

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

Yttrande över En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring (SOU 2023:53)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i socialförsäkringsbalken och förslag till ändring i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. De så kallade grundkraven för livränta ska förändras på så sätt att det ska bli lättare att uppfylla kravet på varaktig inkomstförlust. I dag anges grundkraven innebära att den försäkrade måste göra minst en femtondels inkomstförlust som kan antas bestå minst ett år. I förslaget anges att det ska räcka med en prognos om 180 dagar. Det förändrade grundkravet ska också förenas med en karenstid på 180 dagar, samt en fast prövningstidpunkt där Försäkringskassan ska utreda rätten till livränta för den som varit sjukskriven i mer än 550 dagar eller som beviljas sjukersättning. Vidare föreslås att arbetsmarknadsbegreppet vid bedömningen av inkomst efter skada ska preciseras och regleras i lagtexten. Detta arbetsmarknadsbegrepp ska enligt förslaget vara "sådan förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden". Utredningen föreslår att möjligheter till omprövning av livräntan ska utökas något. Möjlighet till omprövning ska finnas också i de fall då den försäkrade uppnått den ålder som krävs för att räknas som äldre, och i de fall då den försäkrade kan genomgå utbildning i syfte att minska de ekonomiska följderna av arbetsskadan. Det föreslås också att en annan inkomst än den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ska kunna användas för att bestämma livränteunderlaget om det finns särskilda skäl för detta. Samtidigt föreslås att möjligheten att rätta en felaktig SGI ska föras in i lagtexten. Personer som skadas i arbetet föreslås också kunna få andra ersättningar såsom sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen, även om de inte uppfyller kraven på att omfattas av sjukförsäkringen. Beviljade livräntor ska enligt förslaget räknas upp årligen med förändringen i inkomstindex, till skillnad från idag då upprepningen sker med "ett särskilt tal". Maxgränsen för livränteunderlag – det så kallade taket för livränteunderlaget – föreslås höjas successivt från 7,5 prisbasbelopp till 7,5 inkomstbasbelopp. Det föreslås en mer specificerad beskrivning i lagen av i vilka led en arbetsskadeprovning ska genomföras. Vidare anges det att vissa psykiska och psykosomatiska skador idag inte utgör arbetsskada om de beror på viss typ av psykosocial exponering. Skador till följd av smitta anges enligt dagens regelverk bara kunna godkännas som arbetsskada under vissa särskilda förhållanden. Utredningen föreslår att dessa undantag ska avskaffas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandets kapitel om utredningens uppdrag anges bland annat följande. Genom kommittédirektiv 2021:116 gav regeringen den 22 december 2021 i uppdrag åt den särskilda utredaren att göra en översyn av arbetsskadeförsäkringen. Syftet med översynen anges vara att säkerställa att arbetsskadeförsäkringen fyller sin funktion när det gäller att ge ekonomisk trygghet vid arbetsskada. Ett annat syfte anges vara att säkerställa att kvinnor och män ges ett likvärdigt skydd. Enligt direktiven ska utredaren vidare bland annat analysera villkoren för rätten till livränta för att säkerställa att livräntan fyller sin funktion att ge ekonomisk trygghet vid inkomstförlust på grund av arbetsskada. Utredaren ska även se över de undantag som görs inom försäkringen från det generella arbetsskadebegreppet samt analysera behovet av att anpassa skyddet från arbetsskadeförsäkringen vid arbete i hemmet, såväl som på andra platser. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Enligt tilläggsdirektiv skulle även analysera hur finansieringen av arbetsskadeförsäkringen i större utsträckning kan ta hänsyn till risker i enskilda arbetsmiljöer för att därigenom öka arbetsgivares ekonomiska drivkrafter att ta ansvar för att förebygga arbetsskador och främja arbetstagares återgång i arbete. (Denna analys har inte föranlett några förslag från utredningen).

