

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär att arbetsgivare ska betala en särskild sjukförsäkringsavgift om 25 procent av arbetstagarnas sjukpenning från och med dag 91 i sjukfallen. Samtidigt föreslås att det ska finnas ett fribelopp om 33 500 kronor som ska gälla alla arbetsgivare som ett skydd mot alltför höga kostnader för små arbetsgivare. Personer med utsatt situation på arbetsmarknaden ska, efter beslut om särskilt högriskskydd, undantas från arbetsgivarens kostnadsansvar. Arbetsgivarkollektivet ska, enligt förslaget, kompenseras för de ökade kostnaderna genom att arbetsgivaravgifterna sänkts med 0,16 procentenheter. Den särskilda sjukförsäkringsavgiften ska beräknas och beslutas av Försäkringskassan och debiteras arbetsgivares skattekonton.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av remissen framgår att sjukfrånvaron har ökat kraftigt under de senaste fem åren och att allt fler sjukfall påbörjas samtidigt som de påbörjade sjukfallen blir allt längre. I syfte att bryta den pågående uppgången och stabilisera sjukfrånvaron har, enligt konsekvensutredningen, ett åtgärdsprogram beslutats av regeringen. Det föreliggande förslaget uppges vara en del av åtgärdsprogrammet och syftar, enligt förslagsställaren, till att minska sjukfrånvaron för arbetstagare och öka arbetsgivarnas ekonomiska drivkrafter att förebygga sjukfrånvaro och att medverka till att sjukskrivna får en effektiv rehabilitering för återgång i arbete. Arbetsgruppens förslag uppges i remissen delvis utgå ifrån studier av liknande åtgärder som gjorts i exempelvis både Finland och Nederländerna och där positiva effekter har kunnat ses av dessa åtgärder. Förslagsställaren uppger även att förslaget utgår från resultat av den utvärdering som gjorts av ett tidigare försök med en liknande särskild sjukförsäkringsavgift i Sverige.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av remissens kapitel för allmänna överväganden, men även av konsekvensutredningen, framgår att förslagsställaren har övervägt olika alternativa lösningar till det tekniska utformandet av förslaget. Bland annat framgår att förslagsställaren övervägt om ett undantag gällande betalningsskyldigheten ska införas för personer med partiell sjukskrivning och personer med rehabiliteringspenning. Förslagsställaren anser att ett sådant undantag inte ska göras, eftersom det anses viktigt att drivkrafter ska finnas för att fullfölja rehabiliteringen tillbaka till fullt arbete och att arbetsgivarna sannolikt har störst möjlighet att vidta åtgärder för de som är på arbetsplatsen. Av konsekvensutredningen framgår vidare att förslagsställaren har övervägt alternativa konstruktioner till förslaget om fribelopp. Bland annat har ett införande av ett tak för företagens kostnader övervägts. Konstruktionen uppges ha prövats tidigare, men avfärdas av förslagsställaren bland annat för att den anses vara alltför administrativt krävande samtidigt som den innebär en osäkerhet för företagen när det gäller storleken på avgiften. Förslagsställaren redovisar även alternativa lösningar för hur arbetsgivarna ska debiteras den särskilda sjukförsäkringsavgiften. Den föreslagna lösningen där Skatteverket får debitera avgiften på arbetsgivarens skattekonto anges dock vara den lösning som påverkar företagens administrativa kostnader minst.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar olika alternativ beträffande utformningen av förslaget och att det av bakgrundsbeskrivningen i remissen även indirekt framgår vilka effekter som följer om en reglering inte kommer till stånd.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren uppger i remissen att socialförsäkringen är en nationell angelägenhet, men att det i ett internationellt sammanhang finns behov av gemensamma regler när personer flyttar mellan olika länder och företag verkar i flera länder för att underlätta rörlighet mellan länder. Förslagsställaren uppger att socialförsäkringen tillsammans med arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården hör till de sociala trygghetssystem som samordnas inom EU- och EES-området genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och dess tillämpningsbestämmelser. Förslagsställaren uppger vidare att förslaget berörs av EU:s statsstödsregler som bland annat syftar till att förhindra att vissa företag gynnas genom riktade bidrag. Förslagsställaren gör i konsekvensutredningen bedömningen att förslaget är förenligt med EU:s statsstödsregler, eftersom det innebär en generell lösning för alla arbetsgivare gällande fribeloppet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av remissen framgår att förslaget föreslås träda ikraft den 1 juni 2017. Det framgår också att i syfte att ge arbetsgivaren tid att vidta åtgärder, förslås att endast sjukdagar som inträffar efter ikraftträdandet ska räknas då det bestäms när sjukpenning och rehabiliteringspenning ska medräknas i arbetsgivarens avgiftsunderlag. Övergångsbestämmelserna medför, enligt remissen, att avgiftsskyldigheten tidigast ska kunna föreligga den 30 augusti 2017 och att arbetsgivarens betalningsskyldighet ska inträda om avgiften överstiger 5 600 kronor. Förslagsställaren uppger vidare att i syfte att göra reformen så

