



DATUM
2016-06-02
ERT DATUM
2016-04-05

DIARIENR
2016/71-4
ER BETECKNING
S2016/02521/SF

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

Statskontorets sammanfattande slutsatser

Allt fler blir sjukskrivna samtidigt som sjukskrivningarna blir allt längre. Det är angeläget att minska sjukskrivningarna såväl för individens skull som av statsfinansiella skäl. Om sjukskrivningarna ska minska med hjälp av ekonomiska drivkrafter finns i princip två vägar att gå – ökade ekonomiska incitament för arbetsgivarna eller för individerna. Vilka målgrupper som bör vara föremål för ökade ekonomiska incitament är i grunden ett politiskt ställningstagande.

Av departementspromemorian framgår att det utifrån tidigare studier är osäkert vilka effekter den föreslagna reformen kommer att få. Statskontoret bedömer att den arbetsgrupp som har utarbetat promemorian har utrett konsekvenser av förslaget på ett utförligt sätt utifrån nuvarande kunskapsläge. Statskontoret kan dock inte ta ställning till de förslag som lämnas på grund av de oklara effekterna, utan lyfter i stället fram vissa punkter som underlaget behöver kompletteras med innan regeringen fattar beslut i frågan. Till exempel är finansieringen inte tillräckligt utredd. Eftersom effekterna av reformen är osäkra är det också angeläget att reformen följs upp och utvärderas om den införs.

Förslaget är i stora delar väl utrett

Statskontoret bedömer att arbetsgruppen har gjort en utförlig genomgång av potentiella konsekvenser av förslaget.

Förslaget har potential att lösa problemet

Statskontoret instämmer i att arbetsgivarna i högre grad kan förebygga sjukskrivning och bidra till kortare sjukskrivningar genom rehabilitering eller omplacering av anställda. Sjukskrivning på grund av psykiska diagnoser har ökat under de senaste åren. Försäkringskassan har visat i en rapport att det finns en koppling mellan psykiska diagnoser och arbetsmiljö.¹

¹ Försäkringskassan (2013) *Sjukfrånvaro i psykiska diagnoser*.

Sjukrivningarnas längd har generellt sett också ökat. Enligt departementspromemorian visar forskning att arbetsgivarna kan spela en viktig roll i att korta sjukskrivningslängden. Statskontoret bedömer därför att förslaget har relevant koppling till problembeskrivningen.

Åtgärder för hög träffsäkerhet

Statskontoret konstaterar att arbetsgruppen har föreslagit åtgärder för att ge förslaget hög träffsäkerhet. Eftersom arbetsgivarna kompenseras med sänkt arbetsgivaravgift bör förslaget bara innebära en kostnad för arbetsgivare som har en särskilt hög sjukfrånvaro. I många fall är det troligt att en högre sjukfrånvaro än genomsnittet beror på arbetsmiljön, även om så inte alltid behöver vara fallet. Statskontoret konstaterar vidare att fribeloppet skyddar mindre arbetsgivare från för höga kostnader för långtidssjukskrivningar som inte har koppling till arbetsplatsen.

Statskontoret bedömer att modellen för att skydda personer som är särskilt utsatta på arbetsmarknaden är väl genomtänkt och inte borde innebära en orimligt hög belastning på Försäkringskassan. Då den rörliga sjukförsäkringsavgiften även gäller deltidssjukskrivning riskerar förslaget till skillnad från det liknande förslag som infördes 2005 inte att leda till en ökning av sjukskrivningar på deltid.

Förslaget behöver kompletteras på vissa punkter

Statskontoret anser att förslaget behöver utredas vidare på några punkter. Vi utvecklar vårt resonemang nedan.

Finansieringen av förslaget är inte fullt utredd

Statskontoret konstaterar att finansieringen av förslaget inte är fullt utredd. Promemorian behöver kompletteras med en beräkning av vad förslaget kommer att kosta för Försäkringskassan. De ökade kostnaderna för Försäkringskassan gäller till exempel handläggning av beslut om avgift, hantering av överklaganden och informationsinsatser om reformen.

Arbetsgivarnas resurser för att sänka sjuktalen är inte utrett

Statskontoret anser att förslaget behöver kompletteras med en utredning av vilka resurser arbetsgivarna har för att förebygga sjukskrivning och erbjuda rehabiliteringsinsatser. Det finns en risk för att arbetsgivare med hög sjukfrånvaro får ännu svårare att förbättra arbetsmiljön och göra insatser för sjukskrivna om de får betala en hög sjukförsäkringsavgift. Vi ser därför

positivt på att regeringen i åtgärdsprogrammet för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro har aviserat en utredning av om det finns hinder för arbetsgivare att finansiera rehabiliteringsåtgärder.

Det är viktigt att reformen följs upp och utvärderas

Följ upp för att säkerställa att reformen får önskad effekt

Statskontoret konstaterar att effekterna och konsekvenserna av liknande reformer har varit svåra att bedöma. Inspektionen för socialförsäkringens rapport från 2015 visar att det var svårt att bedöma vilka effekter det tidigare införandet av rörlig sjukförsäkringsavgift fick, eftersom reformen avskaffades så snart och andra reformer infördes samtidigt.² I departementspromemorian framgår även att effekterna av liknande reformer i andra länder är svåra att isolera. Statskontoret instämmer i arbetsgruppens bedömning att det är svårt att på förhand avgöra vilka konsekvenserna av reformen kan komma att bli. Om reformen genomförs är det därför viktigt att den följs upp löpande och att en större utvärdering görs längre fram.

Följ upp hur reformen påverkar samordningen mellan aktörer

Arbetsgivaren, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården ska samverka kring rehabiliteringen. Starkare incitament för arbetsgivarna att vidta insatser för sjukskrivna anställda kan underlätta Försäkringskassans arbete med att samordna rehabiliteringen, men skulle också kunna innebära ett ökat tryck på Försäkringskassan. Hur reformen påverkar Försäkringskassans samordningsansvar för rehabilitering behöver därför följas upp.

Arbetsgivarna behöver stöd från vården för att kunna vidta åtgärder tidigt i ett sjukfall. Vilka möjligheter vården har att ge arbetsgivarna tillräckligt stöd behöver därför också följas upp. Statskontoret ser positivt på att regeringen avser att ge landstingen medel för att kunna etablera kontakten med arbetsgivare tidigt.

Följ upp hur svaga grupper och olika sektorer påverkas

Statskontoret instämmer i att det är särskilt viktigt att följa upp hur reformen påverkar personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Statskontoret ser positivt på att uppföljningen av reformen är tänkt att göras utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Statskontoret vill understryka att det också är viktigt att följa upp om förslaget leder till ökad selektering vid nyanställning

² Inspektionen för socialförsäkringen (2015) *Arbetsgivares medfinansieringsansvar i sjukförsäkringen*, rapport 2015:04.



för personer som inte omfattas av skyddet och om korta tidsbegränsade kontrakt ökar. Inom vissa sektorer kan det vara svårare att minska sjukfrånvaron än inom andra och dessa riskerar att drabbas hårdare. Det är därför viktigt att uppföljningen också omfattar frågan om hur reformen påverkar olika sektorer.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och praktikant Johanna Nyström, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Ingvar Mattson

Johanna Nyström