

Remissvar

Dnr 2024-187

2024-06-28

Socialdepartementet (mottagare)
103 33 Stockholm

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26)

S2024/000752

Konjunkturinstitutet har granskat remissen och tillstyrker förslagen om att:

- Bedömningen vid dag 180 ska göras mot normalt förekommande arbete utan undantag för övervägande skäl.
- Särskilda skäl ska endast kunna tillämpas dag 180 till och med dag 365 och om prognosen i det medicinska underlaget är tydlig.
- Äldre inte bör undantas från regeln om normalt förekommande arbete.
- Äldrereglerna inom sjukersättningen bör vara kvar tills vidare.

Däremot anser myndigheten inte att den har tillräckligt underlag för att bedöma förslagen om att

- Normalt förekommande arbete inte längre ska hänvisa till angiven yrkesgrupp.
- Möjligheten till ojämn förläggning av arbetstiden bara ska finnas om det är medicinskt motiverat och den försäkrades arbetsförmåga tas tillvara.
- De nya reglerna om behovsanställda tas bort.

Konjunkturinstitutet har gjort sin bedömning av remissen utifrån sitt uppdrag och sin kompetens. Mot den bakgrunden har myndigheten i första hand bedömt förslagens samhällsekonomiska konsekvenser.

Allmänna synpunkter

Konjunkturinstitutet anser att empirisk utvärdering av genomförda reformer är viktig för att upprätthålla budgetlagens krav om en hög effektivitet och god hushållning i statlig verksamhet. Myndigheten ser därför positivt på utredningens metodologiska ansats och anser att den håller god kvalitet. Myndigheten vill särskilt lyfta fram att utredningen utöver arbetsmarknadsutfall, har analyserat hälsoutfall, vilket är av vikt vid utvärderingen av de reformer som studeras. Resultaten och slutsatserna i utredningen är i mångt och mycket i linje med vad man kan förvänta sig från tidigare nationalekonomisk forskning.

Med det sagt är det viktigt att ha i beaktande att den tidsperiod som förflutit sedan de utvärderade reformerna genomfördes är relativt kort och att man därför bör vara försiktig med de slutsatser som dras från resultaten, särskilt som vissa effekter kan förväntas uppstå på längre sikt.

Bedömningen vid dag 180 ska göras mot normalt förekommande arbete utan undantag för övervägande skäl

Utredningen föreslår att undantaget övervägande skäl tas bort. Detta gäller vid beviljande av sjukpenning efter dag 180 i rehabiliteringskedjan. Argumentet är att införandet av bestämmelsen rörande övervägande skäl har lett till 1) längre sjukskrivningar, 2) lägre återgång i arbete samt 3) hälsa hos den enskilde som inte har förbättrats. De empiriska resultaten i utredningen visar rent allmänt på att reformerna i regelverket inte fått avsedd effekt. Man kan förvisso argumentera för att de längre sjukskrivningarna var en del av tanken med reformen. Men den längre sjukskrivningen syftade till att personer skulle kunna slutföra sin behandling så att hälsan förbättrades och en återgång till arbete gjordes möjlig.¹ Det är därför svårt att bortse från reformens negativa effekter på olika arbetsmarknadsutfall och att hälsosituationen mätt som antalet dagar i slutenvård, antalet dagar i öppenvård samt antalet dygnsdoser av läkemedel inte har påverkats.² Givet detta har inte reformen uppnått sitt syfte, förutom att förlänga sjukskrivningstiderna. Konjunkturinstitutet instämmer därför i utredningens bedömning om att undantaget bör tas bort.

Särskilda skäl ska endast kunna tillämpas dag 180 till och med dag 365 och om prognosen i det medicinska underlaget är tydlig

Utöver undantaget för övervägande skäl vid dag 180 har det funnits ett ytterligare undantag rörande särskilda skäl. Detta undantag kan bli aktuellt om den försäkrade kan återgå i arbete innan dag 550 hos samma arbetsgivare och att det då inte sker en prövning mot hela arbetsmarknaden. Utredningen föreslår att denna regel enbart ska kunna tillämpas till dag 365 samt en återgång till den tidigare (mer strikta) lydelsen av begreppet särskilda skäl. Utredningen finner att den tidigare reformen inte ledde till ökad återgång i arbete hos samma arbetsgivare samt att hälsan hos de försäkrade inte förbättrades. Utredningen föreslår att särskilda skäl ska finnas kvar, men att det måste finnas ett tydligt medicinskt underlag som visar på en prognos rörande hälsoförbättring efter dag 180 i linje med medicinsk vetenskap och beprövad erfarenhet.

Konjunkturinstitutet instämmer i att det är viktigt att det finns ett tydligt underlag som ligger till grund för beslut om särskilda skäl. I annat fall riskerar bedömningen att bli godtycklig. Givet att syftet med undantaget om särskilda skäl är att ta i beaktande att vissa diagnoser kräver längre sjukskrivning är det rimligt att sådana beslut måste grundas på en medicinsk bedömning om diagnosen i fråga.

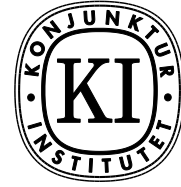
Normalt förekommande arbete ska inte längre hänvisa till angiven yrkesgrupp

Utredningen föreslår att regeln om att normalt förekommande arbete ska hänvisa till en angiven yrkesgrupp tas bort. Syftet när regeln om angiven yrkesgrupp infördes var att göra beslut som är negativa för den som sökt ersättning mer begripliga. Utredningen menar att detta inte har uppnåtts och att regeländringen dessutom riskerar att minska återgången till arbete. Det finns indikativt stöd för detta i data.

