



Remissvar

2021–333

2021-12-17

Socialdepartementet (mottagare)
103 33 Stockholm

Remissvar En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet

S2021/05920

SAMMANFATTNING

- Konjunkturinstitutet håller med om att de föreslagna åtgärderna, om de genomförs, kommer att ha betydande negativa effekter för arbetade timmar och BNP. Utredningen överskattar dock trots detta sannolikt effekterna, eftersom deras beräkning antar en orrealistiskt hög medelarbetstid för berörda personer.
- Konjunkturinstitutet är i grunden positivt inställd till att skapa ökad trygghet och förutsebarhet för personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Konjunkturinstitutet anser dock att de föreslagna åtgärderna sammantaget inte utgör en väl avvägning mellan behovet av å ena sidan ökad trygghet och förutsebarhet, å andra sidan av att i möjligaste mån tillvarata befolkningens arbetsförmåga.
- Konjunkturinstitutet avstyrker förslaget om att äldres arbetsförmåga endast ska prövas mot arbeten som den försäkrade har tidigare erfarenhet från. För att finansiera välfärden är det önskvärt att ökad medellivslängd och förbättrad hälsa även leder till ett förlängt arbetsliv. Om förslaget genomförs bedömer Konjunkturinstitutet att det skulle få till följd att många äldre personers arbetsförmåga inte tillvaratas.
- Konjunkturinstitutet ställer sig tveksamt till i vilken grad det föreslagna beviskravet ”sannolikt” verkligen kan åstadkomma en ökad förutsägbarhet över tid i tillämpningen av regelverket. Bland annat bör regeringen fortfarande via till exempel regleringsbrev till viss del kunna påverka striktheten i regelverket.
- Konjunkturinstitutet tror att det föreslagna arbetsmarknadspolitiska ramprogrammet för personer med aktivitetsersättning även skulle kunna vara en lämplig åtgärd för vissa personer med sjukersättning.

TYNGDPUNKTEN FÖR KONJUNKTURINSTITUTETS GRANSKNING ÄR FÖRSLAGENS PÅVERKAN PÅ EKONOMISK AKTIVITET

Från kommittédirektivet framkommer att utredningen syftar till att skapa ökad trygghet och förutsebarhet för personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Ett annat av utredningens syften är att säkerställa att de försäkrades arbetsförmåga i möjligaste mån tillvaratas. Konjunkturinstitutet har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i Konjunkturinstitutets verksamhets- och expertområden. Av denna anledning har tyngdpunkten i remissvaret lagts vid att granska i vilken mån de föreslagna åtgärderna tillvaratar de försäkrades arbetsförmåga, det vill säga effekten som förslagen kan förväntas ha på arbetade timmar samt om förslagen ur denna synpunkt är väl avvägda.

UTREDNINGEN ÖVERSKATTAR SANNOLIKT DE NEGATIVA BNP-EFFEKTERNA AV EN SJUKERSÄTTNINGSREFORM

Utredningen bedömer att de föreslagna ändringarna i sjukersättningssystemet minskar sysselsättningen med ca 120 000 personer på lång sikt. Det ger en minskning av antalet arbetade timmar med ca 2,2 procent och en minskning av BNP med ca 1,7 procent efter 20 år.

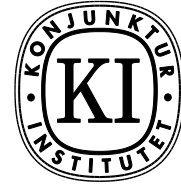
Den beräknade effekten för både BNP och arbetade timmar är dock sannolikt en överskattning. Beräkningarna bygger på antagandet att de som lämnar sysselsättningen till följd av reformen har en medelarbetstid som är 80 procent av genomsnittlig medelarbetstid. I utredningen konstateras att de personer som går från sysselsättning till sjukersättning till största del utgörs (och väntas utgöras) av personer med sjukpenning.¹ Dessa sjukskrivna personer bör vid tillfället för beslut om sjukersättning ha en medelarbetstid som är betydligt lägre än 80 procent av genomsnittlig medelarbetstid. Även om de skulle få avslag på sin ansökan om sjukersättningen är det troligt att de i genomsnitt skulle ha en betydligt lägre medelarbetstid än 80 procent av genomsnittet under sina resterande år i arbetslivet. Detta eftersom personer som nekas sjukersättning ofta kvarstår i sjukskrivning; lämnar arbetskraften på grund av tidigarelagd ålderspension eller blir arbetslösa.