I betänkandet finns även avsnitt som beskriver utredningens allmänna utgångspunkter och i anslutning till de kapitel där utredningens förslag presenteras finns i flera fall utförliga beskrivningar av de problem som utredaren uppfattar finns och avses åtgärdas med de olika delarna i författningsförslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av bakgrund och syfte med förslaget. Denna beskrivning är i flera avseenden tydlig och utförlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Ett längre avsnitt med alternativa lösningar i syfte att öka förutsättningarna för arbetsskadade personer att få stöd från arbetsskadeförsäkringen är avsnittet 4.7 (se sidorna 252 – 270 i betänkandet). Där anges att utredningen, förutom det förordade förslaget, har kunnat identifiera alternativen arbetsskadesjukpenning, fast provningstidpunkt, rehabiliteringspenning vid arbetsskada och omställningsersättning. Alternativen anges inte vara uteslutande utan kan införas fristående eller som ett komplement till varandra och till utredningens huvudförslag. Förslagsställarens bedömning är likväl att inga av dessa alternativ är lämpliga att införa i stället för att förändra grundkraven enligt förslaget i betänkandet. Vidare anges att en generell arbetsskadesjukpenning fanns innan 1993 och ersatte hela den försäkrades inkomstförlust efter en viss tids sjukskrivning. Det anges vara det enklaste och mest heltäckande sättet att garantera att arbetsskadeförsäkringen ersätter alla arbetsskadades inkomstförluster. Samtidigt skulle det enligt utredningen vara en väldigt kostsam och administrativt omfattande lösning som kraftigt skulle öka antalet arbetsskadeprovningar. Risken anges också vara att både antalet sjukskrivningar generellt sett och deras längd skulle öka av en sådan lösning. Utredningen anser att det inte är lämpligt att återinföra den typen av arbetsskadesjukpenning. En mer utförlig genomgång av det som utredningen ser som lösningens för- och nackdelar görs i avsnitt 4.7.1.

Det anges också att en fast provotidpunkt där Försäkringskassan ska göra arbetsskadeprövningar utan koppling till ersättning från arbetsskadeförsäkringen skulle göra det enklare för de försäkrade att få en arbetsskadeprövning. Det skulle göra arbetsskadestatistiken mer tillförlitlig och underlätta den försäkrades möjlighet att få ersättning från de kollektivavtalade försäkringarna. Men det anges inte vara troligt att en godkänd arbetsskada innebär ökad möjlighet att få livränta. Varaktighetskravet på ett år skulle fortsatt innebära de hinder som utredningen angett finns idag. En fast provotidpunkt skulle enligt utredningen innebära ökade kostnader och administration på grund av en kraftig ökning av antalet arbetsskadeprövningar utan att påverka arbetsskadeförsäkringens möjlighet att ersätta de försäkrades inkomstförluster. Utredningen anser därför inte att förslaget är lämpligt. En mer utförlig genomgång av alternativet görs i avsnitt 4.7.2.

Därutöver anges att LO har delgett utredningen ett förslag om en alternativ utformning av arbetsskadesjukpenningen som skulle ge samma ersättningsnivå som den vanliga sjukpenningen (80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten). Arbetsskadesjukpenningen skulle i detta alternativ däremot inte innebära samma krav på omställning till annat arbete än det ordinarie som inom den ordinarie sjukpenningens rehabiliteringskedja. Utredningen anser att detta förslag innebär samma sorts nackdelar som den vanliga arbetsskadesjukpenningen och en fast provningstidpunkt. En mer utförlig genomgång av de för- och nackdelar som utredningen anser finns med denna variant av arbetsskadesjukpenningen görs i avsnitt 4.7.3.

Rehabiliteringspenning för arbetsskadade anges vara ett förslag från en annan utredning, Utredningen om en mer jämställd och rättssäker försäkring vid arbetsskada. Det anges att syftet med det alternativet var att öka incitamenten för de försäkrade att delta i rehabilitering, men att när den utredningen remitterade sitt förslag var flera remissinstanser tvekande inför det (bland annat på grund av Försäkringskassans handläggningstider). Ytterligare en konsekvens av detta alternativ anges kunna vara att fler försäkrade fick arbetsskadeprövning tidigare. Det skulle enligt förslagsställaren kunna medföra att det blev lättare att identifiera de som sedan kunde ha rätt till livränta, men förslagsställaren finner detta tveksamt. Dessutom menar förslagsställaren att alternativet rehabiliteringspenning för arbetsskadade inte är lämpligt på grund av svårigheterna att tillämpa den vanliga rehabiliteringspenningen inom sjukförsäkringen. Skulle den vanliga rehabiliteringspenningen bli mer funktionellt utformad skulle förutsättningarna ändras. En mer utförlig genomgång av detta alternativ gör utredningen i avsnitt 4.7.4.