En del av kritiken som framförs mot regeln om angiven yrkesgrupp handlar om hur yrkesgrupperna är utformade. Konjunkturinstitutet hade därför önskat en diskussion om

¹ Se prop. 2020/21:78

² Det hade varit intressant om utredaren hade haft data till mer detaljerade hälsotillstånd för att studera en eventuell progression i hälsostatus mellan olika närliggande diagnoskoder till följd av reformen. Det bör också nämnas att tidsperioden som studeras efter reformen är relativt kort.



alternativa utformningar av yrkesgrupperna för att kunna avgöra om en återgång till de gamla reglerna är att föredra eller om regeln bör förändras på annat sätt.

Möjligheten till ojämn förläggning av arbetstiden ska finnas om det är medicinskt motiverat och den försäkrades arbetsförmåga tas tillvara

Utredningen föreslår att möjligheten till ojämn reducering av arbetstiden bara ska kunna göras av medicinska skäl. Det innebär en återgång till de regler som gällde fram till att möjligheterna utökades 1 februari 2022. När möjligheten till ojämn reducering av arbetstiden utökades motiverades det med vissa arbetsuppgifter inte är praktiskt möjligt att minska arbetstiden med lika mycket varje dag. På så sätt kan en ojämn förläggning av arbetstiden möjliggöra att personer sjukskrivs på deltid snarare än heltid. Möjligheterna till deltidsjukskrivning skulle på så sätt öka. Utredaren menar att det inte finns något tydligt vetenskapligt stöd för att deltidsjukskrivning ökar återgången till arbete och att reformens syfte på så sätt kan ifrågasättas. Utredaren menar också att reformen riskerar att skapa incitament för överutnyttjande av sjukförsäkringen i fall där både arbetsgivare och arbetstagare ser p.g.a. reformen ser sjukskrivning på deltid som förmånligt. Konjunkturinstitutet anser att utredarens resonemang är rimliga, men att det är svårt att bedöma reformens effekter utan ytterligare utvärdering. Myndigheten anser därför inte att den har tillräckligt underlag för att bedöma förslaget.

De nya reglerna om behovsanställda tas bort

Utredningen menar att de nya reglerna rörande behovsanställda bör tas bort. Syftet med reglerna var att skapa ett regelverk som ger fler möjlighet till ekonomisk trygghet vid inkomstbortfall på grund av sjukdom, oberoende av anställningsform. Utredningen menar att reglerna riskerar att leda till ökade drivkrafter för att behovsanställa personal. Konjunkturinstitutet instämmer i att den risken finns, men det är inte självklart att en ökning i antalet behovsanställda skulle vara något negativt för arbetsmarknaden. Givet en situation där behovsanställningar faktiskt förekommer är det inte heller orimligt att de som anställts under dessa former erhåller ett försäkringsskydd i paritet med tillsvidareanställda. Om något kan detta sammantaget leda till en större flexibilitet på arbetsmarknaden. Myndigheten anser mot bakgrund av detta att förekomsten av reglernas negativa konsekvenser bör tydligare underbyggas för att motivera att reglerna tas bort.

Äldre bör inte undantas från regeln om normalt förekommande arbete

Utredningen föreslår att de särskilda äldrereglerna inom sjukförsäkringen tas bort. Reglerna innebär att den arbetsförmågan för äldre bedöms mot arbete hos den befintliga arbetsgivaren. Utredaren visar att arbetsinkomsterna blir mindre under det nya regelverket och tolkar det som att det finns arbetsförmåga som inte tas till vara. Konjunkturinstitutet anser att undantaget undergräver sjukförsäkringens roll som försäkring för tillfälligt inkomstbortfall och omställning, och tillstyrker därmed utredningens förslag.

Äldrereglerna inom sjukersättningen bör vara kvar tills vidare

Utredningen föreslår att äldrereglerna inom sjukersättningen är kvar tills vidare. Reglernas syfte då de infördes var att öka tryggheten för äldre personer i arbetskraften och minska behovet av förtida ålderspension. Utredaren konstaterar att antalet beviljanden ökat efter

reformen och att övergången från långtidssjukskrivning till sjukersättning ökat. Det är i linje med förslaget syfte. Samtidigt riskerar generösare regler för sjukersättning minska arbetskraftsdeltagandet. Konjunkturinstitutet anser att tidsperioden för att utvärdera reformen är för kort för att dra några säkra slutsatser om utfallet. Myndigheten tillstyrker därför förslaget om att reglerna bör vara kvar tills vidare men att utvecklingen bör följas noga.

Övriga förslag

Utredningen föreslår också att ett antal frågor bör utredas vidare. Dessa rör en harmonisering av arbetsmarknadsbegreppet inom systemen för sjukpenning och sjukersättning, hur drivkrafterna för arbetsgivarnas insatser i rehabiliteringen kan stärkas, hur hälso- och sjukvårdens incitament i sjukskrivningsprocessen kan stärkas samt införande av en tidsgräns för rätt till sjukpenning. Konjunkturinstitutet anser att dessa frågor är viktiga för en sjukförsäkringens utformning, men att mer kunskap krävs. Myndigheten har därför inga invändningar mot att dessa frågor utreds.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Sebastian Escobar-Jansson. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Linuz Aggeborn deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör