal resp. lokal överenskommelse som går utöver riksavtalet) eller
- avtal mellan central arbetstagarorganisation och arbetsgivare, som står utanför arbetsgivarorganisation men ändå genom avtalsförbindelse (s. k. hängavtal) är bunden av riksavtal eller distriktsavtal, eller
- avtal i övrigt mellan lokal arbetstagarorganisation och arbetsgivare/ arbetsgivarorganisation, vilket tids- och innehållsmässigt anknyter till riksavtal eller distriktsavtal för det aktuella avtalsområdet, eller
- annan löneöverenskommelse i den mån den stämmer överens med ovan nämnt avtal.

Sjukpenningtillägg föreslogs utgå som komplement till sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning till värnpliktiga.

Den försäkrade skulle själv göra anspråk på ersättningen.

Ersättningsperioden föreslogs börja löpa den dag fr. o. m. vilken det nya löneavtalet blir gällande med retroaktiv verkan. Verket föreslog inte någon begränsning av rätten till ersättning. I fråga om slutdag övervägde riks försäkringsverket olika alternativ. För att få en enkel regel valde verket som slutdag utgången av andra månaden efter avtalsmånaden i den mån ny sjukpenninggrundande inkomst inte redan hade fastställts.

Den allmänna tvååriga preskriptionsregel som finns i 20 kap. 5 § AFL avsågs bli tillämplad även på sjukpenningtillägg.

Den föreslagna ersättningen var utformad som ett tillägg och borde därför enligt riks försäkringsverket utgå endast i den mån tillhörande förmåner hade betalats ut under retroaktivperioden.

Det föreslogs att sjukpenningtillägget skulle grundas på skillnaden mellan inkomstnivåerna under retroaktivtiden före och efter avtalet.

Vid ersättningsberäkningen behövdes enligt riks försäkringsverket en del uppgifter från den försäkrade. Behövliga uppgifter om inkomstförhållanden m. m. föreslogs bli lämnade på en särskild blankett och regelmässigt i samband med anmälan om inkomständring.

Enligt verket måste sjukpenningtillägget i stor utsträckning beräknas manuellt hos försäkringskassorna. Efter en utbyggnad av den allmänna försäkringens ADB-resurser skulle det dock kunna bli möjligt att i högre grad göra beräkningen maskinellt.

Slutligen föreslogs det att avdrag för preliminär skatt borde göras med 30 % på ersättning i form av sjukpenningtillägg.

5.3.4 Kostnader

Riks försäkringsverket fann det inte möjligt att exakt beräkna kostnaderna för den föreslagna reformen. Vissa beräkningar gjordes dock.

Med antagande om 5 % i lönepåslag och en retroaktivperiod om sex månader beräknades den allmänna försäkringens kostnader öka med ca 275 milj. kr. efter en större förhandlingsomgång. (Beräkningarna var baserade på 1976 års förhållanden).

Administrationskostnaderna beräknades därvid öka med ca 20 milj. kr.

Om man genom en karensregel undantog alla sjukfall som varar högst

sex dagar skulle administrationskostnaderna enligt verket i stort sett halveras och ersättningskostnaderna minska med ca 10 %.

5.3.5 Remissyttrandena

Riksförsäkringsverkets förslag fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Det framhölls bl. a. från flera håll att administrationen av den föreslagna anordningen skulle komma att dra oproportionerligt stora kostnader, särskilt såvitt gäller den stora mängden korta sjukfall.

6 Avtalsförhandlingar m. m.

Frågan om sjukpenningtillägg vid lönehöjningar med retroaktiv verkan har främst sin betydelse för löntagargrupperna inom SAF/LO-området, eftersom sjuklön saknas för LO:s grupper. Den har dock även betydelse för vissa kommunalt anställda som inte är sjuklöneberättigade.

En kollektiv avtalsuppgörelse inom SAF/LO-området sker oftast på tre nivåer. Den översta nivån, som också kommer först i tiden, utgörs därvid av ett av företrädare för SAF resp. LO träffat avtal (*central överenskommelse*) som innebär en rekommendation att förbundsvisa avtal av visst innehåll skall ingås. I den centrala överenskommelsen finns då även angivet från vilken dag t. ex. löneförhöjningar skall räknas. Nästa nivå utgöres av *förbundsavtal*, som sluts vid olika tider och med olika innehåll inom de skilda avtalsområdena. Slutligen följer därpå *lokala avtal* mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation. Det kan således dröja lång tid efter det att den centrala överenskommelsen träffats till dess ett lokalt avtal ingåtts. Först sedan förhandlingsförloppet i sin helhet avslutats går det att uttala sig om den exakta storleken av den löneförändring som den enskilde arbetstagaren får.

Antalet förbundsavtal beträffande löner och allmänna villkor inom detta område uppgår till ca 600. I de olika förbundsavtalen löses frågorna om retroaktivitet på flera sätt. Oftast sker därvid schablonberäkningar.

På det kommunala området träffar kommunförbunden s. k. rekommendationsöverenskommelser med de kommunalanställdas huvudorganisationer (Kommunaltjänstemannakartellen, Svenska kommunalarbetsareförbundet och SACO/SR-K) samt med ett antal från dessa huvudorganisationer fristående riksorganisationer. På grundval av dessa överenskommelser sluts därefter lokala avtal mellan de kommunala arbetsgivarna och respektive riksorganisation. För att belysa omfattningen av avtalsslutandet kan här nämnas, att det på den kommunala sidan finns ett 30-tal riksorganisationer och att arbetsgivarna utgöres av 284 kommuner, 23 landstingskommuner, drygt 2 000 kyrkoförsamlingar och andra kyrkliga huvudmän samt ett inte obetydligt antal kommunala bolag och andra huvudmän som tillämpar kommunala avtal. Utöver dessa på centrala rekommendationsöverenskommelser grundade avtal förekommer även i stor utsträckning förhandlingar om individuella lönejusteringar vid s. k. lokala varv.

Utfallet av löneförhandlingarna på arbetsmarknaden blir ofta mycket

olika för anställda inom olika branscher och i skilda inkomstlägen. Retroaktivbestämmelserna skiljer sig vanligen från bransch till bransch.

Avtalsåret 1980 kan illustrera tidsperspektivet för de olika förbundsavtalen. Detta år slöts den centrala överenskommelsen mellan SAF och LO den 11 maj. Flertalet av förbundsförhandlingarna avslutades sedan omkring mitten av juni, varvid avtal slöts mellan t. ex. Byggnadsämnesindustrins Arbetsgivareförbund och Fabriksarbetareförbundet den 12 juni samt mellan Biltrafikens Arbetsgivareförbund och Transportarbetareförbundet den 15 juni. Såsom sista förbundsavtalsuppgörelse det året ingicks den 28 augusti avtal mellan Handels Arbetsgivareorganisation och Handelsanställdas förbund rörande anställda inom NK-Åh-lénföretag.

I de centrala överenskommelserna finns, som nämnts, oftast intaget en bestämmelse från vilken tid löneförhöjning skall räknas. Härtill kommer i en del fall särskilda regler om engångsbelopp, vilka är av retroaktiv karaktär. De retroaktivtider som blivit aktuella i de centrala uppgörelserna på SAF/LO-området åren 1977—1981 resp. förekomsten av engångsbelopp framgår av följande uppställning.

År	Datum för SAF/LO uppgörelsen	Löneförhöjning fr. o. m.
1977	26 maj	15 maj
1978	11 mars	Avtalsårets början inom respektive avtalsområde (1 februari, 1 mars eller 1 april)
1979	5 december	1 november jämte engångsbelopp
1980	11 maj	15 april jämte engångsbelopp
1981	2 februari	1 januari

Som framgår av uppställningen är retroaktivtiderna, dvs. tiden från avtalets slutande och den tidigare liggande giltighetsdagen, i de flesta fall relativt korta. Men tiden blir i de flesta fall avsevärt längre om hänsyn tas till när det för den enskilde slutliga avtalet ingåtts, dvs. förbundsavtal eventuellt följt av ett lokalt avtal. Därvid kan, såsom nämnts, också särskilda regler ha överenskommit om hur frågan om retroaktivitet skall lösas.

I *bilaga II:1* ges exempel på tre förbundsavtals villkor år 1980 beträffande övergångsbestämmelser och retroaktivitet för löner m. m.

7 Omfattningen av dem som berörs

Vid mitten av år 1982 var drygt 4,3 milj. försäkrade med förvärvsinkomst inskrivna hos försäkringskassorna. Av dessa hade omkring 4 miljoner inkomst av anställning.

Ungefär 40 procent av landets arbetstagare har sjuklön. Detta gäller för anställda inom den offentliga sektorn och dessutom för tjänstemän inom den privata sektorn.

För dem med statligt reglerad avlöning gäller ett s. k. arbetsgivarinträde, vilket innebär att arbetsgivaren betalar ut sjuklön till den anställde och i gengäld erhåller den sjukpenning som tillkommer arbetstagaren. Arbetsgivarinträdet omfattar även föräldrapenning — dock inte föräldrapenning för tillfällig vård av barn — och särskild föräldrapenning.

Antalet statligt anställda uppgår totalt till omkring 420 000. Icke statligt antällda med statligt reglerade löner uppgår till ca 170 000. Av dessa grupper är sammanlagt ca 550 000 sjuklöneberättigade.

För de allmänna försäkringskassornas anställda gäller ifråga om sjuklön huvudsakligen samma bestämmelser som för de statsanställda. Denna grupp omfattar ca 16 000 årsarbetare.

För kommunal- och landstingsanställda med rätt till sjuklön gäller i korthet följande regler.

För de sjukdagar, då sjukpenning enligt AFL inte utgår, svarar arbetsgivaren för den garanterade sjuklönen. Vad gäller övriga sjukdagar inom sjuklönetiden sker en samordning av den sjukpenning som utbetalas från försäkringskassan och de sjuklöneförmåner som den anställde erhåller från arbetsgivaren. Från dagslönen görs av arbetsgivaren ett s. k. sjukpenningavdrag. För arbetstagare med frånvarolön per kalenderdag sker avdraget per kalenderdag enligt särskild tabell. För arbetstagare med andra löneformer beräknas sjukpenningavdraget på något olika sätt beroende på vilket kollektivavtal som gäller för den anställde. I de kommunala avtalen har det under senare år varit regel att utge särskilda schablonförmåner för retroaktivtiden. Genom att schablonförmånen beräknas utan omräkning av de under retroaktivtiden verkställda samordningsavdragen för sjukpenning har arbetstagarna fått de retroaktiva löneökningarna även för de i retroaktivtiden ingående sjukperioderna. De arbetstagare hos de kommunala arbetsgivarna som berörs av dessa schablonregler uppgick år 1982 till drygt 700 000 personer.

För tjänstemän inom den privata sektorn gäller att den sjuklön som arbetsgivaren skall utge till tjänstemannen beräknas genom att avdrag

görs från lönen på visst angivet sätt. För tjänstemän inom industrin gäller t. ex. att för varje sjukdag, varvid även inräknas arbetsfria vardagar samt sön- och helgdagar, görs ett indexberäknat sjukavdrag utgörande 90 procent av en dagslön, dock för närvarande högst 359 kr. Avdrag skall dock inte göras för dagar för vilka försäkringskassan inte utger sjukpenning. Genom att multiplicera månadslönen med 12,16 och därefter dividera den erhållna produkten med 365 framräknas dagslönen. Liknande regler gäller för tjänstemän inom bankväsendet och försäkringsbranschen. Sammanlagt omfattas ca 450 000 tjänstemän inom den privata sektorn av sjuklöneavtal.

För stora grupper, sammanlagt ca 1,7 milj. arbetstagare, har frågan om retroaktiv kompensation för sjukperioder m. m. således hittills inte utgjort något problem. Av löntagarna saknar emellertid ca 60 procent rätt till retroaktiv kompensation.

8 Skiss till en lösning inom den allmänna försäkringens ram

Av redogörelsen i föregående avsnitt och av *bilaga II:1* framgår att avtalskonstruktionerna när det gäller retroaktiva tillägg är mycket komplicerade. Variationsrikedomen är också stor. De exempel från 1980 års avtalsrörelse som behandlats i det föregående torde få anses som tämligen representativa. Någon tendens att förenkla avtalskonstruktionerna synes inte föreligga. Ej heller torde det kunna förväntas att arbetsmarknadens parter kommer att frångå avtalskonstruktioner med retroaktiva inslag. Avtalen kommer med största sannolikhet även i framtiden att slutas så sent att behov av retroaktiva avtalsvillkor föreligger.

Mot denna bakgrund har kommittén försökt utforma en skiss till lösning, om man skulle vilja lösa ersättningsfrågan för de sjukskrivna inom den allmänna försäkringens ram.

8.1 Berättigade till retroaktivt sjukpenningtillägg

8.1.1 Arbetstagargrupper

I riks-försäkringsverkets år 1977 till regeringen överlämnade promemoria om tillägg till sjukpenning vid retroaktiv lön m. m. (se avsnitt 5.3) föreslogs att sjukpenningtillägg skulle grundas på retroaktivt lönepåslag till följd av

- kollektivavtal mellan centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer (riksavtal eller, om avtalet är regionalt eller lokalt begränsat, distriktsavtal resp. lokal överenskommelse som går utöver riksavtalet) eller
- avtal mellan central arbetstagarorganisation och arbetsgivare, som står utanför arbetsgivarorganisation men ändå genom avtalsförbindelse (s. k. hängavtal) är bunden av riksavtal eller distriktsavtal, eller
- avtal i övrigt mellan lokal arbetstagarorganisation och arbetsgivare/arbetsgivarorganisation vilket tids- och innehållsmässigt anknyter till riksavtal eller distriktsavtal för det aktuella avtalsområdet, eller
- annan löneöverenskommelse i den mån den stämmer överens med ovan nämnt avtal.

Sjukpenningkommittén har i sin skiss till retroaktivt sjukpenningtillägg övervägt att låta rätten till sådant tillägg begränsas på detta sätt.

En sådan begränsning utesluter emellertid fall där ett avtal mellan en

arbetsgivare och en arbetstagare inte är direkt hänförligt till ett kollektivavtal. Fråga uppkommer då om inte även sådana fall bör omfattas av retroaktiv sjukpenning. Det kan givetvis göras gällande att då det är fråga om ett mellan en oorganiserad arbetstagare och arbetsgivare träffat avtal situationen är sådan att någon retroaktivitet inte behövt avtalas, eftersom parterna helt har disponerat över förhandlingen. Är emellertid förhållandet det att parterna i ett sådant avtal har retroaktiva bestämmelser är det dock svårt att motivera att inte även dessa fall bör omfattas av rätten till retroaktiv sjukpenning. Det kan naturligtvis hävdas att missbruksmöjligheter föreligger, dvs. parterna kan komma överens om en viss avtalskonstruktion enbart för att erhålla sjukpenning. Dessa missbruksmöjligheter bör dock inte överdrivas och kan säkerligen genom försäkringskassornas kontroll på ett effektivt sätt motverkas.

Det sagda innebär således att samtliga arbetstagare som har ett avtal med en arbetsgivare vilket innehåller retroaktiva löneökningar bör omfattas av rätten till retroaktiv sjukpenning.

8.1.2 Uppdragstagare

På motsvarande sätt som i avsnitt 8.1.1 torde fall med uppdragsgivare och uppdragstagare böra bedömas. Har det i ett uppdragsavtal avtalats om retroaktiv ersättning torde detta vara att behandla som ett fall av retroaktiv löneökning och således ge rätt till retroaktiv sjukpenning.

8.1.3 Egenföretagare

Grunden för rätten till retroaktiv sjukpenning är ett avtal om retroaktiv lön. Detta utesluter en retroaktiv uppräknings av sjukpenningen för egenföretagare. Något avtal om ersättning kan inte förekomma i dessa fall, eftersom den försäkrade egenföretagaren inte gärna kan ingå avtal med sig själv.

8.1.4 Sjuklöneberättigade arbetstagare

De försäkrade som har sjuklön i en eller annan form måste också beaktas.

Det förhållandet att arbetsgivaren övertagit rätten till den försäkrades sjukpenning och sedan vid sjukdom betalar lön, såsom ju är fallet vid s. k. arbetsgivarinträde, eller att den försäkrade uppstår sjukpenning och arbetsgivaren sedan "fyller ut" ersättningen med lön (kommunala och privata sektorns sjuklöneavtal) innebär naturligtvis inte att rätten till retroaktiv sjukpenning på något sätt skulle vara förlorad. Även i dessa fall tillkommer en sådan rätt den försäkrade, låt vara att han i fall av arbetsgivarinträde har överlåtit den på arbetsgivaren, varvid arbetsgivaren då är berättigad att utfå den retroaktiva ersättningen.

För de statligt anställda, där arbetsgivarinträdet i dag främst förekommer, skulle regleringen av retroaktiversättningen lämpligen kunna göras schablonmässigt i efterhand.

För övriga med sjuklön innebär ju avtalen att den försäkrade själv

uppbär sin sjukpenning. Han skall då vid en konstruktion med retroaktiv sjukpenning uppbära detta tillägg. Det torde också kunna förväntas att arbetsgivarsidan ställer krav på att sjuklöneavtalen inom den kommunala och privata sektorn skall anpassas till en sådan ordning, så att någon dubbelkompensation ej uppstår.

8.2 Ersättningens utformning

I fråga om beräkning av den ersättning som skall utgå som retroaktiv sjukpenning kan flera olika möjligheter övervägas.

Utgångspunkten bör emellertid vara att endast de frånvarodagar under retroaktivperioden för vilka sjukpenning har utgått skall ersättas. En annan förutsättning bör också vara att den ersättning som skall beaktas vid en beräkning är sådan att den allmänt kunnat ingå såsom underlag i en SGI-beräkning, dvs. vara förvärvsarbetsinkomst i form av pengar eller naturaförmåner (se 3 kap. 2 § AFL).

Två huvudalternativ torde kunna övervägas:

1. Ersättningen utgår som en tilläggsutbetalning beräknad på en retroaktiv ändring av SGI.
2. Ersättningen beräknas som ett tillägg till redan utgiven sjukpenning oberoende av SGI.

Vid alternativ ett, dvs. en beräkning baserad på en retroaktiv ändring av SGI, måste beaktas hur man skall förfara med SGI som av någon anledning är för hög eller för låg. Som nämnts innebär reglerna idag att den som försummat att göra inkomstanmälan, som skulle innebära en högre SGI, inte kan få rättelse. SGI ändras inte för förfluten tid. Där emot kan en för högt anmäld SGI leda till att sjukpenning dras in eller nedsättes (3 kap. 17 § c) AFL). Väljer man att beräkna den retroaktiva sjukpenningen med en retroaktiv höjning av SGI som underlag, skulle det te sig egendomligt att inte därvid även beakta att denna från början — genom t. ex. en ursäktlig försumlighet — varit för låg. En försäkrad har t. ex. en SGI registrerad efter en uppgiven månadsinkomst på 5 000 kr. Rätteligen skulle den anmälda månadsinkomsten vara 5 500 kr. Efter löneförhöjning är månadsinkomsten därefter — med verkan från förfluten tid — 6 000 kr. Om hänsyn inte togs till den tidigare felaktigheten, skulle ersättningen under retroaktivperioden och med en retroaktiv höjning av SGI beräknas på 5 500 kr. i månaden (5 000 + 500 kr). Togs, å andra sidan, hänsyn till felaktigheten blir underlaget 6 000 kr (5 500 + 500).

Vid en retroaktiv förändring av SGI måste också hänsyn tas till de delar av denna som inte berörs av löneökningar, dvs. inkomstdelar som hänför sig till andra inkomstkällor. Eftersom detta torde ställa stora krav på utredning hos försäkringskassan, bör alternativet med en retroaktiv ändring av SGI inte väljas i första hand utan den retroaktiva ersättningen bör utformas som ett sjukpenningtillägg.

Sjukpenningtillägg skall utgå för frånvarodagar för vilka det utgått sjukpenning enligt AFL, LAF och YFL, smittbärarersättning, föräldrapenning i samband med barns födelse, föräldrapenning för tillfällig

vård av barn, särskild föräldrapenning, havandeskapspenning, dagpenning till värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga under repetitionsutbildning och till civilförsvarspliktiga.

Det bör inte krävas att den försäkrade är *helt* sjukskriven resp. uppbär hel föräldrapenning. Även t. ex. fall med halv sjukskrivning skall således kunna omfattas av rätten till sjukpenningtillägg.

Undantag bör dock göras i de fall föräldrapenning utgår på garanti-nivå.

Fråga om ersättningsperioden och tilläggets beräkning behandlas i följande avsnitt, liksom vilka överväganden som förekomsten av schablonartade engångsbelopp i avtalen kräver samt huruvida krav på inkomstförlust skall uppställas.

8.3 Ersättningsperioden

Den period för vilken den retroaktiva ersättningen skall utgå (retroaktivperioden) kan beräknas på olika sätt.

Vad först gäller utgångspunkten för denna period är frågan huruvida ikraftträdandedagen eller någon senare tidpunkt skall gälla. Med *ikraftträdandedag* förstås här att avtalet, såvitt gäller den retroaktiva ersättningen, skall gälla från en viss dag. Avtalet som sådant har ingåtts en senare dag, som kan betecknas som *avtalsdagen*. *Utbetalning* av den retroaktiva ersättningen kan ske från en i avtalet bestämd senare tidpunkt. Men denna kan också vara oreglerad i avtalet. Exempel på vilka tidpunkter som kan komma ifråga framgår i övrigt av *bilaga II:1*.

Ett alternativ till att retroaktivperiodens utgångspunkt bör sammanfalla med den dag från vilken den retroaktiva ersättningen skall räknas skulle kunna vara att i stället räkna den dagen med tillägg av 30 dagar, i analogi med att förändringar av SGI inte träder i kraft förrän 30 dagar efter att försäkringskassan fått kännedom härom (3 kap. 5 § AFL). Syftet med denna begränsning är dock speciell och knuten till konstruktionen av SGI (se härom betänkandet Sjukersättningsfrågor s. 205). För att tillgodose ändamålet med en retroaktiv sjukpenning bör utgångspunkten för perioden vara samma som den retroaktiva lönsens ikraftträdandedag.

I fråga om retroaktivperiodens slut finns flera olika möjligheter, dels avtalsdagen, dels dagen när avtalet blir känt eller borde vara känt för den försäkrade, dels dagen för den retroaktiva ersättningens utbetalning och dels någon tidpunkt emellan dessa dagar. Vid bedömningen av alternativen bör beaktas att den regel som väljs inte i för hög grad blir beroende av omständigheter i det enskilda fallet. Dessutom bör den anpassas till den skyldighet som idag finns att senast inom 14 dagar anmäla ändring i inkomstförhållanden till försäkringskassan (3 kap 6 § AFL); ett avtal om löneökning utlöser ju en sådan skyldighet.

Dagen för avtalets ingående är olämplig som slutpunkt för retroaktivperioden. Det torde höra till undantagen att den försäkrade får kännedom om avtalet den dagen. En anknytning till den försäkrades faktiska eller förmodade kännedom om avtalet blir i hög grad beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, liksom fallet är med utbetalnings-

dagen. Denna varierar beroende på vilket lönesystem arbetsgivaren använder sig av.

Slutdagen bör därför vara någon efter avtalets ingående liggande tidpunkt, som dels knyter an till de frister som i dag gäller för ändring av SGI och dels möjliggör för den enskilde att överblicka perioden. Om därvid fristerna 30 och 14 dagar sammantaget väljs, torde kravet på överblickbarhet vara uppfyllt. Slutpunkten för retroaktivperioden skulle således kunna bestämmas till 44 dagar efter avtalets slutande. Detta är emellertid en alltför stel regel och skulle kunna ersättas med en begränsning som hänför sig till kalendermånad. Det skulle innebära utgången av andra månaden efter den under vilken avtalet ingicks.

Retroaktivperioden skulle således börja med dagen för den retroaktiva ersättningens ikraftträdande och sluta med utgången av andra månaden efter den under vilken avtalet slöts. I ett fall där avtalet exempelvis ingås den 1 maj och retroaktivitet skall gälla från och med den 1 november föregående år blir retroaktivperioden således fr. o. m. den 1 november år X1 t. o. m. den 31 juli år X2. Endast sjukfall under denna period skulle komma ifråga för retroaktiv sjukpenning.

För det fall SGI har hunnit ändras under den nu angivna retroaktivperioden blir tidpunkten härför naturligtvis slutpunkt för retroaktiviteten.

Såsom framgår av kap. 6 innebär en kollektiv avtalsuppgörelse oftast att flera avtal ingås efter varandra. Ikraftträdandedagen för de retroaktiva ersättningarna kan därvid vara olika. Det skulle naturligtvis vara möjligt att i de fallen räkna med enbart *en* retroaktivperiod. Utgångspunkten skulle då vara den tidigaste ikraftträdandedagen och slutpunkten bestämmas efter det sista avtalets slutande. Om t. ex. ett förbundsavtal ingås den 1 maj med retroaktivitet räknat fr. o. m. den 1 november föregående år och följs av ett lokalt avtal som ingås den 1 augusti med retroaktivitet från den 1 april, skulle retroaktivperioden räknas fr. o. m. den 1 november år X1 t. o. m. den 31 oktober år X2.

Eftersom skyldighet för den enskilde att anmäla inkomständring föreligger såväl efter avtalet den 1 maj som efter avtalet den 1 augusti och dessa avtal innebär ökning på olika nivåer, innebär det svårigheter att bestämma underlaget för en retroaktiv sjukpenning. I det valda exemplet kan ju en ny SGI gälla fr. o. m. den 15 juni år X2 och därefter ytterligare en ny fr. o. m. den 15 september samma år. Skulle därvid endast en retroaktivperiod gälla, som omslöt hela perioden, fick nivåerna på ersättningarna likväl rekonstrueras av försäkringskassan.

Det skulle underlätta om varje avtal, som medförde retroaktiv ersättning, i detta hänseende behandlades för sig. Det innebär i exemplet att den första perioden skulle räknas fr. o. m. den 1 november X1 t. o. m. den 31 juli X2 och den andra perioden fr. o. m. den 1 april X2 t. o. m. den 31 oktober det året.

Om, som ibland är fallet, två lokalavtal med retroaktivitet sluts, kan ytterligare en retroaktivperiod förekomma.

När det gäller fall med flera avtalsuppgörelser torde det således vara lämpligast att varje avtal, som medför retroaktiv ersättning, behandlas för sig.

På motsvarande sätt bör fall med flera arbetsgivare eller byte av arbetsgivare bedömas så, att retroaktivperioderna beräknas för sig då detta är möjligt. Komplicerade tolkningar torde dock kunna uppstå i fråga om vilket avtal som skall gälla vid byte av arbetsgivare inom olika avtalsområden.

Frågan om bestämmande av retroaktivperioden bör skiljas från frågor om hur sent en framställan om retroaktiv sjukpenning får göras, dvs. när anspråk härom *preskriberas*. Enligt nuvarande bestämmelser förverkas ersättningar som ej lyfts före utgången av andra året efter det varunder beloppet förfallit till betalning (20 kap. 5 § AFL). Någon anledning att i detta sammanhang välja någon annan period torde inte föreligga.

8.4 Engångsbelopp

En svårighet vid tillämpningen av ett retroaktivt sjukpenningtillägg är hur man skall förfara med schablonartade retroaktiversättningar såsom t. ex. engångsbelopp (se *bilaga II:1*). Skall de periodiceras över hela retroaktivperioden eller enbart över delar av denna? I retroaktiva villkor kan t. ex. finnas intaget att en nivå på höjning skall gälla från exempelvis 1.11 och en annan från exempelvis 1.3. Retroaktivperioden antas gälla fr. o. m. 1.11 t. o. m. 31.7, dvs. nio månader. Avtalet ingicks den 1 maj. I avtalet finns intaget ett villkor om engångsbelopp på exempelvis 400 kr.

Skall tillägget per dag räknas enligt följande?

$$\frac{400 \text{ kr} \times 90}{270 \times 100} \quad (\text{periodicerat över hela retroaktivperioden})$$

Eller skall det räknas på detta sätt?

$$\frac{400 \text{ kr} \times 90}{150 \times 100} \quad (\text{periodicerat fr. o. m. 1.3 till periodens slut})$$

En annan möjlighet är:

$$\frac{400 \text{ kr} \times 90}{180 \times 100} \quad (\text{periodicerat över hela tiden 1.11—1.5})$$

Ytterligare en variant kan vara:

$$\frac{400 \text{ kr} \times 90}{60 \times 100} \quad (\text{periodicerat över tiden 1.3—1.5})$$

Slutligen kan naturligtvis periodicering tänkas ske över hela året, dvs. beräkningen görs sålunda:

$$\frac{400 \text{ kr} \times 90}{365 \times 100}$$

Det sistnämnda är emellertid ytterligt förenklat. Det ger inte ett korrekt resultat och leder till en för låg ersättning.

En möjlighet att undvika problemen skulle vara att helt bortse från dessa former av ersättningar.

Ersättningarna ingår emellertid som ett led i en retroaktiv löneökning. I vissa fall innehåller avtalen enbart sådana engångsbelopp som retroaktiversättning. Det skulle därför vara otillfredsställande att helt bortse från dem. Resultatet skulle i så fall kunna bli mycket skiftande beroende på avtalstillhörighet. Detta skulle sannolikt för den enskilde försäkrade te sig egendomligt.

Inget av de beskrivna alternativen när det gäller periodisering av engångsbeloppen saknar nackdelar. Att helt överlämna åt försäkringskassans tjänstemän att från fall till fall avgöra hur periodiseringen bör ske torde inte heller vara lämpligt, eftersom det kan leda till godtycke och därmed stora skillnader i tillämpningen. Det är därför av vikt att en klar regel kan uppställas. Den lämpligaste konstruktionen torde vara att engångsbeloppen skall periodiceras över en period som såsom utgångspunkt har den i avtalet intagna tidigaste ikraftträdandedagen och såsom slutpunkt retroaktivperiodens slut, dvs. det första av de ovan nämnda alternativen.

8.5 Krav på inkomstförlust

Såsom framgått av det föregående bör hänsyn tas till schabloniserade ersättningar, t. ex. engångsbelopp, vid beräkning av sjukpenningtillägg. Därmed aktualiseras frågan huruvida också krav på inkomstförlust skall uppställas för att få rätt till sådant tillägg.

