



Socialdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Ett trygghetssystem för alla – Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst, SOU 2023:30

LO har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande som lämnats av “Utredningen om ett trygghetssystem för alla”. LO har deltagit som expert i utredningen och har lämnat synpunkter på utredarens förslag löpande. LO anser dock att utredaren i sitt betänkande bortsett från LOs huvudsakliga invändning gällande vilka grupper som bör omfattas av en historiskt beräknad SGI. LO lämnar följande synpunkter på förslaget.

### LOs sammanfattande synpunkter

LO anser att inkomstbortfallsprincipen, i betydelsen att det är det faktiska inkomstbortfallet som ska ersättas, måste upprätthållas. LO anser att utredningens förslag, som i praktiken innebär att de flesta kommer att få en SGI som beräknas på historiska inkomster, inte är i linje med direktiven som anger att inkomstbortfallsprincipen även fortsatt ska gälla.

- LO avstyrker därmed förslaget att huvudalternativet för alla försäkrade ska vara en SGI som beräknas på historiska inkomster.
- LO anser att majoriteten av de anställda har möjlighet att få en SGI beräknad på aktuell framtida inkomst och att det därför även fortsatt ska vara huvudalternativet.
- LO tillstyrker förslaget att sänka kravet på en framtida aktuell inkomst från 6 månader till 1 månad. Det kommer att göra det enklare för fler än idag att använda aktuell framtida inkomst.
- LO avstyrker förslaget att införa omräkningsfaktorn 0,97 vid beräkning av SGI på aktuell framtida inkomst.
- LO avstyrker utredningens förslag att aktuella framtida inkomster i samband med föräldraledighet ska fastställas för en period upp till 13 månader efter en påbörjad anställning.
- LO anser att alternativet med historiskt beräknade inkomster endast ska användas för den minoritet av behovs- och tidsbegränsat anställda, kombinatorer, egna företagare med flera som inte kan använda eller upprätthålla en aktuell framtida inkomst.

- LO tillstyrker förslaget att alla historiska inkomster som belagts med socialavgifter eller egenavgifter ska räknas in i inkomstunderlaget när SGI beräknas på detta sätt.
- LO anser att en ramtid på 12 månader är rimlig men anser att modellen med AGI (Arbetsgivardeklaration på individnivå) som grund för historiska inkomster inte är rättssäker.
- LO är mycket kritisk till att utredningen inte ens övervägt och föreslagit vilka inkomster som ska kunna periodiseras och hur beräkningen lämpligast ska ske utan överlämnat ansvaret i denna del till Försäkringskassan. LO anser att övergripande regler om periodisering bör framgå av lagtext.
- LO avstyrker förslaget om en åldersgräns och anser att SGI för försäkrade som har uppnått riktåldern och som fortsätter arbeta ska kunna fastställas utifrån både historiska och aktuella inkomster.
- LO är positiv till utredningens förslag att statliga konstnärspolitiska stipendier ska räknas som inkomst av anställning vid beräkning av historisk inkomst och kunna ligga till grund för SGI.
- LO tillstyrker en nedre inkomstgräns som motsvarar inkomstgränsen för PGI.
- LO anser att kretsen av de som ska omfattas av regler för ny tillträdda ska utökas.
- LO tillstyrker förslaget om skyddad inkomst för skyddsvärda situationer vid användandet av ett historiskt inkomstunderlag. Skyddsreglerna behöver dock förenklas för att vara begripliga och förutsebara för de försäkrade.
- LO avstyrker utredningens förslag gällande skyddad inkomst vid arbetslöshet och deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.
- LO anser till skillnad från utredningen att rätten till skyddad inkomst inte ska avvecklas för exempelvis studier inom det egna yrkesområdet.
- LO anser att flera av utredningens övriga förslag, som är en konsekvens av övergången till historiskt inkomstunderlag, är mycket svår genomträngliga och absolut inte uppfyller kravet på enkelhet och förutsägbarhet.
- LO anser att de beräknade kostnadsökningar som förslagen innebär inte ska finansieras genom att förmånerna i sjuk- och föräldraförsäkringen försämras.

## LOs synpunkter på utredningens förslag

### *Generella synpunkter*

LO vill inledningsvis framhålla att utredningens direktiv anger att inkomstbortfallsprincipen även fortsatt ska gälla och att det ekonomiska skyddet med ett reformerat regelverk huvudsakligen ska motsvara dagens skydd.

