

Socialdepartementet, 103 33 Stockholm

Ds 2016:8 Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna

(S2016/02521/SF)

Sammanfattning

Försäkringskassan anser att det ytterst är en politisk bedömning om en särskild sjukförsäkringsavgift bör införas och avstår därför från att ta ställning i den frågan.

Begreppet sjukperiod är centralt i utformningen av lagen om särskild sjukförsäkringsavgift. Försäkringskassan vill därför påminna om det lagförslag som Försäkringskassan har lämnat till Socialdepartementet med önskemål om förtydligande av begreppet.

I yttrandet beskriver Försäkringskassan vissa konsekvenser av förslaget, behov av förtydliganden och lämnar enstaka förslag på möjliga lösningar. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande;

- Försäkringskassan ser att konsekvenserna är otydliga när det gäller avgiftsskyldighet och avgiftsbegränsning i vissa situationer.
- Ett bemyndigande att utfärda verkställighetsföreskrifter säkerställer att Försäkringskassan ges möjlighet att få in nödvändiga uppgifter från arbetsgivare.
- Nuvarande tillämpning vid prövning av ansökan om särskilt högriskskydd behöver ändras. Försäkringskassan föreslår därför att alla försäkrade med beslut om särskilt högriskskydd innan ikraftträdandet ska undantas från arbetsgivarens avgiftsskyldighet.
- Försäkringskassan ser svårigheter i informationslämnande mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det gäller vid retroaktiva beslut eller retroaktiva ändringar i beslut om subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen behöver även ges förutsättningar att spara uppgiften om subventionerade anställningar under längre tid än idag för att möjliggöra omprövningar enligt förslaget.

- Försäkringskassan föreslår att sjukpenning som lämnas till försäkrade med allvarlig sjukdom inte ska räknas med i arbetsgivarens avgiftsunderlag.
- Det bör förtydligas att betalningsskyldighet inträder för en arbetsgivare när den totala avgiften för arbetsgivaren överstiger 33 500 kr. Försäkringskassan ser även att beloppet som används för att fastställa avgiftsbegränsningen är lågt och föreslår att det bestäms till 584 kr per dag.
- Förslaget i sig är komplext och ökar Försäkringskassans kostnad för administration samt innehåller en hög grad av IT-utveckling. Försäkringskassan behöver göra ett omfattande utvecklingsarbete för att administrera lagen och tiden för att analysera och genomföra förslaget är kort. Bedömningen av kostnaderna innehåller därför ett mycket stor mått av osäkerhet.

Synpunkter på förslaget

6 Förslag

6.1 Särskild sjukförsäkringsavgift

Försäkringskassan föreslår att myndigheten får ett bemyndigande att besluta föreskrifter om vilka uppgifter arbetsgivare ska lämna för att Försäkringskassan ska kunna fatta beslut om avgifter samt övriga verkställighetsföreskrifter. Det kommer till exempel att vara nödvändigt att Försäkringskassan får information om ändrat organisationsnummer vid övergång av ett företag eller verksamhet från en arbetsgivare till en annan. Om Försäkringskassan inte får kännedom om sådana förändringar kan det resultera i felaktiga beslut.

6.2 Avgiftsskyldighet och avgiftsunderlag

Svårt att förutse tidpunkten för när avgiftsskyldigheten inträder

Försäkringskassan har identifierat en situation där dagar med sjukpenning under tjänstledighet kan komma att räknas in i sjukperioden vid beräkning av när avgiftsskyldighet inträder. Tidpunkten för när avgiftsskyldighet inträder kommer att påverkas i det fallet när den försäkrade först fått sjuklön, därefter är sjuk under föräldraledighet och sedan fortfarande är sjuk vid den planerade återgången i arbete. Detta följer av 3 § andra stycket i förslaget. Det försvårar för en arbetsgivare att förutse när avgiftsskyldigheten inträder för en medarbetare som varit tjänstledig i den beskrivna situationen.