För uppställandet av ett krav på att ersättningen skall ha gått förlorad p. g. a. sjukdom talar det grundläggande syftet med sjukpenningförsäkringen och principen om förbud mot överförsäkring. Mot uppställandet av ett sådant krav talar konstruktionen av SGI. Idag sker nämligen ingen prövning vid utgivande av sjukpenning av att det som ingår som SGI-underlag också gått förlorat vid sjukdom. Vissa naturaförmåner, t. ex. bilförmån, kan tvärtom som regel sägas inte gå förlorade.

Den lämpligaste lösningen synes vara att knyta an till SGI-konstruktionen och inte kräva att inkomstförlust skall föreligga. En sådan lösning ger också den fördelen att man i försäkringskassan slipper göra den mycket svåra bedömningen huruvida förlusten av t. ex. ett engångsbelopp berott på sjukfrånvaro eller annan frånvaro.

Rätt till sjukpenningtillägg skall således föreligga även om den försäkrade inte har haft någon inkomstförlust, t. ex. genom att sjukavdrag inte har gjorts, eller om ett engångsbelopp utbetalats trots sjukfrånvaro.

Denna inställning, att SGI-konstruktionen helt skall tillåtas styra bedömningen av vilken lösning som bör väljas, kan naturligtvis tyckas motsägelsefull, eftersom just bristerna i denna konstruktion är ett argument för retroaktiv sjukpenning överhuvudtaget. Alternativet att pröva inkomstförlusten i varje enskilt fall vore dock sämre.

8.6 Sjukpenningtilläggets beräkning

Vid beräkning av underlaget för retroaktivt sjukpenningtillägg är två alternativ tänkbara.

a) Beräkning sker med hänsyn enbart till skillnaden mellan ny och gammal lön.

b) Beräkning sker med hänsyn enbart till ersättning under retroaktivperioden, oavsett om den framgent gäller som ny lön.

Om alternativ a) väljs innebär det emellertid att underlaget kan bli felaktigt på grund av att den retroaktiva ersättningen inte i alla fall framgår av skillnaden mellan ny och gammal lön. Detta framgår av exemplen på avtalens utformning i *bilaga II:1*.

Endast i det fall då t. ex. en månadslön som före avtalsdagen är 5 000 kr efter avtalet skall utgå med 5 500 kr från någon före avtalet liggande tidpunkt går det att välja detta alternativ. Beräkningen skulle därvid kunna göras efter följande formel.

$$\frac{\text{Skillnaden i månadslön} \times 12}{365}$$

Tillägget per hel sjukpenningdag blir därefter 90 procent av detta belopp.

För att få ett korrekt underlag måste ersättningshöjningen under retroaktivperioden, dvs. alternativ b), utrönas. Vad som således skall beräknas är den sammanlagda retroaktiva ersättning som *skulle ha* utgått till den försäkrade för det fall han *inte* varit frånvarande under retroaktivtiden. I beräkningsunderlaget kan då även ingå uppskattat belopp av höjd prestationslön som t. ex. ackord och provision. Som framgått av redogörelsen i avsnittet 8.4 skall även engångsbeloppen ingå.

Vid ett antagande av en retroaktivperiod på t. ex. 3 månader och en inkomstökning enligt avtalet under samma tid på sammanlagt 500 kr skulle uträkningen göras enligt följande formel.

$$\frac{500 \text{ kr} \times 90}{90 \times 100}$$

Detta skulle utgöra ett helt sjukpenningtilläggs storlek per dag för retroaktivperioden. Hänsyn har därvid inte tagits till huruvida de 500 kr uppburits under sjukperioden eller ej. För det fall halv dag ersättning utgått under retroaktivperioden blir sjukpenningtillägget per dag naturligtvis enbart hälften av fullt belopp.

Det bör framhållas att det kan vara förenat med mycket stora svårigheter att med ledning av avtalen räkna fram storleken av retroaktiver ersättningen. Detta framgår av exemplen i *bilaga II:2*. De antaganden som gjorts i de i bilaga II:2 beskrivna fallen har begränsats till vad som kan utläsas ur den centrala överenskommelsen och resp. förbundsavtal. Några antaganden om t. ex. innehållet i lokala avtal rörande retroaktivitet har inte gjorts. Det kan emellertid förmodas att variationsrikedomen beträffande tidpunkter och villkor där är mycket stora inom varje bransch, liksom förhållandet är beträffande rent individuella lönetillägg

knutna till t. ex. ackordsprestationer. I de lokala avtalen förekommer även villkor som är knutna till den enskilde och hänförliga till t. ex. dennes ålder, utbildning eller befattning i företaget.

Det bör även framhållas att det lönebesked som den enskilde får och där de retroaktiva ersättningarna finns upptagna oftast är framtaget med hjälp av ADB. Det innebär bl. a. att sjukfrånvaroadrag som gjorts för sjukdom under retroaktivitetsperioden inte alltid finns med beroende på den eftersläpning som normalt följer i och med ADB-hantering; lön som utbetalas i t. ex. slutet av juni månad innehåller kanske endast avdrag gjorda fram till någon tidpunkt i maj månad ("brytpunkten" för den information som beaktas i en månadscykel). Vidare är ADB-behandlade lönebesked oftast kodsatta, vilket gör det svårt för den enskilde att utläsa vad olika poster och belopp hänför sig till. Slutligen kan naturligtvis, vid t. ex. ett på ett förbundsavtal följande lokalt avtal, utbetalning av de retroaktiva beloppen ske vid olika tidpunkter, varför ur ett första lönebesked med en ny lön inte allt kan utläsas om de retroaktiva ersättningarna.

Mot bakgrund härav kan antas att en jämförelse mellan olika lönebesked för en arbetstagare inte är tillräckligt för att kontrollera inkomstförhållanden under retroaktivtiden före och efter ett eller flera nya avtals ikraftträdande, detta särskilt som inkomsten ju även kunnat påverkas av andra förhållanden under perioden såsom t. ex. förändring i arbetsuppgifter eller annan ledighet än sjukdom.

Om inte avtalsparterna framgent väljer former för de retroaktiva tilläggen, som kan hanteras maskinellt av försäkringskassorna, så nödgas kassorna därför i hög grad behandla retroaktivtilläggen manuellt. Detta kan för dem innebära en personell anspänning vid tidpunkter, vilka i regel inte kan bestämmas i förväg, och föranleda administrativa kostnader som blir svåra att förutse.

De avtalsområden som exemplifierats ovan omfattar mer än hälften av de LO:s medlemmar som inte har sjuklön.

8.7 Begränsningsregler

I en ordning med retroaktiv sjukpenning kan övervägas någon form av begränsningsregler. Behovet härav blir påtagligt om systemet i övrigt är komplicerat. Genom en begränsning kan antalet fall som kräver handläggning minskas.

Begränsningarna bör ta sikte på att avgränsa de sjukpenningdagar inom retroaktivperioden som kan komma ifråga för ett sjukpenningtilllägg.

Begränsningen kan antingen göras så, att endast sjukfall av en viss varaktighet beaktas, dvs. en karensregel. En annan möjlighet är att endast utge ersättning sedan ett visst antal sjukpenningdagar förbrukats under perioden. En kombination av dessa två är också möjlig.

Behovet av ersättning torde vara stort i fall med lång frånvaro. Väljer man emellertid en karensregel, skulle försäkrade med återkommande flera korta sjukfall drabbas. De skulle kanske aldrig kvalificera sig för

ersättning. Eftersom behovet för dem emellertid får anses lika stort, bör en karensregel inte väljas.

En begränsning som innebär att ett visst antal sjukpenningdagar sammanlagt under perioden måste ha förelegat förefaller därför lämpligare. Denna regel bör dock inte utformas såsom en återgångsregel, dvs. sedan det valda antalet uppnåtts utgår ersättning fr. o. m. första dagen. En sådan regel kan få ogynnsamma styrningseffekter och tendera att förlänga sjukfallen. Ersättningen bör istället utges fr. o. m. den sjukpenningdag som infaller efter den valda gränsen.

I fråga om de administrativa konsekvenserna liksom kostnadseffekter av olika begränsningsalternativ hänvisas till avsnitt 8.9.

8.8 Anhängiggörande och utbetalning

När det gäller anhängiggörande av frågan om utbetalning av retroaktivt sjukpenningtillägg torde det lämpligaste vara att kräva något slags ansökningsförfarande. Det ligger då närmast till hands att den enskilde försäkrade ansöker om sjukpenningtillägg. Han har själv bäst kännedom om sina avtalsförhållanden och sin frånvaro. Att ålägga den försäkrades arbetsgivare att göra ansökan för den försäkrades räkning bör av flera skäl inte komma i fråga. Dels har man ingen garanti för att sådan ansökan görs på rätt sätt och inom rätt tid och dels skulle det innebära en stor administrativ belastning på arbetsgivarna.

En ordning där den försäkrade själv ansöker om utfående av sjukpenningtillägg kräver att vissa uppgifter lämnas till försäkringskassan i samband med att ansökan görs. Den lämpligaste ordningen torde därför vara att ansökan görs på en särskild blankett.

De uppgifter som därvid skulle behöva lämnas är följande:

- personuppgifter
- avtalsuppgörelse (central-, förbunds- eller lokalavtal)
- fackförbund
- tidpunkt för avtalsuppgörelsen
- tidpunkt fr. o. m. vilken det nya avtalet gäller
- om flera retroaktivitetsperioder föreligger, uppgift om dessa
- anställningstid hos arbetsgivaren under retroaktivperioden
- arbetsgivarens namn, adress och telefonnummer
- inkomstförhållanden under retroaktivtiden, dvs. uppgift om vilka retroaktiva ersättningar som skulle ha uppburits om ingen frånvaro hade förelegat, fördelade på olika ersättningslag
- önskat utbetalningsätt.

Uppgift om antalet sjukpenningdagar torde inte behöva lämnas. Riksförsäkringsverket torde nämligen under år 1984 komma att införa ett sjukfallshistorikregister där uppgifter om sjukfrånvaron kommer att finnas tillgängliga.

De komplicerade retroaktivlönebestämmelser som föreligger torde göra det mycket svårt för den försäkrade att rätt ange sina inkomstförhållanden under retroaktivlöneperioden. Det får därför förutsättas att fackföreningsrepresentanterna på arbetsplatserna biträder de anställda

vid upprättandet av ansökningar om sjukpenningtillägg. Fackföreningarna bör dessutom så snart nya kollektivavtal slutits upplysa de anställda om detta förhållande och påpeka vikten av att ansökan om sjukpenningtillägg göres.

Från arbetsgivarsidan skall upplysningar också kunna lämnas. Något krav på intyg från arbetsgivaren om den anställdes retroaktivlöneförhållanden eller frånvaro under retroaktivlöneperioden torde inte böra krävas.

Något krav på att ansökan om sjukpenningtillägg skall göras samtidigt med anmälan om ny SGI bör inte uppställas. Däremot kan det vara lämpligt att i ansökningsblanketten om sjukpenningtillägg ange att den försäkrade bör göra anmälan om SGI-ändring.

Avtalens svårtolkade bestämmelser vad gäller retroaktiversättningar torde göra det svårt för den försäkrade att rätt räkna ut det belopp som skulle ha utgått om han inte varit frånvarande från arbetet, dvs. beräkningsunderlaget för sjukpenningtillägg. Det torde därför kunna antas att försäkringskassan i merparten av dessa ärenden blir nödgad att ta kontakt med den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller fackföreningsrepresentant för utredning och kontroll av lämnade uppgifter.

I vissa fall torde det bli nödvändigt för försäkringskassan att tolka kollektivavtal.

Utbetalning av sjukpenningtillägg bör göras på samma sätt som sjukpenningutbetalningar i övrigt.

På beloppet skall skatteavdrag göras. Det kan därvid diskuteras hur sådant skatteavdrag skall vara utformat. Avdrag för preliminär A-skatt kan antingen göras på beloppet med 30 procent, dvs. som för engångserättning då årsinkomsten inte är känd, eller efter andra grunder.

Av administrativa skäl kan en nedre beloppsgräns övervägas. Den administrativa kostnaden för utbetalning av mindre belopp blir eljest oproportionerligt hög. Inom sjukpenningförsäkringen i övrigt finns emellertid inte någon sådan begränsningsregel. Dessutom torde införandet av någon av de begränsningsregler som diskuterats i avsnittet 8.7 medföra att ytterligare sådana regler ej är erforderliga.

8.9 Kostnader och administration

8.9.1 Kostnader

Exakta beräkningar av försäkringens kostnader för sjukpenningtillägg är inte möjliga att göra. Beräkningarna blir beroende av dels löneförhandlingarnas förlopp och det lönemässiga utfallet, dels den framtida sjukfrånvaroutvecklingen.

Vissa beräkningar har emellertid gjorts. Dessa finns intagna i en *bilaga II:3*.

Beräkningarna visar att med ett antagande om fem procents lönepåslag och sex månaders retroaktivitet skulle försäkringens kostnader öka med ca 470 milj. kr. De administrativa kostnaderna är här inte medräknade.

Med ett antagande om två procents lönepåslag och sex månaders retroaktivitet ökar kostnaderna med ca 185 milj. kr. Även här tillkommer administrationskostnader.

Beräkningar har även gjorts för olika alternativ med begränsningsregler. Med ett antagande om att sjukpenningtillägg inte utgår förrän sammanlagt tio sjukpenningdagar förbrukats, dvs. fr. o. m. elfte sjukpenningdagen, så skulle utgifterna vid fem procents löneökning och sex månaders retroaktivitet öka med ca 375 milj. kr. Vid två procents löneökning skulle utgifterna med i övrigt samma antaganden öka med ca 150 milj. kr.

Eftersom avgifter för försäkringen uttas på den i följd av avtalet högre lönesumman, som inkluderar eventuella retroaktiva ersättningar, skulle det kunna hävdas att utgiftsökningarna inte medför en motsvarande kostnadsökning. Utgifterna har till största delen täckts av avgiftsintäkter.

Jämförelse kan också göras med de fall då SGI höjs på grund av en löneökning i ett avtal som skett i så god tid att några retroaktiva inslag inte behövts.

Införs regler som skulle ge rätt till sjukpenningtillägg innebär detta emellertid faktiskt att försäkringens kostnader ökar jämfört med det nuvarande regelsystemet, oavsett att man kan påstå att avgiftsuttaget i dagens system måhända innebär ett överuttag. Denna fråga diskuteras ytterligare i kap. 9, Samlad bedömning.

8.9.2 Administration

Den i de föregående avsnitten presenterade skissen till retroaktivt sjukpenningtillägg kommer med stor sannolikhet att bli administrativt svårhanterlig för försäkringskassorna.

Utformningen av avtalsuppgörelserna på arbetsmarknaden gör det mycket komplicerat att beräkna den retroaktiva lönen och därmed även ett retroaktivt sjukpenningtillägg. Tolkningen av avtalens retroaktivregler och bestämmandet av vad som i det enskilda fallet skall ingå vid beräkningen av sjukpenningtillägget är åtgärder som måste ske manuellt. Beträffande sjukfallsregisteringen har det från riksförsäkringsverket inhämtats att man under år 1984 kommer att införa ett ADB-baserat sjukfallshistorikregister. När ett sådant register har införts kan uträkningen av sjukpenningdagarna göras maskinellt. Den slutliga uträkningen av ett sjukpenningtillägg kan sedan göras med hjälp av ADB.

Betydande delar av förfarandet måste som nämnts likväl ske manuellt. De åtgärder det då är fråga om torde inte kunna anförtros åt personal på försäkringskassorna som saknar ingående utbildning i beräkning av sjukpenningtillägg. Det innebär att extrapersonal utan sådan utbildning inte kan anlitas vid de tider på året då huvuddelen av ansökningarna inkommer.

Riksförsäkringsverket har gjort vissa administrativa beräkningar, se *bilaga II:4*. Beräkningarna har gjorts även för alternativ med begränsningsregler. Under antagande av *en* retroaktivutbetalning per arbetsta-

gare och år så uppgår de administrativa kostnaderna vid en sexmånaders retroaktivtid till ca 168 milj. kr.

Under motsvarande antaganden men med en begränsningsregel om tio dagar nedbringas de administrativa kostnaderna till ca 37 milj. kr.

Till dessa kostnader kommer den administrativa kostnaden för avslagsärenden och för avräkning i fall med arbetsgivarinträde.

Som ovan nämnts baseras beräkningarna på *en* retroaktivutbetalning per person och år. De administrativa kostnaderna fördubblas således om ytterligare en retroaktivutbetalning skall göras under året, t. ex. efter lokala förhandlingar.

För arbetsgivarnas del gäller att ett införande av retroaktivt sjukpenningtillägg skulle komma att medföra nya personaladministrativa uppgifter. En svårighet i detta sammanhang med t. ex. en begränsningsregel är att arbetsgivarnas datasystem vanligen inte är uppbyggda så, att bevakning och hopsummering av den anställdes frånvarodagar är möjlig i den utsträckning som skulle erfordras.

8.10 Sammanfattning av skiss till retroaktivt sjukpenningtillägg

Den ovan redovisade skissen till retroaktivt sjukpenningtillägg kan sammanfattas enligt följande.

1. Sjukpenningtillägg skall utgå som ett tillägg till sjukpenning och inte i form av någon retroaktiv omräkning av SGI.

2. Rätten skall omfatta alla försäkrade löntagare, dvs. även dem som omfattas av sjuklön.

3. I fall med arbetsgivarinträde skall rätten till sjukpenningtillägg tillkomma arbetsgivaren. Det får förutsättas att någon schabloniserad metod för utbetalning av sådana tillägg kan användas.

4. Retroaktivperioden skall börja med dagen för den retroaktiva ersättningens ikraftträdande och sluta med utgången av andra månaden efter den under vilken avtalet slöts. För det fall SGI har hunnit ändras under den nu angivna perioden blir tidpunkten härför slutpunkt.

5. Varje avtal, som medför retroaktiv ersättning, skall behandlas för sig, dvs. ha sin egen retroaktivperiod.

6. Sjukpenningtillägg skall utgå för frånvarodagar för vilka det utgått sjukpenning, smittbärarersättning, föräldrapenning i samband med barns födelse, föräldrapenning för tillfällig vård av barn, särskild föräldrapenning, havandeskapspenning, dagpenning till värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga under repetitionsutbildning och till civilförsvarspliktiga.

7. Rätt till sjukpenningtillägg föreligger även om den försäkrade inte haft någon inkomstförlust, t. ex. genom att sjukavdrag inte har gjorts, eller att engångsbelopp utbetalts trots sjukfrånvaro.

8. Sjukpenningtillägget beräknas på den retroaktiva ersättning som den försäkrade skulle ha erhållit om han inte haft någon frånvaro under retroaktivtiden (dvs. även ett uppskattat belopp av höjd prestationslön som t. ex. ackord och provision skall ingå).

9. S. k. engångsbelopp skall ingå i beräkningsunderlaget även om det inte har gått förlorat.

10. Engångsbeloppet skall periodiceras över en period som såsom utgångspunkt har den i avtalet intagna tidigaste ikraftträdandedagen och såsom slutpunkt retroaktivperiodens slut.

11. Det åligger den försäkrade att ansöka om sjukpenningtillägg. Något krav på intyg från arbetsgivaren om den anställdes retroaktivlöneförhållanden bör inte ställas upp.

12. Ansökan skall göras på särskild blankett. De uppgifter som därvid skall lämnas är följande.

- personuppgifter
- avtalsuppgörelse (central-, förbunds- eller lokalavtal)
- fackförbund
- tidpunkt för avtalsuppgörelsen
- tidpunkt fr. o. m. vilken det nya avtalet gäller
- om flera retroaktivitetsperioder föreligger, uppgift om dessa
- anställningstid hos arbetsgivaren under retroaktivperioden
- arbetsgivarens namn, adress och telefonnummer
- inkomstförhållanden under retroaktivtiden, dvs. uppgift om vilka retroaktiva ersättningar som skulle ha uppburits om ingen frånvaro hade förelegat, fördelade på olika ersättningslag
- önskat utbetalningssätt.

13. Begränsningsregler kan övervägas. Begränsningen bör då lämpligen göras så, att ersättning skall utgå först sedan ett visst antal sjukpenningdagar förbrukats.

14. Någon nedre beloppsgräns skall inte finnas.

9 Samlad bedömning

Det nuvarande sättet att beräkna sjukpenning för löntagare ger inte utrymme för kompensation för retroaktiva löneökningar. Kommittén har prövat möjligheten att införa en sådan ordning inom den allmänna försäkringens ram utan att göra alltför stora ingrepp i den nuvarande SGI-konstruktionen. Det som därvid prövats är en ordning med ett i efterhand utgående sjukpenningtillägg i de fall löneavtal inte kunnat slutas i sådan tid, att retroaktiva belopp blivit obehövliga i avtalen.

Den skiss som kommittén utarbetat visar att ett sådant ersättningssystem skulle bli mycket komplicerat. Anledningen härtill är att det för sjukpenningtilläggets beräkning är nödvändigt att ta hänsyn till de mångskiftande löneavtal som förekommer på arbetsmarknaden och den variation av villkor för retroaktiviteten som intagits däri. Kommittén, som strävat efter att finna enkla och schablonartade lösningar, har bedömt att avtalen även framdeles kan komma att vara mycket komplicerade och att någon egentlig anpassning till den allmänna försäkringens behov i förevarande hänseende inte torde vara att räkna med.

Kommittén anser inte att man helt kan överlämna åt försäkringsadministrationen att vid en framtida eventuell tillämpning söka finna de rätta tekniska lösningarna på konstruktionen med sjukpenningtillägg. Kommittén har därför ingående redovisat de möjligheter som då stått till buds och angivit de alternativ som förefallit minst komplicerade.

Den utarbetade skissen förutsätter att försäkringskassornas administration tillföres betydande resurser. En komplikation i detta hänseende är att den administrativa belastningen inte blir jämnt fördelad över året utan kommer att vara koncentrerad i anslutning till tidpunkterna för de kollektiva löneavtalens slutande. Handläggningen av ett eventuellt sjukpenningtillägg torde vidare kräva stora kunskaper hos försäkringskassornas befattningshavare, varför de arbetstoppar som kan förutses inte enbart skulle kunna bemästras genom anlitande av extra personal eller omprioriteringar inom den nuvarande ramen.

Det har i diskussionen kring införandet av ett retroaktivt sjukpenningtillägg hävdats, att de utgiftsökningar detta leder till inte innebär några verkliga kostnadsökningar för den allmänna sjukförsäkringen eftersom utgifterna till större delen täcks av inlutna avgifter och att man hypotetiskt kan tänka sig en situation, där retroaktiva löneökningar inte förekommer och där den försäkrade således får sin nya lön registrerad som SGI. Avtalen har med andra ord slutits i så god tid att några retroaktiva

inslag inte varit behövliga. Ett sådant synsätt innebär således att det i dagens system finns ett överuttag på avgiftssidan. Den framlagda skissen innebär emellertid i realiteten en förbättring av sjukförsäkringsförmåner för vissa grupper försäkrade vilket leder till ökade utgifter för den allmänna sjukförsäkringen, något som i sin tur inte låter sig förena med de av regeringen utfärdade besparingsdirektiven.

Endast under förutsättning att en kostnadskrävande reform kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar eller omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet kan reformen förordas. Några sådana motsvarande besparingar har kommittén inte funnit det möjligt att föreslå.

Mot bakgrund härav finner kommittén vid en samlad bedömning att det inte är möjligt att förorda ett införande av ett retroaktivt sjukpenningtillägg. Kommittén vill dock uttrycka sin förståelse för att ett krav på lösning av frågan framställs från vissa grupper löntagare samt understryka det i och för sig rättmätiga i ett sådant krav.

Det är enligt kommitténs mening vidare önskvärt att de avtalslutande parterna på arbetsmarknaden i framtiden beaktar denna fråga och att avtalen så långt möjligt utformas så, att eventuella retroaktiva ersättningar tillfaller även dem som varit frånvarande på grund av sjukdom under någon del av retroaktivtiden.

Kommittén anser således att frågan kan böra prövas på nytt, sedan de ekonomiska förutsättningarna härför förbättrats och ytterligare erfarenheter från arbetsmarknaden av hithörande problem kunnat vinnas.

Bilaga II:1 Exempel på retroaktivitetsbestämmelser på förbunds nivå

1 Inledning

I det följande ges exempel på tre förbundsavtals villkor år 1980 rörande övergångsbestämmelser och retroaktivitet för löner m. m.

År 1980 slöts den centrala överenskommelsen mellan SAF och LO den 11 maj, varvid angavs att löneförhöjningar skulle beräknas fr. o. m. den 15 april. Därjämte innehöll avtalet en bestämmelse om engångsbelopp av följande lydelse.

Arbetare, som var anställd den 31 maj 1980 vid företaget, skall erhålla engångsbelopp om 320 kronor under förutsättning att han under tiden fr. o. m. den 1 mars och t. o. m. den 30 april 1980 fullgjort arbete under minst 160 timmar hos samma företag. Som fullgjort arbete tillgodoräknas dels faktiskt utfört arbete (inkl. övertid), dels 8 timmar per arbetsdag, under vilken semesterledighet med semesterlön åtnjuts.

Arbetare, som var anställd den 31 maj 1980 vid företaget, skall erhålla engångsbelopp om 160 kronor under förutsättning att han under tiden fr. o. m. den 1 mars och t. o. m. den 30 april 1980 fullgjort arbete under minst 80 men ej 160 timmar hos samma företag. Som fullgjort arbete tillgodoräknas dels faktiskt utfört arbete (inkl. övertid), dels 4 timmar per arbetsdag, under vilken semesterledighet med semesterlön åtnjuts.

Engångsbelopp skall utbetalas senast den 1 juli 1980 om tekniska hinder härför inte föreligger.

Förbundsparterna överenskommer om hur och när utbetalningen av engångsbelopp skall ske och om de bestämmelser i övrigt som kan erfordras.

1.1 Kollektivavtal mellan Byggförbundet och Svenska Byggnadsarbetarförbundet

Efter det centrala avtalet år 1980 ingicks den 6 juni förbundsavtal mellan parterna inom byggnadsbranschen. I detta avtal fanns angivet, att bl. a. ändring beträffande lön för företag som tillämpar bygglönen (varmed förstås utbetalning genom bank eller post) skulle gälla fr. o. m. den löneperiod som började den 2 juni 1980 för företag som hade avlöningsdag som inföll i *jämn* vecka och den 9 juni för dem där avlöningsdagen inföll i *udda* vecka. För företag som betalade ut lön på annat sätt gällde den nya lönen fr. o. m. den 1 juni.

I fråga om *retroaktivitet* innehöll avtalet följande bestämmelser.

1. Retroaktivt ersättningsbelopp om 105 öre per arbetad timme utgår fr. o. m. den löneperiod som började den 3 april t. o. m. den period som avslutas den 1 juni för dem med bygglön i *jämn* vecka och för tiden 14 april t. o. m. 8 juni för dem med avlöning i *udda* vecka. För dem som inte har bygglön skall det retroaktiva beloppet gälla för perioden fr. o. m. den 15 april t. o. m. den 31 maj 1980.

2. Engångsbelopp (jfr den centrala överenskommelsen) om 320 kr. eller 160 kr. utgår enligt följande villkor till arbetare i olika företag.

a) Arbetare i företag med bygglön

som var anställd under den löneperiod, som började torsdagen den 15 maj 1980, då företagets ordinarie avlöningsdag infaller i *jämn* vecka eller

som var anställd under den löneperiod, som började fredagen den 23 maj 1980, då företagets ordinarie avlöningsdag infaller i *udda* vecka.

b) Arbetare i övriga företag, som var anställd den 31 maj 1980.

c) Arbetaren skall ha fullgjort arbete hos detta företag under *nedan angivna tidsperiod* med minst 160 timmar för att vara berättigad till ett engångsbelopp om 320 kr. och med minst 80, men ej 160 timmar för att vara berättigad till ett engångsbelopp om 160 kr. *Tidsperioden* omfattar

i) för företag med bygglön

den löneperiod, som började måndagen den 25 februari t. o. m. den löneperiod, som avslutades söndagen den 4 maj 1980, då företagets ordinarie avlöningsdag infaller i *jämn* vecka eller

den löneperiod, som började måndagen den 3 mars t. o. m. den löneperiod, som avslutades torsdagen den 8 maj 1980, då företagets ordinarie avlöningsdag infaller i *udda* vecka.

Till den under denna period registerade tiden lägges 20 timmar före fastställande av den förmånsgrundande tiden.

ii) för övriga företag

den 1 mars t. o. m. den 30 april 1980.

Som synes avvek förbundsavtalet i en del detaljer från den centrala överenskommelsen. Dessutom fanns stipulerat vad som skall räknas såsom "fullgjort arbete".

Förutom ovan angivna retroaktivitetsbestämmelser fanns även dels villkor rörande t. ex. övergångsbestämmelser för löneändring vid ackord dels ock andra särskilda tillägg med retroaktiva inslag rörande bl. a. semesterlönens beräkning.

I fråga om de under punkterna 1 och 2 upptagna retroaktiva beloppen fanns angivet att utbetalning skall ske vissa angivna dagar resp. fr. o. m. den 25 juni t. o. m. 2 juli, beroende på vilken avlöningsform som tillämpas vid företaget.

1.2 Kollektivavtal mellan Sveriges Verkstadsförening och Svenska Metallindustriarbetareförbundet

Förbundsavtalet inom verkstadsindustrin för år 1980 slöts den 3 juni.

I avtalet angavs att de generella löneökningarna skulle tillämpas fr. o. m. den löneperiod som börjar närmast efter den 22 juni. Från samma tidpunkt skulle även fördelas en s. k. utjämningspott, vilken skulle uträknas på i avtalet angivet sätt och slutligt fördelas efter lokala avtal mellan företaget och verkstadsklubben.

I fråga om retroaktivitet och utbetalning innehöll avtalet följande bestämmelser.

Generella lönetillägg

Från och med den 1 november 1979 t. o. m. den löneperiod som innehåller den 22 juni 1980 skall utgå ett belopp av 15 öre per timme.