LO anser att utredningens förslag, som i praktiken innebär att de flesta kommer att få en SGI som beräknas på historiska inkomster, inte är i linje med direktiven.

Utredningen för under punkten 5.5.1 ett kort resonemang kring inkomstbortfallsprincipen i relation till användandet av historiska inkomster. Utredningen konstaterar att socialförsäkringens inkomstbortfallsprincip syftar till att ersätta det inkomstbortfall som uppstår och att dagens regelverk endast uppfyller denna princip i viss mån. Det finns exempelvis vissa begränsningar i hur mycket en person kan få sin inkomst ersatt av försäkringen. Taket på 10 prisbasbelopp och omräkningsfaktorn på 0,97 av förmånen är sådana begränsningar som enligt utredningen innebär avsteg från inkomstbortfallsprincipen.

Utredningen konstaterar vidare att det finns en inneboende problematik med att använda historiska uppgifter i relation till inkomstbortfallsprincipen. Historiska inkomster är just historiska och inkomstbortfallsprincipen avser ett inkomstbortfall här och nu som ska ersättas. Utredningen landar dock i att eftersom det redan finns regler som inskränker inkomstbortfallsprincipen och eftersom dagens regelverk gör det svårt för personer med variabla inkomster att få en SGI, så är ett nytt regelverk med historiska inkomster för alla ett bättre alternativ.

LO anser att inkomstbortfallsprincipen, i betydelsen att det är det faktiska inkomstbortfallet som ska ersättas, måste upprätthållas. Det faktum att det idag finns regler som inskränker på denna princip kan inte tas till intäkt för att införa ytterligare begränsningar. LO anser i stället att det regelverk som idag begränsar inkomstbortfallsprincipen ska ändras. Exempelvis ska omräkningsfaktorn på 0,97 av förmånen tas bort och taket i sjukförsäkringen höjas och indexeras så att nivån 80 procent av inkomsten för 80 procent av de försäkrade upprätthålls.

#### *Aktuella inkomster*

LO avstyrker utredningens förslag att historiska inkomster som grund för SGI ska vara huvudalternativet för alla försäkrade. Eftersom förslaget är att SGI beräknat på den aktuella framtida inkomsten ska omräknas med 0,97 så riskerar i praktiken den historiska inkomsten att bli huvudregel. En sådan förändring skulle innebära ett allt för stort steg bort från inkomstbortfallsprincipen.

LO instämmer i utredningens konstaterande att dagens regler gör det svårt för tidsbegränsat anställda, kombinatorer och egna företagare att få en SGI fastställd. En majoritet av de anställda har dock med dagens regelverk, med en aktuell framtida inkomst som beräkningsgrund, möjlighet att få en SGI fastställd.

LO anser därför att det är orimligt att genomföra en så genomgripande och i huvudsak negativ förändring för dessa, för att hantera minoritetens problem.

LO anser därför att huvudregeln även fortsättningsvis ska vara aktuell framtida inkomst som beräkningsgrund för SGI, men med möjligheten för de som behöver att använda historiska inkomster. Det är angeläget att socialförsäkringssystemet utformas på ett sådant sätt att alla som är med och finansierar systemet och har behov av stödet också kan ta det i anspråk. LO tillstyrker därför också utredningens förslag att sänka kravet på aktuell framtida inkomst från 6 månader till 1 månad. Det kommer att göra det enklare för fler av dem med exempelvis tidsbegränsade anställningar att kunna använda aktuell inkomst som beräkningsgrund.

#### Särskilt om omräkningsfaktorn 0,97

Utredningen föreslår att omräkningsfaktorn 0,97 ska användas vid beräkning av aktuell framtida inkomst i syfte att jämställa denna, som p.g.a. löneutvecklingen generellt kan antas bli något högre, med historisk inkomst. Utredningen hänvisar även till ökade kostnader för försäkringen och de fördelar med automatisering samt förutsägbarhet som beräkning av SGI på historiska inkomster enligt utredningen innebär.

