

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Ett trygghetssystem för alla - översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst (SOU 2023:30)

(S2023/02066)

Sammanfattning

Försäkringskassan avstyrker det föreslagna systemet för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Försäkringskassan instämmer till stor del i slutsatsen i betänkandet om att nuvarande system för beräkning av SGI har brister. Bland annat är det komplicerat och innefattar stora risker för medvetna och omedvetna fel. Även om Försäkringskassan avstyrker det nu aktuella förslaget är det viktigt att påpeka att behovet av en grundläggande förändring av systemet kvarstår.

Det finns delar av föreslagen som går i en riktning som Försäkringskassan anser är mycket välkommen. Bland annat att oproportionerliga konsekvenser undviks eftersom den försäkrade inte kan förlora sin SGI från en dag till en annan. En SGI som bestäms utifrån uppgifter från arbetsgivardeklarationerna borde generellt sett också vara tillförlitlig. Att SGI och SGI-skydd ska kunna bestämmas utifrån tillförlitliga och enkelt verifierbara uppgifter kan medföra möjligheter till automatisering och förenkling av handläggningen. Det är dock osäkert i vilken mån förslagen faktiskt innebär att handläggningen kan automatiseras. Förslagen innebär även en hel del potentiella problem för handläggningen, bland annat på grund av att SGI varierar från månad till månad och att regelverket blir mycket komplext. Eftersom förslagen innebär att nuvarande system med aktuell SGI ska finnas kvar, men bestämmas månadsvis, tillkommer ytterligare lager av komplexitet. Till viss del innebär förslagen därmed att det byggs vidare med ytterligare lager på ett redan problematiskt regelverk.

Försäkringskassan anser att det är svårt att förutse hur det föreslagna systemet kommer att fungera i praktiken men bedömer att det finns en risk för att handläggningen sammantaget kan bli mer resurskrävande. Det finns även fortsatt risker för felaktiga utbetalningar och brottsliga upplägg. Därutöver bedömer Försäkringskassan att förutsebarheten för de försäkrade kommer att minska gällande bland annat vilken ersättning som kommer att betalas ut och på vilken grund samt att förslagen kan gå ut över de försäkrades möjligheter att ta tillvara sina rättigheter. Det saknas analys över konsekvenserna av de problem som Försäkringskassan har uppmärksammat. Sammantaget gör detta att Försäkringskassan motsätter sig att förslagen genomförs i den form som anges i betänkandet.

Övergripande synpunkter på det föreslagna systemet (avsnitt 5-12)

I avsnitt 5-12 i betänkandet ges förslag på ett nytt sammanhängande system för beräkning av SGI. Det föreslagna systemet innebär att principerna för ersättning ändras i grunden. Konsekvenserna av ett så nydanande system bör analyseras noga innan det införs. Det går till exempel att ifrågasätta om det är skäligt att en försäkrad som går ner i lön vid nytt jobb under en period kan få högre ersättning från socialförsäkringen än lön

från arbetet. De största problemen som Försäkringskassan har uppmärksammat är dock effekter av kombinationen av komplexitet, mycket information och beräkningar samt en ofta varierande SGI. Detta utvecklas nedan.

Det föreslagna systemet är komplext och svårförutsägbart

De förmåner som påverkas av förslagen har i stort sett införts utifrån avsikten att det är den försäkrades aktuella inkomstförlust som ska ersättas, även om det i och för sig finns många undantag från denna princip. I betänkandet föreslås att detta system till viss del ersätts med ett system som handlar om förvärvade rättigheter på samma sätt som ett pensionssystem. Olika system blandas härigenom och grunden för ersättning blir därmed otydlig.

Förutom att det föreslagna regelverket är komplext bygger förslagen på att en stor mängd information kombineras och beräknas samt att SGI kan ändras ofta. Mycket av handläggningen förutsätts kunna automatiseras, samtidigt som delar av besluten kräver utredning och bedömning av handläggare. Vilka delar som kräver manuell handläggning är osäkert och det finns även andra oklarheter kring handläggningen. Oklarheterna och komplexiteten gör att det är svårt att förutse konsekvenserna av det föreslagna systemet, till exempel hur mycket resurser och tid handläggningen kommer att ta, om resultaten i praktiken blir rimliga, hur systemet fungerar i kris eller krig samt hur felaktiga utbetalningar och brottsliga förfaranden kan motverkas.