Fr. o. m. den 15 april 1980 t. o. m. den avlöningsperiod som innehåller den 22 juni 1980 skall utgå ett belopp av 78 öre per timme.

Retroaktiv ersättning utbetalas så snart ske kan, dock senast vid det avlönings-tillfälle som avser den löneperiod som innehåller den 22 juni 1980.

Ackord som pågår vid ingången av den avlöningsperiod som börjar närmast efter den 22 juni 1980 må tillämpas oförändrat till dess omräkning skett eller ackordet slutförts. Ackordssumman för sådana höjs från och med den avlöningsperiod som börjar närmast efter den 22 juni 1980 med under punkt 1¹ angiven procent. Senast den 15 september 1980 skall omräkning ha skett av ackord, som icke dessförinnan slutförts.

Utjämningspottar

För tiden fr. o. m. den 15 april 1980 t. o. m. den avlöningsperiod som innehåller den 22 juni 1980 utbetalas till varje av pottfördelningen berörd arbetare, ett belopp som motsvarar vad som skulle ha utgått om pottfördelningen tillämpats under denna period. De retroaktiva beloppen utbetalas så snart ske kan.

Därjämte skulle enligt avtalet engångsbelopp utges i en omfattning som helt motsvarade den centrala överenskommelsens villkor.

1.3 Kollektivavtal mellan Handelns Arbetsgivareorganisation Centrala gruppen och Handelsanställdas Förbund

1980 års förbundsavtal på handelns område ingicks den 28 maj.

Av avtalet framgår att de nya lönerna skulle gälla fr. o. m. den 1 maj.

Något avtal om retroaktivitet i övrigt fanns inte, fränsett att det i fråga om engångsbelopp för dem som var anställda den 31 maj hänvisades till de förutsättningar som fanns angivna i den centrala överenskommelsen.

¹ Syftar på en i avtalet in-tagen punkt, vari angivits bl. a. att procenttalet skall framräknas med ledning av statistik från andra kvartalet 1979.

Bilaga II:2 Exempel på retroaktivitetens effekter i några antagna sjukfall

1 Inledning

Mot bakgrund av de exempel på 1980 års förbundsavtal som givits i bilaga II:1 skall några antagna fall med försäkrade inom respektive avtalsområde anges i det följande. Fallen beskrivs med antagande av att den försäkrade varit sjukskriven olika perioder under den tid som berörs av retroaktivitetsbestämmelserna inom respektive bransch.

1.1 Försäkrade inom byggbranschen

Den försäkrade antas i det följande arbeta 40 timmar per vecka och få sin lön slutligt reglerad genom förbundsavtalet, dvs. lokalt avtal föreligger inte. Han uppbär bygglön med avlöningsdag i jämn vecka.

Fall 1

Byggnadsarbetaren är sjukskriven fr. o. m. den 15 april t. o. m. den 15 maj 1980. Denna period omfattar antagna 160 timmar, vilka han eljest skulle ha arbetat. Löneavdrag sker för motsvarande tid.

I stället uppbärs sjukpenning för denna tid med visst belopp.

De retroaktiva delar före sjukperioden som utgår till den sjuke men som inte finns med i SGI-underlaget är följande.

a) Om, som i detta fall, bygglön uppbärs i *jämn* vecka utgår för tiden 3 april till 15 april retroaktiv ersättning med 1 kr. 5 öre för arbetad timma. Beloppet kan antas uppgå till 50 kr. 40 öre (6 dagar \times 8 timmar \times 1 kr. 5 öre).

Uppbärs i stället bygglön i *udda* vecka uppgår den retroaktiva ersättningen till 8 kr. 40 öre (1 dag \times 8 timmar \times 1 kr. 5 öre).

Hade inte bygglön tillämpats, hade ingen retroaktiv ersättning utgått, eftersom begynnelse dagen sammanfaller med sjukperiodens första dag.

b) Engångsbelopp på 320 kr. utgår, eftersom arbete på minst 160 timmar antas ha fullgjorts under tiden 23 februari—14 april (resp. 1 eller 3 mars—14 april för dem med annan avlöning).

Det *sammanlagda* retroaktiva belopp som kunnat ingå i SGI och som skolat utges för en arbetare med bygglön med full arbetstid vid en löneutbetalning den 25 juni är *dels* generell lön tiden 3 april—1 juni (37

dagar \times 8 timmar = 296 timmar) med 310 kr. 80 öre (296×1 kr. 5 öre), dels 320 kr. eller sammanlagt 630 kr. 80 öre.

Inkomstförlusten i fråga om retroaktiv ersättning för den i fallet avsedde byggnadsarbetaren som har bygglön och avlöning i jämn vecka uppgår således till förlusten av den generella retroaktiva ersättningen för perioden 15 april—15 maj, dvs. 160 timmar à 1 kr. 5 öre, eller sammanlagt 168 kr.

Hänsyn har i fallet inte tagits till eventuell förlust av påslag på ackord som enligt avtalet också skulle utgå retroaktivt i viss omfattning, eftersom antaganden här skulle få göras i alltför stor omfattning.

Den rättsliga effekten av dessa retroaktiva ersättningar inträdde den 6 juni 1980, dvs. dagen för förbundsavtalet. Arbetstagarnas kunskap härom får förutsättas ha vunnits någon gång fr. o. m. denna dag till dess löneutbetalning sker i slutet av juni eller början av juli.

Fall 2

Sjukskrivning föreligger fr. o. m. 1 mars t. o. m. 15 juni. I förhållande till fall 1 inträder den förändringen, att den reella förlusten av den generella retroaktiva ersättningen naturligtvis blir större, men också att engångsbeloppet går förlorat, eftersom villkoren för utfående av detta inte är uppfyllda.

Den sammanlagda summan av vad som i fråga om retroaktiva ersättningar kunnat ingå i SGI är naturligtvis lika med den i fall 1 angivna, dvs. 630 kr. 80 öre.

Eftersom sjukfallet sträcker sig över den 2 juni måste emellertid följande också beaktas.

Fr. o. m. den avlöningsperiod som börjar den 2 juni skall det nya avtalets löner tillämpas. Det innebär, vid löneutbetalning den 25 juni, att även lön som hänförs sig till perioden 2—6 juni är retroaktiv lön; avtalet ingicks den 6 juni men skall gälla redan fr. o. m. den 2 juni.

Det finns således i detta fall strängt taget *tre* olika retroaktiva lönebelopp:

1. Retroaktivt ersättningsbelopp för perioden 3 april—1 juni.
2. Den nya avtalade lönen fr. o. m. 2 juni—t. o. m. 5 juni.
3. Engångsbeloppet, som hänförs sig till tiden före avtalets ingående.

1.2 Försäkrade inom verkstadsindustrin

Nedan lämnas exempel på tillämpningen av 1980 års förbundsavtal inom verkstadsindustrin.

Fall 1

En verkstadsarbetare är sjukskriven den 15 april—den 15 maj.

Han förlorar därvid den retroaktiva ersättning på 78 öre per timme som skulle utgått i generellt lönetillägg. Vid ett antagande om 160 arbetstimmar för perioden uppgår beloppet till 124 kr. 80 öre.

Vidare förlorar han den höjning som kan hänföras till något under perioden pågående ackordsarbete.

Slutligen går han troligen förlustig något belopp som hänför sig till det *lokala* avtal om utjämningspott som skall träffas för perioden.

Däremot erhåller han *dels* ett generellt lönetillägg retroaktivt fr. o. m. den 1 november 1979 t. o. m. den 14 april 1980 på 15 öre per timme, *dels* ett tillägg på 78 öre per timme för tiden 16 maj t. o. m. 3 juni (dvs. dagen för avtalets slutande), *dels ock* ett engångsbelopp på 320 kr.

Den sammanlagda summan av retroaktiva ersättningar som kunnat ingå i SGI är det samlade beloppet av följande delar.

1. Generellt tillägg tiden 1 november 1979—3 juni 1980. Vid antagna arbetade timmar för perioden på 1 130 och ett timbelopp på 15 öre uppgår tillägget till 169 kr. 50 öre.

2. Generellt tillägg tiden 15 april—3 juni 1980. Vid antagna arbetade timmar för perioden på 264 och ett timbelopp på 78 öre uppgår detta tillägg till 205 kr. 90 öre.

3. Höjning av pågående ackord med visst belopp.

4. Engångsbelopp på 320 kr.

5. Genom lokalt avtal träffad löneförhöjning för tiden 15 april—3 juni med visst belopp.

Summan blir således 695 kr. 40 öre jämte beloppen under punkterna 3 och 5.

Fall 2

Sjukskrivningen omfattar perioden 1 mars—15 juni.

Den förlust av retroaktiva ersättningar som den försäkrade gör blir naturligtvis större än i fall 1, bl. a. går engångsbeloppet förlorat.

Det belopp som kunnat ingå i SGI är emellertid samma som i fall 1, dvs. beloppen under punkterna 1—5 ovan.

I båda fallen sker utbetalning av de retroaktiva beloppen avlöningsdagen närmast efter den 22 juni. Kunskap om de retroaktiva ersättningsarna bör den försäkrade få senast denna dag och tidigast vid dagen för avtalslutandet, dvs. den 3 juni. Detta gäller emellertid bara *förbundsavtalen*. När kunskap om det *lokala* avtalet vinnes (dvs. punkt 5) är beroende av dagen för det avtalets slutande resp. tidpunkten för ersättningsens utbetalande.

1.3 Försäkrade inom handelns område

Fall 1

En anställd i ett varuhus är sjukskriven fr. o. m. den 15 april t. o. m. den 15 maj 1980.

Månadslönen uppgår före avtalet till 4 400 kr. Genom avtalet höjs månadslönen till 4 800 kr. Höjningen skall enligt det avtal, som träffades den 28 maj, gälla fr. o. m. den 1 maj.

Den retroaktiva ersättning som utgår trots sjukdomen är *dels* hälften av månadsökningen, dvs. 200 kr., *dels* ett engångsbelopp på 320 kr.

Det retroaktiva belopp som högst kunnat ingå i SGI är hela månadsökningen, dvs. 400 kr., jämte engångsbeloppet eller sammanlagt 720 kr.

Fall 2

Sjukskrivningen varar fr. o. m. den 1 mars t. o. m. den 15 juni 1980.

I detta fall går hela den retroaktiva delen förlorad, således jämväl engångsbeloppet, eftersom villkoret om "fullgjort arbete" inte uppfyllts.

Det belopp som kunnat ingå i SGI är naturligtvis detsamma som i fall 1.

I båda fallen får den försäkrade kännedom om den retroaktiva höjningen mellan avtalets slutande den 28 maj och tiden för utbetalning av den nya lönen, vilket torde ske i slutet av juli.

Bilaga II:3 Kostnadsberäkning av tillägg till sjukpenning m. m. vid retroaktiv lön

1 Inledning

Inom riks försäkringsverket har vissa beräkningar gjorts av de kostnader som skulle uppstå för den allmänna försäkringen vid ett införande av retroaktivt sjukpenningstillägg.

Beräkningarna grundar sig på utbetald dagersättning såsom sjuk- och föräldrapenning m. m. till försäkrade med anställningsinkomster (även försäkrade som har rätt till sjuklön ingår således).

Kostnadsnivån i beräkningarna avser förhållandena under första halvåret 1982.

Beräkningar av administrationskostnaderna redovisas i en separat bilaga II:4.

2 Kostnadsberäkningar

Beräkningar har gjorts för ett antal alternativ. Dessa redovisas nedan under punkterna 2.1 och 2.2.

2.1 Sjukpenningtillägg utan begränsningsregel

I detta alternativ har antagits att sjukpenningtillägg utges för *samtliga dagar* med sjukpenning m. m. under retroaktivtiden.

Med ett antagande om ett lönepåslag på 1—5 % och en retroaktivtid på 1—6 månader har följande kostnadstabla framräknats.

Retroaktivt sjukpenning och föräldrapenning, milj. kr.

Löne- på- slag, %	Retroaktivtid, månader					
	1	2	3	4	5	6
1	15,1	30,2	45,3	60,4	75,5	90,6
2	30,2	60,4	90,6	120,8	151,0	181,2
3	45,3	90,6	135,9	181,2	226,5	271,8
4	60,4	120,8	181,2	241,6	302,0	362,4
5	75,5	151,0	226,5	302,0	377,5	453,0

Härtill kommer kostnader för sjukpenningtillägg avseende *övriga dagersättningar* såsom värnpliktsersättning, yrkesskade- och arbetsskadesjuk-

penning. Ett femprocentigt lönepåslag och sex månaders retroaktivtid skulle öka kostnaderna för dessa försäkringsgrenar med ca 18 milj. kr.

2.2 Sjukpenningtillägg med begränsningsregel

I dessa alternativ har det antagits att sjukpenningtillägg utges först efter det att den försäkrade förbrukat sammanlagt ett visst antal sjukpenningdagar m. m. under retroaktivperioden.

Beräkningar har gjorts för löneökningar om ett till fem procent. Begränsningarna har antagits vara 10, 14, 21 resp. 30 dagar.

I samtliga fall har retroaktivtiden antagits vara sex månader.

Retroaktiv sjukpenning och föräldrapenning, milj. kr.

Löne- påslag, %	Sjukpenningtillägg utges först efter förbrukade dagar			
	10	14	21	30
1	72	66	61	57
2	144	132	122	114
3	216	198	183	171
4	288	264	244	228
5	360	330	305	285

Härtill kommer kostnader för sjukpenningtillägg avseende *övriga dagarsättningar*. Dessa har med ett tvåprocentigt lönepåslag och med t. ex. en tio dagars begränsningsregel beräknats uppgå till högst 5 milj. kr. För ett alternativ med fem procents lönepåslag och en 10 dagars begränsningsregel har kostnaden beräknats till högst 15 milj. kr.

Bilaga II:4 Administrativa effekter

Förutsättningar för beräkningen av de administrativa effekterna

Samtliga beräkningar grundas på antalsuppgifter från 1981.

Antalet försäkrade med anställningsinkomst uppgår till ca 4,1 milj. Av dessa har ca 500 000 arbetsgivarinträde. Vilka effekter som en schabloniserad ersättning får för denna grupp är helt beroende på hur schablonersättningen skall beräknas. De har därför lämnats utanför denna beräkning. De administrativa effekterna som redovisas omfattar därför de 3,6 milj. försäkrade som själva skall ansöka om ersättningen.

För att beräkna och administrera utbetalning av sjukpenningtillägg (SPT) krävs en annan form av uppgiftslagring i ADB-systemet över ersättningsperioderna än den som f. n. finns. Det planeras en ändrad lagringsform av dessa uppgifter vilket innebär att de krav som ställs för en SPT-beräkning förmodligen tillgodoses. I beräkningen har förutsatts att den ändrade lagringsformen är genomförd.

Beräkningarna grundas på de förutsättningar som angetts i avsnitt 8.10.

I de beräknade driftskostnaderna har hänsyn endast tagits till *en* SPT-utbetalning per ersättningsberättigad person och år. Som framgår av avsnitt 8.3 skall varje avtal behandlas för sig ifråga om den retroaktiva ersättningen. Detta innebär att den resursåtgång som anges i det följande får multipliceras med antalet avtal. Eftersom det i flertalet fall rör sig om såväl central- och förbunds- som lokalavtal blir resursåtgången i sådana fall den tredubbla.

Effekter

Utvecklingsinsatsen för ett system för utbetalning av SPT-ersättning beräknas till ca 1,5 å 2 årsarbeten vid riksförsäkringsverket.

När det så gäller administrationen vid försäkringskassorna har vid beräkningen av antalet ärenden hänsyn tagits blott till sjukpenning och de tre föräldraförsäkringsförmånerna. Övriga ersättningar bedöms ha marginell effekt på antalet SPT-ärenden.

Det ärendeantal som redovisas nedan i tabellerna motsvarar antalet ersättningsberättigade personer. Antalet ärenden baseras på en generell retroaktivitet med början i januari och är ackumulerat månad för månad.

Uppgifterna grundas på *en* retroaktivutbetalning per år, dvs. endast *ett* avtal. Som förut nämnts måste resursåtgången multipliceras med antalet avtal som ger anledning till SPT.

Som underlag för beräkningen har en uppskattning gjorts av ärendetiden per ersättningsärende. Uppskattningen bygger på de förutsättningar som getts i avsnitt 8.10 och därvid framförallt det arbete som kassan enligt avsnitt 8.9.2 måste utföra för att kunna beräkna ersättningen. Som utgångspunkt för uppskattningen av ärendetiden har jämförelse gjorts med arbetsredovisningssystemet inom försäkringskassorna. I ärendetiden ingår bedömning, kontroll mot arbetsgivare eller fackförbund och registrering av uppgifterna från blanketten. Med dessa utgångspunkter har ärendetiden uppskattats till 60 minuter per ärende.

Lönekostnaden inkluderar lönebikostnad och uppgår till 110 000 kr. per årsarbetare.

Portokostnaden innefattar kostnaden för utbetalning med Fk-anvisning och kontoinsättning. Beloppet uppskattas till 50 % av varje.

Tabellerna är uppdelade efter det antal sjukdagar som skall ha förbrukats under retroaktivperioden för att berättiga till SPT-ersättning.

Tabell 1 Ingen begränsning av förbrukat dagantal.

	Antal ärenden	Årsarbetare	Löne-kostnad (milj. kr.)	Porto-kostnad (tkr.)
jan.	713 000	528	58,0	2 324
feb.	1 094 000	810	89,1	3 566
mars	1 435 000	1 062	116,8	4 678
april	1 661 000	1 230	135,3	5 414
maj	1 842 000	1 364	150,0	6 004
juni	1 987 000	1 471	161,8	6 477

Tabell 2 10 dagar har förbrukats under retroaktivperioden.

	Antal ärenden	Årsarbetare	Löne-kostnad (milj. kr.)	Porto-kostnad (tkr.)
jan.	157 200	116	12,7	512
feb.	238 000	176	19,3	775
mars	311 100	230	25,3	1 014
april	361 000	267	29,3	1 177
maj	402 300	298	32,7	1 311
juni	436 900	323	35,5	1 424

Tabell 3 14 dagar har förbrukats under retroaktivperioden.

	Antal ärenden	Årsarbetare	Löne-kostnad (milj. kr.)	Porto-kostnad (tkr.)
jan.	124 200	91	10,0	404
feb.	188 000	139	15,2	612
mars	245 850	182	20,0	801
april	285 850	211	23,2	931
maj	319 050	236	25,9	1 040
juni	347 150	257	28,2	1 131

Tabell 4 21 dagar har förbrukats under retroaktivperioden.

	Antal ärenden	Årsarbetare	Löne-kostnad (milj. kr.)	Porto-kostnad (tkr.)
jan.	101 100	74	8,1	329
feb.	153 000	113	12,4	498
mars	200 175	148	16,2	652
april	233 175	172	18,9	760
maj	260 775	193	21,2	850
juni	284 325	210	23,1	926

Tabell 5 30 dagar har förbrukats under retroaktivperioden.

	Antal ärenden	Årsarbetare	Löne-kostnad (milj. kr.)	Porto-kostnad (tkr.)
jan.	64 800	48	5,2	211
feb.	98 000	72	7,9	319
mars	128 400	95	10,4	418
april	150 400	111	12,2	490
maj	169 200	125	13,7	551
juni	185 600	137	15,0	605

Tabellerna omfattar endast ersättningsberättigade ärenden. Utöver detta tillkommer ett antal avslagsärenden, men att uppskatta antalet sådana ärenden bedöms inte möjligt. Men om exempelvis antalet uppgår till 100 000 tillkommer ca 25 årsarbetare för administrationen av dessa och portokostnaden ökar med ca 160 000 kronor.

Som tidigare nämnts baseras beräkningarna på *en* retroaktivutbetalning per år och person, dvs. *ett* avtal. De administrativa kostnaderna fördubblas eller tredubblas beroende på antalet avtal. Vid avtalsuppgörelser över flera år kan i stället administrationen vara betydligt mindre.

De administrativa kostnaderna är alltså helt beroende av vilken löptid som avtalen har och hur retroaktiviteten konstrueras.

I samband med avtalsuppgörelser kommer stora krav att ställas på administrationen vid försäkringskassorna. Det antal årsarbetare som angetts i tabellerna kommer att behöva disponeras under en kort tid för denna handläggning, vilket innebär att angivna resurser måste ökas väsentligt om man under en kortare tidsperiod skall kunna betala ut retroaktiversättningarna. Om exempelvis kassan skall betala ut ersättningen under 3 månader krävs en fyrdubbling av den ovan angivna resursåtgången under dessa 3 månader.

Bilaga II:5 Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av
ledamöterna *Andersson, Arrbäck, Berggren*
och *Lindblad* samt sakkunniga *Backman*
och experten *Svensson*.

Kommittén har efter genomgång av frågan kommit till den slutsatsen att besparingsdirektiven inte medger ett förslag om införande av en ordning med retroaktivt sjukpenningtillägg. Detta är en självklart riktig slutsats.

Efter den genomgång av frågans administrativa komplikationer som kommittén utfört finns det emellertid också starka skäl att instämma i den bedömning som riksdagens socialförsäkringsutskott i full enighet gjorde 1975 i samma ärende: "De relativt begränsade fördelar som ett sådant system kunde innebära för de försäkrade (står inte) i rimlig proportion till det administrativa merarbete som måste antas bli följden av en sådan metod för sjukpenningberäkning."

Detta resonemang får ökad tyngd genom det faktum att kommittén redan i sin skiss till retroaktivt sjukpenningtillägg sett sig tvingad att laborera med begränsningsregler, vilket naturligtvis i motsvarande mån urholkar den grundläggande tanken på total likställighet som förespråkarna sagt sig vilja värna om.

Det finns dessutom skäl att understryka att den skillnad som nu finns mellan olika grupper av arbetstagare i detta avseende har sin grund i olikartade regler i kollektivavtalen. Dessa är resultat av förhandlingar. Det får anses ytterst tivelaktigt om det finns anledning att genom lagstiftning söka "rätta till" en olikställighet som har sin grund i att kollektivavtalen har olika utformning.

III Övriga frågor

1 Hemmamakeförsäkringen och den frivilliga sjukpenningförsäkringen för hemmamakar och studerande

1.1 Hemmamakeförsäkringen

1.1.1 Inledning

I direktiven anges att kommittén bör se över hemmamakeförsäkringen. I det följande redogörs för gällande regler, bakgrunden till bestämmelserna samt de frågeställningar som aktualiserats genom överlämnade skrivelser och riksdagsmotioner. Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 1.3. Reservationer och särskilda yttranden redovisas i *bilaga III:5*.

1.1.2 Gällande bestämmelser

Med hemmamake avses försäkrad som inte har en sjukpenninggrundande inkomst uppgående till 6 000 kr och som

- a) är gift och stadigvarande sammanbor med sin make *eller*
- b) stadigvarande sammanbor med eget barn under 16 år eller makens barn i denna ålder *eller*
- c) stadigvarande sammanbor med någon med vilken den försäkrade varit gift eller har eller har haft barn.

Med barn avses även adoptivbarn. I fall b) likställs fosterbarn med barn som där sägs (3 kap. 1 § och 20 kap. 2 § AFL).

Hel sjukpenning utgår till hemmamake med åtta kr per dag. Sjukpenningen är skattefri och räknas ej som pensionsgrundande inkomst. Beloppet var före 1974 års reform sex kr per dag och motsvarade grundsjukpenningen i den tidigare sjukpenningklassordningen. Sjukpenningen för hemmamakar minskas inte som eljest vid sjukhusvård, eftersom sjukpenning vid sjukhusvård alltid skall utgå med lägst åtta kr (3 kap. 4 och 7 §§).

Den s.k. fridagsregeln gäller ej för hemmamakar, vilka således alltid är berättigade till sjukpenning för varje dag efter insjuknandedagen (3 kap. 10 §).

Så snart förutsättningar för hemmamakeförsäkring föreligger inträder rätten härtill, oberoende av när försäkringskassan får kännedom om tidpunkten. Civilståndsändringar meddelas till kassan genom folkbokföringsmyndigheterna, och åldersändringar framgår av kassans register. Någon anmälan av den försäkrade erfordras därför som regel inte.

Försäkringen upphör vid utgången av den månad under vilken vederbörande fyller 65 år (3 kap. 3 §). Beviljas hemmamake hel förtidspension upphör likaså försäkringen. Försäkringen upphör även att gälla så snart förutsättningarna i övrigt inte längre föreligger; sammanboende upphör exempelvis eller barn uppnår sexton års ålder. Ett undantag gäller hemmamake som blir änkling eller änka. I sådant fall kvarstår försäkringen till fjärde månadskiftet efter dödsfallet (3 kap. 5 §). Denna regel har tillkommit för att ge den efterlevande maken skälig tid att börja förvärvsarbete och därigenom bli ansluten till den vanliga sjukpenningförsäkringen.

Antalet hemmamakar uppgick den 31 december 1982 till ca 305 000. De sammanlagda sjukpenningutgifterna för hemmamakar var för år 1982 ca 18,5 miljoner kr, dvs. mindre än 1,5 promille av den sammantagna sjukpenningutgiften på ca 13,5 miljarder kr. Härtill kommer de administrativa kostnaderna som uppgår till ca 50 % av sjukpenningutgifterna.

Nedanstående tabell visar hemmamakeförsäkrades fördelning på ålder för män respektive kvinnor den 31.12.1982.

Män

Ålder	16—19	20—24	25—29	30—34	35—39
Antal	56	917	2390	2769	2618

Ålder	40—44	45—49	50—54	55—59	60—64	65—
Antal	1879	1387	1356	2016	14922	1305

Kvinnor

Ålder	16—19	20—24	25—29	30—34	35—39
Antal	1626	8829	25093	38357	37966

Ålder	40—44	45—49	50—54	55—59	60—64	65—
Antal	22293	17380	22022	35212	63536	1553

1.1.3 Bakgrund till nuvarande ordning

I den allmänna sjukförsäkringen från år 1955 tillerkändes hemmafruar sjukpenning vid sjukdom med 3 kr. skattefritt per dag. Hertil kom barn tillägg med 1 kr., 2 kr. eller 3 kr. per dag (för resp. ett—två, tre—fyra och fem eller flera barn).

I och med införandet av lagen om allmän försäkring år 1962 höjdes grundsjukpenningen till 5 kr. Barn tillägget ändrades samtidigt på det sättet, att en försäkrad som stadigvarande sammanbodde med barn under tio år alltid fick lägst två kr i tillägg, medan barn tilläggen i övrigt var oförändrade.

År 1966 höjdes grundsjukpenningen till sex kr. i samband med karensdagarnas avskaffande.

År 1970 ändrades försäkringen till att gälla "hemmamake" istället för "hemmafru".

När sjukpenningen genom 1974 års reform bl.a. gjordes skattepliktig slopades barntilläggen samtidigt som sjukpenningen för hemmamakar höjdes till sin nuvarande nivå på 8 kr. per dag.

Vid denna senaste ändring framhölls, att den skattefria nivån på 8 kr per dag ungefär motsvarade nettobehållningen av den då lägsta sjukpenningen — 11 kr. eller strax däröver. Denna utgick på grund av förvärvsinkomst i de lägsta inkomstlägena över 4 500 kr., dvs. den samtidigt införda nedre inkomstgränsen för tillhörighet till sjukförsäkringen för förvärvsarbete. Den nedre inkomstgränsen hade, som nämnts, från år 1962 varit 1 800 kr. För närvarande är inkomstgränsen sedan år 1979 6 000 kr.

Hemmamakesjukpenningen skiljer sig från sjukpenningförsäkringen i övrigt därigenom att den inte är avsedd att kompensera något inkomstbortfall vid sjukdom. Den avser endast att bereda ett ekonomiskt skydd för de ökade utgifter som sjukdomen medför (se SOU 1961:29 s. 264 f och prop. 1962:90 s. 273 samt 2 LU 1962:27 s. 218).

Detta försäkringens syfte har tidigare ansetts leda till svårigheter att finna säkra hållpunkter för beräkning av sjukpenningens storlek, eftersom merutgifterna varierar med hänsyn till bl.a. barnantal och behov av och kostnad för lejd hjälp (se prop. 1962:90 s. 273).

Avgiftsfrågan har även talat mot en hög nivå, då det ansetts skola bli betungande för den försäkrade om avgift infördes.

Vid 1974 års reform ansåg man, att hemmamakesjukpenningen inte borde vara högre än den lägsta sjukpenningen som grundas på förvärvsarbete. Skulle sjukpenningen göras skattepliktig, något som diskuterats, skulle detta bl.a. leda till att särskilda administrativa åtgärder fick vidtagas, trots att intäkten regelmässigt inte skulle leda till slutlig beskattning hos den som uppburit sjukpenningen, framhölls det (se prop. 1973:46 s. 102).

1.1.4 Väckta frågor

Försäkringens omfattning

Vid ett flertal tillfällen har i riksdagsmotioner framställts yrkanden om att utsträcka försäkringsskyddet till personer som på grund av de nuvarande reglerna inte uppfyller vissa förutsättningar för tillhörighet till hemmamakeförsäkringen.

En sådan fråga är bl.a. huruvida rätten att stå kvar i hemmamakeförsäkringen under en övergångstid i de fall samlevnaden upphör på grund av dödsfall borde utsträckas till att även gälla vid t.ex. äktenskapsskillnad. En motion härom överlämnades år 1977 till socialpolitiska samordningsutredningen (se SfU 1977/78:3). Denna utredning, som avslutade sitt arbete år 1980, behandlade inte frågan utan ansåg att den borde prövas av sjukpenningkommittén, till vilken den således sedermera överlämnats.

Sjukpenningens storlek

I ett flertal riksdagsmotioner har föreslagits en höjning av ersättningsnivån inom hemmamakeförsäkringen. Förslag om höjning av sjukpenningen till 13 kr. och 25 kr. har framställts (motion 1978/79:880 och 1799). Motionerna har överlämnats till sjukpenningkommittén (SfU 1978/79:18).

I en motion (1980/81:922) ansågs beloppet böra höjas till vad som motsvarade garantibeloppet inom föräldraförsäkringen (f.n. 37 kr per dag). Som skäl anfördes att hemmamake som vårdar barn i förskoleåldern inte har något sjukpenningsskydd som täcker utgifter för lejd arbetskraft vid sjukdom. Motionen avslogs med hänvisning till sjukpenningkommitténs arbete (se SfU 1980/81:18).