LO avstyrker förslaget. Utredningens förslag innebär att enskilda vars SGI fastställs utifrån aktuella framtida inkomster kommer att underkompenseras. Enligt LO kan utredningens förslag inte motiveras med ökade kostnader för försäkringen eftersom ingen omräkningsfaktor används idag vid beräkning av SGI. Det är orättvist och oacceptabelt att försäkrade vars aktuella inkomster är högre än historiska, och som i flera år har bidragit till socialförsäkringen, kommer att missgynnas för att inkomstjämsällighet ska uppnås. Som LO anför nedan kommer utredningens lösningar avseende historisk beräkning av SGI snarare att leda till förvirring och oförståelse än trygghet och förutsägbarhet för de försäkrade. Att SGI beräknad på aktuella framtida inkomster dessutom ska minskas kommer att bidra till en ännu större oförståelse och frustration hos dem, vars SGI inte kommer att spegla deras faktiska inkomster.

LO anser därför att en omräkningsfaktor på 0,97 för aktuell framtida inkomst inte ska införas. LO anser dessutom att dagens regel med nedräkning av förmånen med 0,97 ska tas bort. Som nämnts tidigare anser LO att denna omräkningsfaktor är en önskad begränsning av inkomstbortfallsprincipen.

#### Aktuell inkomst vid föräldraledighet

LO avstyrker utredningens förslag att aktuella framtida inkomster i samband med föräldraledighet ska fastställas för en period upp till 13 månader efter en påbörjad anställning. Förslaget innebär en försämring av SGI-skydd för föräldralediga.

### *Historiska inkomster*

LO anser dock att möjligheten att använda historisk inkomst bör finnas för de grupper som har svårt att använda eller upprätthålla en aktuell framtida inkomst. Det gäller exempelvis de som är behovsanställda eller har tidsbegränsade anställningar som är kortare än 1 månad, kombinatorer, egna företagare, konstnärer med flera. En stabil modell med historiska inkomster som underlag för SGI för dessa grupper är relevant och förhindrar även att de som inte kan upprätthålla en aktuell framtida inkomst blir av med sin SGI från en dag till en annan.

LO anser emellertid att utredningen inte har lyckats med att presentera ett nytt SGI-system för historiska inkomster som är realistiskt att genomföra. Utredningens beskrivningar, exempel och lösningar avseende beräkning av SGI i olika situationer är otydliga, överdrivet komplicerade och svårbegripliga. Syftet med översynen av nuvarande SGI-regelverk var bland annat att öka trygghet och förutsebarhet för de försäkrade. De föreslagna lösningarna kommer, enligt LO, inte att uppnå detta utan snarare skapa oförståelse och förvirring hos de försäkrade. LO utvecklar detta närmare nedan.

### *Inkomster som är sjukpenninggrundande*

LO tillstyrker förslaget att alla historiska inkomster som belagts med socialavgifter eller egenavgifter ska räknas in i inkomstunderlaget när SGI beräknas på detta sätt. Enligt utredningens förslag bör emellertid vissa inkomster som arbetsgivare betalar socialavgifter för och som de försäkrade behåller under ett försäkringsfall, till exempel ersättning för inkomstbortfall och kollektivavtalad lön, inte ligga till grund för beräkning av SGI. I den föreslagna texten anges emellertid inte vilka inkomster som undantas. Utredningens förslag i denna del är således inte genomtänkt. Förslaget förutsätter dessutom att den försäkrade i ansökan om en förmån ska ange vilka inkomster som arbetsgivare betalar socialavgifter för och som den försäkrade får behålla under det aktuella försäkringsfallet. LO anser att det finns risk att de försäkrade kommer att ha svårigheter med att identifiera och korrekt ange sådana inkomster. Utredningens lösning kan således leda till återkrav av felaktigt utbetalda ersättningar, dvs. negativa konsekvenser för de försäkrade.

### *Ramtid och AGI*

LO anser att en ramtid på 12 månader är en rimlig tid och att det finns flera fördelar med att använda AGI vid beräkning av SGI utifrån historiska inkomster, såsom kortare handläggningstider, minskad administration och automatisering av SGI-ärenden. Nackdelarna med att använda AGI vid beräkning av SGI utifrån en historisk inkomst väger emellertid tyngre än fördelarna.

Användningen av AGI medför att den sista månaden i ramtiden ska vara den månad som föregår förmånstillfället med minst en månad emellan på grund av att det råder fördröjning av uppgifter via AGI.