Slutligen nämns alternativet att införa en omställningsersättning. Det skulle vara ett komplement till livränta. I stället för att ersätta inkomstförlust skulle omställningsersättningen utgöra ett stöd för de som på grund av en arbetsskada behöver byta arbete utan inkomstförlust som grund. Genom så kallad omskolningslivränta har den som gör en inkomstförlust möjlighet att få stöd genom arbetsskadeförsäkringen i omställningen till ett nytt arbete. Samma behov av stöd har även de med så låg lön att arbetsbyte inte innebär en inkomstförlust. Fördelen med omställningsersättningen är enligt förslagsställaren att arbetsskadeförsäkringen skulle ge ett mer heltäckande skydd för arbetsskadors konsekvenser. Nackdelen anges vara att förslaget inte förbättrar arbetsskadeförsäkringens ersättning av inkomstförluster. Framför allt anges att utredningens förslag rörande nya grundkrav för rätt till livränta minska de behov som i dag finns av en kompletterande omställningsersättning. Därför finner förslagsställaren att behovet av omställningsersättning kan utvärderas efter att de nya grundkraven har införts. En mer utförlig genomgång av alternativet omställningsersättning återfinns i avsnitt 4.7.5.

Det finns fler beskrivningar av alternativa lösningar i betänkandet än de i avsnitt 4.7 som refererades ovan.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av alternativa lösningar. Dessa beskrivningar är i förekommande fall både utförliga och tydliga. Utifrån de aspekter som Regelrådet har att beakta hade det kunnat förbättra konsekvensutredningen om det hade beskrivits tydligare i vilken mån som de alternativa lösningarna skulle ha kunnat medföra några särskilda för- eller nackdelar för företag. Detta kan emellertid inte ses som obligatoriskt och befintlig beskrivning är tillräcklig. Det går också att sluta sig till att förslagsställarens bedömning är att en effekt av om ingen reglering skulle komma till stånd skulle vara att det som identifierats som problem med dagens situation skulle bestå.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att utredningen också haft i uppdrag att belysa om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), EU eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ. Det anges att utredningen i sitt förslag förhållit sig till de konventionsåtaganden och internationella avtal som finns på området. Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med Sveriges åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner och de bedöms inte heller stå i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Förslagen bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser. Förslagen innebär enligt förslagsställaren inte några förändringar av de fundamentala rättigheterna enligt dessa internationella åtaganden och påverkar inte heller relationerna mellan stater.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätt och andra internationella åtaganden. Denna beskrivning är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets artonde kapitel anges att de ändringar som föreslås i socialförsäkringsbalken (SFB) ska träda i kraft den 1 juli 2024. Äldre bestämmelser avseende arbetsskadeprövning enligt 39 kap. SFB ska fortsätta att gälla för skador som har uppkommit före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser ska gälla också i fråga om ersättning enligt socialförsäkringsbalken som avser tid före ikraftträdandet. För ersättning som avser tid efter ikraftträdandet tillämpas de nya lydelseerna. Avseende bestämmelsen om högsta livränteunderlag i 41 kap. 18 § och motsvarande för efterlevandelivränta i 88 kap. 16 § ska dock äldre bestämmelser tillämpas för livräntor som första gången beviljats före ikraftträdandet. Den ändrade bestämmelsen om omräkning av livränta i 41 kap. 21 § SFB ska tillämpas för första gången vid omräkning av livränta för år 2025.

Det anges att författningsförslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med den 1 juli 2024 som ikraftträdandetidpunkt bedömer utredningen att berörda aktörer, framför allt Försäkringskassan, får tillräckligt med tid för nödvändiga förberedelser inför att lagändringarna träder i kraft. Tidsåtgången för nödvändiga förberedelser anges emellertid bero på när beslut om författningsändringar fattas. Det förs även mer utvecklade resonemang

om vilka skäl som finns för att äldre bestämmelser ska fortsätta tillämpas i vissa fall, liksom om behovet av övergångsbestämmelser i de avseenden sådana föreslås.