kostnadsneutral som möjligt bör korrigeringen av sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna tillämpas på ersättning som betalas ut i samband med de första sjukfrånvarodagarna som kan generera en avgift, det vill säga från och med september 2017.

Beträffande informationsinsatser uppger förslagsställaren att Försäkringskassan i god tid innan ikraftträdandet bör förse arbetsgivarna med information om avgiften och om möjligheterna att ansöka om det särskilda högriskskyddet bland personer som kan behöva detta.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att samtliga arbetsgivare förutom egenföretagare omfattas av förslaget. Enmansaktiebolag omfattas däremot, eftersom de i socialförsäkringshänseende betraktas som anställda i sina egna aktiebolag och inordnas bland annat under det uppördssystem som gäller för anställda. Det framgår vidare att cirka 11 procent eller cirka 35 000 av alla arbetsgivare beräknas ha minst en anställd med sjukfrånvaro som är längre än 90 dagar och som genom förslaget skulle kunna aktualiseras för en särskild sjukförsäkringsavgift. Förslagsställaren uppger i sin konsekvensutredning att det också finns en tydlig koppling mellan andelen arbetsgivare som har en sådan sjukfrånvaro och arbetsgivarnas storlek utifrån antalet anställda. Det uppges att bland arbetsgivare med en (1) anställd är det endast 2 procent av arbetsgivarna som har en sjukfrånvaro som sträcker sig över 90 dagar. Förslagsställaren uppger att med fribeloppet om 33 500 kronor minskar andelen arbetsgivare som kan komma ifråga för avgiften från cirka 35 000 till cirka 13 000, eller från cirka 11 till 4 procent. Av konsekvensutredningen framgår även att de två branscher som beräknas betala den högsta sammanlagda avgiften är Vård och omsorg samt Utbildning.