RISK ATT DE FÖRESLAGNA ÅTGÄRDERNA INTE FULLT UT TILLVARATAR BEFOLKNINGENS ARBETSFÖRMÅGA

Konjunkturinstitutet är i grunden positivt inställd till strävan att skapa ökad trygghet och förutsebarhet för personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga, vilket är huvudsyftet med utredningens förslag. Ett annat av utredningens syften är dock att säkerställa att de försäkrades arbetsförmåga i möjligaste mån tas tillvara. Mellan dessa två ambitioner finns en målkonflikt: blir regelverket för strikt så riskerar personer som borde ha fått sjukersättning att falla mellan stolarna, men blir regelverket för tillåtande finns risken att personer som helt eller delvis har arbetsförmåga beviljas sjukersättning, med negativa konsekvenser för bland annat välfärdens finansiering som följd. Den senare effekten kan dessutom förstärkas på sikt om ett generösare regelverk leder till mer tillåtande normer och värderingar kring användningen av sjukförsäkringen.

Även om utredningen sannolikt överskattar de negativa ekonomiska effekterna av de föreslagna åtgärderna så kommer dessa ändå sammantaget ha stora negativa konsekvenser för både BNP och arbetade timmar om de genomförs. En del av de föreslagna åtgärderna kan likväl vara motiverade för att skapa ökad trygghet och förutsebarhet vid långvarig sjukdom, till exempel den harmonisering som föreslås av arbetsmarknadsbegreppet i sjuk- och aktivitetsersättningen med sjukpenningen. Sammantaget bedömer dock Konjunkturinstitutet att de föreslagna åtgärderna inte utgör en väl avvägning mellan behovet av å ena sidan ökad trygghet och förutsebarhet, å andra sidan behovet av att i möjligaste mån tillvarata befolkningens arbetsförmåga.

¹ För personer under 60 år antar utredningen att 5 procent av inflödet till sjukersättningen till följd av reformen kommer att bestå av personer som är sysselsatta och i arbete och ytterligare 60 procent av personer med sjukpenning. Av dessa 60 procent antas ca 85 procent bestå av personer med ett jobb. Det innebär att av de personer som till följd av reformen går in i sjukersättningen så antas 51 procent bestå av sysselsatta sjukskrivna (0,85*60) och 5 procent av sysselsatta i arbete.



FÖRSLAGEN OM SÄRSKILDA REGLER FÖR ÄLDRE FÖRSÄKRADE ÄR INTE HELT FÖRENLIGA MED STRÄVAN OM ETT LÄNGRE ARBETSLIV

Utredningen föreslår att arbetsförmågan hos personer som är 60 år eller äldre² ska prövas mot arbeten som personen har erfarenhet av från den senaste 15-årsperioden eller mot andra *tillgängliga* lämpliga arbeten.³ Utredningen föreslår också att rehabiliteringsinsatser ska bortses ifrån om de syftar till att personen ska kunna arbeta i ett arbete som personen inte har tidigare erfarenhet av. Den arbetsmarknad som äldres arbetsförmåga ska bedömas mot är således väldigt snäv: utredningen väljer explicit att inte föreslå att äldres arbetsförmåga ska prövas mot *arbeten där den försäkrades erfarenhet kan tas tillvara* eller mot *arbeten som ryms inom det yrke den försäkrade har erfarenhet av*. Detta eftersom båda dessa arbetsmarknadsbegrepp bedöms vara för breda.

I takt med att medellivslängden ökar så ökar även andelen av befolkningen som inte är i arbetsför ålder. För att finansiera välfärden är det därför önskvärt att ökad medellivslängd och förbättrad hälsa även leder till ett förlängt arbetsliv. Av den anledningen har regeringen tidigare föreslagit att det ska gå att få omställningsstudiestöd till och med det år man fyller 60 år. Utredningens förslag går dock stick i stäv mot den strävan. Förslaget innebär att en 60-åring med fem år kvar till åldern för garantipension kan tilldelas sjukersättning även om personen har arbetsförmåga i normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden. Det innebär till exempel att en 60-årig snickare som varit snickare i minst 15 år inte ska prövas mot några andra arbeten än just snickare. I den mån socialförsäkringssystemet syftar till att den försäkrades arbetsförmåga i möjligaste utsträckning tas tillvara så framstår det som icke-ändamålsenligt.