I konsekvensutredningen anges i avsnitt om ökade kostnader för Försäkringskassan att de flesta förslag som utredningen lämnar medför kostnader för uppdatering av styrande och stödjande produkter samt kostnader för eventuella informationsinsatser med anledning av regeländringarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av vilka överväganden som ligger till grund för förslagsställarens val av tidpunkt för ikraftträdande. Även behov av informationsinsatser har tagits upp i remissen. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I betänkandets kapitel 16, där övergripande konsekvenser av utredningens samlade förslag beskrivs, finns inte någon beskrivning av de företag som berörs genom att vara arbetsgivare. Det anges också (exempelvis på sida 1049) att arbetsskadeförsäkringen även omfattar egenföretagare. Det anges att hälso- och sjukvården berörs i vissa avseenden (se mer om detta i avsnitt om påverkan på företags kostnader och verksamhet nedan). I flera av de kapitel där utredningens delförslag presenteras finns också avsnitt som beskriver konsekvenser av de enskilda delförslagen. Inte heller i dessa avsnitt finns någon närmare beskrivning av de företag som berörs i sin egenskap av arbetsgivare. I andra delar av betänkandet finns bakgrundsinformation som visar att vissa verksamheter historiskt exempelvis har haft högre antal dödsolyckor än andra. Det framgår också att Afa Försäkring, det bolag som ägs av arbetsmarknadens parter, berörs av förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att i princip samtliga företag som har anställda kan beröras som arbetsgivare av utredningens förslag. Eftersom egenföretagare också omfattas av arbetsskadeförsäkringen skulle även företag utan anställda kunna beröras. Vidare är det möjligt att sluta sig till att i den mån hälso- och sjukvården berörs av förslagen – på annat sätt än som arbetsgivare – kan detta också innefatta de privata företag som är verksamma inom vården. Därför kommer Regelrådet att i det följande också referera det som anges om effekter för hälso- och sjukvården. Regelrådet finner inte att berörda företag har beskrivits på ett särskilt tydligt sätt men det är ändå klart att i princip alla företag, oavsett bransch och storlek, skulle kunna påverkas.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I kapitel 16 om övergripande konsekvenser anges bland annat följande. De flesta av utredningens förslag anges sakna påverkan eller ha en begränsad påverkan på arbetsgivare och företag. Afa Försäkring kan komma att få fler prövningar i vissa fall, medan utgifterna kan komma att minska i andra fall. Flera av förslagen berör Afa Försäkring men i de flesta fall anges effekten vara försumbar eller av marginell betydelse. Förslaget om förenklade grundkrav anges ha störst effekt och kan innebära att Afa Försäkring får göra cirka 700 fler prövningar om rätten till ersättning (för närmare detaljer se kapitel 4). Afa kan komma att behöva utreda ytterligare inkomstförlust i de fall där utredningens förslag om ett rättvisare

inkomstunderlag avseende inkomst före skada medför att underlaget överstiger 7,5 prisbasbelopp och inte skulle ha gjort det utan förslagets möjligheter att fastställa ett högre livränteunderlag. Förslaget om höjd takgräns anges innebära en omfördelning av kostnader mellan staten och Afa Försäkring. Fler försäkrade som framöver beviljas livränta kommer att få en större del av ersättningen för inkomstförlust från den allmänna arbetsskadeförsäkringen och färre kommer att få ersättning från TFA (Trygghetsförsäkring vid arbetsskada, som förvaltas av Afa). Därmed torde utgiften för Afa Försäkring till stor del minska i den grad som utgiften för staten avseende arbetsskadelivränta ökar (se avsnitt 16.9 om effekter för staten). Arbetsgivare eller egna företagare som har tecknat kollektivavtal (eller annat försäkringsavtal) torde inte påverkas av förslaget om höjt tak. I övrigt är utredningens bedömning att tydligare regler för inkomst efter skada, avskaffandet av undantaget för vissa psykiska och psykosomatiska sjukdomar samt avskaffandet av undantaget för smitta kommer ha en försumbar eller ingen betydelse för Afa Försäkring (för mer detaljer se kapitlet som berör de enskilda förslagen).