Svårt att förutse avgiftens storlek

Försäkringskassan konstaterar att det i ett par situationer blir svårt för arbetsgivaren att förutse vilken avgift som ska betalas. Den första situationen är när arbetstagaren har inkomst från flera källor och är partiellt sjukskriven, eftersom sjukskrivningsgraden då inte behöver motsvara frånvarograden hos arbetsgivaren¹. Det handlar troligen om få ärenden, men problemet är ändå värt att uppmärksamma.

Den andra situationen är när en sjukskriven person går över till en annan ersättningsform direkt efter en period med hel sjukpenning. Det kan handla om en person som är aktuell för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det beror på att det i den situationen finns olika möjliga ersättningar och ersättningskombinationer för den försäkrade samt samordningsregler för utbetalning som påverkar det utbetalda beloppet.

¹Begreppet flera källor avser inkomst från flera anställningar samtidigt eller inkomst från anställning i kombination med t.ex. inkomst från eget företag, föräldraledighet, delvis arbetslös etc.

Sjukperiod

Försäkringskassan har i januari 2016 lämnat en skrivelse till Socialdepartementet med ett lagförslag som syftar till att förtydliga begreppet sjukperiod i den befintliga lagstiftningen. Försäkringskassan anser att ett förtydligande av begreppet sjukperiod skulle underlätta förståelsen av lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och minska risken för feltolkning.

*6.3 Skydd för utsatta personer på arbetsmarknaden***Särskilt högriskskydd**

Regeringen föreslår att särskilt högriskskydd vid risk för långa sjukfall undantas från arbetsgivarens avgiftsskyldighet, men däremot inte särskilt högriskskydd för flera korta sjukfall. Försäkringskassan behöver därför ändra tillämpningen vid prövning av ansökan om särskilt högriskskydd. Idag prövas inte om den som har rätt till särskilt högriskskydd för flera korta sjukfall också har rätt till särskilt högriskskydd för långa sjukfall². Försäkringskassan uppskattar att det är en mindre mängd ansökningar som skulle ha resulterat i ett beslut även för långa sjukfall om det prövats.

Det innebär att Försäkringskassan måste gå igenom de ärenden som har ett beslut som sträcker sig över den 1 juni 2017 och utreda om det finns förutsättningar att även bevilja särskilt högriskskydd för långa sjukfall. Annars kommer det finnas försäkrade som skulle kunna vara undantagna från arbetsgivarens kostnadsansvar, men som saknar beslut om särskilt högriskskydd för långa sjukfall. En sådan genomgång skulle innebära omfattande utredningsarbete och Försäkringskassan föreslår därför att regeringen i övergångsbestämmelserna helt undantar alla som har beslut om särskilt högriskskydd före ikraftträdandet. Vi bedömer att ett sådant undantag skulle få liten effekt för förslaget i sin helhet, eftersom de flesta som har beviljats särskilt högriskskydd för flera korta sjukfall inte är sjukskrivna under längre tid än 90 dagar. Prövningen vid en eventuell ny ansökan eller i samband med efterkontrollen i ärenden med tillsvidarebeslut måste därefter göras på sådant sätt att beslut fattas som möjliggör undantag från avgiftsskyldighet för försäkrade som uppfyller kriterierna.

Den föreslagna utformningen av 6 § innebär att en försäkrad som har beviljats särskilt högriskskydd för långa sjukfall och sedan byter anställning undantas från den nya arbetsgivarens kostnadsansvar. Det beroende på att ansökan då har gjorts före det att anställningen hos den nya arbetsgivaren påbörjades. Om arbetstagaren eller den nya arbetsgivaren inte upplyser Försäkringskassan om att byte av anställning har skett efter att det särskilda högriskskyddet beviljades, så kommer vi inte känna till det. Risken är då att arbetstagaren inte kommer undantas från arbetsgivarens kostnadsansvar vid sjukfall som pågår i mer än 90 dagar. Den risken kan undanröjas genom att Försäkringskassan får

² Särskilt högriskskydd beviljas enligt 13 § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön (SjLL), när en sjukdom antas medföra ett större antal sjukperioder eller när en sjukdom riskerar medföra en eller flera längre sjukperioder.

ett bemyndigande att besluta föreskrifter om vilka uppgifter arbetsgivare ska lämna.

