

Datum
2016-06-05

Enheten för sjukförmåner
Kristian Persson
kristian.persson@inspsf.se

Hälsovaxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna (Ds 2016:8)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i flera rapporter¹ påtalat vikten av att skapa ekonomiska drivkrafter som ökar arbetsgivares incitament att investera i förebyggande arbete och att underlätta för sjukskrivna anställda att återgå i arbete. ISF har även uttalat sig om att en reform inom detta området skulle kunna lämpa sig för en skatteväxling mellan sjukförsäkringsavgifter och sänkta arbetsgivaravgifter.

Föreliggande departementsskrivelse är kopplad till en parallell process där arbetsmarknadens parter getts möjlighet att komma in med förslag på hur sjukfrånvaroutvecklingen ska brytas.² Detta (potentiella) förslag är i dagsläget okänt och det går därmed inte att bedöma om det kommer att vara bättre eller sämre än förslaget i Ds 2016:8. ISF har inte någon åsikt om reformen bäst genomförs med hjälp av lagstiftning eller via överenskommelser mellan parterna.

ISF tillstyrker förslaget om avgiftsskyldighet och avgiftsunderlag (avsnitt 6.2)

ISF tillstyrker att det bör finnas ett skydd för personer med svag förankring på arbetsmarknaden (avsnitt 6.3).

ISF tillstyrker att det bör finnas en avgiftsbegränsning för mindre arbetsgivare (avsnitt 6.4).

¹ ISF Kommentarer 2015:1 och Arbetslivsinriktad Rehabilitering, Underlagsrapport nr 7 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen

² <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/regeringen-foreslar-okade-incitament-for-arbetsgivare-i-de-langa-sjukfallen-genom-ny-halsovaxling/>

ISF tillstyrker förslaget om sänkning av sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna (avsnitt 6.9).

ISF vill, avslutningsvis, särskilt framhålla att övergångsreglerna är utformade på ett sätt som reducerar möjligheterna att utvärdera reformen, vilket är olyckligt.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

6.2 Avgiftsskyldighet och avgiftsunderlag

ISF tillstyrker förslaget.

I dagsläget har arbetsgivare ett stort ekonomiskt ansvar för korta sjukskrivningar, men är i stort sett försäkrade mot de direkta ekonomiska konsekvenserna av långtidssjukskrivningar. Detta innebär att arbetsgivare har begränsade ekonomiska incitament att arbeta för att långtidssjukskrivna medarbetare ska återgå i arbete.

ISF delar arbetsgruppens analys att det av flera skäl kan vara lämpligt att arbetsgivarnas ekonomiska drivkrafter förstärks efter 90 dagars sjukskrivning. Detta harmonierar med tidsgränsen i rehabiliteringskedjan, när den sjukfrånvarande ska prövas mot andra arbeten hos samma arbetsgivare. Både den anställde och arbetsgivaren skulle därmed få förstärkta drivkrafter för en återgång i arbete vid samma tidpunkt. Ytterligare ett skäl är att drivkrafterna för arbetsgivarna i nuvarande system sjunker över tid. En stor del av arbetsgivarna inom den privata sektorn har ekonomiska drivkrafter via kostnader för kollektivavtalad sjuklön, men dessa kostnader upphör till stor del vid dag 90 i sjukfallet då en försäkringslösning tar vid. För arbetsgivare inom staten samt kommuner och landsting är situationen annorlunda då dessa betalar kollektivavtalad sjuklön över inkomsttaket fram till dag 915 i sjukfallet. Statliga arbetsgivare betalar dessutom en kompletterade del under inkomsttaket mellan dag 15 och dag 365 i sjukfallet.

ISF har även visat att endast en mindre del av de som blir sjuka uppnår 90 dagars sjukfrånvaro, vilket begränsar arbetsgivarens kostnader till följd av föreliggande förslag.³

ISF delar vidare arbetsgruppens uppfattning att det är svårt att i förväg avgöra hur stor arbetsgivarens avgift skall vara för att skapa tillräckliga drivkrafter för att målsättningarna med reformen ska uppnås.