Utredningens förslag anges påverka arbetsgivare och företag i begränsad omfattning. Förslag om förenklade grundkrav kan underlätta omställningar och framtida kompetensförsörjning. Det hänger samman med att förslagen förväntas leda till att fler arbetsskadade kommer beviljas livränta och att fler får det under rehabilitering. Det kan öka omskolningsmöjligheter till nya arbetsuppgifter eller yrken. Arbetsgivare och företag kan möjligen behöva kontaktas av Försäkringskassan i något större utsträckning än i dag i de fall inkomstförmåga i ett fiktivt arbete behöver baseras på faktiska arbeten på orten den försäkrade bor. Detsamma gäller om livränteunderlag behöver baseras på andra inkomster än de som utgör den försäkrades SGI. Utredningen bedömer vidare att arbetsgivare berörs indirekt i fråga om skyldigheten att anmäla arbetsskador när det gäller förslaget om att avskaffa undantaget för vissa psykiska och psykosociala sjukdomar. Det beror på att förslaget innebär ett utvidgat arbetsskadebegrepp för psykosociala exponeringar som troligen kommer leda till en viss ökning av antalet anmälningar för framför allt större arbetsgivare. Effekten bedöms emellertid bli begränsad.

När det gäller förslaget om att avskaffa undantaget för skador orsakade av smitta är utredningens bedömning att påverkan på arbetsgivare och företag till stor del blir densamma som vid avskaffandet av undantag för psykiska och psykosociala sjukdomar. I övrigt finner utredningen inte några andra märkbara effekter på arbetsgivare och företag.

Det anges vidare att utredningens förslag om att förtydliga arbetsskadeprövningens olika delar i huvudsak inte ger några konsekvenser för hälso- och sjukvården. Ett undantag anges emellertid vara arbets- och miljömedicinska kliniker vars utredningar utgör underlag i arbetsskadeprövningarna. Det anges ha framgått att det ibland kan vara svårt för de som ansvarar för utredningarna att förstå Försäkringskassans bedömningar. Utredningen bedömer att förståelsen kan öka om de olika leden i arbetsskadeprövningen blir tydligare. Vidare anges utredningens förslag om kunskapssammanställningar bidra till att Socialstyrelsen kommer kunna få bättre underlag för riktlinjer angående risker i arbetsmiljön som behöver hanteras av hälso- och sjukvården. Detta anges innebära att hälso- och sjukvården får bättre möjligheter att hantera arbetsrelaterad ohälsa. Hälso- och sjukvården kommer sannolikt belastas i viss utsträckning genom att fler läkarutlåtanden behöver utfärdas om antalet ansökningar om livränta och därmed livränteprövningar ökar till följd av utredningens förslag. Utredningen bedömer emellertid att den ökade belastningen blir tämligen begränsad.

Det finns också beskrivningar av konsekvenser i de olika kapitel där utredningens förslag och skälen för detta beskrivs. I avsnitt 4.8.4 finns således lite mer utvecklade beskrivningar av hur omskolningsmöjligheterna kan ändras och underlätta kompetensförsörjning. Resonemanget kvantifieras inte. Det finns också lite mer utvecklat resonemang om hur utredningen kommer fram till att Afa Försäkring kan komma att behöva göra ca 700 fler prövningar om rätten till ersättning. Förändring i tidsåtgång kvantifieras inte och ingen kostnad uppskattas. I avsnitt 4.8.5 om effekter för hälso- och sjukvården av ändringar i grundkraven anges att dessa kommer att ha begränsad påverkan på vården. Det anges bland annat att de arbetsmiljömedicinska klinikerna kan få en viss ökning av remisser på grund av det ökade antalet arbetsskadeprövningar. De läkare som utredningen har varit i kontakt med under utredningen anges ha framfört att det är enklare att göra prognoser över 180 dagar än ett år. Karenstiden innebär också en avlastning för sjukvården eftersom det enligt de kontakter som utredningen haft i de allra flesta fall inte går att göra en prognos inom ett halvår efter insjuknandet. Kvantifiering saknas för tidsåtgång och eventuella kostnadsförändringar. I avsnitt 5.4.4. anges bland annat att förslaget om tydligare regler för att avgöra rättvisande inkomst efter skada endast i marginell utsträckning berör företag och arbetsgivare. I de fall inkomstförmåga i ett fiktivt arbete behöver baseras på exempelvis faktiska arbeten hos arbetsgivare på orten där den försäkrade bor kan Försäkringskassan i något större utsträckning än i dag behöva kontakta arbetsgivare för att få del av ingångslöner och liknande. Kvantifiering görs inte av förändringar i tidsåtgång och kostnad. Inget anges om effekter för hälso- och sjukvården.