Detta är olämpligt då den enskildes SGI beräknad på historiska inkomster inte kommer att spegla den enskildes faktiska inkomster i anslutning till ett försäkringsfall. AGI innehåller dessutom inte heller uppgift om vilken period som lönen eller ersättningen avser.

Inkomster i form av lön betalas inte heller alltid ut samma månad som de intjänas. Lönen kan betalas ut både i förskott och efterskott. Uppgifter i AGI kan också rättas i efterhand, vilket kan aktualisera återkrav.

Sammanfattningsvis anser LO att AGI inte är en rättssäker lösning.

#### Periodisering av vissa inkomster

Utredningen föreslår att vissa inkomster, såsom avgångsvederlag och liknande, ska kunna periodiseras. Mot bakgrund av att Försäkringskassan inte har kännedom om att inkomsterna eventuellt bör periodiseras ska de försäkrade särskilt begära detta. Utredningen lämnar inget förslag till vilka konkreta inkomster som ska kunna periodiseras och hur denna periodisering ska ske utan anser att Försäkringskassan kan ta fram föreskrifter avseende de aktuella frågorna.

LO är mycket kritisk till att utredningen inte ens övervägt och föreslagit vilka inkomster som ska kunna periodiseras och hur beräkningen lämpligast ska ske utan överlämnat ansvaret i denna del till Försäkringskassan. LO anser att övergripande regler om periodisering bör framgå av lagtext.

Krav på egen begäran om periodisering är orimligt och oförenligt med ett enklare SGI-regelverk, en ökad trygghet och förutsebarhet för de försäkrade samt missgynnar dem på olika sätt. Försäkrade som inte begär periodisering och som får sin SGI fastställd till ett lägre belopp än de har rätt till kommer att underkompenseras. Försäkrade som inte är insatta i regler om periodisering och som kommer att överkompenseras för att de inte har begärt periodisering riskerar återkrav.

#### Åldersgräns för beräkning av historisk SGI

Utredningen föreslår att historisk inkomst endast kan beräknas för försäkrade som inte uppnått riktåldern för pension vid ingången av den månad som SGI ska bestämmas för.

Att göra sådana tydliga markeringar i ett nytt system, att historisk SGI inte ska beräknas efter att den enskilde uppnått riktåldern för pension, är enligt LO att fortsatt bygga in förväntningar i systemen om när man ska gå i pension. LO avstyrker förslaget och anser att SGI för försäkrade som har uppnått riktåldern och som fortsätter arbeta ska kunna fastställas utifrån både historiska och aktuella inkomster.

## *Övriga synpunkter*

### Konstnärspolitiska stipendier

LO är positiv till utredningens förslag att statliga konstnärspolitiska stipendier ska räknas som inkomst av anställning vid beräkning av historisk inkomst och kunna ligga till grund för SGI. På så sätt kan yrkesverksamma konstnärer och musiker få en social trygghet efter perioder med ett sådant stipendium, om de skulle behöva sjukskriva sig eller vara föräldralediga. I dagens system riskerar de att bli nollklassade.

### Nedre inkomstgräns

Utredningen konstaterar i betänkandet att inkomstgränsen för pensionsgrundande inkomst (PGI) är 42,5 procent av prisbasbeloppet och att samma inkomstgräns gäller för skyldigheten att lämna självdeklaration.

Utredningen anser att kopplingen till PGI och självdeklarationen fortsatt ska gälla och att nedre gränsen för SGI ska höjas från dagens 24 procent till 42,5 procent av prisbasbeloppet.

Inkomstgränsen för PGI och för skyldigheten att lämna självdeklaration är 42,3 procent av prisbasbeloppet. Utredningen har således felaktigt föreslagit en nedre gräns för SGI på 42,5 procent. LO vill även notera att taket för pensionsgrundande inkomst är 7,5 inkomstbasbelopp och inte som utredningen anger 7,5 prisbasbelopp (se kap. 7.3.2. s. 164).

Utredningens förslag att höja den nedre gränsen för SGI till samma nivå som gäller för den nedre gränsen för PGI och för skyldigheten att lämna självdeklaration är rimligt och bidrar till en bättre förståelse för det allmänna systemet, inklusive skattesystemet.

### Nytilträde

LO anser att kretsen av de som ska omfattas av regler för nytilträdde ska utökas till att även avse personer som inte uppfyller kvalifikationskrav på en månad och som av någon anledning har varit borta från arbetsmarknaden utan att först haft en period med studier, till exempel arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd.