Regelrådet kan konstatera att uppgifterna ovan som berör alla arbetsgivare upprepas i tabell 7.4 som avser antalet företag som beräknas betala den särskilda avgiften, utan ett fribelopp respektive med ett fribelopp om 33 500 kronor. I tabellen förekommer således samma siffror, men i detta fall anges att det handlar om företag det vill säga inte "alla arbetsgivare" som påtalas i en annan del av konsekvensutredningen. Regelrådet kan därmed konstatera att det av konsekvensutredningen inte framgår hur många företag som berörs av förslaget. Regelrådet kan även konstatera att redovisningen av hur den särskilda socialförsäkringsavgiften träffar branscherna omfattar både offentliga och privata arbetsgivare. Regelrådet saknar en separat redovisning av hur förslaget träffar olika branscher avseende privata arbetsgivare. Regelrådet anser att en sådan redovisning är viktig för utvärdera om det finns branscher som är särskilt utsatta och som därmed får betala den särskilda sjukförsäkringsavgiften i större utsträckning än andra branscher. Regelrådet anser vidare att avsaknaden av nämnda redovisning även får konsekvenser för bedömningen av redovisningen av berörda företag utifrån storlek, eftersom det inte går att utesluta att det exempelvis finns företag i särskilt utsatta branscher som ej kommer att omfattas av det föreslagna fribeloppet på grund av sin storlek, men som ändå kan betraktas som förhållandevis små sett till de övriga företagen i branschen. Regelrådet kan därutöver konstatera att förslagsställaren i sin konsekvensutredning genomgående redovisar uppgifter som baseras på organisationsnummernivå, där både offentliga och enskilda arbetsgivare ingår. Regelrådet kan också konstatera att förslagsställarens redovisning gällande företag avser både kommunala bolag och privata företag, det vill säga i de uppgifter beträffande berörda företag som nämns ovan görs ingen distinktion mellan de olika företagstyperna. Eftersom det i remissen och konsekvensutredningen talas om både stat, kommuner och landsting samt om näringslivet, anser Regelrådet att det hade varit önskvärt om det hade framgått tydligt vilken typ av arbetsgivare som avses och om företagen avser kommunala bolag

eller privata företag. Regelrådet anser att detta hade ökat tydligheten och därmed förståelsen för förslagets konsekvenser.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att Skatteverket ska debitera den särskilda sjukförsäkringsavgiften på arbetsgivarens skattekonto, vilket uppges vara en lösning som i minst utsträckning belastar arbetsgivarna administrativt. Konstruktionen uppges inte påverka den administrativa rutin som gäller i samband med arbetsgivares sjukanmälan till Försäkringskassan. Inrapporteringen uppges även fortsättningsvis kunna ske genom blanketter för de arbetsgivare som saknar administrativa resurser eller löneadministrativa system. Förslagsställaren gör i sin konsekvensutredning bedömningen att förslaget inte förväntas påverka den administrativa bördan för företag negativt.

Det saknas dock en beskrivning av vilka åtgärder som företagen behöver vidta för att kontrollera underlagen för avgiften och hur detta kan påverka de administrativa kostnaderna. Det saknas också en beskrivning av vilka kostnader företagen kan ådra sig vid en begäran av omprövning och vid överklaganden avseende avgifter.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av de administrativa kostnaderna är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att den genomsnittliga avgiften per år för de arbetsgivare som har passerat fribeloppet och som beräknas betala avgiften varierar kraftigt beroende på antal anställda. De mindre arbetsgivarna med upp till tio anställda uppges behöva betala mellan cirka 16 000 och 20 000 kronor per avgiftsår medan respektive arbetsgivare med över tusen anställda beräknas betala i genomsnitt 3.6 miljoner kronor i avgift. Enligt förslaget ska en sänkning av sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna kompensera arbetsgivarna för de kostnader som följer av den särskilda sjukförsäkringsavgiften. Syftet är, enligt förslagsställaren, att förslaget ska vara kostnadsneutralt för arbetsgivar Kollektivet. Sänkningen av sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna ska, enligt förslaget, sänkas med 0.16 procentenheter. Enligt konsekvensutredningen kommer den särskilda sjukförsäkringsavgiften leda till en årlig merkostnad på cirka 700 miljoner kronor för kommuner och landsting medan näringslivet kommer att få minskade kostnader. Enligt förslagsställarens beräkningar kommer näringslivet att få betala cirka 1.2 miljarder kronor i total avgift, samtidigt som näringslivet erhåller en sänkning av arbetsgivaravgifterna om cirka 2 miljarder kronor.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar förslagets kostnader totalt för hela företagskollektivet, men att det saknas en tydlig redovisning av förslagets kostnadsmässiga effekter för företagen i de olika branscherna. I avsaknad av en sådan redovisning anser Regelrådet att det inte går att utesluta att förslaget kan slå extra hårt mot vissa företag som kan vara av avgörande betydelse för deras existens.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Av konsekvensutredningen framgår att konkurrensförhållandena mellan företag sammantaget kan komma att påverkas i viss mån, eftersom små arbetsgivare generellt har lägre sjukfrånvaro än större arbetsgivare. Med förslaget minskar små företags subventionering av stora företags kostnader för sjukfrånvaro. Förslagsställaren uppger att när det gäller fribeloppet bedöms det inte påverka konkurrensförhållandena nämnvärt, även om beloppet i relation till arbetsgivares kostnader är av relativt större betydelse för små arbetsgivare jämfört med stora arbetsgivare, liksom för arbetsgivare med lägre lönenivåer jämfört med de med höga lönenivåer.