Försäkringskassan anser att tabell 3.1 *Antalet gällande högkostnadsskydd den 31 december 2015* i departementsskrivelsen är missvisande³. Den visar nämligen inte antalet gällande högriskskydd, utan antalet bevakningar som fanns i Försäkringskassans IT-system det datumet. Det verkliga antalet gällande högriskskydd är betydligt lägre, eftersom bevakningarna ligger kvar i IT-systemet i 450 dagar efter att högriskskyddet upphört att gälla.

Tabellen nedan visar de verkliga siffrorna för antalet gällande högriskskydd jämfört med motsvarande siffror i departementets skrivelse. Siffrorna är från olika datum, men Försäkringskassan bedömer att det inte finns någon anledning att tro att det skett några större förändringar i antalet beviljade högriskskydd sedan årsskiftet.

	Antal gällande högriskskydd den 16 maj 2016	Antal gällande högriskskydd den 31 dec. enligt departementsskrivelsen
På grund av flera återkommande sjukfall	13 913	13 300
På grund av ett eller fler återkommande långa sjukfall	550	3 600
På grund av donation	423	2 300
Totalt	14 886	19 200

Subventionerade anställningar

Arbetsförmedlingen saknar möjlighet att informera Försäkringskassan om beslut om subventionerade anställningar som fattas av Arbetsförmedlingen retroaktivt eller ändras retroaktivt.

Försäkringskassan kommer att ställa en fråga till Arbetsförmedlingen i början av varje kalendermånad när arbetsgivarnas avgiftsunderlag ska fastställas. Avsikten med frågan är att fastställa vilka personer som har en subventionerad anställning och som därmed ska undantas från avgiftsunderlaget. Försäkringskassan ser dock en svårighet kopplat till beslut om subventionerade anställningar som Arbetsförmedlingen fattar eller ändrar retroaktivt. Arbetsförmedlingen har inte möjlighet att lämna information till Försäkringskassan vid retroaktiva ändringar eller beslut. Orsaken till detta är enligt Arbetsförmedlingen att de i nuvarande lagförslag saknar möjlighet att

³ Försäkringskassan noterar även att det i tabellrubriken i departementsskrivelsen är ordet högkostnadsskydd som används. Försäkringskassan har valt att använda ordet särskilt högriskskydd och i förenklad form högriskskydd när förmånen beskrivs. Detta mot bakgrund av att särskilt högriskskydd är det begrepp som används i lagtext när förmånen beskrivs.

spara informationen som de tar del av i samband med Försäkringskassans fråga om subventionerande anställningar⁴. Först när arbetsgivaren begär omprövning och Försäkringskassan på nytt ställer en fråga till Arbetsförmedlingen får Försäkringskassan därför vetskap om att ett retroaktivt beslut har fattats eller en retroaktiv ändring har skett. Det innebär att en arbetsgivare för att få ett korrekt beslut, måste begära omprövning av sin avgift när en anställd får ett retroaktivt beslut eller en retroaktiv ändring av Arbetsförmedlingen.

Allvarlig sjukdom

Försäkringskassan föreslår att sjukpenning som lämnas till en arbetstagare som har en allvarlig sjukdom inte ska räknas med i avgiftsunderlaget. Det bör gälla under den tid som fler dagar med sjukpenning på normalnivå kan lämnas med stöd av 27 kap. 23 § socialförsäkringsbalken (SFB).

Försäkringskassans uppfattning är att en arbetsgivare har svårt att motverka sjukfrånvaro eller underlätta återgång i arbete för en försäkrad som bedöms vara i sådant tillstånd att hen uppfyller Socialstyrelsens kriterier för allvarlig sjukdom⁵. Därför föreslår vi att försäkrade med beslut om fler dagar med sjukpenning på normalnivå helt undantas från arbetsgivarens avgiftsunderlag under den tid som fler dagar med sjukpenning på normalnivå lämnas. Denna lösning gör det möjligt att beräkna och besluta den särskilda sjukförsäkringsavgiften maskinellt.