Motioner om höjning av beloppet har även väckts under riksmötet 1982/83.

I motion 1982/83:381 anförde motionären att med hänsyn till att sjukpenningen för hemmamakeförsäkringen varit oförändrad sedan år 1974 vore en höjning av beloppet motiverad. Motionären begärde att en översyn skulle företas i detta syfte.

I motionen 1982/83:1257 ansåg motionärerna att realvärdet av sjukpenningen skulle återställas till 1974 års nivå och att i framtiden en årlig uppräkningskoefficient skulle ske med hänsyn till förändringar i basbeloppet. De begärde därför ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en snar uppräkningskoefficient av hemmamesjukpenningen.

Vid sin behandling av dessa motioner samt en motion rörande den frivilliga sjukpenningförsäkringen (1982/83:1815) anförde socialförsäkringsutskottet (SfU 1982/83:17) följande.

Utskottet har vid tidigare behandling av motioner om en höjning av hemmamesjukpenningen hänvisat till att det ingår i sjukpenningkommitténs uppgifter att göra en översyn av hemmamakeförsäkringen. Utskottet har också erinrat om att kommittén på förslag av utskottet i betänkande SfU 1978/79:18 fått överlämnade till sig motionsyrkanden i frågan och att utskottet betonat angelägenheten av att kommittén positivt prövar frågan om en förbättring av försäkringsförmånerna med hänsyn till den successiva försämring de genomgått. Utskottet anser mot bakgrund av det anförda och av att det i sjukpenningkommitténs uppdrag ingår att göra en översyn även av den frivilliga sjukpenningförsäkringen att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna 381, 1257 och 1815 inte är påkallad.

1.2 Frivillig sjukpenningförsäkring för hemmamakar och studerande

1.2.1 Inledning

I direktiven anges att kommittén även bör se över den frivilliga sjukpenningförsäkringen för hemmamakar och studerande. I det följande lämnas en redogörelse för nuvarande regler, bakgrunden till bestämmelserna samt de frågeställningar som aktualiseras. Kommitténs övervägan-

den redovisas i avsnitt 1.3. Reservationer och särskilda yttranden har intagits i *bilaga III:5*.

1.2.2 Gällande bestämmelser

Allmänt

Frivillig försäkring kan tecknas av två kategorier försäkrade, nämligen

- a) hemmamakeförsäkrade enligt 3 kap. 1 § 2 st AFL och de som skulle ha varit hemmamakeförsäkrade om de inte haft viss mindre förvärvsinkomst och
- b) studerande, vilka till följd av studier som beräknas pågå minst ett halvt år, inte alls eller endast i liten utsträckning ägnar sig åt förvärvsarbete.

För båda kategorierna gäller att frivillig försäkring endast kan meddelas den som inte fyllt 55 år och som har god hälsa. Undantag härifrån gäller

- när en försäkrad, inom sex månader efter det att hans obligatoriska sjukpenningförsäkring sänkts, ansöker om frivillig försäkring som högst täcker skillnaden mellan det tidigare och det nya sjukpenningbeloppet, under förutsättning bl.a. att hans hälsotillstånd inte försämrats under tiden efter beslutet (övergångsförsäkring);
- när försäkrad, som inom sex månader efter det att hans frivilliga försäkring upphört, ånyo ansöker om frivillig försäkring, under förutsättning bl.a. att hans hälsotillstånd inte försämrats under den tid försäkringen inte varit gällande (återinträde) eller
- när försäkringskassa med riksförsäkringsverkets medgivande träffar överenskommelse med sammanslutning eller undervisningsanstalt om frivillig försäkring för medlemmar av sammanslutningen eller elever vid anstalten (gruppförsäkring).

För "hemmamakeförsäkrade" gäller också uttryckligen att förtidspension enligt AFL utesluter från rätten till frivillig sjukpenningförsäkring.

Begreppet god hälsa diskuteras närmare i avsnittet 1.2.3.

Frivillig sjukpenning kan uppgå till högst 20 kr för dag. Härvid inräknas eventuell obligatorisk sjukpenning. För studerandeförsäkringen gäller också att den frivilliga sjukpenningen inte får understiga 8 kr.

Frivillig försäkring för "hemmamakar" träder i kraft från och med ingången av tredje månaden efter det att framställning om frivillig försäkring gjorts hos kassan. Teckning av frivillig försäkring efter ändring av den obligatoriska försäkringen samt vissa fall av återinträde i den frivilliga försäkringen skall dock gälla från och med ingången av månaden näst efter det framställning gjorts hos kassan. Det sistnämnda gäller även vid teckning av frivillig försäkring för studerande. Gruppförsäkring gäller dock inte före utgången av den månad under vilken verket lämnat sitt medgivande till överenskommelsen. Övergång från mindre till mer omfattande försäkring har verkan 30 dagar efter det att framställning gjorts hos kassan.

Den frivilliga försäkringen kan när som helst sägas upp eller sättas ned till en mindre omfattande.

Ersättning utgår inte för sjukdom som inträffat innan försäkringen blivit gällande. I praxis tillämpas bestämmelsen så, att om en försäkrad lidit av en viss sjukdom innan försäkringen trätt i kraft men under en tvåårsperiod inte haft nämnvärda besvär av sjukdomen och inte heller i större utsträckning gått under behandling för den, räknas ett därefter inträffat sjukdomsfall i sjukdomen som ny sjukdom och ersättning från den frivilliga försäkringen kan utgå. Begränsningsregeln gäller inte vid vissa fall av teckning av frivillig försäkring efter sänkning av den obligatoriska försäkringen och återinträde i försäkringen.

"Hemmamake" kan välja frivillig försäkring med karenstid om 3, 18, 33 och 93 dagar. "Hemmamake" som inte är obligatoriskt försäkrad för förvärvsinkomst kan även välja försäkring utan karenstid. För *studerande* gäller alltid en karenstid om 14 dagar. Om en ny sjukperiod börjar inom 20 dagar efter föregående sjukperiods slut anses perioderna som en sjukperiod vid karenstidsberäkningen.

Studerande med frivillig försäkring kan få ersättning från försäkringen endast vid sjukdom som medfört hel arbetsförmåga.

Ersättning från den frivilliga försäkringen är inte skattepliktig inkomst och inte heller pensionsgrundande.

Finansiering av försäkringen

Den frivilliga sjukpenningförsäkringen finansieras huvudsakligen genom de försäkrades avgifter och genom statsbidrag. Avgifterna skall vara så avvägda att de, i förening med andra för ifrågavarande del av försäkringskassans verksamhet tillgängliga medel, kan antas förslå till utbetalningar från försäkringen samt erforderlig fondbildning. Statsbidrag utgår med 20 procent av vad försäkringen betalt ut i sjukpenning eller sjukpenningtillägg. Den som fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst befrias dock från avgift för varje hel månad av tjänstgöringstiden.

Inkomster och utgifter avseende den frivilliga försäkringen har under åren 1975—81 fördelat sig enligt följande.

a) Inkomster, milj. kr.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Avgifter	13,4	11,2	8,6	7,0	5,3	3,9	2,8
Statsbidrag	3,6	3,3	2,5	2,1	1,8	1,4	1,2
Räntor	4,0	4,0	5,2	4,9	5,5	8,6	10,5
Summa	21,0	18,5	16,3	14,0	12,6	13,9	14,5

b) Utgifter, milj. kr.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Sjukpenning	18,3	16,2	12,7	10,7	8,8	7,1	5,8

c) Överskott, milj. kr.

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
2,7	2,3	3,5	3,3	3,8	6,8	8,7

d) Fonder, milj. kr.

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
61,3	63,6	67,1	70,4	74,2	81,0	89,7

Antal frivilligt försäkrade

Den 31 december 1982 fanns 44 237 frivilligt sjukpenningförsäkrade, varav 39 977 hemmamakeförsäkrade och 4 260 studerande. Som jämförelse kan nämnas att det den 31 december 1972 fanns 237 902 frivilligt försäkrade.

Utvecklingen av försäkringen från utgången av år 1975 och framåt framgår av nedanstående tabell.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	(Prognos) 1983
Hemmamakar	134117	109492	90130	75914	64451	55051	47772	39977	33000
Studerande	20205	15810	12427	10333	8258	6889	5418	4260	3200
Summa	154322	125302	102557	86247	72709	61940	53190	44237	36200

Som synes har en relativt kraftig minskning av antalet frivilligt sjukpenningförsäkrade skett varje år. Den procentuella nedgången uppgår till 14–19 % per år.

Enligt en av riksförsäkringsverket 12.11.1979 till regeringen avlämnad rapport (se avsnitt 1.2.3) rörande en översyn av begreppet god hälsa inom den frivilliga sjukpenningförsäkringen kan det minskade antalet ansökningar om frivillig sjukpenningförsäkring bland hemmamakar till viss del förklaras av det minskade befolkningsunderlaget i de åldersgrupper, 25–34 år, där de flesta försäkringarna tecknas. Andra orsaker, uppges det i rapporten, kan vara ökat antal förvärvsarbetande kvinnor som därmed får högre obligatorisk sjukpenningförsäkring samt det förhållandet att någon informationskampanj om den frivilliga försäkringen inte genomförts sedan 1972.

Administration

Administrationen av den frivilliga sjukpenningförsäkringen med nuvarande utnyttjandegrad beräknas för försäkringskassorna till 40 årsarbetare och för riksförsäkringsverket till tre årsarbetare, vilket sammanlagt motsvarar ca 5 milj. kr.

1.2.3 Väckta frågor

Begreppet god hälsa

I motion 1975/76:407 begärdes att kungörelsen (1962:402) angående frivillig sjukpenningförsäkring skulle ses över i syfte att bereda diabetiker möjlighet att ansluta sig till den frivilliga sjukpenningförsäkringen. Motionärerna framhöll bl.a. att studerande ungdomar som eljest under vissa förutsättningar kunde få teckna en frivillig sjukpenningförsäkring blev utestängda från denna möjlighet på grund av att de hade diabetes som behandlades med insulin och att de därmed inte uppfyllde försäkringens hälsovillkor. Man menade att en person med diabetes, liksom alla andra, kan råka ut för olycksfall eller andra sjukdomar som inte föranleds av diabetes och då befinner sig i ett avsevärt sämre ekonomiskt läge än de som har en frivillig sjukpenningförsäkring. Möjlighet borde åtminstone finnas till frivillig sjukpenningförsäkring för ett år i taget, varvid försäkringen borde omfatta de sjukdomstillstånd som inte förorsakas av diabetes.

Samtliga remissinstanser tillstyrkte en översyn av kungörelsen men framhöll samtidigt att översynen inte borde begränsas till att avse enbart diabetiker.

I socialförsäkringsutskottets betänkande (SfU 1976/77:3) över motionen förordade utskottet att en översyn av begreppet god hälsa inom den frivilliga sjukpenningförsäkringen skulle komma till stånd och framhöll att denna översyn inte enbart skulle syfta till att förstärka sjukpenningsskyddet för diabetiker utan även för personer med andra sjukdomstillstånd, som nu inte berättigar dem till att teckna frivillig sjukpenningförsäkring.

Riksdagen biföll betänkandet. Regeringen uppdrog åt riksförsäkringsverket att göra en allmän översyn av begreppet god hälsa inom den frivilliga sjukpenningförsäkringen.

Riksförsäkringsverket har sedan utarbetat ovan nämnda rapport och i en skrivelse till regeringen 20.11.1979 föreslagit att rapporten skulle överlämnas till sjukpenningkommittén för beaktande.

I riksförsäkringsverkets skrivelse till regeringen anförs bl.a. följande.

I rapporten föreslås att även en försäkrad som inte kan anses ha god hälsa skall kunna få ett försäkringskydd vid sjukskrivning på grund av annan sjukdom eller skada. Förslaget förutsätter att gällande bestämmelser om att ersättning från försäkringen i princip inte utges för sjukdom som inträffat innan försäkringen blivit gällande bibehålls oförändrade. Härigenom undviks att försäkringen belastas på ett inte önskvärt sätt.

Anvisningarna för bedömning av om ett anmält sjukdomsfall skall anses ha samband med en sjukdom som inträffat innan försäkringen blivit gällande bör ändras så att ny sjukdom skall anses föreligga om den försäkrade trots viss tidigare inträffad sjukdom därefter varit arbetsför i två år. Om den försäkrade insjuknar under tvåårsperioden bör samband med tidigare inträffad sjukdom anses föreligga endast om sambandet är uppenbart. Så skall vara fallet om de skäl som talar för ett samband är betydligt starkare än de som talar emot ett samband. Genom en sådan bevisregel underlättas kassornas prövning av sambandsfrågorna. För de försäkrade innebär ändringen att bestämmelsen lättare kan förstås och

att ersättning kan utges i ett större antal fall. Dessutom undviks att utbetalning av ersättning fördröjs på grund av utredning hos kassan.

Ersättningens storlek

I en motion 1977/78:690 hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle anhålla om utredning beträffande en översyn av hemmamakeförsäkringen i syfte att höja sjukpenningbeloppen. Motionärerna pekade på att nuvarande belopp inte ändrats sedan 1974 trots den penningvärdeför-sämring som skett därefter.

Socialförsäkringsutskottet anförde i sitt betänkande SfU 1978/79:6 bl.a. följande.

Utskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen avstyrkt motionsyrkanden om höjda sjukpenningbelopp från hemmamakeförsäkringen och den frivilliga försäkring-en. Främst har framhållits svårigheterna att finansiera sådana höjningar. Utskot-tet har dock uttalat att frågan kunde komma i ett annat läge, om man kunde åstadkomma en pensionsrätt för hemarbetande med vårduppgifter, och därför velat avvakta resultatet av det utredningsarbete som pågick inom pensionskom-mittén innan utskottet tog ställning.

Pensionskommittén, som i fjol avlämnat betänkandet Pensionsfrågor m.m., i vilket bl.a. rätten till ATP för hemarbetande behandlats, har emellertid avstått från att lägga fram något förslag i den nämnda frågan bl.a. på grund av att kommittén inte kunnat finna någon lämplig finansieringsmetod.

Med hänsyn till det anförda och till att den nya sjukpenningutredningen kommer att se över såväl hemmamakeförsäkringen som den frivilliga sjukförsäk-ring-en anser sig utskottet inte böra föreslå någon åtgärd i anledning av motionen.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionen. Riksdagen följde utskottets hemställan.

I motionen 1979/80:1172 förespråkades en höjning av hemmamakes sammanlagda sjukpenning till i vart fall ett belopp som motsvarade garantinivån inom föräldraförsäkringen. Motionärerna ville att sjuk-penningkommittén, som hade i uppdrag att se över hemmamakeförsäk-ring-en, skulle bryta ut denna fråga och skyndsamt utreda och föreslå en lämplig höjning och avvägning av beloppet för sjukpenning och sjuk-penningtillägg för hemmakar. Detta borde enligt motionärerna ges regeringen till känna.

Med hänvisning till att sjukpenningkommittén prövade frågan och snart väntades slutföra sitt arbete ansåg socialförsäkringsutskottet (SfU 1979/80:15) att det inte fanns skäl för ett särskilt tillkännagivande i frågan och avstyrkte således bifall till motionen. Riksdagen följde ut-skottet.

Storleken av hemmamakesjukpenningen har behandlats i motionen 1980/81:923. Motionärerna ansåg att det skulle vara önskvärt om hem-mamakesjukpenningen kunde höjas. De menade emellertid att det med hänsyn till rådande ekonomiska läge inte var lämpligt att öka sjukförsäk-ringens kostnader utöver vad som var direkt oundvikligt med gällande regelsystem. De ansåg därför att reglerna för den frivilliga sjukpenning-försäkringen borde ändras så att en hemmamake kunde försäkra sig för ett sjukpenningbelopp som motsvarar garantibeloppet inom föräldra-försäkringen.

Vid sin behandling av denna motion och av en motion som enbart gällde hemmamakeförsäkringen anförde socialförsäkringsutskottet (SfU 1980/81:18) följande.

Sjukpenningkommittén har tidigare, på förslag av utskottet i betänkandet SfU 1978/79:18, fått överlämnade till sig motioner som innehållit yrkanden om höjning av hemmamakeförsäkringens belopp. I nämnda betänkande, som godkänts av riksdagen, har utskottet betonat angelägenheten av att kommittén positivt prövar frågan om en förbättring av försäkringsförmånen med hänsyn till den successiva försämring som den genomgått. Utskottet förutsätter att även de synpunkter som framförts i de nu förevarande motionerna tas upp till prövning i kommitténs arbete. Någon särskilt åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionerna anser utskottet mot bakgrund av det anförda inte påkallad.

Riksdagen biföll utskottets betänkande.

I en motion (1982/83:1815) till senaste riksmöte har hemställtts att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till höjning av hemmamakesjukpenningen inom frivilligförsäkringens ram till samma nivå som föräldraförsäkringens grundbelopp (f.n. 37 kr).

Socialförsäkringsutskottet (SfU 1982/83:17) hänvisade vid sin behandling av motionen till att det i sjukpenningkommitténs uppdrag ingår att göra en översyn även av den frivilliga sjukpenningförsäkringen. Utskottet ansåg mot bakgrund härav att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen inte var påkallad.

Omfattningen för studerande

I skrivelse 5.10.1979 till sjukpenningkommittén har Sveriges förenade studentkårer (SFS) framhållit att studerande som saknar SGI inte är tillräckligt skyddade genom reglerna i studiestödslagen. Dels är ersättningen där, framhålls det, begränsad bl.a. till att gälla högst sex månaders sjukdom under två på varandra följande terminer dels gäller reglerna inte för dem som insjuknar i samband med utbildningens slut eller som inte kunnit ansöka om studiestöd före sjukdomen. Den sjukpenninggrundande inkomst en genomsnittsstuderande kan förväntas uppnå per år torde inte överstiga fribeloppet för studiemedel, omkring 14 000 kr., vilket motsvarar en sjukpenning på 35 kr. per dag. Mot bakgrund härav, menar SFS, är det i högsta grad anmärkningsvärt att det inte finns möjlighet att ens på frivillig väg erhålla ekonomisk trygghet vid sjukdom. Ersättningsnivån inom den frivilliga sjukpenningförsäkringen uppgår inte till mer än maximalt 600 kr. per månad, vilket är långt under existensminimum. För att råda bot på missförhållandena på kort sikt borde enligt SFS samtliga studerande som saknar sjukpenninggrundande inkomst åtminstone omfattas av den obligatoriska hemmamakeförsäkringen.

Frivillig försäkring utan karenstid

I en 23.11.1978 inom riksförsäkringsverket upprättad PM, vilken överlämnats till kommittén, redogörs för vissa konsekvenser av nuvarande regler om karenstid för den frivilliga hemmamakeförsäkringen: Endast

hemmamakeförsäkrad kan välja frivillig försäkring utan karenstid, varför denna rätt går förlorad när den hemmamakeförsäkrade får en sjukpenninggrundande inkomst på 4 500 kr* eller mer. En annan effekt av inkomsten blir att hemmamakeförsäkrads undantag från fridagsregeln upphör. Dessa bestämmelser infördes i samband med att karensdagarna borttogs i den obligatoriska försäkringen samtidigt som fridagsregeln infördes. I förarbetena till lagen (prop. 1966:113) framhölls att om inte fridagsregeln modifierades skulle karenstiden i praktiken bli kvar för hemmafruförsäkrade vid kortare sjukperioder än sju dagar, insjuknandedagen oräknad, och då behovet av ersättning för de merkostnader vilka uppstår vid husmoderns sjukdom är lika stort under karenstiden som behovet av ersättning för inkomstbortfallet för de förvärvsarbetande under samma tid, borde samma karensregler gälla för de hemmafruförsäkrade som för andra försäkrade.

1.3. Överväganden

1.3.1 Behov av en hemmamakeförsäkring

Hemmamakeförsäkringen utgör ett udda inslag i sjukpenningförsäkringen därigenom att syftet med den inte är att, såsom i sjukpenningförsäkringen i övrigt, ersätta något inkomstbortfall. Den har ursprungligen avsetts att vara ett bidrag till de kostnadsökningar som kunde uppstå därigenom att den hemarbetande maken, oftast kvinnan, på grund av sjukdom inte kunde utföra de vanliga sysslorna i hemmet. Tanken har emellertid inte varit att försäkringen helt skulle täcka kostnaderna för t.ex. lejd hemhjälp eller barnpassning.

Samhället har förändrats sedan hemmamakeförsäkringen infördes. Det räcker att i detta sammanhang peka på att kvinnor i allt större utsträckning blivit förvärvsarbetande och därigenom kommit att omfattas av den vanliga obligatoriska sjukpenningförsäkringen. I dag är enbart drygt 300 000 personer hemmamakeförsäkrade mot 1 146 000 år 1955. Antalet har mer än halverats på tio år; år 1973 fanns drygt 700 000. Samhällets barnomsorg har vidare kraftigt byggts ut. Efterfrågan på och därigenom tillgången till den hemhjälp, vars förekomst kan sägas ha varit en förutsättning för det ursprungliga ändamålet med hemmamakeförsäkring, har gått ned mycket starkt och torde på många håll vara närmast obefintlig.

En naturlig konsekvens av den nu beskrivna samhällsliga förändringen vore att denna speciella och för en annan tid avpassade försäkring upphörde; behovet är i dag inte så stort att det motiverar en obligatorisk försäkring.

En lösning som helt ställde hemmamakarna utanför det kollektiva försäkringssystemet skulle emellertid kunna uppfattas såsom en nedvärdering av de hemarbetandes insatser. Om något behov av en obligatorisk

* Numera 6 000 kr.

försäkring således inte kan anses föreligga längre, torde likväl en inom den allmänna försäkringens ram anordnad frivillig försäkring för denna grupp kunna tillgodose önskemålen att inte ställa hemmamakarna helt utan möjlighet att erhålla ett försäkringsskydd. Den hemmame som så önskar skulle därigenom ha möjlighet att bibehålla en viss trygghet vid sjukdom.

En frivillig försäkring gör det också möjligt att erbjuda villkor som inte skulle kunna införas i en obligatorisk försäkring under rådande statsfinansiella förhållanden. I det följande diskuteras utformningen av en framtida frivillig försäkring.

1.3.2 Frivillig försäkring

Omfattning

Om den obligatoriska försäkringen för hemmamakar skall upphöra och dessa i stället få möjlighet till en frivillig försäkring, kommer naturligtvis bedömningen av den nuvarande frivilliga försäkringen för hemmamakar och studerande att påverkas härav. Denna försäkringsform bör då bibehållas, låt vara i något ändrad skepnad.

Omfattningen av vilka som skall anslutas till en framtida frivillig försäkring bör med denna inriktning bestämmas bl.a. utifrån de behov som de nu hemmamakeförsäkrade kan ha.

Såsom villkor för anslutning till försäkringen bör gälla vad som nu föreskrivs för frivillig försäkring för hemmamakar (se avsnitt 1.2.2).

Vidare bör övervägas om inte villkoren i vissa hänseenden kan göras gynnsammare för de försäkrade. I den nuvarande obligatoriska försäkringen upphör, såsom redovisats ovan, rätten till försäkringen först efter en övergångstid i visst fall. Det gäller när den försäkrades make eller den med vilken den försäkrade har eller har haft barn avlider. Den försäkrade är då inte längre hemmame, men står kvar såsom hemmamakeförsäkrad under fyra månader efter dödsfallet. Önskemål har framförts om att denna rätt skulle tillkomma den försäkrade även när sammanboendet upphör på grund av annan anledning än dödsfall, liksom att övergångstiden görs längre.

I en frivillig försäkring bör kunna föreskrivas att övergångsfallen skall gälla även när sammanboendet upphör av andra skäl än dödsfall. Tiden bör även kunna utsträckas till sex månader. Försäkringens villkor fick naturligtvis i övrigt anpassas härefter. I fråga om fall med upphört samboförhållande fick det ankomma på den försäkrade att förebringa utredning om att detta upphört. Kontroll härav fick från försäkringskassans sida ske genom folkbokföringsmyndigheterna, på samma sätt som i de övriga fall då sammanboende har rättsverkan i något hänseende.

I fråga om dem som sammanbor torde vidare inte finnas anledning att frångå de förutsättningar härför som nu används inom den allmänna försäkringen. Det innebär således att endast de fall av sammanboende kommer ifråga, där den försäkrade bor tillsammans med någon med vilken han eller hon har varit gift eller har eller har haft barn (jfr 3 kap. 1 § sista st AFL).

Vid bedömningen av de studerandes behov av en frivillig sjukpenningförsäkring är de förslag till förbättringar av de studerandes sjukpenningförsäkring som framlagts av studiestödsutredningen i betänkandet (Ds U 1981:11) Studiestöd av betydelse. Studiestödsutredningen har för sina förslag och överväganden haft som utgångspunkt att en studerande inte skall behöva sänka sin standard under sjukdom och att stödet under sjukdom inte skall öka skuldbördan. Vidare har det ansetts viktigt att för studerande, som inte kan falla tillbaka på föräldraekonomin, skapa ett skydd som även täcker ferietid och tiden närmast efter studietiden.

Betänkandet bereds f.n. i utbildningsdepartementet. Skulle studiestödsutredningens förslag resultera i lagstiftning torde behovet av en frivillig sjukpenningförsäkring för de studerande minska.

Med ett bibehållande av den frivilliga försäkringen för hemmamakarnas del finns det å andra sidan ingen anledning att inte låta de studerande omfattas på de nuvarande villkoren. Dessa bör under alla förhållanden gälla så länge osäkerhet råder om utformningen av det framtida sjukpenningsskyddet för de studerande. I likhet med vad som gäller för hemmamakarna bör dock rätt för studerande att teckna frivillig försäkring uttryckligen inte gälla dem som uppstår förtidspension.

Vid ett införande av en frivillig försäkring med den utformning som här har skisserats bör övergångsbestämmelser införas för dem som nu omfattas av den obligatoriska hemmamakeförsäkringen. Detta gäller även dem som till följd av de övergångsbestämmelser som meddelades i samband med det beslutade upphävandet av möjligheten till undantagande från ATP erhöi rätten till och för närvarande har en sjukpenning på samma belopp som de hemmamakeförsäkrade.

Ersättningens storlek

Sjukpenningen i den nuvarande frivilliga försäkringen uppgår till högst 20 kr. per dag. Härvid inräknas eventuell obligatorisk sjukpenning.

I den mera omfattande frivilliga försäkring som förordats i det föregående bör emellertid erbjudas ett bättre sjukpenningsskydd. I annat fall föreligger en risk för att anslutningen till försäkringen blir liten och riskspridningen därigenom otillfredsställande. En höjning av beloppet till 37 kr. per dag, dvs. ett belopp som motsvarar garantinivån inom föräldraförsäkringen, förefaller lämplig. Detta har också föreslagits i flera riksdagsmotioner. Någon konflikt med överförsäkringsreglerna torde inte föreligga. Om garantinivån sedermera kan komma att höjas borde det också leda till en höjning av den frivilliga försäkringens maximala dag ersättning.

Den som önskar försäkra sig för ett lägre belopp bör kunna erbjudas en sådan möjlighet. Det bör emellertid uppställas en lägsta beloppsgräns, lämpligen 10 kr. per dag. I annat fall skulle de administrativa kostnaderna för utbetalning av mindre ersättningar bli oproportionellt höga. Detta belopp bör då också vara det lägsta belopp som såsom sjukpenning skall utgå vid sjukhusvård (se 3 kap. 4 § 2 st AFL).

I försäkringen bör finnas en liknande regel som i dag gäller för hemmamakar och studerande som har en viss mindre inkomst. Dessa bör

även i fortsättningen vara berättigade att teckna en frivillig försäkring som ett tillägg till sin obligatoriska sjukpenning upp till 37 kr. per dag.

Karenstid

I den nuvarande frivilliga försäkringen kan "hemmamake" välja en försäkring med karenstid om 3, 18, 33 eller 93 dagar. Hemmamake som inte är obligatoriskt försäkrad för förvärvsinkomst kan även välja försäkring utan karenstid. För studerande gäller alltid en karenstid om 14 dagar (se avsnitt 1.2.2).

Det är tveksamt om det finns skäl att behålla så många olika karenstider i den nu skisserade frivilliga försäkringen. Det borde vara tillräckligt att i stället ha endast två karensalternativ, 3 eller 30 dagar. Därmed skulle överensstämmelse uppnås med vad som har föreslagits av kommittén i dess förra betänkande Sjukersättningsfrågor (s. 243).

Begreppet god hälsa

De överväganden angående begreppet god hälsa inom den frivilliga sjukpenningförsäkringen som gjorts av riksförsäkringsverket i den i avsnittet 1.2.3 redovisade rapporten delas av sjukpenningkommittén. Det innebär att samband med tidigare inträffad sjukdom, vid bedömning av om kravet på god hälsa är uppfyllt i de fall där detta alltjämt bör ha betydelse, skall anses föreligga endast om skälen för sådant samband är betydligt starkare än de skäl som talar för motsatsen. Denna bevisregel, som är en överviktsregel till förmån för den försäkrade, bör kunna underlätta försäkringskassornas bedömning av begreppet.

Skatteplikt

Ersättning från den frivilliga försäkringen är i dag inte skattepliktig.

Här har föreslagits en höjning av det maximala sjukpenningbeloppet per dag till 37 kr. Därigenom uppnås överensstämmelse med föräldraförsäkringens garantinivå. Sistnämnda ersättning är skattepliktig. Det förefaller därför riktigast att även ersättning från den frivilliga sjukpenningförsäkringen är skattepliktig.

Om ersättningen görs skattepliktig får det vid fall av sambeskattnings också betydelse för den andra maken med hänsyn till reglerna om förvärvsavgift och skattereduktion. Det bör dock erinras om att hela den familjeekonomiska politiken nyligen varit föremål för översyn av familjeekonomiska kommittén, där även frågor av detta slag har prövats. Kommitténs överväganden har redovisats i betänkandet (SOU 1983:14) Barn kostar . . . (Jfr bl.a. även SfU 1982/83:16 s. 3).

Kostnader och administration m.m.

En framtida frivillig sjukpenningförsäkring för hemmamakar och studerande bör finansieras genom premier från de försäkrade och genom statsbidrag.