Konjunkturinstitutet anser inte att det är rimligt att äldres arbetsförmåga inte tas tillvara på det sätt som utredningen föreslår och avstyrker därför ovanstående förslag. Naturligtvis finns det en punkt då det inte längre är rimligt för samhället att fortsätta att kräva omställning till nytt arbete. Utredningen föreslår generella ändringarna av både varaktighetsbegreppet och av vilken tidsperiod som ska beaktas vid bedömning av om det finns återstående rehabiliteringsmöjligheter. Dessa förslag är välvägda och bör till stor del ringa in de fall där det inte längre är rimligt att kräva omställning. Konjunkturinstitutet tillstyrker därför dessa förslag.

I den mån regeringen ändå vill genomföra utredningens förslag om särskilda regler för sjukersättning till äldre försäkrade föreslår Konjunkturinstitutet ett breddat arbetsförmågebegrepp. Till exempel skulle det vara mer rimligt om innebörden ändrades till att äldres arbetsförmåga ska prövas mot *arbeten där den försäkrades erfarenhet kan tas tillvara* eller *arbeten som ryms inom det yrke den försäkrade har erfarenhet av*.

SANNOLIKT SVÅRT ATT UPPNÅ STABILITET I TILLÄMPNINGEN ÖVER TID TROTS UTREDNINGENS FÖRSLAG

Utredningen anser att det är ett problem för både rättssäkerheten och tilltron till socialförsäkringssystemet att Försäkringskassans tillämpning av regelverket för sjuk- och aktivitetsersättning uppvisar stor variation över tid vad avser till exempel andelen avslag. För att uppnå

² Det vill säga en person som har som mest fem år kvar tills de uppnår den ålder då de inte längre kan få sjukersättning.

³ Med tillgängligt lämpligt arbete menas ett konkret erbjudande om arbete som den försäkrade klarar av, även om den inte har tidigare erfarenhet av arbetet. Finns inget sådant konkret erbjudande ska dock personens arbetsförmåga endast prövas mot arbeten som personen har tidigare erfarenhet av.

ökad förutsägbarhet i regeltillämpningen föreslås därför att ett lagreglerat beviskrav införs om att rätt till sjuk- respektive aktivitetsersättning ska anses föreligga om det är ”sannolikt” att arbetsförmågan är nedsatt på sätt som krävs för rätt till ersättning.

Konjunkturinstitutet ställer sig tveksamt till i vilken grad den föreslagna åtgärden verkligen kan åstadkomma en ökad förutsägbarhet över tid i tillämpningen av regelverket. Dels bör regeringen via till exempel regleringsbrev till viss del fortsatt kunna påverka striktheten i regelverket, dels finns det alltid en grad av subjektivitet i medicinska bedömningar, vilka dessutom kan ändras över tid.

FÖRELSAGET ARBETSMARKNADSPOLITISKT RAMPROGRAM BORDE ÄVEN KUNNA OMFATTA VISSA PERSONER MED SJUKERSÄTTNING

Endast personer mellan 19 och 29 år kan få aktivitetsersättning, medan personer 30 år och äldre får sjukersättning. Utredningen menar att aktivitetsersättningen inte har präglats av det aktiva förhållningssätt avseende rehabilitering som var avsikten när ersättningen infördes. Utredningen föreslår därför att ett nytt arbetsmarknadspolitiskt ramprogram inrättas för personer som beviljats aktivitetsersättning och som har behov av insatser för att få eller återfå arbetsförmåga. Konjunkturinstitutet tillstyrker detta förslag.

Ju fler år i arbetsför ålder som återstår, desto större är nyttan av rehabilitering för både samhälle och individ, samtidigt som rehabilitering även medför kostnader. Det innebär att det finns en punkt där arbetslivsinriktad rehabilitering inte kan motiveras ur ett nyttokostnads-perspektiv. Det verkar dock troligt att den punkten inte går vid 29 års ålder, utan att även en del personer med sjukersättning kan ha behov av insatser för att få eller återfå arbetsförmåga. Konjunkturinstitutet anser därför att det föreslagna arbetsmarknadspolitiska ramprogrammet även skulle kunna vara en lämplig åtgärd för vissa personer med sjukersättning, i synnerhet personer mellan 30 och 40 år.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Petter Danielsson.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör