

Socialdepartementet

Vår referens/dnr:

66/2015/CBK

s.sf@regeringskansliet.se,
s.registrator@regeringskansliet.se

Er referens/dnr:

S2015/2330/SF

2015-06-26

Remissvar

Avskaffande av den borte tidsgränsen i sjukförsäkringen (Ds 2015:17)

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att yttra sig över förslaget om avskaffande av den borte tidsgränsen i sjukförsäkringen.

- Svenskt Näringsliv avvisar förslaget om att avskaffa den borte tidsgränsen i sjukförsäkringen.
- Svenskt Näringsliv avvisar även förslaget om att avskaffa det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion.
- Svenskt Näringsliv avvisar möjligheten att beviljas sjukpenning i direkt anslutning till att aktivitetsersättning upphör då den försäkrade fyller 30 år.

Hållbar sjukförsäkring

Socialförsäkringssystemen bör präglas av att de är långsiktigt hållbara och förutsägbara. Trygghetssystemens utformning är av stor vikt för företag, företagare och anställda. Sjukförsäkringen bör vara långsiktigt hållbar, det vill säga att den bidrar till ökad sysselsättning och är hållbart finansierad. Sjukförsäkringens fokus bör vara arbete, varför det är av vikt att försäkringen medverkar till snabba och adekvata åtgärder som leder tillbaka till arbete, liksom åtgärder för att förhindra och förebygga frånvaro. Det är viktigt för Sveriges företag att sjukförsäkringen är väl fungerande. Detta innebär att den är konstruerad på ett förutsebart och rättssäkert sätt. Vid längre sjukfrånvaro ska det finnas stöd att tillgå för återgång till arbete så snart som möjligt. Bedömning av arbetsförmåga bör ske enligt klara och beslutade definitioner. Ansvarstagande och arbetsfördelning för de olika aktörerna bör vara tydligt. Den borte tidsgränsen har betydelse för försäkringens syfte att ta tillvara arbetsförmåga.

Nuvarande regelverk

Sjukförsäkringen reformerades 2008 då bland annat rehabiliteringskedjan med fasta bedömningstidpunkter av arbetsförmågan och en borte tidsgräns infördes i sjukförsäkringen. Samtidigt skärptes regelverket för när sjukersättning (tidigare förtidspension) kan beviljas och den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades.

Sjukförsäkringen är avsedd att ersätta den försäkrades inkomstförlust vid tillfällig arbetsförmåga på grund av sjukdom. När den försäkrades arbetsförmåga inte är tillfälligt utan varaktigt nedsatt kan sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) lämnas.

Den försäkrade kan få sammanlagt 914 ersättningsdagar med sjukpenning, dvs. 2,5 år. Vid exempelvis allvarlig sjukdom och godkänd arbetsskada finns dock ingen bortre tidsgräns, utan fler dagar med sjukpenning lämnas. När den försäkrade förbrukat alla dagar med sjukpenning och inte heller uppfyller kriterierna för att få fortsatt ersättning från sjukförsäkringen, kan ny sjukpenning beviljas först sedan tre månader förflutit. Den försäkrade erbjuds då att delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet Arbetslivsintroduktion (ALI) och under tid i ALI lämnas ersättning med aktivitetsstöd. ALI erbjuder stöd och individuellt anpassade åtgärder för återgång i arbete. Är arbetsförmågan fortsatt nedsatt efter de tre månaderna i ALI kan den försäkrade ansöka om en ny period med sjukpenning.

Den försäkrade som har haft aktivitetsersättning kan normalt inte få sjukpenning de tre månader som infaller efter det att ersättningen har upphört. När aktivitetsersättning upphör då den försäkrade fyller 30 år, erbjuds han eller hon att delta i ALI.

Det remitterade förslaget innebär dels att den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen avskaffas, dels att ALI avskaffas och dels att den försäkrade kan få sjukpenning i direkt anslutning till att aktivitetsersättning upphör vid 30 års ålder.

Varför infördes den bortre tidsgränsen?

Sjukfrånvarons utveckling har präglats av kraftiga upp och nedgångar över tid. I början av 2000-talet var omfattande permanent sjukfrånvaro i kombination med allt längre sjukpenningperioder ett överskuggande och ohållbart problem, med låg tilltro till sjukförsäkringen. Situationen ledde till en parlamentarisk enighet om nödvändigheten att vidta åtgärder för att vända den skenande frånvaron. Ett tydligt politiskt mål sattes att halvera sjukfrånvaron och Socialförsäkringsutredningen tillsattes, ledd av Anna Hedborg. Utredningen konstaterade att det huvudsakliga problemet var en alltför mjuk tillämpning av sjukförsäkringen, utan de nödvändiga grindvaktsmekanismer som ett generöst försäkringssystem kräver. Att tillämpningen inte var likvärdig och därför inte rättssäker. Utredningen pekade ut minskade ersättningsnivåer, riktlinjer för sjukskrivning och en bortre tidsgräns som önskvärda åtgärder för att vända utvecklingen.