För närvarande finansieras den frivilliga försäkringen till 20 % med statsbidrag. För sjukförsäkringen i övrigt utgör statsbidraget 15 % av

utgifterna. Några vägande skäl för att behålla denna skillnad när det gäller bidragsdelen synes inte föreligga. Statsbidrag bör även till den frivilliga försäkringen utgå med 15 %.

Utgifterna för den frivilliga försäkringen kommer sannolikt att öka väsentligt genom att en betydande del av de hemmamakar som i dag endast är obligatoriskt hemmamakeförsäkrade kommer att teckna en frivillig sjukpenningförsäkring. Dessutom torde det kunna förväntas ett större intresse överlag för försäkringen i och med den högre ersättning som kan utgå.

I och med att försäkringens utgifter blir högre så ökar även statsbidragskostnaderna för försäkringen. Genom en ökad anslutning till försäkringen ökar även försäkringens administrativa kostnader.

Vissa kostnadsberäkningar har gjorts av riksförsäkringsverket. Dessa finns intagna i *bilaga III:1*. Beräkningarna visar att kostnaderna för administration och statsbidrag för en frivillig sjukförsäkring med den utformning som angivits i det föregående skulle rymmas inom ramen för nuvarande kostnader för hemmamakeförsäkring och frivillig försäkring. Härvid bortses från den kostnadsandel som täcks av försäkringsavgifter.

När det gäller de administrativa effekterna är att beakta att ett slopande av den obligatoriska hemmamakeförsäkringen skulle innebära en minskning av de administrativa kostnaderna på ca 8 milj. kr. De administrativa kostnaderna för den nuvarande frivilliga försäkringen uppgår till ca 5 milj. kr.

Några exakta beräkningar av de administrativa effekterna för den allmänna försäkringen av en ändrad frivillig försäkring är svåra att göra; faktorer som antal frivilligt försäkrade och deras sjukfallsfrekvens är alltför osäkra.

Det torde dock kunna antas att den sammanlagda administrativa kostnad som i dag föreligger för hemmamakeförsäkringen och den frivilliga sjukpenningförsäkringen, ca 13 milj. kr, kommer att täcka kostnaderna för den skisserade försäkringsordningen.

Premierna får givetvis avvägas så, att de täcker 85 % av sjukpenningutgifterna, dvs. den del som inte täcks av statsbidraget. De regionala skillnader som i dag är föreskrivna för premiesättningen bör upphöra och ersättas med en för landet som helhet enhetligt bestämd ordning. De fonderade medel, som i dag finns i den frivilliga försäkringen, bör tillföras och användas i en ny frivillig försäkring.

Det kan naturligtvis övervägas att låta en frivillig försäkring handhas av privata försäkringsgivare. Med hänsyn till sambandet med den obligatoriska sjukpenningförsäkringen vore detta dock inte lämpligt; försäkringen skall ju bl.a. kunna ges såsom ett tillägg till en obligatorisk sjukpenning. En frivillig försäkring bör därför alltså administreras inom ramen för den allmänna sjukpenningförsäkringen. Slutligen kan erinras om att de privata försäkringsbolagen har möjlighet att erbjuda ett kompletterande försäkringsskydd, om behov av detta skulle anses föreligga.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén således att den nuvarande obligatoriska hemmamakeförsäkringen upphör och att dessa försäkrade jämte studerande bereds möjlighet att försäkra sig i en ny frivillig försäk-

ring på villkor som är mera förmånliga än de som gäller i dag. Reformen bör gott och väl kunna genomföras utan att kostnadsökningar uppstår för det allmänna.

Utkast till lagtext jämte specialmotivering redovisas i *bilaga III:2*.

Reformen bör kunna träda i kraft den 1 januari 1985.

2 Sjukpenning för arbetslösa och beredskapsarbetare

2.1 Inledning

Kommittén har att behandla frågan om sjukpenning för arbetslösa och beredskapsarbetare. Frågan har överlämnats till kommittén på uppdrag av riksdagen som en följd av däri bifallna motioner (SfU 1978/79:18 och SfU 1980/81:4).

2.2 Sjukpenning för arbetslösa

2.2.1 Nuvarande bestämmelser

AFL saknar uttryckliga bestämmelser om SGI vid arbetslöshet. I lagen föreskrivs (3 kap. 5 §) enbart att SGI inte skall sänkas under tid då den försäkrade är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller efter förmedling av arbetsmarknadsmyndighet genomgår yrkesutbildning; sänkning får dock ske när någon undergår arbetsträning i arbetsmarknadsinstitut under förutsättning att arbetsträningen pågått sex månader. I praxis tillämpas emellertid följande ordning. Om den arbetslöse genom anmälan hos arbetsförmedling eller på annat sätt har visat sin avsikt att fortfarande stå till arbetsmarknadens förfogande, bibehålls SGI som regel så länge dessa förhållanden varar. Vid bibehållen SGI kan denna även följa löneutvecklingen inom yrkesområdet.

Denna praxis har nyligen kommit till uttryck i en riks försäkringsverkets kungörelse (RFFS 1981:5), vari bl.a. föreskrivs att en fastställd SGI inte skall sänkas och får anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde, om den försäkrade är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot fastställd SGI (3 § 4 p.).

Vad som nu sagts gäller de arbetslösa som således redan har anknytning till förvärvslivet. För nytillträdna på arbetsmarknaden, dvs. dem som t.ex. efter avslutad skolutbildning inte kan få förvärvsarbete, innebär reglerna i kungörelsen, att SGI endast får fastställas om inkomst av eget arbete framgent kan förväntas under minst sex månader i följd (1 §), att ingen SGI skulle registreras. I praxis har emellertid detta krav mildrats. Försäkringsöverdomstolen har således i ett pleniavgörande (dom 17.12.1980, Dnr 2819/78) ansett en tre månader lång första anställning med efterföljande oförvårdad arbetslöshet tillräcklig för att inträde i

arbetslivet skulle föreligga, när avsikten hos den försäkrade var att fortsätta förvärvsarbeta. SGI fastställdes därför till ett belopp som motsvarade årsinkomsten, beräknad efter månadslönen i den första och enda anställningen.

En arbetslös försäkrad, som i enlighet med nu beskriven praxis bibehåller en tidigare SGI, får inte denna ändrad om arbetslösheten tillfälligt upphör. Det saknar därvid betydelse om det tillfälliga arbetet, dvs. ett arbete med kortare varaktighet än sex månader, är bättre eller sämre betalt än det arbete på vilket SGI beräknats eller om arbetet är ett beredskapsarbete eller ett ordinarie arbete.

För rätt att såsom arbetslös få sin SGI anpassad till löneutvecklingen i ett tidigare yrke tas hänsyn till den faktiska inkomsten under förvärvsaktiv tid. Skulle inkomsten under denna tid t.ex. ha understigit den genomsnittliga inkomsten i branschen, blir den efter löneutvecklingen anpassade SGI för den arbetslöse i motsvarande mån lägre än för medelinkomsttagaren i yrket. Denna fråga har bl.a. prövats för objektanställd byggnadsarbetare, som varit arbetslös mellan de olika anställningarna.

För den som är intermittent arbetslös görs även en bedömning av om fråga inte är om ett frivilligt delårsarbete. Detta gäller naturligtvis dem med säsonganknutna arbeten. Skulle arbetslösheten vara "frivillig" i den mening att endast säsongarbete söks, är den försäkrade inte att anse såsom arbetslös när säsongen är över. Enahanda kan bedömningen bli om annat arbete söks, men detta inte står att få. SGI blir därför bestämd såsom för en delårsarbetande. Till frågan härom hänvisas till kommitténs redovisning i det tidigare betänkandet Sjukersättningsfrågor (SOU 1981:22) kap. 11—13. Bedömningen av om den försäkrade är arbetslös eller delårsarbetande hör naturligtvis nära samman med prövningen av om den försäkrade såsom sökande står till arbetsmarknadens förfogande.

Den som endast delvis är arbetslös, t.ex. en deltidsanställd som söker heltidsarbete, får sin SGI bedömd dels efter den faktiska inkomsten, dels efter reglerna om arbetslös för den del som arbete söks. På motsvarande sätt sänks naturligtvis SGI för den som är helt arbetslös men endast söker deltidsanställning.

Regeln om att SGI ej ändras förrän 30 dagar förflutit från det kassan fått kännedom om en inkomständring (3 kap. 5 § AFL) gäller även vid fastställande av SGI för arbetslösa. Denna fråga har kommittén behandlat i det tidigare nämnda betänkandet (avsnitt 12.8). Väntetiden föreslås där skola nedbringas till 14 dagar.

Angående huvuddragen av de ersättningar som i övrigt utgår vid arbetslöshet hänvisas till redogörelsen i kommitténs tidigare betänkande (avsnitt 3.1).

2.2.2 Bakgrund till frågans väckande

I den motion (1978/79:1802) som överlämnats till kommittén anförts bl.a. följande.

Den sjukpenning en försäkrad är berättigad till baseras på framtida beräknad årsinkomst av förvärvsarbete. Enligt 3 kap. 6 § lag om allmän försäkring är "försäkrad skyldig att så snart kan ske och senast inom två veckor till den allmänna försäkringskassan anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden som påverkar rätten till sjukpenning eller sjukpenningens storlek."

Ändring av den sjukpenninggrundande inkomsten sker 30 dagar efter det att kassan fått kännedom om inkomständringen. Denna ändring kan anmälas under pågående sjukfall. Detta innebär att om en försäkrad uppstår sjukpenning och en avtalsuppgörelse påverkar hans framtida årsinkomst, kan han under pågående sjukfall anmäla sin högre inkomst och ändringen får genomslagskraft efter 30 dagar. I det angivna exemplet förutsätts att den försäkrade har en anställning när sjukfallet inträffar. Under en lågkonjunktur med svårigheter att erhålla anställning har den som saknar fast anställning vid sjukfallets början inga möjligheter att vid avtalsuppgörelse ändra sin sjukpenning. Det räcker inte med att den försäkrade regelmässigt brukar arbeta inom en viss bransch, är fackligt ansluten och före sjukdomsfallet uppbar ersättning från erkänd arbetslöshetskassa. För att ändring skall kunna vidtas måste den försäkrade kunna ange en arbetsgivare. Vi anser att man måste finna vägar att förbättra situationen för människor som på grund av svårigheter på arbetsmarknaden saknar anställning vid sjukfallet. Då sjukpenningen är ATP-grundande kan det få negativa effekter på sikt när det gäller beräkningen av medelpoäng inom tilläggs pensionssystemet. Särskilt framträdande kan detta bli när förtidspension beviljas och ATP-pensionens storlek beräknas på grundval av antagandepoäng.

Motionen överlämnades till sjukpenningkommittén sedan riksdagen i enlighet med socialförsäkringsutskottets betänkande (SfU 1978/79:18) funnit att frågan borde göras till föremål för en förutsättningslös prövning med hänsyn till de omfattande direktiv kommittén fått.

2.2.3 Överväganden

I motionen väcks frågan om rätt till ändring av SGI för arbetslös vid avtalsuppgörelse inom den arbetslöses bransch.

Eftersom numera uttryckligen föreskrives (se avsnitt 2.2.1 ovan) att den arbetslöses SGI får anpassas efter löneutvecklingen inom dennes yrkesområde, torde denna fråga kunna anses tillfredsställande löst.

Sjukpenningsskyddet för de arbetslösa som har tidigare anknytning till förvärvslivet behandlas vidare nedan i samband med frågan om sjukpenning för beredskapsarbetare (avsnitt 2.3.4).

För dem som saknar tidigare arbetsanknytning, dvs. de ny tillträdande på arbetsmarknaden, innebär den hittillsvarande rättsutvecklingen att de såsom arbetslösa alltså saknar SGI och därmed sjukpenning. Den nuvarande utformningen av arbetslöshetsersättningsreglerna gör att ett sjukfall för denna grupp, som till stor del utgörs av ungdomar, även medför förlust av den arbetslöshetsersättning som kan ha utgått. Bestämmelserna för kontant arbetsmarknadsstöd och dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen kräver, som bekant, att den arbetslöse är arbetsför för att ersättning i någon av dessa former skall utgå.

Sjukpenningen är avsedd att utgöra ersättning för förlorad förvärvsinkomst. Det kan därför sägas vara principiellt riktigt att ersättning från sjukförsäkringen inte utgår i ett fall som det beskrivna. Skulle man i brist på annat underlag låta t.ex. storleken av arbetslöshetsersättningen vara

sjukpenninggrundande, föreligger således en konflikt med principen om förlorad förvärvsinkomst. Socialpolitiska samordningsutredningen har också ansett att t.ex. uteblivna socialpolitiska eller socialförsäkringsmässiga bidrag och ersättningar inte kan anses som förlorad förvärvsinkomst (se betänkandet SOU 1979:94 s. 187). Frågan om ersättning vid sjukdom åt en arbetslös som saknar tidigare förvärvsinkomst synes därför böra lösas inom ramen för ett vidare socialpolitiskt arbete än inom sjukpenningförsäkringen.

Frågan om olikheter i bedömningen av arbetsförmåga mellan t.ex. försäkringskassa och erkänd arbetslöshetskassa, vilket kan leda till utbliven ersättning eller dubbel ersättning, bör likaså övervägas i ett fortsatt socialförsäkringsrättsligt samordningsarbete, liksom frågan om de effekter som kan uppstå därigenom att ersättningsnivåerna är olika. Som bekant är arbetslöshetsersättningen oftast lägre än sjukpenningen. Detta kan t.ex. försvåra en rehabilitering av en sjukskriven arbetslös.

Kommittén vill framhålla det angelägna i att dessa samordningsfrågor löses.

Det bör erinras om att stödet åt arbetslösa, som vid sjukdom ej äger rätt till sjukpenning, för närvarande endast utgår inom den kommunala socialtjänstverksamheten. Det innebär att det rehabiliteringsstöd som försäkringskassorna kan erbjuda inte kommer dessa försäkrade till del. I de fall de kommunala resurserna i detta hänseende är likvärdiga behöver det emellertid inte vara en nackdel.

2.3 Sjukpenning för beredskapsarbetare

2.3.1 Beredskapsarbetare

Beredskapsarbete anordnas för att skapa sysselsättning åt arbetslösa, och institutet ingår således som ett led i samhällets arbetsmarknadspolitiska strävanden. Arbetena skall innebära tidigareläggning eller en sådan utökning av ordinarie verksamhet att den kan jämföras med tidigareläggning för att skapa ytterligare arbetstillfällen. Den arbetslöshet som skall motverkas genom beredskapsarbeten kan bero på konjunktur- eller säsongsmässig nedgång i sysselsättning eller på förändringar i näringslivet. Arbetslösheten kan också bero på att personer på grund av ålder, lokal bundenhet eller arbetshandikapp oavsett konjunkturläget har svårt att få arbete på öppna marknaden.

Beredskapsarbetena kan vara statliga, kommunala eller enskilda och bedrivs i huvudmannens egen regi eller genom entreprenör. Vissa arbeten utförs i AMS:s regi. Beredskapsarbetena var tidigare snävt begränsade till skogs-, väg- och byggnadsarbeten men har numera breddats till allt fler områden av arbetslivet. De omfattar nu bl.a. byggnads- och anläggningsarbeten, skogsvårds-, naturvårds- och fornminnesvårdsarbeten, arbeten inom tjänste- och servicesektorerna samt tillverkning av olika produkter. Arbetena har under senare år fått en allt större betydelse för att hjälpa de nytillträdande på arbetsmarknaden, bl.a. kvinnor och ungdomar, till sysselsättning. Anslag till beredskapsarbeten anvisas över

statsbudgeten och förvaltas av AMS. Antalet personer sysselsatta i beredskapsarbete var i genomsnitt ca 35 800 per månad under budgetåret 1981/82. Motsvarande antal för budgetåret 1980/81 var ca 21 500. Antalet ungdomar bland dessa var för motsvarande tid ca 21 000 resp. 9 500 per månad. Ungdomar har på grund av ändrade bestämmelser i större omfattning också kunnat hänvisas till utbildning genom att skolmyndigheterna givits ett utvidgat ansvar för de ungdomar som slutat grundskolan men ännu inte fyllt 18 år.

För rätten att erhålla beredskapsarbete gäller följande allmänna förutsättningar. Personen skall vara arbetslös och som huvudregel ha fyllt 18 men inte 65 år. Han skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete för annans räkning. Vidare gäller att han skall vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och att han inte kan anvisas lämpligt arbete på den öppna marknaden och att inte heller annan åtgärd (t.ex. arbetsmarknadsutbildning) lämpligen kan vidtas för att underlätta hans placering i sådant arbete. Det krävs också att vederbörande skall behöva beredskapsarbete på grund av arbetslöshet som varat minst fem arbetsdagar efter det ansökan om sådan hjälp gjordes.

Den som uppbär hel förtidspension enligt AFL får i princip inte anvisas till eller vara kvar i beredskapsarbete. Detsamma gäller den som uppbär ålderspension enligt nämnda lag efter förtida uttag eller uppbär pension på grund av tidigare anställning hos stat, kommun eller privat arbetsgivare. Undantag härifrån görs för den som har försörjningsplikt mot hemmavarande minderåriga barn eller som uppbär pension av endast ringa omfattning. Vidare görs undantag för den som uppbär sjukbidrag eller förtidspension och som av länsarbetsnämndens tjänsteläkare bedömts ha möjlighet att förbättra sin arbetsförmåga. I detta sistnämnda fall kan anvisas tidsbegränsad sysselsättning i beredskapsarbete.

Vid beredskapsarbete tillämpas löner enligt kollektivavtal för ifrågasvarande yrkesområde eller enligt särskilda kollektivavtal för beredskapsarbeten. Anvisad arbetslös kan i vissa fall beviljas resekostnadsbidrag under förutsättning att han företar dagliga resor mellan bostadsorten och arbetsplatsen. Under vissa förutsättningar kan också utgå s.k. bortaliggningsbidrag för att täcka kostnaderna för dubbel bosättning.

Beredskapsarbeten är som regel tidsbegränsade till sex månader. I syfte att öka omsättningen på personer i sådant arbete har genom en ändring våren 1982 beredskapsarbetena inom tjänstesektorn avkortats till fem månader.

Kostnaden för beredskapsarbete uppgick för budgetåret 1982/83 till 2 765 milj. kr. För budgetåret 1983/84 har anvisats ca 3 907 milj. kr.

Beredskapsarbete ingår som bekant som en av flera AMS-insatser mot arbetslöshet. Enligt AMS:s prioritering bör insatserna göras i följande ordning: platsförmedling, arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, anställning med lönebidrag och placering i Samhällsföretag. En närmare redogörelse för AMS:s verksamhet återfinns bl.a. i betänkanterna Arbetsmarknadspolitik i förändring (SOU 1978:60) och Sysselsättningspolitik för arbete åt alla (SOU 1979:24). Utvecklingen de senaste

åren framgår även av budgetpropositionen 1982/83:100 bilaga 12 (s. 88 ff).

2.3.2 Sjukpenningens bestämmande för beredskapsarbetare

I enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring (AFL) grundar försäkringskassan sin bedömning av den framtida beräknade förvärvsinkomsten på att inkomsten skall vara av stadigvarande natur eller regelbundet återkommande. Med stadigvarande avses i praxis en tid av minst sex månader. I andra fall, dvs. när uppgifterna är osäkra eller förhållandena inte är kända för försäkringskassan, baseras beräkningarna i huvudsak på den uppskattning som tidigare års inkomsttaxering möjliggör. Om inkomsten härrör från beredskapsarbete eller annat förvärvsarbete är därvid utan betydelse. Detta medför för en beredskapsarbetare, där beredskapsarbetet varar t.ex. åtta månader, att den beräknade fortsatta inkomsten därefter är avgörande för hur SGI bestäms. Inledningsvis får den försäkrade lägga de åtta månadernas inkomst, omräknat till årsinkomst, till grund för SGI. Efter denna tid omprövas SGI. Bedöms det då att inkomstbringande förvärvsarbete skall kunna fortsättas läggs denna inkomst till grund för SGI under den kommande tolv månadersperioden, dvs. omräknas till årsinkomst. Blir bedömningen emellertid vid omprövningen sådan att någon förvärvsinkomst inte kan påräknas efter de åtta månaderna minskas SGI-underlaget. Hänsyn tas också till i vilken omfattning förvärvsarbete bedrivits under tidigare år. Denna SGI får som nämnts ovan normalt bibehållas vid fall av arbetslöshet, om den arbetslöse genom anmälan hos arbetsförmedling har dokumenterat sin avsikt att fortfarande stå till arbetsmarknadens förfogande. Försäkringskassan har möjlighet att kontrollera huruvida den försäkrade är aktivt arbetssökande genom att ta del av de register över arbetssökandena som upprättas på arbetsförmedlingarna. Någon kontroll härutöver görs normalt inte.

Motsvarande regler för SGI-beräkning gäller även för säsongarbetare, dvs. den faktiska inkomsten under säsongen fastställs såsom SGI-grundande årsinkomst. Denna praxis har upprätthållits av försäkringsöverdomstolen i ett såsom vägledande ansett avgörande (FÖD 80:763). Klaganden hade i målet yrkat, att hans månadsinkomst skulle anses uppbyggt under tolv månader framöver och inte, såsom försäkringskassan ansåg och sedermera försäkringsrätten och försäkringsöverdomstolen fann, enbart under de åtta månader som säsongarbetet varade.

Många beredskapsarbeten torde vara att anse såsom säsongarbete och bedömningen i sak blir då samma som vid övriga fall av delårsarbete. Förvärvsarbetets form av beredskapsarbete torde således även här sakna betydelse.

2.3.3 Bakgrund till frågans väckande

I den motion (1979/80:629), som överlämnats till kommittén, framhöll motionärerna, att en försäkrad som har en fastställd låg SGI, baserad på antagande om ett flertal kortvariga arbeten och dessemellan perioder av

arbetslöshet, inte kan få denna inkomst höjd på grund av ett relativt sett välbetalt beredskapsarbete. När det gäller dem som inte har förvärvsarbete och som därmed inte har någon fastställd SGI hade motionärerna erfarit att försäkringskassornas handläggning skiljer sig åt. Vissa kassor tar enligt motionärerna fasta på den första månadslönen och fastställer SGI genom att multiplicera denna månadslön med tolv. Därmed kommer, anförde motionärerna, vissa nytilträdna i förvärvslivet att placeras i en hög SGI. Motionärerna menade, att gällande regler för fastställande av SGI kan upplevas såsom orättvisa mellan arbetskamrater i samma beredskapsarbete, beroende på om de är sjukpenningplacerade tidigare eller om de tidigare inte har förvärvsarbete. Motionärerna begärde därför en översyn av gällande bestämmelser och deras tillämpning så att beredskapsarbetare behandlas enhetligt i sjukpenninghänseende.

Riksförsäkringsverket, som avgav remissyttrande över motionen, vitsordade att de nuvarande reglerna i vissa fall kan ge ojämna effekter för personer med oregelbundna arbetsförhållanden.

Socialförsäkringsutskottet hänvisade i sitt betänkande (SfU 1980/81:4) till sjukpenningkommitténs arbete och ansåg att motionen borde överlämnas till kommittén.

2.3.4 Överväganden

Som redovisats ovan görs i praxis ingen skillnad vid SGI-bestämning i fall där den förväntade inkomsten härrör från ett beredskapsarbete eller från annat arbete. Frågan om beredskapsarbetare hör därför nära samman med bedömningen av dem som är intermittent arbetslösa. För nytilträdande på arbetsmarknaden har rättsutvecklingen lett till att månadsinkomsten i t.ex. ett beredskapsarbete om minst tre månaders varaktighet omräknas till årsinkomst och utgör SGI. Denna får sedan behållas vid efterföljande arbetslöshet enligt reglerna därom.

De som har en tidigare SGI fastställd och efter en period av arbetslöshet får t.ex. ett beredskapsarbete skulle kunna delas in i flera kategorier. En grupp utgörs av dem som frivilligt regelmässigt arbetar enbart en del av året, dvs. renodlat säsongarbete. För dessa delårsarbetare har kommittén gjort de överväganden som framgår av det tidigare betänkandet (se ovan avsnitt 2.2.1).

En annan grupp är de som är aktivt arbetsökande sedan ett säsongarbete har upphört. De bör bedömas såsom arbetslösa och få kvarstå i en SGI som beräknats på helår, dvs. månadsinkomsten i t.ex. ett beredskapsarbete bör multipliceras med tolv.

Slutligen finns de som regelmässigt arbetar en del av året men tvingats därtill av arbetets karaktär, t.ex. vissa byggnads- och anläggningsarbetare i Norrland. Med den praxis som i dag tillämpas betraktas de som renodlade säsongarbetare och får en SGI anpassad efter den faktiska inkomsten men får inte denna uppräknad till årsinkomst.

Skillnaden i bedömning är således avhängig av huruvida arbete aktivt sökes av försäkrade med flera kortvariga arbeten och mellanliggande arbetslöshet. För den sistnämnda gruppen är förhållandena likartade de som gäller för dem som är aktivt arbetsökande sedan ett säsongarbete

upphört. Skälet till att arbete inte söks är måhända att detta bedöms som utsiktslöst. Eftersom arbetets karaktär av säsongarbete således kan sägas vara ofrivilligt, kan det övervägas att i stället låta dem bedömas på samma sätt som övriga arbetslösa. Den omständigheten att arbetslösheten regelmässigt inträder efter en viss period borde således inte medföra att SGI sänks. I de fall det inte kan vederläggas att det är fråga om ofrivilligt avstående från arbete borde den försäkrade därför få sin arbetsinkomst uppräknad till helårsinkomst. Det bör vara tillfyllest att den försäkrade står till arbetsmarknadens förfogande, sådant detta begrepp vanligen tolkas.

Eftersom tolkningen av begreppen förlorad förvärvsinkomst och tillfällig förändring, vilka i övrigt är centrala för tillämpningen, även framgent skall bedömas med hänsyn till bl.a. den enskildes förutvarande inkomstförhållanden är det dock ofrånkomligt att personer med olika tidigare inkomstförhållanden får olika hög SGI, trots att de t.ex. samtidigt under en tid har en liknande sysselsättning i form av ett beredskapsarbete. Den förändring som här diskuteras innebär dock att en tidigare innehavd anställning av viss säsongarbetskaraktär för en försäkrad med ett beredskapsarbete av viss varaktighet inte skall medföra en negativ särbehandling i jämförelse med en beredskapsarbetare som tidigare saknat arbete eller haft anställning av annat slag. Vad som skall förstås med "tillfälligt" arbete och dess inverkan på SGI bör alltjämt anförtros åt de rättstillämpande organens bedömning, eftersom det torde ställa sig svårt att i författningstext närmare precisera innebörden härav. Det torde emellertid ligga inom ramen för riksförsäkringsverkets behörighet att komplettera de nuvarande tillämpningsföreskrifterna för vissa försäkrade arbetslösa.

Det bör i detta sammanhang erinras om, att riksdagen nyligen uttalat sig för att riksförsäkringsverkets tillsynsverksamhet bör intensifieras vad det gäller att säkerställa en enhetlig rättstillämpning genom tillämpningsföreskrifter, såväl när det gäller äldre som ny lagstiftning (se SfU 1982/83:24 s. 6 ff).

Den diskuterade förändringen av praxis kommer sannolikt att medföra vissa utgiftsökningar. Storleken härav är dock svår att ange. Eftersom uppgifter saknas om omfattningen av den grupp som berörs, är det inte möjligt att göra närmare beräkningar av en eventuell utgiftsökning.

3. Sjukpenninggrundande inkomst för elever som genomgår grundutbildning för vuxna

3.1 Inledning

Genom beslut den 26 januari 1981 har socialdepartementet till sjukpenningkommittén överlämnat en skrivelse från två socialkuratorer, vari begärts att elever som genomgår grundutbildning för vuxna (s. k. grundvux) skall få behålla sin sjukpenninggrundande inkomst under utbildningstiden.

Socialdepartementet har vidare samma dag beslutat överlämna en skrivelse från en företagsläkare, vari begärts att åtgärder vidtas dels för att invandrare som genomgår grundutbildning för vuxna skall få behålla sin SGI, dels för att åstadkomma enhetliga riktlinjer när det gäller bedömningen av den sjukpenninggrundande inkomstens storlek för dessa elevgrupper.

3.2 Grundutbildning för vuxna

3.2.1 Bakgrund och syfte

I samband med den stora invandringen till Sverige under 1960-talet uppmärksammades analfabetismen bland vuxna. Från år 1967 tilläts kommunerna att ta ut statsbidrag för undervisning på grundskolenivå för vuxna invandrare som fått ofullständig eller ingen undervisning.

Det visade sig emellertid att även vuxna svenskar kunde ha behov av elementär undervisning på grundskolenivå.

Grundutbildning för vuxna startade i sin nuvarande form den 1 juli 1977.

Av förordningen (1977:537) om grundutbildning för vuxna framgår att utbildningen gäller sådana vuxna som saknar grundläggande kunskaper i läsning, skrivning eller matematik. Utbildningen gäller inte den som skall beredas undervisning enligt lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller den som kan beredas grundutbildning i samband med arbetsmarknadsutbildning eller i AMS:s flyktingförläggningar.

Vuxenutbildningens allmänna mål gäller även för grundvux. Inom denna ram har grundvux till syfte

1. att förmedla kunskaper och färdigheter som är oundgängliga för den

enskilde i samhället och som kan utgöra grund för yrkesutövning och vidareutbildning samt

2. att utveckla de studerandes förmåga att kritiskt undersöka sin egen situation och det omgivande samhället och stimulera dem till att medverka i samhällets utveckling.

Grundvux vänder sig till både invandrare och svenskar. Grundvux omfattar grundläggande utbildning i läsning, skrivning och matematik på en nivå som motsvarar högst årskurs 6 i grundskolan. Samhällsorienterande och naturorienterande moment skall ingå i undervisningen. Utbildningen bör anpassas till de studerandes behov och anknyta till deras situation och erfarenheter. Undervisningen bör helt eller delvis anordnas på invandrarens modersmål, om denne önskar det.