Förslagen bedöms medföra att det blir svårt för den försäkrade att få inblick i vilka hänsynstagande som har gjorts och vilka bedömningar besluten vilar på. Framförallt när det gäller SGI-skyddet, men även i vissa fall i andra delar, är risken stor att det blir svårt att förstå grunderna för besluten. Det blir därmed också svårt för den försäkrade att ta tillvara sina rättigheter och att föra talan mot besluten.

En annan del som bidrar till att minska den försäkrades inblick i beslutsunderlagen samt möjlighet att komma till tals och tillvarata sin rätt är förslaget om att beslut ska fattas utan att först meddela den försäkrade vilken information som har tillförts från andra. Informationen som tillförs när det gäller den historiska SGI:n och SGI-skyddet kan ha en direkt avgörande betydelse för vilken ersättning som betalas ut och det är rimligt att den försäkrade får ta del av dessa uppgifter innan beslut.

Det kan även bli svårt för den försäkrade att planera sin försörjning eftersom ersättningen kan variera från månad till månad. Vilket belopp som kan betalas ut står inte klart förrän efter att månadens historiska SGI har fastställts, vilket inte kan göras förrän arbetsgivardeklarationerna för sista månaden i ramtiden har lämnats in. Det kan dra ut på tiden ännu mer om aktuell SGI och SGI-skydd då inte är klarlagda.

Det är oklart vad konsekvenserna blir för handläggningen

I betänkandet förklaras de beräkningar av SGI som ska göras i olika avseenden men det saknas i många delar beskrivning och analys av hur systemet ska fungera i praktiken. En tydlig konsekvens av förslagen är dock att en historisk SGI behöver kunna fastställas för varje månad som ersättning ska betalas ut. Förslagen om att aktuell inkomst ska bestämmas månadsvis torde också innebära att SGI:n kommer att ändras oftare än idag. Sammantaget innebär de föreslagna reglerna att det kommer krävas månatliga omräkningar av SGI och därmed av ersättningens storlek.

I betänkandet framgår att avsikten är att handläggningen till stor del ska automatiseras. Försäkringskassan ser dock att uppgifter om aktuell inkomst och arbetstid kan behöva utredas manuellt eller kompletteras. Inkomster som stipendier, avgångsvederlag, årlig bonus och andra ersättningar kan behöva periodiseras, vilket är oklart hur det ska göras. Även när det gäller SGI-skyddet finns det några delar som kan behöva handläggas manuellt. I kombination med det ökade antalet beslut och komplexiteten i

ärendena ser Försäkringskassan risk för att handläggningen inte kan automatiseras i avsedd omfattning och därmed kan komma att bli resurskrävande.

I samband med besluten eller löpande under ersättningstiden ankommer det på den försäkrade att i förekommande fall ange bland annat månadens aktuella inkomst, arbetstid, inkomster som ska periodiseras och uppgifter som har att göra med vissa delar av SGI-skyddet. Förslagen innebär att det fortsatt läggs en stor uppgiftsbelastning på den försäkrade. En aktuell SGI, historisk SGI och ett SGI-skydd som ändras löpande ställer i sin tur krav på att Försäkringskassan ska kunna fånga upp och hantera impulser om ändrad SGI. Ändringarna torde kräva omedelbar handläggning och kan medföra olägenheter för den försäkrade i form av pausade utbetalningar eller risk för felaktiga utbetalningar.

Det anges i betänkandet att avsikten är att förmåner trots ändringar i SGI ska kunna beslutas för en längre period, men att SGI ska påverka storleken på utbetalningen (s. 162 f.). Det bör dock påpekas att fastställande av SGI enligt nuvarande system i grunden är en del av ett beslut om ersättning. Försäkringskassan anser att det är osäkert hur väl det föreslagna systemet i denna del passar in i befintligt regelverk. Ett exempel på detta är förslaget om att den enskilde inte ska underrättas före beslut om SGI fattas (förslagen 25 kap. 41 § i socialförsäkringsbalken). Motsvarande undantag för underrättelse inför beslut om förmån föreslås inte och frågan är därmed om undantaget kan tillämpas i fråga om utbetalning av ersättningar.