Svenskt Näringsliv menar att det är mot denna bakgrund som den reformerade sjukförsäkringen med den bortre tidsgränsen måste bedömas. Den tidigare sjukförsäkringen med alltför mjuk tillämpning, utan grindvakter och utan bortre tidsgräns krävde reformering, då den skadade tilltron till systemet och skapade drivkrafter som inte ledde tillbaka i arbete. Den var inte heller finansiellt hållbar.

Värna den reformerade sjukförsäkringen

Svenskt Näringsliv vill understryka att den reformerade sjukförsäkringen med fasta bedömningstidpunkter av arbetsförmågan och en bortre tidsgräns bidragit till en ökad aktivitet hos alla inblandade aktörer i sjukförsäkringen. Den har också skapat drivkrafter och en medvetenhet om betydelsen av att vidta åtgärder för att ta tillvara arbetsförmåga utan att förlora tid. Med den reformerade sjukförsäkringen tas arbetstagarnas arbetsförmåga tillvara

tidigare, vilket studier visar har lett till såväl lägre som kortare sjukfrånvaro, samt att den idag håller tillbaka sjukfrånvarons ökningstakt.

Den borte tidsgränsen är inte absolut, utan kompletteras av regler som möjliggör fler dagar med sjukpenning på ett individuellt och flexibelt sätt. För de försäkrade som når den borte tidsgränsen är det avgörande att det finns insatser att tillgå för att se över möjligheterna att ta tillvara arbetsförmåga. Fler istället för färre arbetsmarknadsinsatser, med ett större utbud av fler utförare krävs för att underlätta återgången i arbete för dem som når den borte tidsgränsen.

Innan sjukförsäkringen reformerades kunde sjukpenning lämnas utan borte tidsgräns, vilket innebar att sjukskrivning kunde pågå år ut och år in utan att den försäkrades arbetsförmåga prövades eller efterfrågades. Detta innebar ett misslyckande för Försäkringskassans uppgift att stå för en korrekt försäkringstillämpning och ledde till att sjukförsäkringen i början av 2000-talet nådde extremt höga nivåer som inte var hållbara.

Att föreslå avskaffande av den borte tidsgränsen utan att samtidigt lämna förslag om hur de försäkrades arbetsförmåga ska tas tillvara och bedömas efter 2,5 års sjukskrivning är allvarligt. Särskilt som regeringen föreslår att det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion avskaffas. Utan tydliga bedömningstidpunkter även för de mycket långa sjukskrivningarna och utan insatser som ser om och hur de försäkrades arbetsförmåga tas tillvara, kommer försvåra rehabiliteringen och återgången i arbete för dessa långtidssjukskrivna. Samtidigt kan avskaffande av den borte tidsgränsen innebära att attityderna till sjukskrivningarna påverkas, så att det än en gång blir mer accepterat att sjukskriva mycket långa perioder.

Sjukförsäkringens syfte är att kompensera för tillfällig arbetsförmåga på grund av sjukdom. Att sjukpenningdagarna därför är begränsade genom en borte tidsgräns är rimligt, vilket också gäller för motsvarande försäkringar i jämförbara länder. En fortsatt reformering av sjukförsäkringen bör bygga vidare på de principiella utgångspunkter som sjukförsäkringen vilar på, med tydliga tidsgränser för bedömning av arbetsförmåga, en borte tidsgräns och fokus på att ta tillvara arbetsförmåga för att underlätta återgång i arbete.

Ökande sjukfrånvaro

Vi ser nu en oroande ökning av sjukfrånvaron, särskilt den långa sjukfrånvaron ökar, även om ökningen sker från historiskt låga nivåer. I ett sådant läge bör fokus vara att ta tillvara arbetsförmåga och åtgärder inriktas på insatser för återgång i arbete.

Det är dock viktigt att identifiera att utvecklingen av sjukfrånvaron ser olika ut beroende på sektor, yrke och kön. Ökningen av sjukfrånvaron skiljer sig åt mellan arbetsgivare, där offentlig sektor har särskilda utmaningar. Den ökning vi nu ser återfinns främst bland kvinnor i så kallade människonära yrken (skola, vård och omsorg) och i psykiska diagnoser. Det är angeläget att förbättra kunskapsläget om varför denna ökning sker och varför den sker främst i vissa yrken, för att kunna bedöma vilka åtgärder och insatser som kan vidtas för att ta tillvara arbetsförmåga och underlätta återgång i arbete.