Svensktalande har rätt att tas in till grundvux, om deras kunskaper i läsning, skrivning eller matematik bedöms ligga under medelnivån för elever som har gått igenom grundskolans årskurs 4. Icke-svensktalande har rätt att tas in om de inte kan läsa eller skriva på sitt modersmål eller har kortare grundutbildning än vad som motsvarar fyra års heltidsstudier i Sverige eller saknar motsvarande kunskaper i läsning, skrivning eller matematik.

Lägsta ålder för intagning till grundvux är 16 år. Samma åldersgräns gäller för både svensktalande och icke-svensktalande. Om synnerliga skäl föreligger kan intagning göras tidigare. Sådana skäl kan vara t. ex. att en person på grund av sin speciella sociala situation, t. ex. invandrare som ingått äktenskap, ej kan undervisas i grundskolan.

Av skolöverstyrelsens anvisningar framgår att man bör vara återhållsam med att använda formella test och liknande material för att fastställa kunskapsnivån. Den sökandes tidigare formella utbildning är inte avgörande för intagningen. Skolöverstyrelsen hänvisar till uttalanden i 1977 års budgetproposition, där det framgår att det alltid skall vara de faktiska kunskaperna, inte utbildningens längd, som skall få avgöra om en person bör antas eller inte.

Betyg eller motsvarande förekommer inte i grundvux. Däremot får den som så önskar ett intyg om deltagande i utbildningen utfärdat av rektor.

Deltagarna i grundvux kan få ett särskilt studiestöd enligt förordningen (1976:327) om timersättning vid grundutbildning för vuxna. De närmare reglerna härom redovisas nedan i avsnittet 3.3.

3.2.2 Omfattning av verksamheten

Alltsedan grundvux infördes i sin nuvarande form den 1 juli 1977 har skolöverstyrelsen i samarbete med statistiska centralbyrån (SCB) varje år tagit in vissa uppgifter om verksamhetens omfattning från kommunerna. Resultaten har publicerats i rapporter. Någon reguljär statistik finns ännu inte.

Antalet kommuner som anordnar grundvux har ökat snabbt. År 1978 var antalet kommuner som anordnade sådan utbildning 146. För år 1982 var antalet 257 eller 92 % av landets samtliga kommuner.

Även antalet genomförda undervisningstimmar och antalet deltagare i grundvux har ökat snabbt.

Läsåret 1977/78 genomfördes inom grundvux och komvux sammanlagt 3 045 000 undervisningstimmar. Av denna volym svarade grundvux för 343 000 eller 11 %. Grundvux:s andel av den totala undervisningsvolymen inom grundvux och komvux hade läsåret 1980/81 ökat till 27 % eller 1 050 000 undervisningstimmar av totalt 3 829 330 undervisningstimmar. Lsåret 1981/82 genomfördes totalt 1 220 982 undervisningstimmar inom grundvux.

Antalet deltagare i grundvux varierar under läsåret eftersom deltagarna tas in kontinuerligt. Samtidigt slutar deltagare under terminstid av olika skäl. Hur många deltagare som totalt funnits i undervisning under ett år är svårt att bedöma.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) redovisar i sin verksamhetsberättelse för budgetåret 1980/81 att totalt 9 900 deltagare fått timersättning. För budgetåret 1981/82 redovisar CSN att 10 800 deltagare fått timersättning.

I tabellen nedan redovisas utvecklingen av antalet deltagare i grundvuxutbildning 1978—1982.

Antal och andel svenskar resp. invandrare i grundvux 1978—1982

År	Invandrare ¹		Svenskar ¹		Totalt
	Antal	Andel	Antal	Andel	
1978	2 210	83 %	448	17 %	2 658
1979	3 481	79 %	898	21 %	4 379
1980	4 349	74 %	1 532	26 %	5 881
1981	5 394	67 %	2 648	33 %	8 042
1982 ²⁾	6 439	63 %	3 742	37 %	10 181

¹ Deltagare med svenska som modersmål kallas svenskar och deltagare med annat modersmål kallas invandrare.

² Siffrorna avser förhållandena i vecka 10 1982.

Bland svenskarna i grundvux var år 1981 andelen män 67 %, och 39 % av deltagarna var över 35 år. Bland invandrarna var 34 % män, och 56 % av invandrarna i grundvuxutbildning var 35 år eller äldre.

3.3 Studieförmåner vid grundvuxutbildning

Deltagarna i grundvux kan få ett särskilt studiestöd enligt förordningen (1976:327) om timersättning vid grundutbildning för vuxna. Timersättning kan utgå för högst 28 lektionstimmar om 40 minuter per vecka. Skolstyrelserna svarar för utbetalningen. Ersättningen utgår f. n. med 36 kr (tidigare 33 kr) per timme för varje timme den studerande deltar i undervisningen och på grund därav förlorar arbetsinkomst, ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. Till övriga deltagare i grundvux kan timersättning med f. n. 13 kr. utgå. Sistnämnda timersättning kan dock endast utgå till studerande som fyller lägst 20 år under det kalenderår då utbildningen börjar. Timersättningen är i princip maximerad till 1 120 lektionstimmar men kan — om särskilda skäl

finns — utgå under ytterligare 1 100 lektionstimmar, dvs. under högst totalt 2 220 lektionstimmar.

Av centrala studiestödsnämndens verksamhetsberättelse framgår att ca 72 % av de timersättningsberättigade under 1980/81 fick den lägre ersättningen och att ca 20 % fick den högre ersättningen. Ca 8 % fick både den högre och den lägre timersättningen. Av dessa uppgifter kan utläsas att ca 1 980 personer hade tjänstledigt med löneavdrag för hela sitt deltagande i grundvux, medan ca 790 deltagare studerade delvis med tjänstledighet och delvis på fritid. Av tillgänglig statistik för 1981/82 framgår att 7 700 personer fick den lägre ersättningen och 2 400 personer den högre ersättningen.

3.4 SGI för vuxenstuderande

Enligt 3 kap. 5 § sista stycket AFL skall den sjukpenninggrundande inkomsten inte sänkas under tid då den försäkrade bedriver studier för vilka han uppbar särskilt vuxenstudiestöd eller utbildningsbidrag för doktorander.

I riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1981:5) om sjukpenninggrundande inkomst föreskrivs att fastställd SGI ej skall sänkas men får anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde för försäkrad som är ledig från sin anställning för studier inom eget yrkesområde eller som i annat fall bedriver studier inom det egna yrkesområdet. I sistnämnda fall får dock SGI behållas i högst ett år.

Frågan om SGI-placering för den som genomgår grundutbildning för vuxna har varit föremål för avgörande i försäkringsöverdomstolen (FÖD 79:121). Klaganden, som var invandrare, hade erhållit tjänstledighet från sitt arbete som maskinförare för att läsa svenska i grundutbildning för vuxna. Han erhöll därvid timersättning. Försäkringskassan beslöt att sjukförsäkra honom som hemmama. Han yrkade att få behålla den sjukpenninggrundande inkomst han hade haft före studieledigheten.

I överklagade beslutet fann riksförsäkringsverket att utbildningen inte kunde betraktas som vidareutbildning inom eget yrkesområde. Verket fann vidare att ersättningen under studietiden inte var att hänföra till inkomst av förvärvsarbete och att den därför enligt 3 kap. 2 § AFL inte kunde läggas till grund för beräkning av SGI. Verket ändrade därför inte försäkringskassans beslut. Försäkringsöverdomstolen fann ej heller skäl till ändring. Två ledamöter i försäkringsöverdomstolen var emellertid skiljaktiga och ansåg att de studier i form av grundutbildning för vuxna som den försäkrade genomgått var att anse som studier inom eget yrkesområde och att han på grund härav under utbildningen skulle få behålla sin SGI.

3.5 Studieavbrott inom grundvux

I en av de skrivelser som överlämnats till sjukpenningkommittén har som skäl för en ändring av de SGI-bestämmelser som gäller för grund-

vux-elever anförts att nuvarande regler innebär "att en stor del av den sociala tryggheten bortfaller under utbildningen vilket i många fall påverkar studierna och studieresultaten och ofta leder till studieavbrott."

I det följande redovisas de undersökningar angående studieavbrott som gjorts.

I skolöverstyrelsens uppföljning av verksamheten inom grundvux 1978 redovisas en undersökning om orsakerna till studieavbrott inom grundvux. Deltagare som avbrutit studierna har emellertid inte tillfrågats, utan det är lärarnas uppfattning om orsakerna till studieavbrott som har inhämtats.

Av 297 deltagare, som avbrutit studierna utan att ha slutfört utbildningen, var orsaken för 16 % "graviditet", och för 16 % "ej tid på grund av arbete/hemarbete". För 21 % var orsaken att de "kommit in på annan utbildning", medan 9 % angav "kan ej leva på timersättning/studiehjälp, måste yrkesarbeta (mer)". En begränsad andel deltagare (7 %) bedömdes ha slutat på grund av bristande studieintresse. De återstående (31 %) fördelade sig relativt jämnt på alternativen "deltagaren nått sitt studiemål", "återresa till hemlandet", "grundvux är för betungande", "överkvalificerad för grundvux" och "deltagarna intagits på anstalt". I enstaka fall angavs andra skäl till studieavbrott.

Också i den uppföljning av verksamheten som skolöverstyrelsen gjorde 1980 togs deltagarnas studieavbrott upp. Enligt rapporten 1980 beror ca 25 % av avbrotten på "sjukdom eller graviditet", ca 20 % kan hänföras till "ekonomiska skäl" och ca 20 % till att deltagarna "fått arbete". Ca 18 % har "flyttat" och ca 12 % har angivit "sociala problem eller familjeproblem" som orsak till studieavbrott. Ca 10 % av dem som avbrutit grundvux-utbildningen har övergått till annan utbildning.

Skolöverstyrelsen betonar att avbrotten inte alltid är definitiva. I de flesta av landets kommuner följer vuxenutbildningen upp dem som avbrutit grundvux för att försöka få dem att återuppta studierna. Efter en tid återupptar också en del av dem sina studier. Erfarenheterna visar emellertid att få "studieavbrytare" spontant återupptar studierna. Det krävs oftast en uppföljningsinsats i form av en personlig kontakt.

3.6 Komvux-utredningen

I komvux-utredningens betänkande (SOU 1982:29) KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna behandlas även grundvuxelevernas situation. Utredningen har angående nu aktuella frågor bl. a. anfört följande (s. 232 ff).

Deltagare som är tjänstlediga från sitt arbete för att delta i grundvux får en timersättning som i stort kan sägas motsvara arbetsinkomsten. I sjukpenningklasshänseende blir de emellertid "nollklassade", eftersom timersättningen inte får räknas som sjukpenninggrundande inkomst. De får heller inte kvarstå i tidigare sjukpenningklass, eftersom grundvux inte anses vara utbildning inom eget yrkesområde.

Vid en konferens om grundvux anordnad av skolöverstyrelsen våren 1981 uppdrogs åt centrala studiestödsnämnden (CSN) att uppmärksamma social- och

utbildningsdepartementen på frågan om sjukpenning till deltagare i grundvux med den högre timersättningen. CSN överlämnade den 30 juli 1981 en skrivelse till socialdepartementet, i vilken det föreslogs att reglerna för sjukpenning till deltagare i grundvux ändras så att den ovan beskrivna olägenheten elimineras. CSN anmälde också frågan i sin anslagsframställning för budgetåret 1982/83.

Erfarenheterna inom grundvux har högst påtagligt visat att många deltagare, som börjat i grundvux med mycket kort eller utan utbildning, inte har möjlighet att nå utbildningens mål inom den tid som timersättningssystemet i sin nuvarande form medger . . . Erfarenheterna har också klart visat att många deltagare når den gräns då timersättning upphör att utgå utan att de nått målet för utbildningen. Utan timersättning har få möjlighet att fortsätta studierna i grundvux på ett effektivt sätt. Det finns också exempel på deltagare som, när de fått klart för sig att studierna medför avsevärt försämrade sjukförmåner, avbrutit studierna och återgått till arbetet.

Under rubriken förslag har komvux-utredningen anfört följande.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att timersättningssystemet ses över. Översynen bör bl. a. beakta heltids- och deltidstudier på halvtid och fritid, möjligheterna att nå personliga utbildningsmål och olika kategoriers behov för att nå utbildningens mål inom ramarna för de nu gällande reglerna för timersättningssystemet. Även reglerna för sjukpenning till deltagare i grundvux bör ses över.

3.7 Studiestödsutredningen

Studiestödsutredningen har i sitt betänkande (Ds U 1981:11) Studiestöd behandlat bl. a. grundvuxelevernas situation. Utredningen har därvid anfört följande (s. 152).

En grupp studerande som har fått ekonomiska problem vid sjukdom är de som uppbär s. k. timersättning vid grundutbildning för vuxna och som förvärvsarbetar parallellt med studierna. Ersättningen är 33 kr. per timme om man förlorar arbetsinkomst och den utgår för högst 28 timmar per vecka . . . Det förekommer att kursen är schemalagd så att eleverna har undervisning varannan vecka och arbetar varannan vecka. Försäkringskassan har därför sänkt SGI:n för dessa personer. Sjukpenningen har därmed blivit låg. Timersättning utgår inte vid sjukdom.

Vi har för övriga studiestöd förordat principen att sjukförsäkring för sjukdom under studietid inordnas i resp. studiestöd. Enligt vår mening bör reglerna för timersättningen ändras så att ersättningen kan utgå även under sjukdom. Vidare bör en ändring införas i AFL 3 kap. 5 §, 3 stycket så att timersättning vid grundutbildning för vuxna jämställs med särskilt vuxenstudiestöd, utbildningsbidrag för doktorander, samt arbetsmarknadsutbildning. Det skulle innebära att SGI inte sänks för den tid de studerande uppbär timersättning.

3.8 Centrala studiestödsnämndens behandling av frågan

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 3.6 har centrala studiestödsnämnden i en skrivelse till socialdepartementet föreslagit att reglerna för sjukpenning till elever i grundutbildning för vuxna ändras så att nuva-

rande olägenheter undanröjs. CSN har till stöd för sin begäran anfört bl. a. följande.

CSN har åtskilliga exempel på att elever som, när de fått klart för sig att studierna medför avsevärt försämrade sjukförmåner, avbrutit studierna och återgått till arbetet. Med hänsyn till att det här rör sig om den i utbildningshänseende mest eftersatta gruppen anser CSN att detta är synnerligen olyckligt. I ett fall avbröt exempelvis ett 25-tal invandrarkvinnor sina studier av nämnda orsak.

Även för de elever som ändå fortsätter studierna är förhållandena otillfredsställande. Oron för att familjens barn kan bli sjuka eller för att själv bli sjuk och därigenom drabbas av försämrad ekonomi gör att de studerande utsätts för onödigt psykisk press som leder till försämrade studieresultat. Det är också otillfredsställande att sjuka elever ska känna sig tvingade att trots exempelvis svår förkylning ändå gå till lektionerna för att de är beroende av timersättningen.

Antalet elever som berörs är ganska litet, uppskattningsvis något hundratal, men för dessa är frågans lösning av vital betydelse.

Den av CSN ingivna skrivelsen har inte överlämnats till sjukpenningkommittén.

3.9 Överväganden och förslag

I de skrivelser som har överlämnats till kommittén har pekats på att de försämrade sjukförmånerna vid grundvux-utbildning medför att eleverna utsätts för en stark press under studierna och att ett flertal studieavbrott inträffar på grund av den osäkra ekonomiska situation som eleverna befinner sig i. Liknande synpunkter har anförts av Komvux-utredningen och av CSN i skrivelse till regeringen.

Av de undersökningar som skolöverstyrelsen gjort angående orsakerna till studieavbrott framgår att en del av studieavbrotten torde kunna sägas vara orsakade av ovan nämnda förhållanden. Andelen sådana avbrott tycks dock inte vara så stor som man kunnat förvänta. De gjorda undersökningarna uppvisar emellertid den bristen att eleverna själva ej tillfrågats. Det är i stället lärarnas uppfattning om orsakerna till studieavbrotten som har inhämtats. En undersökning med annan uppläggning kan möjligen ge ett annat utfall än det nu redovisade.

Det förhållandet att studieavbrott sker på grund av att den sociala tryggheten under studierna i viss mån bortfaller är dock klart otillfredsställande. Det kan också antas att många som skulle vara i behov av att genomgå grundvux undandrar sig utbildningen på grund av bl. a. de försämrade sjukförsäkringsförmåner som gäller under utbildningstiden.

Från samhällelig synpunkt är det önskvärt att så många som möjligt i de grupper som grundvux är avsedd för genomgår utbildningen. Om den sociala tryggheten under utbildningstiden försämras motverkas detta syfte. En förbättring av sjukförsäkringsförmånerna torde få till följd att antalet personer som önskar genomgå grundvux i någon mån kommer att öka och att studieavbrotten minskar. En ändring av sjukpenningreglerna för grundvuxeleverna bör därför övervägas.

Eftersom timersättningen inte får räknas som sjukpenninggrundande inkomst blir, som tidigare framhållits, grundvuxeleverna "nollklassade"

i sjukpenninghänseende. Utbildningen räknas inte heller som vidareutbildning inom eget yrkesområde och innebär därför att en tidigare SGI ej heller får behållas. Det bör först övervägas om timersättningen kan göras SGI-grundande.

Frågan om att låta olika former av studiestöd vara SGI-grundande har diskuterats i kommitténs betänkande (SOU 1981:22) Sjukersättningsfrågor (s. 208). Slutsatsen har därvid varit att en sådan ordning inte låter sig så väl förena med de nuvarande reglerna och praxis om bibehållande av SGI i vissa fall.

Sjukpenningen är avsedd att utgöra ersättning för en förlorad förvärvsinkomst. Det torde därför inte vara lämpligt att ge avkall på detta krav när det gäller rätten till SGI. Uteblivna socialförsäkringsersättningar och andra former av sociala bidrag kan inte anses som förlorad arbetsinkomst. Det förefaller därför inte lämpligt att låta timersättningen vid grundvux vara SGI-grundande.

En annan möjlig lösning vore att låta timersättningen utgå även under sjukdom. Administration och utbetalning av timersättning ombesörjes emellertid av skolmyndigheterna och ersättningen är i dag en strikt närvaroersättning. Om timersättning skulle utgå även under sjukdom skulle bedömningar som i dag göres av försäkringskassorna i stället få göras av skolmyndigheterna. Det skulle för dessa myndigheter vara en artfrämmande hantering och kunna leda till svårigheter vid bedömningen av om ersättning skall utgå.

En bättre lösning synes vara att ge elever som genomgår grundvux rätt att behålla sin SGI under utbildningstiden, m. a. o. införa en liknande bestämmelse som den som gäller för dem som uppbär särskilt vuxenstudiestöd eller utbildningsbidrag för doktorander. För grundvuxelever som har en registrerad SGI vid inträdet i utbildningen skulle sjukförsäkringsskyddet på så sätt vara bibehållet under utbildningstiden. En sådan konstruktion kräver att en ändring görs i 3 kap. 5 § 3 st AFL. (Se utkast till lagändring i *bilaga III:4*.)

En förändring som den föreslagna skulle emellertid medföra en viss ökning av sjukpenningutgifterna. Hur stor denna ökning kan bli är svårt att närmare ange. Vissa kostnadsberäkningar har gjorts av riksförsäkringsverket. Beräkningarna finns intagna i *bilaga III:3*. Av dessa beräkningar framgår att ökningen av sjukpenningkostnaderna kan uppskattas till ca 1 milj. kr. per år. Beräkningarna har gjorts på grundval av förhållandena under utbildningsåret 1980/81.

Besparingsdirektiven lägger i och för sig hinder i vägen för reformer som innebär utgiftsökningar inom den allmänna försäkringen. Kostnaden för en reform av nu angivet slag kan emellertid finansieras genom en omfördelning av befintliga resurser inom de övriga delar av sjukförsäkringen som kommittén har att se över.

Kommittén föreslår nämligen i kapitel III:6 att skyldigheten för arbetsgivare att lämna uppgift till försäkringskassan rörande påbörjad och avslutad anställning bör upphöra. Ett sådant förslag innebär besparingar på ca 7 milj. kr.

Det förbättrade sjukpenningsskyddet för grundvuxeleverna bör kunna införas den 1 juli 1984.

4 Halv och fjärdedels sjukpenning

4.1 Inledning

Regeringen har till sjukpenningkommittén överlämnat två av riksdagen bifallna motioner. I den ena motionen (1981/82:188) hemställs att möjligheter till utgivande av en fjärdedels sjukpenning öppnas. I den andra motionen (1981/82:543) begärs en översyn av bestämmelserna, så att halv sjukpenning skall kunna utgå för alla dagar under en sjukperiod även i de fall arbete utförs varannan dag och då mer än halva dagen. Socialförsäkringsutskottet (SfU 1981/82:15) erinrade vid sin behandling av motionerna om att frågorna tillhörde kommitténs ämnesområde och föreslog att de överlämnades dit, vilket förslag riksdagen biföll.

I föreliggande avsnitt redogörs för de nuvarande reglerna i förevarande hänseende och de överväganden som frågan aktualiserar.

4.2 Gällande bestämmelser

I AFL föreskrivs för rätt till sjukpenning att sjukdom föreligger och att denna förorsakar nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften. Vid fullständig nedsättning av arbetsförmågan utges hel sjukpenning. I annat fall utgår halv sjukpenning (3 kap. 7 §). Vid bedömande huruvida fullständig nedsättning av arbetsförmågan föreligger skall, om sjukdomen kan antas vara kortvarig, särskilt beaktas huruvida den försäkrade på grund av sjukdomen är satt ur stånd att utföra sitt vanliga eller därmed jämförligt arbete (3 kap. 8 § 1 st). Är den försäkrade föremål för rehabiliterande åtgärd, dvs. åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller avser att eljest helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av den försäkrades arbetsförmåga, skall arbetsförmågan anses nedsatt i den mån den försäkrade på grund av rehabiliteringsåtgärden är hindrad att utföra förvärvsarbete (3 kap. 8 § 2 st).

För tillämpning av 3 kap. 8 § 2 st vid arbetsvård (arbetsprövning, arbetsträning och arbetsmarknadsutbildning) krävs dessutom såsom förutsättning att sjukdomen medfört, eller om rehabiliteringsåtgärd inte vidtas, kan antas komma att medföra nedsättning av den försäkrades arbetsförmåga med minst hälften. Detta gäller oavsett om sjukpenning utgått före åtgärdens vidtagande (2 § RFFS 1978:32). Denna förutsättning har i praxis ansetts tillämplig också på medicinsk rehabilitering.

Enligt tillämpningsföreskrifterna skall den försäkrades arbetsförmåga inte anses vara nedsatt med minst hälften, om det kan antas att han utan den beviljade arbetsvården på den allmänna arbetsmarknaden skulle kunna få och behålla en arbetsinkomst som motsvarar minst hälften av den han kunnat räkna med om han varit frisk (3 § RFFS 1978:32).

Såsom sådan rehabiliteringsåtgärd, som ger rätt till sjukpenning enligt 3 kap. 8 § 2 st, räknas även av staten eller sjukvårdshuvudman beslutad och bekostad vård utomlands (RFFS 1981:4).

4.3 Halv sjukpenning

De nuvarande bestämmelserna om nedsättning av arbetsförmågan anses för rätt till halv sjukpenning vanligen kräva att den försäkrade nedbringat arbetstiden med minst hälften av sin normala arbetsdag eller arbetspass. Det är således vanligtvis inte möjligt att med bibehållen rätt till halv sjukpenning arbeta t. ex. varannan dag och vara ledig varannan dag. Det förekommer dock att bestämmelserna tolkas så, att detta medges. I en av de överlämnade motionerna (1981/82:543) framställs önskemål om att bestämmelserna ändras så, att detta uttryckligen blir möjligt. Såsom skäl härför anförs, att en återanpassning vid långvarig sjukskrivning till en normal arbetssituation kan vara förknippad med svårigheter av skilda slag, fysiska eller psykiska, problem med resor eller andra hinder. En lösning på dessa problem skulle kunna vara att arbeta hel tid varannan dag och vila varannan dag. Det borde enligt motionärernas mening vara en fråga mellan den sjukskrivne och läkaren hur återanpassning bäst bör ske. Om därvid arbete varannan dag anses vara en bra lösning borde, menade motionärerna, detta kunna tillåtas utan förlust av sjukpenning.

4.4 En fjärdedels sjukpenning

I den andra överlämnade motionen (1981/82:188) konstateras, att någon annan variant än hel och halv sjukpenning inte finns. Det föreslås, att bestämmelserna ändras, så att möjligheter öppnas till utgivande av en fjärdedels sjukpenning. Detta synes enligt motionärerna väl motiverat av såväl humanitära som ekonomiska skäl: Inte så sällan inträffar att personer som är sjukskrivna skulle kunna och må bra av att arbeta t.ex. 75 procent av ordinarie tid. Vid en återgång i arbete efter lång sjukskrivning skulle det säkert också vara bra om denna återgång kunde ske successivt, t. ex. först till hälften och därefter till tre fjärdedelar. Det framhålls även att principen om en fjärdedels ersättning redan är löst genom bestämmelserna om särskild föräldrapenning för vård av barn, som kan utgå i form av hel, halv eller fjärdedels ersättning.

4.5 Överväganden

Nedsättning av arbetsförmågan

I båda motionerna är det i första hand det nuvarande rekvisitet nedsätt-

ning av arbetsförmågan och en restriktiv tillämpning härav som sätts i fråga. Som framgår av avsnittet rörande sjukpenning vid läkarbesök (se kap. 5), där frågan också har stor betydelse, är begreppet ett av de grundläggande för sjukpenningförsäkringen. En redovisning av rättspraxis vid tolkningen härav (se Lavin, Rätten till sjukpenning, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1982 s. 213 ff) visar vilka bedömningssvårigheter som föreligger. Inte minst gäller detta tillämpningen av regeln i 3 kap. 8 § 2 st om rätt till sjukpenning vid rehabilitering. Ändamålet med de i motionerna framförda ändringsförslagen är att utvidga rätten till sjukpenning för att tillgodose en sjukskrivens möjlighet till rehabilitering. Bestämmelser härom finns även i 3 kap. 13 § och 2 kap. 11 §, vari föreskrivs att försäkringskassan bl. a. skall tillse att åtgärd vidtages som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller att eljest helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av den försäkrades arbetsförmåga.

I praxis har i detta hänseende skett en utveckling som för närvarande synes tillmäta förekomsten av rehabiliteringsåtgärd större betydelse än tidigare för rätten till sjukpenning. Genom ett pleniavgörande år 1967 (FD 1967:42) tolkades 3 kap. 8 § 2 st så, att däri inlades den förutsättning, som numera uttrycks i verkets tillämpningsföreskrift (RFFS 1978:32) vid arbetsvård, nämligen att sjukdomen redan medfört, eller om rehabiliteringsåtgärden inte vidtas, kan antas komma att medföra nedsättning av den försäkrades arbetsförmåga med minst hälften. Kravet på nedsättning av arbetsförmågan i förevarande fall har inget uttryckligt stöd i lagtexten. — Stöd skulle måhända kunna härledas ur 3 kap. 13 § jämfört med 2 kap. 11 §, vilket dock inte åberopas av domstolen. — Av ett senare pleniavgörande år 1981 (FÖD 1981:2) framgår att det inom domstolen för närvarande finns två olika synsätt. En minoritet synes hålla fast vid den tidigare uppfattningen, nämligen att förutsättningen om nedsatt arbetsförmåga måste föreligga vid rehabiliteringsåtgärd för rätt till sjukpenning. Majoriteten däremot synes ha ansett att endast förekomsten av en viss rehabiliteringsåtgärd är tillfyllest. I målet var det fråga om medicinsk rehabilitering, varför det är oklart om domstolens majoritet framdeles skulle låta den utvidgade rättstillämpningen gälla även arbetsvård, vilken rehabiliteringsåtgärd omfattas av verkets föreskrift. Om så är fallet, skulle föreskriften, som tillkommit bl. a. som en följd av domstolens tidigare avgöranden, sättas åt sidan. Å andra sidan vore en sådan tolkning bättre i överensstämmelse med den nuvarande ordalydelsen i 3 kap. 8 § 2 st, om denna bestämmelse tolkades som grundande en självständig rätt till sjukpenning, en tolkning som domstolen tidigare antagit (jfr FD 1977:25 och 1978:6).

I fråga om tolkning av begreppet nedsatt arbetsförmåga såsom hänförligt till en normal arbetsdag eller ett normalt arbetspass och inte till någon annan tidsperiod är praxis i viss mån skiftande. En nyligen meddelad dom av försäkringsöverdomstolen (FÖD 81:132) har därvid av vissa uppfattats såsom stöd för en restriktiv tolkning, medan andra hävdar att den inte utesluter en mera flexibel tillämpning av begreppet, som skulle möjliggöra rätt till halv sjukpenning vid arbete hel tid varannan dag.

Det kan naturligtvis övervägas att ändra bestämmelserna så, att be-

greppet nedsättning av arbetsförmågan kom att omfatta de fall som åsyftas i motionerna. Om man för att tillgodose önskemålet om ett stöd för rehabilitering ändrade begreppet till att uttryckligen omfatta fall, där arbetsförmågan medger att den försäkrade arbetar hel tid varannan dag, kan det hävdas att begreppet uttunnats så, att det delvis förlorat sin innebörd; det är inte längre frågan om någon faktisk nedsättning av arbetsförmågan i ett kort perspektiv. Ett bärande krav för rätten till sjukpenning har då eftergivits och ersättningen har fått en annan innebörd, nämligen att allmänt tillgodose behovet av ersättning i fall av rehabilitering, där sjukdom men ingen omedelbar arbetsförmågenedsättning föreligger. Ersättningen övergår till att bli en annan stödform. På motsvarande sätt skulle införande av en möjlighet till en fjärdedels sjukpenning kunna uppfattas. De svårigheter som i dag föreligger vid tolkning av begreppet nedsättning av arbetsförmågan skulle även förstärkas om de tillämpande organen hade att ta ställning till en till en fjärdedel nedsatt arbetsförmåga. Hållpunkterna vid bedömningen skulle måhända te sig så svaga att kravet på nedsättning av arbetsförmågan helt kunde efterges. Om bedömningen av arbetsförmågans nedsättning i vissa fall bör göras mera nyanserad och över en längre tidsperiod bör det anges när arbetsförmågan är att anse såsom nedsatt, trots att full prestationsförmåga kan synas föreligga. Detta reser en rad svåra gränsdragningsfrågor.

