

Datum
2014-05-26

Diarienummer
2014-70

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Ersättning för höga sjuklönekostnader

(diarienummer S2014/3552/SF)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) avstyrker som helhet förslaget att det nuvarande högkostnadsskyddet för sjuklönekostnader ersätts av en ny ersättning för höga sjuklönekostnader, men är positiv till förslaget om införandet av ett ersättningstak i högkostnadsskyddet. ISF föreslår i stället att man ser över taknivån och gränsen för när ersättning kan betalas ut för att uppnå liknande effekt.

ISF avstyrker även förslaget att arbetsgivare ska lämna uppgift till Skatteverket om sin bruttokostnad för sjuklön i samband med den månatliga arbetsgivardeklarationen, och att denna uppgift ska användas i administrationen av högkostnadsskyddet.

Ny ersättning vid höga sjuklönekostnader

I promemorian lyfter arbetsgruppen fram flera problem med det befintliga högkostnadsskyddet för höga sjuklönekostnader (avsnitt 3.7). Arbetsgruppen menar bland annat att små arbetsgivare missgynnas av dagens system och att skyddet inte kommer dem till del såsom det var tänkt. Den problemformuleringen kan dock ifrågasättas. Att arbetsgivare med få anställda har lägre sjukfrånvaro än större arbetsgivare har länge varit känt.¹ Syftet med skyddet var heller inte att så många småföretagare som möjligt skulle få ersättning från högkostnadsskyddet, utan skyddet var en lösning på ett försäkringsbehov som särskilt små arbetsgivare kan förväntas ha. Små arbetsgivare har i genomsnitt låga sjuklönekostnader som andel av de totala lönekostnaderna, men många företagare med få anställda har höga risker för höga sjuklönekostnader eftersom sjuklönekostnaderna kan vara känsliga för enstaka personers sjukfrånvaro. Högkostnadsskyddet är en försäkring mot denna risk. Det är också just detta som lyfts fram i förarbetena till nuvarande regelverk – att sjuklöneansvaret utgör ett ekonomiskt risktagande och att små och speciellt nystartade företag som är på väg att etablera sig på marknaden är särskilt

¹ Se exempelvis ISF (2012a): *Arbetsgivare i små företag – en intervjustudie om deras erfarenheter av sjukskrivningsprocessen*, ISF rapport 2012:9, s. 19ff.

känsliga för denna risk till följd av dålig likviditet och små resurser i övrigt att hantera oväntade kostnadsökningar.² Det är därför ett generellt högkostnadsskydd särskilt riktas till mindre företag. Det torde inte vara ett problem för små arbetsgivare att även större arbetsgivare får ersättning, i synnerhet inte när det rör sig om i det här sammanhanget så små kostnader totalt sett och sjukförsäkringsavgiften inte bör påverkas nämnvärt av detta så att det drabbar små arbetsgivare. Om det däremot anses att för få arbetsgivare kan få ersättning från försäkringen, kan gränsen för när skyddet träder in sänkas för alla (se vidare nedan).

Arbetsgruppen menar också att ett ytterligare problem med det befintliga högkostnadsskyddet är att det inte är tillräckligt förutsebart och att företagens möjligheter att budgetera sina kostnader för sjuklön är begränsade. Även denna problemformulering kan ifrågasättas. Den genomsnittliga sjuklönekostnaden torde oftast variera i liten utsträckning mellan två år. Information om den genomsnittliga sjuklönekostnaden för föregående år finns på Försäkringskassans hemsida. Där finns det också ett verktyg för företagare att kunna beräkna ersättning för höga sjuklönekostnader. En företagare som vill kunna budgetera för ersättning för höga sjuklönekostnader har alltså ganska goda förutsättningar att göra det redan i dag. Det föreslagna systemet skulle hur som helst inte göra någon större skillnad i det avseendet, eftersom svårigheterna att budgetera för ersättning för höga sjuklönekostnaderna, särskilt för mindre arbetsgivare, snarare ligger i svårigheten att prognostisera sjuklönekostnaderna (exkl. ersättning från högkostnadsskyddet). Detta är återigen anledningen till att en generell försäkring särskilt riktas till mindre arbetsgivare.

Det fanns dock en felaktig utgångspunkt i förarbetena till nuvarande regelverk, nämligen den att företag med många anställda kan sägas ha ett eget utjämningsunderlag som gör att företagets sjuklönekostnad inte avviker särskilt mycket från den genomsnittliga sjuklönekostnaden för alla företag.³ Utjämningsunderlaget som större arbetsgivare har gör att företagets sjuklönekostnad ett givet år inte avviker särskilt mycket från sjuklönekostnaden i det företaget året innan, eller åtminstone genomsnittet de närmast föregående åren. Risken för att sjuklönekostnaderna under ett år ska bli högre än väntat är därmed liten för större företag. Behovet av en försäkring är således också betydligt mindre. Det främsta problemet med nuvarande regelverk, i förhållande till intentionen med försäkringen, är alltså att det allmänna högriskskyddet gör att arbetsgivare som år efter år har höga sjuklönekostnader årligen får ta del av ersättning från försäkringen. Denna konsekvens kan också riskera att motverka intentionen med sjuklöneansvaret, det vill säga drivkrafter för arbetsgivaren att upprätthålla en god arbetsmiljö.