Förslagen om historisk SGI innebär även följdförslag vad gäller rätten till sjukpenning som har samband med att det saknas information om vilket arbete den historiska SGI:n baseras på. Det som föreslås är bland annat att andelen som en anställd eller kombinator är arbetslös ska beräknas fram med SGI som en av komponenterna i beräkningen. Detta medför att den beräknade omfattningen av arbetslösheten kan komma att ändras när SGI:n ändras. Omfattningen av arbetslösheten påverkar i sin tur, precis som i nuvarande system, om den försäkrades arbetsförmåga ska bedömas gentemot nuvarande arbete eller arbetsmarknaden i stort. Inte förrän SGI är fastställd går det alltså att veta om rätten till sjukpenning ska bedömas gentemot den försäkrades arbete eller mot arbetsmarknaden. Eftersom SGI enligt förslagen kan komma att variera från månad till månad, eller oftare, ser Försäkringskassan en risk för att rätten till sjukpenning måste bedömas månadsvis. Handläggningen kan således både kompliceras och fördröjas. Risken är att detta kan bli fallet även om den försäkrade inte ska ses som arbetslös, eftersom det kan bli svårt för Försäkringskassan att ta ställning till anspråket innan bedömningsgrunderna är klarlagda. Det blir av samma skäl svårt för den försäkrade att veta vilken nivå av sjukpenning som ska ansökas om och vad utfallet av ansökan kan tänkas att bli. Det är också oklart hur systemet ska fungera sett till sjukvårdens bedömning av arbetsförmåga gentemot anställning eller arbetsmarknaden i stort.

Det finns även oklarheter hur handläggningen ska gå till när det gäller förslaget om att SGI-skydd ska grundas på att ersättning från Försäkringskassan eller a-kassan har beviljats. Enligt förslaget ska ersättning ha beviljats för att skydd ska föreligga. Det torde dock finnas en hel del situationer där det inte är rimligt att invänta beslut gällande tidigare ersättningar innan beslut fattas gällande den aktuella ersättningen. Om beslut inte har fattats i fråga om tidigare ansökta ersättningar finns risk för att SGI-skyddet blir lägre än vad som anges i förslagen eller att extra utbetalningar får göras i efterhand. Man hade istället kunnat tänka sig att det är tillräckligt att den försäkrade har ansökt om en viss förmån, men det hade istället inneburit problem vid ett eventuellt avslag på ansökan. Förutom oklarheterna i handläggningen ser Försäkringskassan risk för att det blir ändringar av SGI relaterat till ändringar av SGI-skyddet till följd av utfall i handläggning, omprövning och överklagande av tidigare ersättningsärenden. Varje beslut om, eller ändring av, en förmån kan således riskera leda till följdändringar för samtliga förmåner som den förstnämnda förmånen är inom ramtiden för.

Det finns risker när det gäller felaktiga utbetalningar och brottsliga upplägg

Förslagen innehåller delar som kan innebära att felaktiga utbetalningar minskar i omfattning. Samtidigt innebär förslagen också att SGI fortsatt ska baseras på att den försäkrade ska anmäla inkomster och andra uppgifter. Det finns således fortsatt risk för medvetna och omedvetna fel. Även om förslagen tar avstamp i verifierbara uppgifter är det inte enkelt för Försäkringskassan att upptäcka situationer där, av misstag eller inte, den försäkrade utelämnat uppgifter eller lämnat fel uppgifter.

I betänkandet *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) anges att det är viktigt ur ett brottsförebyggande perspektiv att välfärdens regelverk är robusta mot brott, enkla för enskilda att förstå och för handläggare att tillämpa. Försäkringskassan konstaterar att de föreslagna reglerna är komplexa och svåröverskådliga och att det av den anledningen finns anledning att ifrågasätta föreslaget system ur ett brottsförebyggande perspektiv.