En möjlighet vore att låta bedömningen av kravet på nedsättning av arbetsförmågan fastställas enbart med utgångspunkt i den medicinska bedömningen av rehabiliteringsbehovet; om t. ex. en läkare intygar att sjukdomen möjliggör fullt arbete varannan dag respektive att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel, skall sjukpenning utgå med hälften respektive en fjärdedel av fullt belopp. Härigenom skulle emellertid läkarintyg i vissa fall tillmätas en betydelse som de i dag inte har. I praktiken skulle tillämpningen av bestämmelserna om rätt till sjukpenning överlyttas från försäkringsadministrationen till intygsutfärdande läkare. Detta vore inte en tillfredsställande ordning, oavsett om läkaren vore knuten till försäkringskassan såsom t. ex. förtroendeläkare. Det förhållandet att medicinsk utredning redan idag har stor betydelse vid avgörande av rätten till sjukpenning ändrar inte denna bedömning.

Det kan slutligen erinras om, att föräldraförsäkringsutredningen i sitt betänkande (SOU 1982:36) Enklare föräldraförsäkring föreslår att möjligheten till utgivande av en fjärdedels föräldrapenning upphör.

Sjukdomsbegreppet

Nedsättning av arbetsförmågan är enligt lagen avhängig av att denna beror på sjukdom. Såsom redovisas i avsnitt 5.2 är detta begrepp inte definierat i lagtext utan bestäms av rättstillämpningen. Frågan om tolkningen härav har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen. Socialförsäkringsutskottet (SfU 1980/81:18) har ansett, att en snar översyn borde ske av sjukdomsbegreppet, vilket riksdagen som sin mening gav regeringen tillkänna. Skälet till detta angavs i betänkandet vara, att sjukdomsbegreppets omfattning enligt nuvarande praxis kunde bidra till att skapa konstlade gränsdragningar och motverka en flexibel tolkning,

samtidigt som utbyggnaden av det sociala trygghetssystemet och medicinska och tekniska framsteg inte minst under de två senaste decennierna efter hand kommit att medföra en förändrad syn på vilka situationer som kräver samhällets stöd och hjälp. Någon översyn har ännu inte kommit till stånd.

Om kravet på nedsättning av arbetsförmågan minskas såsom motionärerna önskar och i den riktning som förekommer i en del fall i tillämpningen redan, torde betydelsen av villkoret att sjukdom skall föreligga för rätt till sjukpenning komma att öka. Det blir den enda kvarstående materiella förutsättningen för sjukpenningrätten. Behovet av översyn av detta begrepp kan därför sägas öka, om förändring skall vidtas i fråga om nedsättningen av arbetsförmågan. Lämpligen borde frågorna behandlas i ett sammanhang.

4.6 Samlad bedömning

De överlämnade motionerna berör frågor som är fundamentala för sjukpenningförsäkringen, nämligen de materiella förutsättningarna förekomsten av sjukdom och nedsatt arbetsförmåga. Dessa begrepp har sedan länge varit föremål för en rättsutveckling i praxis. Syftet med de önskemål som framförts i motionerna är att förbättra möjligheterna till en snabbare rehabilitering av de sjukskrivna försäkrade. Detta syfte kan också spåras i den senaste utvecklingen i rättspraxis, liksom i det av riksdagen uttalade önskemålet om en översyn av sjukdomsbegreppet. Frågan om en översyn av sjukdomsbegreppet, som inte överlämnats till kommittén, är intimt förknippad med de överlämnade frågorna. De har också anknytning till överväganden som rör behovet av en allmän inkomstförsäkring. Om kommittén skulle föreslå ändringar i den av motionärerna önskade riktningen, skulle med nödvändighet sjukdomsbegreppet liksom det allmänna syftet med sjukpenningförsäkringen behöva utredas närmare. Ett sådant ställningstagande torde emellertid också kunna uppfattas som ett föregripande av frågor som bör övervägas i ett annat sammanhang. Kommittén vill dock framhålla det angelägna i att dessa frågor får en snar lösning och, med reservation för de överväganden beträffande sjukdomsbegreppet som bör göras, allmänt uttala sitt stöd för den mera flexibla tillämpning av begreppet nedsättning av arbetsförmågan som tolkas in i den nuvarande rättsutvecklingen.

5 Sjukpenning vid läkarbesök m. m.

5.1 Inledning

Till kommittén har även överlämnats frågan om sjukpenning vid läkarbesök. I föreliggande avsnitt redogörs för de nuvarande bestämmelserna som rör denna fråga och de överväganden som aktualiseras.

5.2 Gällande bestämmelser

För rätt till sjukpenning erfordras att sjukdom föreligger och att denna förorsakar nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften. Vid fullständig nedsättning av arbetsförmågan utges hel sjukpenning. I annat fall utgår halv sjukpenning (3 kap. 7 § AFL).

Enligt nu gällande regler utgår sjukpenning för den dag då sjukdomsfallet inträffat, den s. k. insjuknandedagen, endast om den försäkrade på grund av sjukdomen gått miste om viss arbetslöshetsersättning eller om en sjukperiod börjar inom tjugo dagar efter föregående sjukperiods slut ("tjugodagarsregeln"; 3 kap. 10 § 1 st AFL).

I en riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1981:30) föreskrivs för tillämpningen av dessa regler, att vid bedömning av arbetsförmågans nedsättning för insjuknandedagen och när tjugodagarsregeln är tillämplig får bortses från arbete som inte överstiger en fjärdedel av den för den försäkrade normala arbetstiden (1 §). Denna regel hade sin motsvarighet i en tidigare regel som föreskrev, att från arbete som utförts under högst två timmar skulle i motsvarande fall bortses (RFV cirk. 2/1968). Dessa regler syftar till att inte försvåra arbetsförsök efter en tids sjukdom.

Vad gäller frågan om begreppet sjukdom saknas som nämnts definition härav i lagtext. Med ledning av uttalanden i äldre förarbeten (bl. a. SOU 1944:15 s. 162) är utgångspunkten vid bedömningen härav vad som enligt vanligt språkbruk och gängse vetenskaplig uppfattning är att anse såsom sjukdom: varje onormalt kropps- eller själstillstånd, som inte sammanhänger med den normala livsprocessen. Skälighetssynpunkter beaktas, enligt vad som betonas i förarbetena, dock vid tillämpningen. Innebörden av begreppet blir således inom dessa ramar närmare bestämd i praxis. Försäkringsöverdomstolen har också i ett stort antal fall prövat denna fråga. (För en översikt härav se Lavin, Rätten till sjukpenning, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1982 s. 201).

Motsvarande är förhållandet med begreppet nedsättning av arbetsförmågan. Betydelse vid bedömningen har här även frågan huruvida den försäkrade på grund av sjukdomen är ur stånd att utföra sitt vanliga eller därmed jämförligt arbete (3 kap. 8 § 1 st AFL). Svåra tillämpningsproblem kan uppstå i de fall en person är sjukskriven med halv arbetsförmåga, dvs. uppbär halv sjukpenning, och stannar kvar i sin tidigare sysselsättning men får en annan arbetstid. I praxis anses därvid för rätt till bibehållen halv sjukpenning vanligen böra krävas att arbetstiden nedbringats med minst hälften av en normal arbetsdag eller ett normalt arbetspass. Det saknar således vanligtvis betydelse om den försäkrade efter sjukskrivningen endast arbetar hälften mot tidigare under en dag, vecka eller månad. (Se även redogörelsen härför i avsnitt 4.3.)

Nu gällande bestämmelser medför att sjukpenning inte utgår vid läkarbesök eller sjukhusvistelse som inte varit föranledda av sjukdom. En försäkrad som genomgått undersökning för utrönande huruvida njurtransplantation kunde göras från honom till annan person, ansågs således inte berättigad till sjukpenning (FD 1967:1). Däremot erhöll en försäkrad, som sedan barndomen lidit av ryggbesvär, sjukpenning för den tid besök gjorts på ett institut för utprovning av stödkorsett (FD 1969:21). På samma sätt bedömdes en föreskriven dag för fasta före en röntgenundersökning (FÖD 79:279).

På grund av insjuknandedagsregeln ersätts inte ett av sjukdom föranlett läkarbesök som endast tar en dag i anspråk. Återkommande kortvariga läkarbesök eller behandlingar som inte sker inom tjugo dagar grundar ej heller rätt till sjukpenning. Försäkrade med diabetes tillhör en grupp som därvid kan åsamkas en inkomstförlust.

5.3 Bakgrund till frågans väckande m. m.

I motion 1974:687 till riksdagen år 1974 behandlades frågan om ersättning för dem som på grund av kronisk sjukdom måste göra täta läkarkontroller och i samband därmed får vidkännas inkomstbortfall under en hel dag. Socialförsäkringsutskottet (SfU 1974:26) avslög i betänkandet motionen under anförande av bl. a. följande.

Sjukförsäkringens regler syftar till att ge skäligen kompensation för inkomstbortfall. Bestämmelsen att sjukpenning inte utgår för insjuknandedagen har bl. a. sin grund i att de som insjuknat under senare delen av dagen oftast får vidkännas ringa eller inget inkomstbortfall och därför skulle bli överkompenserade om sjukpenning utgick även för denna dag. Denna avvägning har å andra sidan fått till följd att de som insjuknat i början av dagen får bära en del av kostnaderna för sin sjukdom själva. Att i varje enskilt fall ge rättvis kompensation för inkomstbortfall är inte möjligt utan mycket detaljerade och administrativt tungarbetade bestämmelser. Den nuvarande 20-dagarsregeln, som ansågs obehövlig när karenstiden för utgivande av sjukpenning togs bort 1966, återinfördes år 1968 enbart därför att det visat sig att försäkrade med kroniska sjukdomar, i synnerhet njursjuka som genomgick dialys varje vecka, fick ett onormalt stort inkomstbortfall som inte kunde kompenseras på grund av regeln att insjuknandedagen inte berättigade till sjukpenning. Samtidigt medförde detta, att regeln kom även andra

försäkrade med upprepade sjukdomsfall på grund av olika sjukdomar inom 20 dagar till godo. Före återinförandet av bestämmelsen diskuterades vilken lagkonstruktion, som kunde vara lämpligast för att ge kroniskt njursjuka och liknande grupper kompensation för inkomstbortfall. Som alternativ till 20-dagarsregeln nämndes att knyta rätten till sjukpenning under insjuknandedagen till sådan sjukdom, som under lång tid krävde regelbundet återkommande sjukhus- eller läkarvård eller att i lagen direkt ange vilka återkommande sjukdomar, som skulle medföra rätt till sjukpenning även för insjuknandedagen. Dessa alternativ förkastades emellertid på grund av att de ansågs kunna medföra gränsdragnings- och tillämpningssvårigheter.

Enligt utskottets mening har genom 20-dagarsregeln de mest angelägna grupperna av försäkrade med kroniska sjukdomar och tätt återkommande sjukhus- eller läkarbesök erhållit ett tillfredsställande skydd mot inkomstbortfall. Utskottet anser att en rimlig avvägning skett mellan dessa gruppers berättigade intressen och angelägenheten av att inte ge övriga försäkrade en överkompensation vid sjukdomsfall. Samtidigt har man fått en administrativt lättillämplig regel.

Påföljande år när frågan ånyo behandlades förklarade utskottet (SfU 1975:10) sig vidhålla sin tidigare uppfattning men tillade:

Motionärerna har nämnt de diabetessjuka som exempel på sådana sjuka som genom 20-dagarsregeln förorsakas onormalt stort inkomstbortfall. För dem i denna grupp som fått sin sjukdom under sådan kontroll att de är fullt arbetsföra torde enligt vad utskottet erfarit sjukdomen i de flesta fall endast medföra läkarkontroller var tredje månad eller en gång per år, detta med hänsyn till de möjligheter som numera finns för de sjuka att själva kontrollera sin sjukdom. Utskottet hyser givetvis förståelse för att även ett sådant regelbundet inkomstbortfall inte är utan betydelse för den sjuke men anser att man enbart för sådana fall knappast kan skapa särregler inom sjukförsäkringen. Det torde finnas många andra försäkrade som på grund av allmänt nedsatt hälsotillstånd, t. ex. dåligt immunförsvar mot förkylningar och andra infektionssjukdomar, drabbas betydligt oftare av inkomstbortfall utan att de kan hänföras till någon bestämd grupp av sjuka. Även dessa skulle då kunna resa berättigade krav på en utsträckning av 20-dagarsregeln. Det sagda belyser något svårigheterna att skapa större rättvisa för särskilt utsatta grupper utan att man generellt utsträcker den tidsperiod mellan två sjukdomsperioder som ger rätt till sjukpenning även för insjuknandedagen.

Frågan behandlades även vid följande riksmöten (se SfU 1975/76:35 och 1978/79:18). Motioner i ämnet avslogs emellertid med hänvisning till utskottets tidigare uttalanden.

Vid riksmötet 1979/80 motionerades (1979/80:1157) åter om rätten till sjukpenning vid läkarbesök. I motionen konstaterades att tjugodagarsregeln medför att många inte får kompensation samt att socialförsäkringsutskottet tidigare har uttalat att regeln var väl avvägd. Motionärerna fortsatte:

Vid närmare kontroll har det visat sig att många människor besöker specialsjukhus för cancersjukdomar, ortopediska sjukdomar, psykiska sjukdomar osv. Besöken är ofta förenade med långa resor och medför förlorad arbetsinkomst för hel dag. Det kan inte uteslutas att sjukanmälan görs dagen före besöket för att ersättning skall utgå för den dag besöket sker. Då detta strider mot bestämmelserna, bör rätten till ersättning för läkarbesök bli föremål för översyn. Det måste anses olämpligt att reglerna kan innebära att man frestas överträda dem.

Utskottet (SfU 1979/80:15) hänvisade till sitt uttalande vid föregående års riksmöte, vari problemet ansågs ha samband med sjukpenningkommitténs arbete, och tillade att det finns skäl för en allsidig belysning av frågan, varför motionen borde överlämnas till kommittén för beaktande.

Landstingsförbundet har i en till kommittén överlämnad skrivelse pekat på de njursjuka som behandlas med s. k. hemdialys. En sådan behandling tar en del av en dag i anspråk men oftast inte tillräckligt för att nedsättning av arbetsförmågan till minst hälften kan anses föreligga. Löneavdrag sker då, men någon sjukpenning utgår följaktligen inte enligt nuvarande bestämmelser.

5.4 Överväganden

Med nuvarande regler om krav på sjukdom och nedsättning av arbetsförmågan för rätt till sjukpenning vid läkarbesök blir många utan ersättning för den inkomstförlust som ett besök för undersökning eller behandling ofta innebär. För den med återkommande besök utgår ersättning endast i den mån besöken faller inom tjugodagarsintervallen.

Om ersättning framgent skulle utges för varje läkarbesök, fick således inte bara kravet på att sjukdom med åtföljande nedsättning av arbetsförmågan föreligger efterges, utan också regeln om insjuknandedag och tjugodagarsregeln ändras.

Begreppen sjukdom och nedsättning av arbetsförmågan är grundläggande för sjukpenningförsäkringen. Det kan inte gärna komma i fråga att utvidga försäkringen så, att även inkomstförlust som saknar samband härmed ersätts. Försäkringen torde då närmast få karaktären av en allmän inkomstförsäkring. Att i lagtext avgränsa de fall, varom här är fråga, och låta dem omfattas ställer sig svårt. Bedömningen av huruvida sjukdom och nedsättning föreligger har alltsedan försäkringens införande anförtratts åt de tillämpande organen.

På senare tid har emellertid frågan om en översyn av sjukdomsbegreppet väckts. Riksdagen har således uttalat sig för en utredning i bl. a. frågan om kompensation för inkomstbortfall för gravida kvinnor som av förebyggande skäl måste avstå från förvärvsarbete men där sjukdomstillstånd inte föreligger. (se SfU 1980/81:5 och 18). Någon översyn har ännu inte kommit till stånd.

I de fall insjuknandedags- och tjugodagarsreglerna idag leder till utebliven sjukpenning vid läkarbesök skulle kunna övervägas att ändra dessa regler. När det gäller insjuknandedagen torde en sådan begränsning dock inte kunna undvaras, eftersom eljest fall av överkompensation skulle uppstå; sker ett insjuknande under senare delen av dagen uppstår endast ringa eller inget inkomstbortfall. Det förhållandet att regeln frestar till missbruk, vilket påpekas i den motion vari frågan bl. a. väckts, genom att sjukanmälan sker en dag tidigare än som bort ske — anmälan görs till försäkringskassan på kvällen före ett planerat läkarbesök — är naturligtvis olyckligt. Detta är emellertid en nackdel, som allmänt följer av en bestämmelse om insjuknandedag som förenas med en möjlighet att göra anmälan till försäkringskassan efter arbetsdagens slut.

Tjugodagarsregeln skulle naturligtvis kunna ändras så, att perioden utsträcktes. Grupper som idag inte får ersättning, skulle därvid komma att omfattas. Skall perioden utsträckas bör den emellertid gälla alla fall och inte begränsas till enbart vissa fall av sjukdom eller situationer, eftersom svåra gränsdragningsproblem skulle uppstå. Det har emellertid tidigare ansetts att i och med periodens fastställande till tjugo dagar en skäligen avvägning gjorts, en bedömning som alltjämt torde äga giltighet.

Sammanfattningsvis gör kommittén således, med hänvisning till att frågan om en översyn av sjukdomsbegreppet inte ingår i kommitténs uppdrag, i denna fråga enahanda bedömning som tidigare redovisats i fråga om halv och fjärdedels sjukpenning (se avsnitt 4.6 ovan).

6 Uppgiftsskyldighet rörande arbetsanställning

6.1 Inledning

Genom tilläggsdirektiv 29.3.1979 har sjukpenningkommittén fått i uppdrag att i anslutning till översynen av sjukpenningförsäkringen pröva frågan om skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift rörande arbetsanställning till allmän försäkringskassa.

I det följande redovisas gällande bestämmelser härvidlag, bakgrunden till frågans väckande samt kommitténs överväganden i denna del.

6.2 Gällande bestämmelser

Arbetsgivare har enligt lag (1954:269) skyldighet att lämna uppgift rörande arbetsanställning till allmän försäkringskassa såväl vid anställningens påbörjande som vid dess upphörande.

Skyldigheten avser alla arbetsgivare, dock med möjlighet till undantagande för statliga verk och inrättningar samt kommuner.

Anmälan skall ske för alla arbetstagare, vilkas anställning är avsedd att vara längre tid än fyra veckor, och inges till kassan senast en vecka efter anställningens början. Vid anställningens upphörande skall också anmälan inom en vecka ske för de fall anställningen varat över fyra veckor. Med arbetstagare likställs uppdragstagare jämlikt 3 kap. 2 § 2 st. AFL. Uppgifterna i anmälan skall lämnas på en särskild blankett.

Underlåtenhet vid fullgörande av uppgiftsskyldigheten är straffsanktionerad med böter.

Tidigare skulle försäkringskassan, efter att ha tagit del av uppgifterna, ofördröjligen vidarebefordra dem till kronofogdemyndigheten, som hade att förvara uppgifterna i ett särskilt register. Kronofogdemyndighetens befattning med dessa uppgifter har emellertid efter lagändring upphört från och med 26.6.1979.

Avsikten med uppgiftsskyldigheten är att försäkringskassan därigenom får möjlighet att kontrollera den sjukpenninggrundande inkomsten. Avsikten var tidigare också att uppgifterna sedan skulle ingå i underlaget för kronofogdemyndighetens beslut om införsel eller utmätning i lön.

6.3 Bakgrund till frågans väckande

Lagändringen för kronofogdemyndighetens vidkommande var ett resultat av regeringens förslag i prop. 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. Av propositionen framgår att riksskatteverket hemställt att kronofogdemyndighetens skyldighet att föra anställningsregister upphörde under framhållande av bl. a. följande.

Registren är bristfälliga främst till följd av att många arbetsgivare underlåter att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Härtill kommer att uppgifterna ofta hunnit bli inaktuella när de når kronofogdemyndigheten. Det finns dessutom vissa praktiska svårigheter med att sköta registerhållningen. Enligt en år 1968 utförd undersökning använde kronofogdemyndigheterna ca 33 årsarbetskrafter för registerhållningen. För att få den information som behövs i ett införsel- eller utmätningsärende har kronofogdemyndigheterna i stället under senare år vanligen inhämtat ifrågavarande uppgifter från kassorna. Viss försöksverksamhet har visat bl. a. att ett slopande av anställningsregistret inte medfört nämnvärt högre antal förfrågningar hos försäkringskassorna.

Yttranden inhämtades från bl. a. riksförsäkringsverket och SAF. Samtliga instanser förklarade sig inte ha något att erinra mot riksskatteverkets hemställan. Såväl riksförsäkringsverket som SAF tog även upp frågan om det överhuvudtaget var ändamålsenligt att ha en skyldighet för arbetsgivare att fullgöra den föreskrivna anmälan om anställning till försäkringskassan.

Regeringens förslag tillstyrktes av socialförsäkringsutskottet (SfU 1978/79:23) utan närmare erinran.

Departementschefen förutskickade i propositionen att frågan om uppgiftsskyldighetens berättigande överhuvudtaget borde prövas av sjukpenningkommittén, vilket sedermera resulterat i tidigare nämnda tilläggsdirektiv.

6.4 Överväganden

I riksförsäkringsverkets tidigare omnämnda remissyttrande redovisas resultatet av en av verket år 1977 gjord enkät till försäkringskassorna i avsikt att utröna de konsekvenser som skulle följa av att anställningskortet slopades.

Det övervägande antalet försäkringskassor, 18 stycken, ansåg enligt vad som redovisades, att anställningskortet borde slopas. Motiveringen härför var främst att den arbetsinsats som krävdes för handläggningen inte motsvarade värdet av de uppgifter som erhöles. Alla arbetsgivare sände inte in anställningskort, framhölls det, varför alla arbetstagare inte blev föremål för SGI-kontroll. I många fall insändes korten för sent och uppgifterna som lämnades var därför inaktuella.

De kassor som ansåg att anställningskortet borde behållas, åtta stycken, angav som skäl härför att korten var en viktig impuls för SGI-kontroll. Man ansåg dock att arbetsgivarna borde informeras om sin skyldighet att lämna anställningskort eftersom många arbetsgivare åsidosatte sin uppgiftsskyldighet.

Försäkringskassorna ålades även i samband med enkätundersökningen att föra statistik över de under en vecka inkommande anställningskort.

Sammanställningen av inkomna statistikuppgifter visade att sammanlagt 22 653 anställningskort inkom under mätveckan. Under ett år skulle, förutsatt att veckan var representativ för hela året, närmare 1,2 milj. anställningskort inkomma till försäkringskassorna, vilket inte motsvarade tidigare gjorda uppskattningar. Enligt sådana uppskattningar skulle, förutsatt att arbetsgivarna fullgjorde sin uppgiftsskyldighet, i stället mellan 2 och 2,5 milj. anställningskort ha inkommit till kassorna. De erhållna uppgifterna visade att av samtliga inkommande anställningskort under en vecka, föranledde ca 40 % utsändande av inkomstförfrågan. Som en följd härav ledde ca 26 % av anställningskort till en SGI-ändring. Detta motsvarade ca 300 000 försäkrade.

Som framgår av det nu redovisade materialet synes uppfattningen bland flertalet försäkringskassor vara att hanteringen av anställningskort är administrativt betungande och att värdet av den information som erhålls inte står i rimlig proportion till den administrativa insatsen.

Det kan också antas att arbetsgivarna anser skyldigheten att insända anställningskort vara administrativt betungande.

Enligt uppskattningar som gjorts av riksförsäkringsverket meddelas endast hälften av påbörjade resp. avslutade anställningar till försäkringskassan.

Det bör även noteras att ca 40 % av de försäkrade inte har något ersättningsfall under ett år.

Det kan därför mot denna bakgrund övervägas att helt låta denna form av uppgiftsskyldighet upphöra.

Nackdelen med ett upphörande av skyldigheten att insända anställningskort kan emellertid vara att försäkringskassan förlorar en impuls till SGI-ändring. Den försäkrades SGI och därmed hans sjukpenning kan vid ersättningsfallet komma att vara felaktig i 30 dagar.

Genom att minska väntetiden för ikraftträdande av höjd SGI från nuvarande 30 dagar till 14 dagar skulle effekten av en sålunda för lågt registrerad SGI bli begränsad. Sjukpenningkommittén har i betänkandet Sjukersättningsfrågor (s. 205) föreslagit en sådan ändring av reglerna.

Det blir med ett upphörande av anställningskort viktigt att den försäkrade vid nyanställning eller byte av anställning inkommer till försäkringskassan med en inkomstanmälan. Om anställningskort inte längre skall förekomma ökar kravet på arbetsgivare och personalorganisationer att lämna information till den anställde angående detta.

En ytterligare åtgärd som kan övervägas är att inhämta SGI-uppgifter i den försäkran som skall lämnas av den försäkrade vid ersättningsfall. Därvid bör på blanketten av försäkringskassan finnas redovisat senast anmäld SGI. Den försäkrade bör uppmanas att endast meddela *ändringar* i inkomsten. Det bör således inte vara fråga om ett obligatoriskt infordrande av inkomstuppgift vid varje ersättningsfall.

Sammantaget leder dessa överväganden till att ett större ansvar kommer att läggas på den försäkrade när det gäller inkomstanmälan.

De administrativa effekterna av ett upphörande av anställningskort

blir dels minskat utredningsarbete på försäkringskassorna, dels minskat antal kontroller hos arbetsgivarna. Vidare innebär det att arbetsgivarnas arbete med att fylla i och sända iväg anställningskortet bortfaller.

Riksförsäkringsverket har uppskattat de administrativa besparingarna på försäkringskassorna till ca 66 årsarbetare, dvs ca 7,2 milj. kr. Dessa beräkningar har gjorts under den förutsättningen att 50 % av de försäkrade ändå anmäler inkomständering.

Övervägande skäl talar således enligt kommitténs mening för att den nuvarande skyldigheten för arbetsgivare att lämna uppgift till försäkringskassan vid påbörjad och avslutad anställning omedelbart bör upphöra. En sådan reform bör kunna genomföras oberoende av vad kommitténs överväganden och förslag i övriga frågor kan föranleda.

Bilaga III:1 Förslag till ny hemmamakeförsäkring. Kostnadskalkyl

Kostnadskalkylen avser att visa om en ny frivillig hemmamakeförsäkring kan finansieras genom ett avskaffande av den nuvarande obligatoriska hemmamakeförsäkringen.

Kalkylen är utformad som en maximal kalkyl, där det bl. a. även antagits att i en framtida frivillig försäkring merparten av de anslutna hemmakarna kommer att få en avsevärt högre sjukfrånvaro än vad de har i dag.

År 1982 utbetalades 18,4 milj. kr. i obligatorisk hemmamakesjukpenning. I genomsnitt erhöll varje hemmamake sjukpenning för 8,5 dagar. Till denna sjukpenningkostnad kommer en administrationskostnad på ca 8 milj. kr., dvs. en total kostnad på ca 26 milj. kr.

Finansieringsutrymmet för en ny frivillig hemmamakeförsäkring med beaktande av besparingsdirektiven kan belysas av följande uppställning.

Nuvarande statsbidrag till hemmamakeförsäkring, obligatorisk	5 milj. kr.	}	15 %
frivillig	1 "		
Arbetsgivaravgifter till nuvarande obligatoriska hemmamakeförsäkring	21 "	}	85 %
Premier från de försäkrade till ny frivillig hemmamakeförsäkring	153 "		
Total kostnad	180 "		100 %

Inom ramen för besparingsdirektiven kan således kostnaderna för en ny frivillig försäkring uppgå till högst 180 milj. kr.

Den nya frivilliga hemmamakeförsäkringen föreslås få en högsta sjukpenning per dag motsvarande garantibeloppet inom föräldraförsäkringen, dvs. 37 kr. Vidare föreslås två karenstidsalternativ, 3 eller 30 dagar. Finansieringen skall ske genom premier från de försäkrade samt genom statsbidrag m. m. på 15 % av kostnaderna.

Antalet hemmamakeförsäkrade har minskat kraftigt under senare år och antas även fortsättningsvis minska.

I grundmaterialet till riksförsäkringsverkets förslag till ATP-avgifter för åren 1985–1989 finns en prognos över antalet ej förvärvsarbetande

kvinnor. Med ledning av denna prognos har följande uppskattning av antalet hemmamekeförsäkrade fram till år 1990 gjorts.

Slutet av år	Antal hemmamekeförsäkrade
1983	292 000
1984	277 000
1985	260 000
1986	246 000
1987	236 000
1988	227 000
1989	219 000
1990	212 000

Om man i en kalkyl av de maximala kostnaderna antar att 260 000 hemmamekar kommer att i genomsnitt vara sjuka i 15 dagar per år med 37 kr/dag i sjukpenning, skulle detta kosta 145 milj. kr. Här har antagits en 100-procentig anslutning till högsta försäkringsbelopp utan karens. Dessutom har den nuvarande sjukfrånvaron inom gruppen höjts betydligt.

Totala kostnaden för en ny frivillig hemmamekeförsäkring, dvs. sjukpenningutgifter plus administration, kan därmed beräknas till allra högst 165 milj. kr. Därmed skulle kostnaden med 15 milj. kr. understiga den gräns som angivits ovan.

Av ovanstående kalkyl framgår således, att en ny frivillig hemmamekeförsäkring med en utformning som anges i avsnittet 1.3 mycket väl kan rymmas inom ramen för besparingsdirektiven. Det bör slutligen understrykas att kalkylen innehåller antaganden om maximala utgifter. Sannolikheten för ett så kraftigt utfall angående kostnaderna som redovisats ovan kan bedömas som ringa.

Bilaga III:2 Utkast till lagändringar och specialmotivering

Utkast till ändring i 21 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap. 1 §

Försäkrad, som enligt bestämmelserna i 3 kap. är berättigad att vid sjukdom uppbära sjukpenning och som ej åtnjuter förtidspension enligt denna lag, skall, såframt han är gift och stadigvarande sammanbor med sin make eller, i annat fall, stadigvarande sammanbor med barn under sexton år till honom eller hans make eller med någon, med vilken han varit gift eller har eller har haft barn, genom frivilliga avgifter kunna hos den allmänna försäkringskassa, hos vilken han är inskriven, försäkra sig för erhållande av visst sjukpenningstillägg.