Ett tak i ersättningen från försäkringen, som också föreslås i promemorian, är ett sätt att komma ifrån den här oönskade effekten. Tak används också i många andra delar av socialförsäkringen, och det finns ingen anledning till att det inte skulle kunna användas även för denna försäkring. På vilken nivå taket bör sättas har ISF inga åsikter om. Men om skyddet främst ska riktas mot mindre företag, kan ett lågt tak delvis ge en liknande effekt som en differentiering. Och om ersättningen till små arbetsgivare anses vara för

² Se prop. 2009/10:120 s. 72.

³ Se SOU 2008:89 s. 246 och prop. 2009/10:120 s. 72.

liten i det nuvarande skyddet kan gränsen för när ersättningen träder in sänkas för alla. Det kan i kombination med ett lågt tak göra att medelstora och stora företag inte får högre ersättning än vid det remitterade förslaget, samtidigt som fler små arbetsgivare berättigas ersättning jämfört med i dag. I tabell 1 redovisas några räkneexempel för fem genomsnittliga företag inom de fem storleksklasserna.

Tabell 1 Räkneexempel för fem företag i olika storleksklasser år 2013

	Ftg 1	Ftg 2	Ftg 3	Ftg 4	Ftg 5
Lönekostnad (tkr)	1 000	4 000	8 000	15 000	150 000
Genomsnittlig sjuklönekostnad (tkr)	3	20	55	113	1 335
Genomsnittlig sjuklönekostnad, andel av total lönekostnad	0,32%	0,51%	0,69%	0,75%	0,89%
<i>Gällande regelverk</i>					
Ersättningen träder in vid sjuklönekostnad (tkr)	23	92	184	345	3 450
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet (tkr)	5	18	37	69	690
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet, andel av total sjuklönekostnad	17%	17%	17%	17%	17%
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet, andel av total lönekostnad	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
<i>Differentiering enligt arbetsgruppens förslag och ersättningstak 250 000 kr</i>					
Taket motsvarar andel av total lönekostnad	25,0%	6,3%	3,1%	1,7%	0,2%
Ersättningen träder in vid sjuklönekostnad (tkr)	5	36	96	195	2 250
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet (tkr)	23	74	125	219	250
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet, andel av total sjuklönekostnad	82%	67%	57%	53%	6%
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet, andel av total lönekostnad	2,3%	1,9%	1,6%	1,5%	0,2%
<i>Ersättning vid sjuklönekostnader 1,7 gånger genomsnittet och ersättningstak 100 000 kr</i>					
Taket motsvarar andel av total lönekostnad	10,0%	2,5%	1,3%	0,7%	0,1%
Ersättningen träder in vid sjuklönekostnad (tkr)	16	63	125	235	2 346
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet (tkr)	12	48	96	100	100
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet, andel av total sjuklönekostnad	43%	43%	43%	24%	2%
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet, andel av total lönekostnad	1,2%	1,2%	1,2%	0,7%	0,1%
<i>Ersättning vid sjuklönekostnader 1,7 gånger genomsnittet och ersättningstak 50 000 kr</i>					
Taket motsvarar andel av total lönekostnad	5,0%	1,3%	0,6%	0,3%	0,0%
Ersättningen träder in vid sjuklönekostnad (tkr)	16	63	125	235	2 346
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet (tkr)	12	48	50	50	50
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet, andel av total sjuklönekostnad	43%	43%	23%	12%	1%
Ersättning vid sjuklönekostnader 3 gånger genomsnittet, andel av total lönekostnad	1,2%	1,2%	0,6%	0,3%	0,0%

Källa: Socialdepartementet och Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Ju lägre gräns man sätter för när skyddet träder in, desto fler arbetsgivare blir berättigade till ersättning. Det är givetvis en avvägning man behöver göra. Samtidigt gäller att, om ersättningen ur arbetsgivarens perspektiv är för låg, kommer drivkraften att ansöka om ersättning också vara låg för större arbetsgivare. Hur många arbetsgivare som skulle kunna bli ersättningsberättigade vid olika utformningar saknar ISF underlag för att kunna beräkna. Alternativa sätt att konstruera försäkringen bör analyseras vidare.

Det finns också principiella invändningar mot differentieringen som sådan. Ett införande av differentiering i en del av socialförsäkringen vore ett avsteg från enhetlighetsprincipen som länge har varit den vägledande principen. Differentiering kan också få oönskade effekter i form av beteendeförändringar. I promemorian tar arbetsgruppen upp några problem med tröskeeffekter, vilka kan vara relativt stora. Vilka andra beteendeförändringar som kan uppstå till följd av differentiering kan vara svåra att överblicka. Det skulle oavsett behöva analyseras mera.