Informationen i SGI-ärendena föreslås komma dels från den försäkrade och dels från arbetsgivardeklarationer som lämnats till Skatteverket. En del av uppgifterna kommer alltså från den försäkrades arbetsgivare och borde generellt sett vara pålitliga, vilket är en tydlig fördel med förslagen. Det bör dock påpekas att det inte är uppgifter som har kontrollerats av Skatteverket utan det ankommer på varje myndighet som tar del av uppgifterna att bedöma deras tillförlitlighet (se delbetänkandet *En utvecklad arbetsgivardeklaration*, SOU 2023:47, s. 106 ff.).

Det bör också påpekas att det finns frågetecken kring hur Försäkringskassan ska få reda på ändringar som arbetsgivaren gör i deklARATIONERNA eller när Skatteverket beslutar att frånga uppgifterna vid beskattningen. I nuläget får Försäkringskassan inte kännedom om uppgifterna ändras eller frångås vilket medför att det finns risk för att det blir svårt att komma till rätta med felaktiga utbetalningar. Systemet kan också enkelt utnyttjas genom att lämna in en deklARATION som ändras efter att SGI har beslutats.

En arbetsgivare kan också välja att betala ut löner och andra ersättningar på ett sätt som enligt det föreslagna systemet blir förmånligt för den anställda. Det är oklart om, och i så fall hur, detta kan förebyggas.

Det går att ifrågasätta vilket ansvar den försäkrade har för uppgifter som arbetsgivaren har lämnat till Skatteverket och att det är osäkert hur Försäkringskassans möjligheter att kräva tillbaka felaktiga belopp ser ut. Om det föreslagna systemet ska införas behöver förutsättningarna för beslut om återkrav, indragning och nedsättning ses över.

En del som kan medföra risker för brottsligt utnyttjande är förslaget att SGI från aktuell inkomst ska kunna fastställas utifrån en anställning som kan antas pågå en månad. Det medför att det blir enklare att få en SGI, men det finns även risk för att användning av falska anställningsavtal ökar.

De risker som Försäkringskassan ser med felaktiga utbetalningar, brist på kommunikering inför besluten och vad som anförts tidigare om behov av justeringar på grund av ändring i SGI-skyddet kan även att leda till en ökad omprövnings-, överklagande- och återkravshantering. Enstaka felaktigheter kan komma att hamna inom ramtiden för ett stort antal SGI-beslut och därmed föranleda ändringar av många beslut. Ökningen av antalet beslut som fattas medför i sig antagligen motsvarande ökning av antal omprövningar och överklaganden. Komplexiteten i ärendena medför att sådan handläggning kan bli resurskrävande.



13 Övergångsregler och ikraftträdande

Införandetiden som föreslås är för kort sett till de stora förändringar som förslagen innebär.

14 Ekonomiska konsekvenser

När det gäller Försäkringskassans kostnader som redovisas i tabell 14.1 och 14.2 baseras uppskattningen på utveckling och implementering under fem år. Om förslagen införs tidigare så kommer kostnaden att se annorlunda ut. Ikraftträdande i januari 2026 skulle alltså innebära andra kostnader än de redovisade. Det bör noteras att av Försäkringskassans kostnader som anges i tabell 14.1 är 110 miljoner kronor införandekostnader för att införa regelverket och för att bygga om systemen samt 85 miljoner kronor löpande kostnader för förvaltning för perioden 2028 - 2031. I tabell 14.2 ges en bättre bild av kostnaderna så som dessa tidigare har uppskattats.

Försäkringskassans förvaltningskostnader riskerar dock att bli betydligt högre än uppskattningarna som framgår i tabellerna. Skulle alla sjukpenningärenden bedömas månadsvis behövs till exempel ytterligare ungefär 50 årsarbetskrafter för att hantera den utökade handläggningen, vilket motsvarar 61 miljoner kronor årligen. Det finns dock en betydande osäkerhet kring vad förslagen får för effekter som gör att det är svårt att på förhand bedöma hur förvaltningskostnaderna kommer att utvecklas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson och rättslig expert Axel Jönsson, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Axel Jönsson