En försäkrad som beviljas fler dagar med sjukpenning på normalnivå för allvarlig sjukdom kostar arbetsgivaren något mer i särskild sjukförsäkringsavgift än en försäkrad med sjukpenning på fortsättningsnivå, trots att det kan röra sig om t.ex. långt framskriden cancer där arbetsgivaren inte har någon möjlighet att påskynda eller underlätta återgång i arbete. Försäkringskassan är väl medveten om att känslan av trygghet är viktigt för en person som drabbas av allvarlig sjukdom och ser även av den anledningen gärna att försäkrade med beslut om fler dagar med sjukpenning på normalnivå undantas. Hälften av alla anställda som är sjukskrivna längre än 365 dagar och har en cancer- eller tumörsjukdom beviljas fler dagar med sjukpenning på normalnivå. Motsvarande siffra för dem som har en psykisk diagnos är 1 procent⁶.

6.4 Avgiftsbegränsning

Försäkringskassan anser att 8 § kan förstås som att betalningsskyldigheten inträder först när avgiften för en anställd överstiger det angivna beloppet. Bestämmelsen bör förtydligas så att det klart framgår att det är arbetsgivarens totala avgift som avses.

⁴ Resonemang kring detta återfinns i avsnitt 6.3, s 96 i DS 2016:8.

⁵ Socialstyrelsen, 2014-05-09 Dnr 3.1-10780/2014 *Begreppet allvarlig sjukdom eller skada i ett försäkringsmedicinskt sammanhang*

⁶ Källa: Försäkringskassan, Avdelningen för analys och prognos

Försäkringskassan ifrågasätter beräkningen av den genomsnittliga sjukpenningen som använts i förslaget för att fastställa avgiftsbegränsningen i 8 §. Försäkringskassan föreslår att beloppet bestäms till 584 kr per dag.

Ett belopp på 485 kr per dag framstår som för lågt mot bakgrund av att en anställd försäkrad kan få upp till 706 kr per dag vid ersättning på normalnivå och en arbetslös försäkrad kan få upp till 543 kr per dag⁷. Om ett för lågt belopp används riskerar den avgiftsbegränsning som är tänkt att skydda små arbetsgivare mot allt för höga kostnader att inte få avsedd effekt.

Försäkringskassan har tagit fram en fiktiv genomsnittlig sjukpenning. Försäkringskassans beräkning utgår från registrerade uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst för anställda som har ett pågående sjukfall över 90 dagar. Inkomster över 7,5 prisbasbelopp är inte medtagna. Vidare har hänsyn tagits till att beräkningsunderlaget är olika för sjukpenning på fortsättningsnivå respektive normalnivå. För att få en siffra som kan återspegla verkligheten har vi utgått från att en person är sjukskriven på heltid under ett års tid samt att hälften av dagarna är på normalnivå och hälften på fortsättningsnivå. Försäkringskassan anser att en rimlig nivå för en fiktiv genomsnittlig sjukpenning skulle kunna vara 584 – 602 kr.

6.6 Omprövning och överklagande

Försäkringskassan konstaterar att Arbetsförmedlingen enligt egen uppgift med stöd av 16 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kan spara uppgifter om subventionerade anställningar i högst två år. Enligt 17 § i förslaget till lag om särskild sjukförsäkringsavgift har arbetsgivaren sex år på sig att begära omprövning av ett beslut. Det innebär att Försäkringskassan kan behöva hämta in uppgifter om en försäkrads subventionerade anställning retroaktivt i upp till sex år efter grundbeslutet. För att det ska vara möjligt krävs att Arbetsförmedlingen ges förutsättningar att spara uppgiften om subventionerade anställningar under längre tid än idag.