ISF har däremot inga invändningar mot att gränsen för när skyddet träder in uttrycks i en procentsats av de totala lönekostnaderna i stället för en faktor i förhållande till en genomsnittlig sjuklönekostnad för alla. Men procentsatsen bör vara enhetlig och oberoende av företagsstorlek.

Administration

Arbetsgruppens föreslår en relativt omfattande förändring av arbetsgivarens inrapportering till Skatteverket. En sådan förändring enbart för ett ändamål, som dessutom i slutändan berör relativt få arbetsgivare, förefaller vara fel väg att gå.

Förändringen motiveras i promemorian genom att försäkringen underutnyttjas (avsnitt 3.7). Arbetsgruppen anger flera förklaringar till detta. En förklaring kan vara att arbetsgivare avstår från att söka förmånen utifrån bedömningen att de inte tror sig nå upp till de nivåer som krävs för att skyddet ska träda in. En annan förklaring kan vara att många arbetsgivare ännu inte har kännedom om förmånens existens. En tredje förklaring kan vara att förmånen är förknippad med ett betungande ansökningsförfarande.

Om det skulle vara så att många företagare avstår från att ansöka om ersättning från försäkringen fastän de känner till att försäkringen finns och att de skulle ha rätt till ersättning, torde det i stället vara ett tydligt tecken på en låg efterfrågan på försäkringen och följaktligen ett ickeproblem. Visst kan det vara viktigt att i möjligaste mån försöka få ner transaktionskostnaderna för arbetsgivare att ta del av ersättningen, i form av den tid som arbetsgivaren behöver lägga ner på att ansöka om ersättningen. Men i de allra flesta fallen bör de kostnaderna ändå vara lägre än den ersättning de kan få tillbaka från försäkringen.

Bristande kunskap om försäkringen kan däremot ses som ett problem i sammanhanget. Om arbetsgivare inte känner till att skyddet finns, kan försäkringen inte heller fylla den funktion den syftar till. Bristande kunskap om socialförsäkringen bland arbetsgivare är dock ett generellt problem och

inte enbart avgränsat högkostnadsskyddet.⁴ En ökad kunskap om försäkringen borde rimligen kunna uppnås på andra sätt. Ett sätt att nå ut till så många arbetsgivare som möjligt skulle möjligen kunna vara att Skatteverket i samarbete med Försäkringskassan med ett brev skulle informera varje enskild arbetsgivare om vilken sjuklönekostnad som skulle berättiga ersättning för höga sjuklönekostnader baserat på de deklarerade lönekostnaderna för senaste taxeringsår och hur de ska gå tillväga för att ansöka om ersättning. En riktad informationskampanj till arbetsgivare vore det naturliga steget att inleda med.

ISF har inga invändningar mot ett system med hög grad av automatisering som inte kräver en ansökan. Men att införa ett sådant system borde vara betydligt mer välgrundat. Om det skulle genomföras, borde systemet även utformas så att uppgiften kan användas för flera användningsområden. ISF har i tidigare remissyttranden lyft fram behovet av månatliga inkomstuppgifter på individnivå.⁵ Ett sådant system skulle med fördel även kunna användas för ersättning för höga sjuklönekostnader.

En beskrivning av kontrollfunktionen saknas vidare i promemorian. Skatteverkets möjligheter att kontrollera de inrapporterade uppgifterna torde vara begränsade, vilket potentiellt kan öka risken för felaktiga utbetalningar. Att två myndigheter är inblandade är också en försvårande omständighet i det sammanhanget, eftersom ansvaret för kontrollerna blir otydligt. Månatlig inrapportering av sjuklönekostnader på individnivå skulle underlätta för ansvarig myndighet att kontrollera de uppgifterna.

Ett annat potentiellt problem med den föreslagna lösningen är att det möjligen kan vara svårt för de arbetsgivare som också betalar ut sjuklön efter dag 14 i sjuklöneperioden att i lönesystemen urskilja vilka sjuklönekostnader som avser de första två veckorna i en sjukperiod. Många arbetsgivare betalar sjuklön till samtliga arbetstagare även efter dag 15, och även över taket i sjukförsäkringen för årsinkomster över 7,5 prisbasbelopp. Det gäller för privata tjänstemän (till och med dag 90 i sjukperioden), kommun- och landstingsanställda samt statsanställda. I vilken utsträckning detta är ett problem skulle också behöva utredas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Per Molander. Niklas Österlund har varit föredragande.

Per Molander
Generaldirektör

Niklas Österlund
Utredare

⁴ Se ISF (2012b): *Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare – en analys av utvecklingen under 2000-talet*, ISF rapport 2012:8, s. 35f.

⁵ Se ISF (2011): *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)*, Remissyttrande, Dnr. 2011-115 samt ISF (2012c): *Harmoniserat inkomstbegrepp (SOU 2012:47)*, Remissyttrande, Dnr. 2012-152.