I avsnitt 6.8 beskrivs konsekvenser av (andra) delförslag för att öka möjligheterna att fastställa rättvisande inkomstunderlag. I avsnitt 6.8.4 anges att förslaget endast i marginell utsträckning berör företag och arbetsgivare. I de fall livränteunderlag behöver baseras på andra inkomster än de som utgör den försäkrades SGI kan Försäkringskassan i något större utsträckning än i dag behöva kontakta arbetsgivare för att få del av inkomstuppgifter. Kvantifiering av förändring i tidsåtgång och kostnadsförändring görs inte. Det nämns också några förändringar för Afa Försäkring, som, utan kvantifiering, anges vara marginella. Förslaget bedöms inte ha några märkbara konsekvenser för hälso- och sjukvården. I avsnitt 7.7 som handlar om ändringar i indexering av livränta finns ingen beskrivning av påverkan på arbetsgivare och företag. När det gäller påverkan för enskilda anges bland annat följande. Enligt Försäkringskassans officiella statistik var antalet mottagare av arbetsskadelivränta 13 432 i december 2022. Enligt utredningens bearbetningar av registeruppgifter avseende beslut om bifall som fattades mellan 2005 och 2020 hade i genomsnitt cirka 72 procent en inkomst under 7,5 prisbasbelopp före skadan. Andelen har dock successivt sjunkit till cirka 55 procent. Utifrån uppgifterna ovan har uppskattningsvis mellan 7 400 och 9 700 av nuvarande livräntemottagare en inkomst som före skadan låg under 7,5 prisbasbelopp. Det är således denna grupp som skulle komma att påverkas av en förändrad indexering. Den genomsnittliga ersättningen var i december 2022 cirka 9 890 kronor per månad. En årlig omräkning av detta belopp med förändring i inkomstindex resulterar i en något lägre belopp åren 2023–2025 än om omräkningen med det särskilda talet fortsätter gälla. Det anges emellertid vara troligt att det vänder 2026 och att inkomstindexering kommer resultera i ett högre belopp, liksom det skulle ha blivit åren 2019–2022 om inkomstindexering hade gällt.

I avsnitt 8.4.4. anges att en höjning av taket för livränteunderlaget från dagens 7,5 prisbasbelopp till 7,5 inkomstbasbelopp, alternativt 10 prisbasbelopp, innebär en omfördelning av kostnader mellan staten och Afa Försäkring. Fler försäkrade som efter införande av ett höjt tak beviljas livränta kommer att få en större del av ersättningen för inkomstförlust från den allmänna arbetsskadeersättning och färre kommer att få ersättning från TFA. Därmed borde enligt utredningen utgiften för Afa Försäkring till stor del minska i

den grad som utgiften för staten avseende arbetsskadelivränta ökar (se avsnitt 8.4.5 om effekter för staten). Arbetsgivare eller egna företagare som har tecknat kollektivavtal (eller annat försäkringsavtal) borde enligt utredningen inte påverkas av förslaget om höjt tak. Rent tekniskt skulle den ändrade fördelningen mellan den statliga och den avtalade arbetsskadeförsäkringen kunna hanteras genom att avgiften som arbetsgivare betalar till staten höjs, medan premien som avtalsparterna har kommit överens om vad gäller TFA sänks i motsvarande grad. Det ligger dock helt utanför utredningens mandat och ramar att föreslå en ändring som innebär en omfördelning av arbetsgivarens avgifter respektive premier till de olika systemen. I avsnitt 8.4.5. anges att vid ett oförändrat inflöde på cirka 800 nybeviljade livräntor per år beräknas statens utgift för arbetsskadelivränta öka med mellan 7,5 och 22,2 miljoner kronor årligen under perioden 2024–2026. Statens ålderspensionsavgift beräknas öka med mellan 0,7 och 2 miljoner kronor under samma period. Utgiftsökningen är marginellt högre om taket på 7,5 inkomstbasbelopp tillämpas jämfört med 10 prisbasbelopp. Ett höjt tak påverkar också utgiften för efterlevandelivränta. Vid ett oförändrat inflöde på cirka 55 nybeviljade efterlevandelivräntor per år beräknas statens utgift öka med mellan 0,2 och 0,5 miljoner kronor per år under perioden 2024–2026. (Detta refereras av Regelrådet eftersom det angetts att utgiften för Afa Försäkring till stor del bör minska i den grad som utgiften för staten ökar).