Regelrådet anser att avsaknaden av en redovisning av vilka effekter förslaget får för de olika företagsbranscherna gör att det inte går att utesluta att förslaget får en konkurrenspåverkan.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren uppger i sin konsekvensutredning att det inte kan uteslutas att de kollektivavtalade försäkringarna påverkas av förslaget så att arbetsgivarparten i en sektor med hög sjukfrånvaro kan tänkas önska omförhandla avtalsförsäkringen för att göra den mindre fördelaktig för arbetstagaren. Det uppges vidare att en möjlig effekt i förlängningen för sektorer med lägre sjukfrånvaro torde kunna vara att nivån på premierna i dessa försäkringar sänks.

Regelrådet kan konstatera att med den valda modellen där arbetsgivarna ska debiteras via skattekontot utgör företrädaransvaret en risk för arbetsgivarna i de fall en betalning till skattekontot av något skäl inte har kunnat göras. Om pengar inte finns på skattekontot då dessa ska debiteras blir företagaren personligt betalningsansvarig, vilket kan få en väsentlig påverkan på små företag. Regelrådet anser därför att förslagsställaren borde ha redovisat riskerna med modellen.

Regelrådet finner av denna anledning att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger att särskild hänsyn till små företag har bedömts vara nödvändig vid utformandet av förslaget, eftersom förslaget annars skulle medföra kännbara extra kostnader för små företag hos vilket en anställd blir långtidssjukskriven. Förslagsställaren uppger att fribeloppet är tänkt att skydda de små företagen från sådana kännbara kostnader. Av konsekvensutredningen framgår att bland de minsta arbetsgivarna med endast en (1) arbetstagare, medför fribeloppet att antalet arbetsgivare som beräknas betala avgift minskar från cirka 2 500 till cirka 500. Bestämmelsen om 90-dagarsgränsen uppges vara ytterligare en åtgärd för att skydda de små företagen, då de anställda i små företag med sjukfrånvaro i stor utsträckning återgår till arbetet inom tre månader.

Regelrådet anser att avsaknaden av en redovisning av företagsbranscher gör att det inte går att utröna om det finns särskilt utsatta branscher och om det bland dessa branscher finns små företag som träffas särskilt hårt av förslaget och som förslagsställaren skulle ha kunnat ta särskild hänsyn till.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av behovet av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att avsaknaden av en redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch får földeffekter för bland annat bedömningen av redovisningen av andra kostnader och verksamhet samt redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet anser att samtliga dessa redovisningspunkter är av sådan vikt att de utgör en förutsättning för möjligheterna att förstå vilka effekter förslaget om en särskild sjukförsäkringsavgift får för berörda företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 maj 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande

Särskilt yttrande av ledamoten Claes Norberg:

"Jag instämmer i Regelrådets bedömning och vill därutöver tillägga följande. Regeringen har inte offentliggjort beräkningsunderlaget avseende berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Det är därför inte möjligt att bedöma om uppgifterna i konsekvensutredningen är rimliga eller inte."

Claes Norberg