7 Konsekvenser

7.5.1 Försäkringskassan

Administration och kostnader

Förslaget innebär en ökad administration för Försäkringskassan. Tiden för att analysera och genomföra förslaget är kort och vi vill framhålla att bedömningen av kostnaderna därför innehåller ett mycket stort mått av osäkerhet. Vissa delar i förslaget är komplexa och krångliga att administrera.

Försäkringskassan har uppmärksammat att arbetsmarknadens partner ges möjlighet att ta ansvar och komma med förslag på andra lösningar för att

⁷ 28 kap. 2-7 och 11 §§ SFB

sjukskrivna arbetstagare ska återgå i arbete⁸. Det utvecklingsarbete som Försäkringskassan behöver göra för att kunna administrera lagen om den särskilda sjukförsäkringsavgiften är omfattande. Arbetet har därför redan påbörjats och medför en kostnad oavsett om förslaget genomförs eller inte.

Införandekostnader

Försäkringskassan bedömer att ett införande av en särskild sjukförsäkringsavgift kommer innebära kostnader för Försäkringskassan motsvarande cirka 74,4 mnkr (anslag 17,9 mnkr, lån 56,1 mnkr, och räntekostnad 0,4 mnkr).

Kostnaden för att ta fram och driftsätta ett nytt IT-stöd, som kan fatta maskinella beslut om den särskilda sjukförsäkringsavgiften, och ta fram funktionaliteter för statistik samt utveckla den digitala arbetsgivarstjänsten, bedöms uppgå till 62,3 mnkr.

Utöver det tillkommer övriga införandekostnader motsvarande cirka 11,7 mnkr för till exempel:

- Informationsinsatser arbetsgivare
- Nytt och reviderat handlägningsstöd i form av föreskrifter, vägledningar, handlägningsprocesser, brevmallar, blanketter m.m.
- Utbildning internt
- Fördjupad projektanalys
- Användartester arbetsgivarstjänst

Särskilda insatser under 2017

Under 2017 tillkommer en ökad handlägningskostnad om cirka 12,1 mnkr för särskilda insatser som behöver göras innan lagen träder i kraft. Dels för att säkerställa att rätt uppgifter finns i IT-systemet, dels för att uppdatera pågående ärenden med de uppgifter som saknas.

Löpande kostnader

För att den särskilda sjukförsäkringsavgiften ska kunna beräknas och beslutas maskinellt så behöver handläggare registrera in vissa uppgifter i IT-systemet manuellt. Utifrån en starkare incitamentsstruktur för arbetsgivare finns anledning att tro att förslaget leder till ökade förväntningar och en ökad efterfrågan på aktivitet från Försäkringskassan. Det innebär ökade kostnader för handläggningen inom sjukförsäkringsområdet och fler telefonsamtal till Försäkringskassans kundcenter och kundcenter för partner. Försäkringskassan ska dessutom hantera omprövningar av den särskilda sjukförsäkringsavgiften.

Införandet innebär ökade handlägningskostnader för Försäkringskassan med cirka 11,1 mnkr under 2016 och därefter cirka 22,2 mnkr löpande per år.

⁸ DN 2016-04-06 *Arbetsgivare ska betala för långtidssjukskrivna*,
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/ewa-stenberg-gammal-reform-blir-som-ny/>

Därutöver tillkommer kostnad för produktion och underhåll av IT-stöd med cirka 0,4 mnkr under 2017, 1,6 mnkr under 2018 och från 2019 och framåt 0,9 mnkr.