### SGI-beslut och kommunikering

LO är positiv till att utredningen föreslår att SGI fortsättningsvis ska kunna beslutas på begäran av enskilda och har inga invändningar mot att ett beslut om SGI inte ska kommuniceras eftersom den försäkrade har möjlighet att begära omprövning av beslutet. Däremot bör ett beslut om SGI innehålla information om vilka uppgifter som ligger till grund för fastställd SGI samt beskrivning av hur beräkningen av SGI gjorts. Detta för att försäkrade som är missnöjda med beslutet ska kunna motivera och ta fram bevis som styrker deras uppgifter i samband med omprövning av beslutet.

### Skyddsregler för skyddsvärda situationer

LO tillstyrker förslaget om en modell med skyddad inkomst för skyddsvärda situationer vid användandet av ett historiskt inkomstunderlag. LO delar utredningens förslag att dagens regelverk med SGI-skydd inte fungerar ihop med historiska inkomster. Skyddsreglerna är emellertid så pass komplicerade att det blir omöjligt för den försäkrade att förstå vilket skydd man har, hur skyddad inkomst är beräknad och varför SGI ändras månadsvis. Skyddsreglerna behöver således förenklas för att vara begripliga och förutsebara för de försäkrade.

### Skydd vid arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen föreslår att skyddad inkomst inte ska gälla under den tid som en försäkrad deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, inte får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Utredningen anser att konsekvenserna av en kortare tid utan en sådan ersättning inte blir så dramatiska för den försäkrade. LO avstyrker förslaget eftersom det innebär ett försämrat skydd för de försäkrade jämfört med dagens skydd.

LO anser vidare att det är problematiskt att utredningen föreslår att skyddad inkomst under arbetslöshet enbart ska gälla under tid med arbetslöshetsersättning, då dagar för vilka en arbetslös kan beviljas arbetslöshetsersättning är begränsade. LO avstyrker därför utredningens förslag som jämfört med dagens SGI-skydd innebär ett försämrat skydd för långtidsarbetslösa och anser att skyddad inkomst ska gälla så länge den arbetslöse gör det som krävs för att upphäva arbetslöshet.

### Skydd vid föräldraledighet

LO är positiv till utredningens förslag att inte ställa något krav på uttag av föräldrapenning i en omfattning som svarar mot arbetsminskningen för att tid med föräldraledighet ska medföra skydd.

### Skydd vid studier

Vad avser skyddad inkomst vid studier inom eget yrkesområde samt vid studier som ger rätt till vissa andra studiesociala förmåner än studiestöd, anser utredningen att dessa situationer inte uppfyller kravet på att vara skyddsvärda. Det aktuella skyddet ska därför, enligt utredningen, avvecklas på sikt och möjligen ersättas med ett SGI-skydd som är mer tydligt avgränsbart (till exempel vid postdoktorala studier). Utredningen lämnar inget förslag avseende dessa studier, men rekommenderar att utreda denna fråga vidare. LO anser till skillnad från utredningen att rätten till skyddad inkomst inte ska avvecklas för denna typ av studier, utan det bör i stället utredas hur Försäkringskassans bedömningar kan göras mindre komplicerade och mer förut-sägbara för de försäkrade.



Övriga särskilda situationer

LO anser att flera av utredningens övriga förslag, som är en konsekvens av övergången till historiskt inkomstunderlag, är mycket svår genomträngliga och absolut inte uppfyller kravet på enkelhet och förutsägbarhet. Det gäller exempelvis förslagen om arbetstidsbaserade förmåner, justeringsinkomst och återställningsinkomst. LO anser därför att utredningens förslag i dessa delar inte uppfyller vad som krävs för att utgöra grund för lagstiftning.

Finansiering av förslagen

LO anser att de beräknade kostnadsökningar som förslagen innebär inte ska finansieras genom att förmånerna i sjuk- och föräldraförsäkringen försämraras. Utredningens direktiv tar sikte på att fler än idag ska kunna kvalificera sig för en SGI och därmed kunna få den ersättning de har rätt till vid exempelvis sjukdom och föräldraledighet. Socialförsäkringarna har genererat ett överskott till staten under lång tid vilket innebär att det finns utrymme för ökade kostnader.

Med vänlig hälsning  
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Renée Andersson  
Handläggare