Genom frivilliga avgifter skall ock hos allmän försäkringskassa inskriven försäkrad, vilken till följd av studier eller annan utbildning, som beräknas pågå minst ett halvt år, icke eller endast i ringa

Försäkrad, som är inskriven i allmän försäkringskassa men som inte har sjukpenninggrundande inkomst uppgående till det i 3 kap. 1 § angivna beloppet och som inte heller åtnjuter förtidspension enligt denna lag, skall, om han eller hon är gift och stadigvarande sammanbor med sin make, eller, i annat fall, stadigvarande sammanbor med eget eller makens barn under sexton år eller med någon, med vilken den försäkrade varit gift eller har eller har haft barn, genom frivilliga avgifter kunna hos den allmänna försäkringskassa, där han eller hon är inskriven, försäkra sig för erhållande av sjukpenning.

Försäkrad som i första stycket sägs och som är berättigad till sjukpenning enligt bestämmelserna i 3 kap. skall genom frivilliga avgifter kunna försäkra sig för erhållande av visst sjukpenningstillägg.

Genom frivilliga avgifter skall också hos allmän försäkringskassa inskriven försäkrad, vilken inte åtnjuter förtidspension och vilken till följd av studier eller annan utbildning, som beräknas pågå minst ett

Nuvarande lydelse

utsträckning ägnar sig åt förvärvsarbete, kunna hos kassan försäkra sig för erhållande av viss sjukpenning eller av visst tillägg till den sjukpenning, vartill han är berättigad enligt 3 kap.

Sjukpenning som avses i denna paragraf *må* ej uppgå till högre belopp än *tjugo kronor* för dag. Ej heller *må* sjukpenningstillägg uppgå till högre belopp än som motsvarar skillnaden mellan *tjugo kronor* och den sjukpenning, vartill den försäkrade är berättigad enligt 3 kap.

Vid tillämpning av 16 kap. 1 § andra stycket och 17 kap. 1 § skall med sjukpenning som där sägs likställas sjukpenning och sjukpenningstillägg på grund av försäkring som avses i denna paragraf.

Föreslagen lydelse

halvt år, *inte* eller endast i ringa utsträckning ägnar sig åt förvärvsarbete, kunna hos kassan försäkra sig för erhållande av sjukpenning eller av visst tillägg till den sjukpenning, vartill han *eller hon* är berättigad enligt 3 kap.

Sjukpenning som avses i denna paragraf *får* ej uppgå till högre belopp än *som motsvarar* för dag *den i 4 kap. 14 § a) angivna garantinivån för föräldrapenning*. Ej heller *får* sjukpenningstillägg uppgå till högre belopp än som motsvarar skillnaden mellan *detta belopp* och den sjukpenning, vartill den försäkrade är berättigad enligt 3 kap.

2 §

Närmare förutsättningar och villkor för försäkring som i 1 § sägs bestämmas av regeringen.

Till allmän försäkringskassa utgår statsbidrag för den frivilliga försäkringen enligt särskilda bestämmelser.

Då bokslut är uppgjort för allmän försäkringskassa, skall vad av inkomsterna för den frivilliga försäkringen ej åtgått för löpande utgifter under det år bokslutet avser avsättas till en särskild fond för den frivilliga sjukförsäkringen. Angående denna fond skall vad som stadgas i 18 kap. 15 § andra och tredje styckena äga motsvarande tillämpning.

Försäkrad, som i 1 § första och andra styckena sägs, äger rätt att, under den tid som framgår av andra stycket och under förutsättning att villkoren i övrigt är uppfyllda, kvarstå såsom frivilligt försäkrad, även om den försäkrades sammanboende make eller någon med vilken den försäkrade varit gift eller har eller har haft barn avlidit eller sammanboendet av annan anledning upphört.

Rätten att kvarstå såsom frivilligt försäkrad gäller till och med sjätte månaden efter dödsfallet eller sammanboendets upphörande.

3 §

Närmare förutsättningar och villkor för försäkring som i 1 § sägs bestämmas av regeringen.

Till allmän försäkringskassa ut-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

går statsbidrag för den frivilliga försäkringen enligt särskilda bestämmelser.

Då bokslut är uppgjort för allmän försäkringskassa, skall vad av inkomsterna för den frivilliga försäkringen ej åtgått för löpande utgifter under det år bokslutet avser avsättas till en särskild fond för den frivilliga sjukförsäkringen. Angående denna fond skall vad som stadgas i 18 kap. 15 § andra och tredje styckena äga motsvarande tillämpning.

Utkast till ändring i vissa lagrum i 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 1 § andra stycket

Försäkrad, som är inskriven i allmän försäkringskassa men som icke har sjukpenninggrundande inkomst uppgående till sextusen kronor, skall ändå vara berättigad till sjukpenning enligt vad nedan sägs, förutsatt att han är gift och stadigvarande sammanbor med sin make eller, i annat fall, stadigvarande sammanbor med barn under sexton år till honom eller hans make eller med någon med vilken han varit gift eller har eller har haft barn.

Om rätt till frivillig sjukpenningförsäkring i vissa fall finns stadgat i 21 kap.

3 kap. 3 §

Försäkrad, som åtnjuter hel förtidspension enligt denna lag eller åtnjuter sådan pension under månaden närmast före den, varunder han börjat åtnjuta hel ålderspension, har ej rätt till sjukpenning.

Försäkrad, som åtnjuter hel förtidspension enligt denna lag eller åtnjuter sådan pension under månaden närmast före den, varunder han börjat åtnjuta hel ålderspension, har ej rätt till sjukpenning.

Nuvarande lydelse

För tid efter ingången av den månad, varunder försäkrad fyllt sjuttio år eller dessförinnan börjat åtnjuta ålderspension enligt denna lag, må sjukpenning utgå för högst etthundraåttio dagar.

Ej må försäkrad på grund av vad i 1 § andra stycket stadgas uppbära sjukpenning för tid efter den månad, varunder han fyller sextiofem år.

Föreslagen lydelse

För tid efter ingången av den månad, varunder försäkrad fyllt sjuttio år eller dessförinnan börjat åtnjuta ålderspension enligt denna lag, må sjukpenning utgå för högst etthundraåttio dagar.

3 kap. 4 §

Hel sjukpenning utgör för dag nittio procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med trehundrasextiofem. Sjukpenningen avrundas till närmaste hela kronal. *För försäkrad som avses i 1 § andra stycket utgör hel sjukpenning åtta kronor för dag.*

För varje dag då den försäkrade får sjukhusvård skall sjukpenningen minskas med fyrtio kronor, dock med högst en tredjedel av sjukpenningens belopp. Därvid skall det belopp varmed minskning sker avrundas till närmast lägre hela kronal. Sjukpenningen vid sjukhusvård skall dock alltid utgå med lägst *åtta* kronor.

Hel sjukpenning utgör för dag nittio procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med trehundrasextiofem. Sjukpenningen avrundas till närmaste hela kronal.

För varje dag då den försäkrade får sjukhusvård skall sjukpenningen minskas med fyrtio kronor, dock med högst en tredjedel av sjukpenningens belopp. Därvid skall det belopp varmed minskning sker avrundas till närmast lägre hela kronal. Sjukpenningen vid sjukhusvård skall dock alltid utgå med lägst *tio* kronor.

3 kap. 5 §
andra stycket

Ändring skall i fall som avses i första stycket a) ej ske förrän trettio dagar efter det försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen. Ändring skall i annat fall ske så snart anledning till ändringen uppkommit, *eller, i fall då sjukpenningförsäkring enligt 1 § andra stycket skall upphöra på grund av att den försäkrades make eller någon med vilken den försäk-*

Ändring skall i fall som avses i första stycket a) ej ske förrän trettio dagar efter det försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen. Ändring skall i annat fall ske så snart anledning till ändringen uppkommit.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

rade varit gift eller har eller har haft barn avlider, vid fjärde månadsskiftet efter dödsfallet.

3 kap. 10 §
tredje stycket

Utan hinder av andra stycket utgår
a) sjukpenning för semesterdag;

b) sjukpenning till försäkrad som vid sjukperiodens början äger uppbära dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd;

c) sjukpenning till försäkrad, som avses i 1 § andra stycket.

Utan hinder av andra stycket utgår sjukpenning för semesterdag och sjukpenning till försäkrad som vid sjukperiodens början äger uppbära dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

Utkast till specialmotivering

1. Ändringar i 21 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring

1 § första stycket

I paragrafens första stycke finns angivet den huvudgrupp som har möjlighet att frivilligt försäkra sig. Det är de som för närvarande är obligatoriskt försäkrade såsom hemmamakar enligt 3 kap. 1 § andra st. Förutom en del redaktionella ändringar, har således definitionen av denna grupp överförts från sistnämnda paragraf. Avgränsningen av gruppen har även gjorts genom hänvisning till beloppsgränsen i 3 kap. 1 § 1 st.

1 § andra stycket

I andra stycket har intagits bestämmelser om rätt till sjukpenningtillägg för den som enligt paragrafens första stycke i dess nuvarande lydelse har en sådan möjlighet, dvs. de hemmamakar som har förvärvsinkomst och sjukpenning till följd därav.

1 § tredje stycket

Paragrafens tredje stycke motsvarar nuvarande andra stycket, förutom några redaktionella ändringar. Dock har tillagts att studerande som åtnjuter förtidspension inte har rätt till frivillig sjukpenning eller sjuk-

penningtillägg. Detta gäller redan för närvarande men bestämmelsen härom har inte, såsom bort ske, funnits uttryckt i lagtext.

1 § fjärde stycket

I detta stycke har intagits de bestämmelser om belopp som för närvarande finns i tredje stycket. Såsom framgår av allmänmotiveringen (avsnitt 1.3.2) har storleken av beloppet för frivillig sjukpenning angivits såsom lika med föräldrapenning på garantinivå, dvs. för närvarande 37 kr. per dag. Detta belopp är också enligt förevarande paragraf högsta gräns för obligatorisk sjukpenning i förening med sjukpenningtillägg.

2 § första stycket

I denna paragraf har intagits bestämmelser som gäller rätten att kvarstå i försäkringen i vissa fall för de frivilligt försäkrade som är hemmamar. En rätt att kvarstå i försäkringen tillkommer i dag enligt bestämmelserna i 3 kap. 5 § 2 st. en obligatoriskt hemmamarförsäkrad vid sammanboendes dödsfall under fyra månader efter dödsfallet. I förevarande paragrafs första stycke har angivits att detta skall gälla även när sammanboendet upphör av annan anledning. Härmed förstås äktenskapsskillnad eller särlevnad som föregår sådan skillnad eller, i fall av sammanboende mellan ogifta, särlevnad utan äktenskapsskillnad. Att endast, i fall av upphört sammanboende mellan ogifta, förhållanden där parterna tidigare varit gifta eller har eller har haft barn kommer i fråga framgår redan av förutsättningarna för anslutning till försäkringen.

2 § andra stycket

Häri anges tidsgränsen för rätt att kvarstå i försäkringen till sex månader efter dödsfallet eller sammanboendets upphörande. I fråga om dödsfall torde någon osäkerhet om tidpunkten härför som regel inte föreligga. När sammanboendet skall ha ansetts upphöra får avgöras från fall till fall. När särlevnad sker i anledning av äktenskapsskillnad finns uppgift härom att tillgå i de register som förs över civilståndsåndringar. I andra fall har försäkringskassan möjlighet till kontroll genom bl. a. folkbokföringsmyndigheterna på motsvarande sätt som kontroll sker av att förutsättningen i detta hänseende för anslutning till försäkringen föreligger. Skyldighet för den enskilde försäkrade att anmäla när förutsättning för försäkringen inte längre föreligger på grund av att sammanboendet upphört följer av de allmänna reglerna härom, jfr bl. a. 20 kap. 4 §.

3 §

Paragrafen motsvarar den nuvarande 2 § och reglerar rätten för regeringen att i form av förordning ge kompletterande föreskrifter. För närvarande finns dessa intagna i kungörelsen (1962:402) om frivillig sjukpenningförsäkring hos allmän försäkringskassa. I en ny förordning får även intas de ändringar som föranleds av kommitténs ställningstaganden till bl. a. frågor om begreppet god hälsa och karens, ävensom att

de nuvarande regionala skillnaderna i fråga om avgiftens bestämmande bör upphöra (se avsnitt 1.3.2 i allmänmotiveringen).

2. Ändring i vissa lagrum i 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring

3 kap. 1 § andra stycket

I detta stycke har intagits en hänvisning till 21 kap., i stället för den definition på obligatoriskt hemmamekeförsäkrad som nu finns intagen i 3 kap. 1 § andra stycket. Definitionen på hemmamekeförsäkrad återfinns i 21 kap. 1 §.

3 kap. 3 § andra stycket

Paragrafens nuvarande bestämmelse rörande obligatoriskt hemmamekeförsäkrade upphävs.

3 kap. 4 §

Paragrafens bestämmelse i första stycket om storleken på sjukpenningen för obligatoriskt försäkrade hemmamakar upphävs.

Det i andra stycket i dess nuvarande lydelse angivna lägsta beloppet för utgående sjukpenning vid sjukhusvård på åtta kr. har bestämts till tio kr. Härigenom uppnås överensstämmelse med det belopp som kommittén i den allmänna motiveringen angivit såsom lägsta frivilliga sjukpenningbelopp (se avsnitt 1.3.2). Det nuvarande beloppet motsvarar storleken av den obligatoriska hemmamekeförsäkringens sjukpenning.

3 kap. 5 § andra stycket

Den i paragrafens nuvarande lydelse stadgade rätten att kvarstå såsom obligatoriskt hemmamekeförsäkrad viss tid i fall av sammanboendes dödsfall upphävs. Motsvarande bestämmelse för den frivilliga försäkringen har intagits i 21 kap. 2 §.

3 kap. 10 § tredje stycket

Paragrafens nuvarande bestämmelse rörande obligatoriskt hemmamekeförsäkrad upphävs och redaktionella förändringar i följd därav har vidtagits.

Die erste Gruppe ist diejenige, die...

2. Mittelschicht

Die zweite Gruppe ist diejenige, die...

Die dritte Gruppe ist diejenige, die...

Die vierte Gruppe ist diejenige, die...

Die fünfte Gruppe ist diejenige, die...

Die sechste Gruppe ist diejenige, die...

Die siebte Gruppe ist diejenige, die...

Die achte Gruppe ist diejenige, die...

Die neunte Gruppe ist diejenige, die...

Die zehnte Gruppe ist diejenige, die...

Die elfte Gruppe ist diejenige, die...

Die zwölfte Gruppe ist diejenige, die...

Die dreizehnte Gruppe ist diejenige, die...

Die vierzehnte Gruppe ist diejenige, die...

Die fünfzehnte Gruppe ist diejenige, die...

Die sechzehnte Gruppe ist diejenige, die...

Die siebzehnte Gruppe ist diejenige, die...

Die achtzehnte Gruppe ist diejenige, die...

Die neunzehnte Gruppe ist diejenige, die...

Die zwanzigste Gruppe ist diejenige, die...

Bilaga III:3 Ökade sjukpenningkostnader för det fall SGI får behållas för elever som genomgår grundutbildning för vuxna.

Av avsnitt 3.2.2 framgår att 10 800 deltagare fått timersättning under utbildningsåret 1981/82. Av dessa fick 76 % (ca 8 200) en timersättning på 13 kr. som innebär att inget inkomstbortfall skett. Övriga 24 % (ca 2 600) har helt eller delvis haft inkomstbortfall och fick då en timersättning som varierat mellan 13 och 33 kr.

Av de ca 2 600 personer som enligt ovan beräknas ha ett inkomstbortfall i samband med grundutbildning för vuxna har en viss del rätt att behålla sin SGI redan enligt nuvarande regler. Detta gäller dem som avbryter sitt förvärvsarbete för studier under kortare tid än sex månader.

Vid bedömningen av kostnaderna bör beaktas att det inte förekommer någon avisering från utbildningsmyndigheterna till försäkringskassorna om beviljad utbildning. Många grundvuxelever torde inte heller uppmärksamma att rätt till bibehållen SGI vid längre studietid än sex månader inte föreligger enligt gällande praxis. De torde dock inte själva ta initiativ till en sänkning av SGI. Dessa förhållanden medför sannolikt att en del av de grundvuxelever som är lediga för utbildning under längre tid än sex månader f. n. inte får sin SGI sänkt, trots att detta rätteligen bort ske.

Av dem som inte har rätt till bibehållen SGI under utbildningstiden bedriver en del studier på deltid och har därför rätt att behålla en SGI som motsvarar bibehållna förvärvsinkomster under utbildningstiden.

Mot bakgrund av de beräkningar och bedömningar som redovisats ovan och med ett antagande om en oförändrad sjukfrånvaro torde kostnaderna för en ändring av reglerna inte komma att överstiga en milj. kr. per år.

Bilaga III:4 Utkast till lagändring

Utkast till Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. Om sjukpenning

5 § tredje stycket

Den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten skall ej sänkas under tid då den försäkrade bedriver studier för vilka han uppstår särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349) eller utbildningsbidrag för doktorander enligt förordningen (1976:536) om utbildningsbidrag för doktorander, eller då han är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller efter förmedling av en arbetsmarknadsmyndighet genomgår yrkesutbildning. Sänkning får dock ske i sådana fall som avses i första stycket b) eller c). Vidare får sänkning ske när någon undergår arbetsträning i arbetsmarknadsinstitut, under förutsättning att arbetsträningen pågått sex månader.

Den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten skall ej sänkas under tid då den försäkrade bedriver studier för vilka han uppstår särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349), utbildningsbidrag för doktorander enligt förordningen (1976:536) om utbildningsbidrag för doktorander eller *timersättning vid grundutbildning för vuxna enligt förordningen (1976:327) om timersättning vid grundutbildning för vuxna*, eller då han är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller efter förmedling av en arbetsmarknadsmyndighet genomgår yrkesutbildning. Sänkning får dock ske i sådana fall som avses i första stycket b) eller c). Vidare får sänkning ske när någon undergår arbetsträning i arbetsmarknadsinstitut, under förutsättning att arbetsträningen pågått sex månader.

Bilaga III:5 Reservationer och särskilda yttranden

Hemmamakeförsäkringen m. m.

1. Reservation av ledamoten *Andersson* med instämmande av sakkunniga *Backman*.

De hemarbetande är en mycket missgynnad grupp inom sjukförsäkringen. Det vore därför orättfärdigt att ytterligare försämra denna grups situation genom att slopa rätten till hemmamakeförsäkring. Från social- och rättvisesynpunkt finns det många goda skäl för att förbättra de hemarbetandes ställning inom såväl sjukförsäkringen som inom det sociala trygghetssystemet i övrigt.

I en mycket stor utsträckning utför många hemarbetande en vårdinsats som i allra högsta grad är samhällsnyttig. Vård av t. ex. egna barn borde uppskattas bättre av samhället. En ersättning på 8 kr. per dag vid sjukdom är en generande dålig ersättning i ett välfärdssamhälle som det svenska.

Ser man till vad vård av barn kostar skattebetalarna när det sker i samhällets regi borde samma vårdinsats ekonomiskt värderas och uppskattas när föräldrarna själva utför detta arbete. En familjedagvårdare som är kommunalt anställd kan med 3—4 barn få en årlig lön på ca 70 000 kr. och till detta en skattefri kostnadsersättning på 25 000 kr. per år. För en grannfamilj som valt att själv vårda samma antal barn — men egna barn — innebär den ekonomiska verkligheten att vårdinsatsen "belönas" med 0 kronor och föräldrarna får heller ingen skattefri kostnadsersättning. För folk i allmänhet måste det framstå som djupt orättfärdigt att samhället behandlar människor så här olika. Det är verklighetsfrämmande och orimligt att man måste lämna över sina egna barn till grannen för att få lön och social trygghet vid sjukdom. Förtroendet och tilltron till det sociala trygghetssystemet tar allvarlig skada av att systemet innehåller fullständigt oförklarliga regler.

Kommittén har inte befogenheter att reformera hela trygghetssystemet. Det är dock att ta ett steg i fel riktning när kommitténs majoritet vill försämra sjukförsäkringen för en redan missgynnad grupp. Enligt min mening borde kommittén följt uttalande från riksdagen där man krävt en ekonomisk förbättring. En uppräknig av hemmamakeförsäkringen

från 8 kr. till 37 kr. per dag borde vara ett första steg i strävandet att skapa ett mera rättvist skydd för hemarbetande vid sjukdom. Finansieringen av denna reform kan ske genom att något sänka ersättningen till högvärdade inom sjukförsäkringen. Denna solidaritet mot de sämst ställda borde vara en självklarhet för alla.

2. Reservation av ledamoten *Lindblad*.

Jag reserverar mig mot kommitténs förslag att den nuvarande obligatoriska hemmamekeförsäkringen ska upphöra och helt ersättas av en frivillig försäkring.

Som skäl för ett slopande av den obligatoriska hemmamekeförsäkringen anförs, att den utgör ett udda inslag i sjukpenningförsäkringen. Syftet med försäkringen har inte angetts vara att ersätta ett inkomstbortfall utan anses vara ett bidrag till de kostnadsökningar, som uppstår när den hemarbetande maken på grund av sjukdom inte kan utföra de vanliga sysslorna.

Vidare anförs som skäl för ett borttagande, att samhället har förändrats sedan hemmamekeförsäkringen infördes genom att kvinnor i allt större utsträckning förvärsarbetar utom hemmet och därigenom blir berättigade till sjukpenning. Kommittén betonar också att samhällets barnomsorg byggts ut kraftigt och anser att tillgången på hemhjälp idag är nästan obefintlig.

Vilka är hemmamekeförsäkrade?

En i avsnitt 1.1.2 intagen tabell visar omfattningen av hemmamekeförsäkringen den 31 dec. 1982.

Av tabellen framgår bl. a. att antalet hemmamekeförsäkrade är störst i åldrarna 55—64 år (115 686) och att cirka 1/3 av totalantalet försäkrade (305 482) är kvinnor i åldrarna 25—39 år (101 416).

Den obligatoriska delen av försäkringen bör kvarstå

Även om hemmamekeförsäkringen utgör ett udda inslag i sjukpenningförsäkringen — genom att den inte finansieras med egenavgifter — har dock enighet hittills rått om dess berättigande. En rad motioner i riksdagen har genom åren framhållit det angelägna i att höja försäkringsbeloppet åtminstone till föräldraförsäkringens grundbelopp.

Jag anser, att en uppräknig av hemmamekeförsäkringens grundbelopp åtminstone i förhållande till penningvärdeförsämringen, vore önskvärd. Någon sådan uppräknig har inte gjorts sedan 1974.

Av statsfinansiella skäl är detta emellertid inte möjligt f. n., men den obligatoriska delen av försäkringen bör kvarstå för att eventuellt kunna uppräknas, när det ekonomiska läget så medger.

Det är utmärkt att kommittén föreslår vidgade möjligheter till en frivillig försäkring upp till föräldraförsäkringens grundbelopp. Detta bör ge ökad trygghet vid sjukdom för berörda grupper (hemmamekar och studerande).

Jag finner dock vissa av kommitténs ställningstaganden anmärkningsvärda mot bakgrund av det rådande arbetsmarknadsläget. Det råder stor enighet om det angelägna i att var och en, som vill och kan ha ett förvärvsarbete, också ska kunna få det. Verkligheten talar dock sitt tydliga språk med ca 196 000 (aug. 1983) arbetslösa.

Hur stor är möjligheten att få ett förvärvsarbete för t. ex. äldre och medelålders kvinnor i glesbygd? Är tillgången på hemhjälp obefintlig, när tusentals ungdomar går arbetslösa?

Hur stor kommer daghemsutbyggnaden att bli med tanke på kommunernas ekonomiska situation?

Dessa frågor bör ställas mot kommitténs påståenden i berörda avseenden.

Med kommitténs förslag kommer de hemarbetande, som inte kan få ett förvärvsarbete, att ställas utan något som helst grundskydd inom den obligatoriska sjukförsäkringen.

Den förälder, som är hemarbetande på grund av vård av barn, ställs också utanför. Det rimmar illa med det beslut om ATP för vård av små barn, som antogs av riksdagen år 1981.

För de människor, som inte har någon möjlighet att bli sjukpenningförsäkrade genom eget förvärvsarbete, utgör hemmamakesjukpenningen på 8 kr./dag, dvs. cirka 240 kr./månad skattefritt, ändock en viss grundtrygghet.

Även om övergångsbestämmelser införs vid en övergång till en helt frivillig försäkring kan inte negativa effekter undvikas i enskilda fall.

Finansieringen

Med hänsyn till besparingsdirektiven vill jag understryka, att den obligatoriska hemmamakeförsäkringen är en idag befintlig försäkring, vars bibehållande jag förordar med oförändrade arbetsgivaravgifter och statsbidrag.

Kommitténs förslag till finansiering av den nya, frivilliga hemmamakeförsäkringen bygger på ett överförande av arbetsgivaravgifter och statsbidrag från den obligatoriska till den frivilliga försäkringen, varvid statsbidraget beräknas till 15 % och egenavgifterna från de försäkrade till 85 %.

Jag förordar att kostnaderna för den frivilliga försäkringen får bestriktas genom högre egenavgifter från de försäkrade i den mån inte finansiering kan ske genom andra besparingar inom kommitténs utredningsområde.

I detta sammanhang bör kostnaderna för nödvändiga övergångsbestämmelser, om utredningens förslag om slopande av den obligatoriska hemmamakeförsäkringen genomförs, beaktas.

Kommittén anser att det förefaller lämpligt att ersättningen från den frivilliga sjukpenningförsäkringen är skattepliktig men erinrar om att hela den familjeekonomiska politiken f. n. är föremål för översyn och att skattefrågorna prövas i detta sammanhang.

Jag vill understryka kommitténs påpekande av att en skattepliktig sjukersättning får betydelse för den andre maken vid fall av sambeskatt-

ning med hänsyn till reglerna om förvärvsavdrag och skattereduktion. En beskattad sjukpenningförmån kan påverka storleken av andra ekonomiska förmåner för barnfamiljer, t. ex. bostadsbidrag. Behållningen av en beskattad ersättning blir regelmässigt lägre i barnfamiljer med flera barn och låg inkomst än i familjer med bättre ekonomisk bärkraft på grund av skatte- och bidragssystemets konstruktion.

Förutsättningen för att en beskattad hemmamekeersättning ska införas måste vara att den förvärvsarbetande maken får rätt till avdrag för sjukförsäkringsavgiften.

Men hänsynstagande till de skatte- och bidragssystem, som f. n. råder, gör jag den bedömningen, att en skattefri sjukpenningförmån vore bättre från fördelningspolitisk synpunkt än en beskattad förmån.

3. Särskilt yttrande av ledamoten *Berggren* med instämmande av experten *Svensson*.

Skulle enligt kommitténs förslag den nuvarande försäkringsordningen för hemmamekar m. fl. ersättas av en ny, övergripande frivillig försäkring vill vi liksom beträffande egenföretagarna peka på möjligheten att ordna denna utanför den allmänna försäkringens ram genom existerande eller nytillskapade enskilda försäkringsinstitut.



Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
 2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
 3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
 4. Om hälften vore kvinnor. A.
 5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
 6. Radon i bostäder. Jo.
 7. Ersättning för miljöskador. Ju.
 8. Stämpelskatt. Fi.
 9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
 10. Användning av växtnäring. Jo.
 11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
 12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
 13. Att möta ubåtshotet. Fö.
 14. Barn kostar. S.
 15. Kommunalforskning i Sverige. C.
 16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
 17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
 18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
 19. Den stora omställningen. I.
 20. Bättre miljöskydd II. Jo.
 21. Vilt och jakt. Jo.
 22. Utbildning för arbetslivet. A.
 23. Lag om skatteansvar. Fi.
 24. Ny konkurslag. Ju.
 25. Internationella faderskapsfrågor. Ju.
 26. Bestrålning av livsmedel. Jo.
 27. Bilar och renare luft. Jo.
 28. Bilar och renare luft. Bilaga. Jo.
 29. Invandringspolitiken. A.
 30. Utbyggd havandeskapspenning m. m. S.
 31. Familjeplanering och abort. S.
 32. Företagshäsovård för alla. A.
 33. Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. S.
 34. Information som styrmedel. I.
 35. Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. Ju.
 36. Effektivare företagsrevision. Ju.
 37. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällda vägar och diken. Ju.
 38. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. Ju.
 39. Politisk styrning-administrativ självständighet. C.
 40. Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. Fi.
 41. Kontroll av rådgivare. Ju.
 42. Barn genom insemination. Ju.
 43. Områden för turism och rekreation. Jo.
 44. Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. Fi.
 45. Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. Jo.
 46. Bulvanlag. Ju.
 47. Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. Fi.
 48. Egenföretagares sjukpenning m. m. S.
-

Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]
Ny konkurslag. [24]
Internationella faderskapsfrågor. [25]
Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. [35]
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Effektivare företagsrevision. [36] 2. Kontroll av rådgivare. [41] 3. Bulvanlag. [46]
Fastighetsbildningsutredningen. 1. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfälliga vägar och diken. [37]
2. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. [38]
Barn genom insemination. [42]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]

Socialdepartementet

Barn kostar. [14]
Utbyggd havandeskapspenning m. m. [30]
Familjeplanering och abort. [31]
Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. [33]
Egenföretagares sjukpenning m.m. [48]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]
Lag om skatteansvar. [23]
Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. [40]
Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. [44]
Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. [47]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
Bättre miljöskydd II. [20]
Vilt och jakt. [21]
Bestrålning av livsmedel. [26]
Bilavgaskommittén. 1. Bilar och renare luft. [27] 2. Bilar och renare luft. Bilaga. [28]
Områden för turism och rekreation. [43]
Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. [45]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]
Utbildning för arbetslivet. [22]
Invandringspolitik. [29]
Företagshälsovård för alla. [32]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
Den stora omställningen. [19]
Information som styrmedel. [34]

Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]
Politisk styrning-administrativ självständighet. [39]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.