Tabell Förvaltningskostnader i miljoner kronor ¹⁾

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Summa
Införande	3,1	14,8	0,0	0,0	0,0	0,0	17,9
Nedskrivningar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avskrivningar	0,0	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	56,1
Räntor	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,4
Införandekostnader	3,1	26,0	11,3	11,3	11,3	11,2	74,4
Handläggning	0,0	23,2	22,2	22,2	22,2	22,2	112,0
Övrigt	0,0	0,4	1,6	0,9	0,9	0,9	4,7
Löpande kostnader	0,0	23,6	23,8	23,1	23,1	23,1	116,7
Summa	3,1	49,6	35,1	34,4	34,4	34,3	191,1

1) År i 2016 års prisnivå och har full kostnadstäckning

Deltidssjukskrivna med inkomst från flera källor

Det är framförallt hanteringen av deltidssjukskrivna med inkomst från flera källor som gör hanteringen komplicerad. Det beror på att den sjukpenninggrundande inkomsten måste härledas till rätt källa och registreras i våra system tillsammans med frånvarograd från respektive källa. Det görs inte idag. Alla ändringar av den sjukpenninggrundande inkomsten måste registreras hos rätt källa, liksom varje ändring som gäller omfattningen av sjukpenningen eller rehabiliteringspenningen. Det rör sig inte om någon större mängd ärenden men det kräver en dyr IT-lösning, mycket administration av handläggaren i det enskilda ärendet och det motverkar en effektiv automatisk hantering. Försäkringskassan konstaterar att förslaget är komplicerat eftersom hänsyn behöver tas till fler källor och att det kompliceras ytterligare av att partiella ersättningsnivåer omfattas av förslaget.

Registreringar i särskilda situationer

Försäkringskassan måste registrera att en arbetstagare är tjänstledig och hålla den registreringen aktuell, för att kunna beräkna när avgiftsskyldighet inträder. En sådan hantering blir administrativt krånglig. Försäkringskassan ser dock inte att en lösning skulle vara att undanta dagar som en försäkrad har varit sjuk under tjänstledighet eftersom även det kräver registrering av tjänstledighet.

Om arbetsgivaren med stöd av 4 a § SjLL inte har betalat ut sjuklön till arbetstagaren behöver detta registreras manuellt i IT-systemet, liksom om den försäkrade återgår i arbete men återinsjuknar inom fem dagar. Det gäller även om den försäkrade under sjukperioden inte kan få ersättning t.ex. på grund av att hen vistas utanför EU utan medgivande.

Särskilt högriskskydd

I samband med beslut om att bevilja särskilt högriskskydd för en eller flera långa sjukfall behöver en registrering göras i Försäkringskassans IT-system. Det som ska registreras är om ansökan har gjorts före eller i anslutning till en ny anställning. Varje gång en arbetstagare som har beviljats det särskilda

högriskskyddet blir sjuk under en pågående anställning, behöver Försäkringskassan utreda om hen har bytt anställning sedan högriskskyddet beviljades. Det blir administrativt tungt och krångligt. Hanteringen skulle förenklas avsevärt om Försäkringskassan får ett bemyndigande att besluta föreskrifter om vilka uppgifter arbetsgivare ska lämna.

Antalet ansökningar om särskilt högriskskydd bedöms öka när arbetstagare som beviljas särskilt högriskskydd kan komma att undantas från arbetsgivarens kostnadsansvar.

Omprövning och överklagande

Om sjukpenning eller rehabiliteringspenning betalas ut felaktigt med för högt belopp eller om handläggaren av sjukpenningärendet får uppgifter som kan påverka ett beslut om den särskilda sjukförsäkringsavgiften så behöver en impuls skickas till en omprövningshandläggare.

Det tillkommer också kostnader för att handlägga omprövningar av beslut om den särskilda sjukförsäkringsavgiften samt ansökningar om anstånd.

Försäkringskassan ser en risk för ökade kostnader för processföring när beslut om den särskilda sjukförsäkringsavgiften överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande generaldirektör Ann Persson Grivas i närvaro av avdelningschef Stefan Olowsson, t.f. avdelningschef Tomas Höglund, t.f. avdelningschef Elisabeth Hopkins, ekonomidirektör Sture Hjalmarsson, verksamhetsområdeschef Per-Arne Dahlberg, rättschef Eva Nordqvist, områdeschef Andreas Larsson och verksamhetsutvecklare Carolin Jarlehag, den senare som föredragande.

Ann Persson Grivas

Carolin Jarlehag