³ Se ISF:s underlagsrapport till Parlamentariska Socialförsäkringsutredningen, Arbetslivsinriktad Rehabilitering, Underlagsrapport nr 7 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

6.3 Skydd för utsatta personer på arbetsmarknaden

ISF tillstyrker att det bör finnas ett skydd för utsatta personer på arbetsmarknaden.

Ökade sjukförsäkringskostnader vid lång sjukfrånvaro kan medföra att arbetsgivare blir mer selektiva och undviker att anställa individer som de bedömer har sviktande hälsa, vilket kan leda till att personer som redan har en svag förankring på arbetsmarknaden får det svårare att finna en anställning.

Kunskapen om hur stor denna risk är är ofullständig. Enligt en IFAU-rapport (2012:13) som har studerat svenska arbetsgivares rekryteringsbeteende genom ett hypotetiskt valexperiment leder ökade kostnader i form av medfinansiering till en ökad risk att färre personer anställs, men inte till att den statistiska diskriminering som redan förekommer förstärks.

Det kan även noteras att det föreslagna undantaget från den särskilda sjukförsäkringsavgiften för utsatta grupper leder till att kostnaden för att anställa utsatta grupper sjunker relativt andra grupper. ISF anser därför att promemorian förslag avseende införandet av ett skydd för utsatta grupper är välmotiverad, men forskningen ger inget stöd för exakt hur ett sådant stöd borde vara utformat.

6.4 Avgiftsbegränsning

ISF tillstyrker att det bör finnas en avgiftsbegränsning för mindre arbetsgivare.

ISF anser att det är välmotiverat att ha en avgiftsbegränsning för att skydda mindre arbetsgivare mot den osäkerhet som följer av införandet av en särskild sjukförsäkringsavgift. Har en arbetsgivare ett stort antal anställda sprids risken för arbetsgivaren på fler individer. En mindre arbetsgivare har inte denna marginal och blir därmed sårbar för situationer där flera arbetstagare samtidigt drabbas av längre sjukfrånvaro.

6.9 Sänkning av sjukförsäkringsavgifterna i arbetsgivaravgiften

ISF tillstyrker förslaget.

I denna del stämmer promemorians förslag med den lösning som föreslås i ISF Kommenterar 2015:1. Förslaget innebär att reformen är kostnadsneutral för arbetsgivarkollektivet som helhet, samtidigt som de arbetsgivare som har den högsta och längsta sjukfrånvaron får ökade ekonomiska drivkrafter för förbyggande arbete och rehabilitering.

6.10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

ISF vill framhålla att övergångsreglerna är utformade på ett sätt som reducerar möjligheterna att utvärdera reformen, vilket är olyckligt.

ISF anser att det är av central betydelse att reformen ska kunna utvärderas i enlighet med de långtgående och ambitiösa uppföljnings- och utvärderingsintentionerna som läggs fast i departementsskrivelsens avsnitt 7.9. Detta är särskilt viktigt eftersom det endast finns begränsad kunskap om hur en reform av detta slag påverkar anställningsbarheten för utsatta grupper med omfattande sjukfrånvarohistorik. Även kunskapen avseende den optimala arbetsgivaravgiften är begränsad, och också av det skälet behöver reformen följas upp och utvärderas.

Det sätt på vilket införande och övergångsbestämmelser är utformade gör att de praktiska förutsättningarna för uppföljning och utvärdering försämras.

Ur ett uppföljnings- och utvärderingsperspektiv är faktorer som sättet på vilket reformen införs samt vilka grupper som omfattas, och när så sker, centrala för att skapa bra möjligheter för uppföljning och utvärdering. Det nuvarande förslaget skapar inte tillräcklig variation för att man ska kunna analysera om reformens målsättningar uppnås, och i vilken omfattning positiva eller negativa externa effekter uppstår som en konsekvens av reformen. Det är därför ISF:s förhoppning att Socialdepartementet utreder denna del i mer detalj.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson. Daniel Hallberg har varit föredragande. I beredningen har också Kristian Persson Kern deltagit.

Maria Hemström-Hemmingsson
Generaldirektör

Daniel Hallberg
Kompetensområdeschef