Svenskt Näringsliv vill i sammanhanget påtala att det i ett generöst försäkringssystem som sjukförsäkringen är viktigt att betona Försäkringskassans roll som grindvakt av systemet. I en nyligen publicerad rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF 2015:5) konstateras att Försäkringskassan kontrollerar de sjukskrivnas rätt till ersättning i allt mindre

utsträckning, samtidigt som sjukskrivningarna blivit allt längre. ISF menar det är mycket sannolikt att den försvagade regeltillämpningen är en delförklaring till de allt längre sjukskrivningstiderna och den högre sjukfrånvaron de senaste åren. Det är också möjligt att den försämrade kontrollen har inneburit att fler sjukskrivningar än annars har påbörjats, eftersom den ökade sjukfrånvaron i sig kan ha skickat signaler om att det har blivit enklare att beviljas ersättning. Samtidigt har antalet ärenden som de försäkrade överklagar till förvaltningsrätten minskat. Inom de förmåner som överklagas mest, sjukpenning och sjukersättning, tycks utvecklingen vara kopplad till att Försäkringskassan avslår allt färre ansökningar.

Med vetskap om att ett generöst ersättningssystem i kombination med svag kontroll och utan bortre tidsgräns innebär fler sjukskrivna och längre perioder, kommer ett avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen med hög sannolikhet innebära än högre sjukfrånvaro och än längre sjukskrivningstider.

Att avskaffa den bortre tidsgränsen samtidigt som sjukfrånvaron ökar och med vetskap om att Försäkringskassan inte lyckas upprätthålla sin grindvaktsfunktion kommer att spä på sjukfrånvaron ytterligare. Att föreslå ett avskaffande av den bortre tidsgränsen, utan att samtidigt föreslå hur långtidssjukskrivnas arbetsförmåga ska bedömas, eller vilka insatser som ska vidtas för att ta tillvara dessa personers arbetsförmåga riskerar att innebära en återgång till förhållandena som rådde innan reformeringen av sjukförsäkringen. Det vill säga en återgång till en situation då människor kunde sjukskrivas år ut och år in, utan att deras arbetsförmåga bedömdes eller insatser vidtogs för att underlätta återgången i arbete.

Ett generöst försäkringssystem förutsätter såväl grindvakt som bortre tidsgräns. Svenskt Näringsliv befarar att med föreliggande förslag så kommer sjukfrånvaron stiga ytterligare och människors arbetsförmåga att tas tillvara i än mindre utsträckning.

Parallell remiss – Den parlamentariska socialförsäkringsutredningens betänkande Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21)

Svenskt Näringsliv vill erinra om den parlamentariska socialförsäkringsutredningens slutbetänkande Mer trygghet och bättre försäkring. Betänkandet har remitterats och 125 remissinstanser kommer att lämna remissvar senast den 17 augusti. Kommittén lämnar i sitt slutbetänkande förslag på reformer inom sjukförsäkringen, som syftar till en långsiktigt hållbar och finansiellt stabil försäkring. Bland annat föreslår kommittén förstärkningar avseende rehabiliteringen för den försäkrade, för att bättre ta tillvara arbetsförmåga och underlätta återgång i arbete. Kommittén föreslår med bred parlamentarisk förankring att - efter förstärkta rehabiliteringsinsatser vidtagits - så kan ett slopande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen övervägas. Utgångspunkten är att med förstärkta insatser för den försäkrade, genom att den försäkrades arbetsförmåga tas tillvara, så har en bortre tidsgräns i sjukförsäkringen spelat ut sin roll.

Svenskt Näringsliv menar att det är olyckligt att det samtidigt föreligger två remisser som på olika sätt behandlar frågan om avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen; dels socialförsäkringsutredningens; dels regeringens remitterade departementsskrivelse. För att värna en långsiktigt hållbar och förutsebar sjukförsäkring med brett parlamentariskt stöd, bör regeringen beakta kommitténs betänkande och de remissvaren som lämnas på detsamma.

Sammanfattningsvis menar Svenskt Näringsliv att den reformerade sjukförsäkringen med såväl fasta bedömningstidpunkter av arbetsförmågan som den bortre tidsgränsen inneburit färre och kortare sjukskrivningar. Samtidigt har de fasta bedömningstidpunkterna och den bortre tidsgränsen inneburit att aktörerna i sjukfrånvaroprocessen – såsom den försäkrade, sjukskrivande läkare, hälso- och sjukvården, arbetsgivaren, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen – blivit mer aktiva tidigt i processen. Detta har i sin tur inneburit att såväl antalet sjukskrivna som längden på sjukfrånvaron minskat.

Svenskt Näringsliv är oroade över ökningen av sjukfrånvaron, även om den sker från historiskt låga nivåer. Att avskaffa den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen som avser att ersätta inkomstbortfall vid tillfällig arbetsförmåga, samtidigt som sjukfrånvaron ökar och Försäkringskassan inte upprätthåller sin roll som sjukförsäkringens grindvakt kommer leda till ännu högre och längre sjukfrånvaro. Att dessutom föreslå ett avskaffande av ALI, utan förslag om hur de försäkrades arbetsförmåga ska tas tillvara och bedömas kommer försvåra återgången i arbete. Istället borde alla insatser vara inriktade på att minska eller i vart fall stabilisera sjukfrånvaron, att underlätta den försäkrades återgång i arbete och ta tillvara arbetsförmåga. Förslagen borgar inte för en långsiktigt hållbar och finansiellt stabil sjukförsäkring.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Christer Ågren