I avsnitt 11.6 om konsekvenser av utredningens förslag om att avskaffa undantaget för arbetsskada orsakad av vissa psykosociala faktorer anges bland annat följande (i delavsnitt 11.6.4). Förslaget bedöms ha en begränsad betydelse för företag och arbetsgivare. Ett förslag som innebär ett utvidgat arbetsskadebegrepp för psykosociala exponeringar berör indirekt arbetsgivare i fråga om skyldigheten att anmäla arbetsskador. Den förändring av arbetsskadebegreppet som utredningen föreslår kommer medföra att Arbetsmiljöverkets information till arbetsgivare om när en skada ska anmälas som arbetsskada ändras. Samma arbetsskadebegrepp används inom både arbetsskadeförsäkringen och skyldigheten att anmäla skador. Detta kommer sannolikt leda till en viss ökning av antalet anmälningar. Särskilt större arbetsgivare kan förväntas ändra rutinerna för att anmäla arbetsskador. Effekterna i form av en ökning av antalet anmälda arbetsskador bedömer utredningen likväl blir begränsade. Förslaget anges inte innebära någon förändring av arbetsgivarens skyldighet att anmäla arbetsskador. Precis som i dag ska alla skador anmälas som inträffar på arbetet och som kan antas medföra någon form av ersättning, och som den anställde i normalfallet meddelar arbetsgivaren. Arbetsskadeanmälningar ska enligt 8 § FASP även anmälas vid kortare sjukperioder där ersättning har eller kan antas betalas ut. Arbetsmiljöverket anges emellertid ha konstaterat att möjligheten för den enskilde att få ersättning i hög grad styr benägenheten att anmäla skador. Eftersom det inte är möjligt att få arbetsskadeersättning för perioder med sjuklön eller andra kortare sjukskrivningar torde anmälningsbenägenheten hos enskilda vara låg för sjukfall som varar ett par dagar eller någon vecka, och inte medför sjukpenning eller annan kontakt med Försäkringskassan. Eftersom en anmälan om arbetsskada typiskt sett sker först efter att en försäkrad meddelat sin arbetsgivare om detta bör antalet anmälningar om arbetsskada enligt utredningen bli begränsat. Effekterna av förslaget bedömer utredningen blir begränsade avseende det ökade antalet anmälningar om arbetsskada. År 2021 anmäldes totalt 3 357 arbetsskador till följd av organisatoriska och sociala faktorer. Det anges vara betydligt fler än de ansökningar om ersättning från arbetsskadeförsäkringen till följd av psykosociala faktorer som gjordes samma år. Ett avskaffande av undantaget kan komma att medföra en viss ökning av anmälningarna. En uppskattning är att antalet ökar med 10 procent. Det bör betonas att anmälningsskyldigheten redan i dagsläget innefattar skador orsakade av psykosociala faktorer, och är alltså inte beroende av att arbetsgivaren ska göra någon bedömning av vilken sorts skada eller sjukdom

det är fråga om eller om denna senare kan komma att godkännas som arbetsskada enligt arbetsskadeförsäkringens regelverk. Ingen kvantifiering görs av tidsåtgång eller kostnader för anmälan. En ökning av godkända livräntor hos Försäkringskassan till följd av förslaget kan innebära ett visst ökat inflöde till Afa Försäkring. Kravet i avtalsvillkoren om att skadan ska ha prövats och godkänts av Försäkringskassan kommer, om dessa inte ändras, att innebära att de flesta skador som orsakas av psykosociala faktorer även fortsättningsvis inte kommer att kunna godkännas som arbetsskada om de anmäls direkt till Afa. En förutsättning för att en skada som är orsakad av en i dag undantagen faktor ska kunna godkännas är också att villkoren i TFA ändras. Förslaget bedöms därmed få endast marginell betydelse för Afa Försäkring och tillämpningen av TFA och besläktade kollektivavtalade försäkringar. I avsnitt 11.6.5 anges att en något mer generös bedömning för enskilda, där undantaget tas bort enligt de förändringar av regelverket som utredningen föreslår, kan få följden att fler människor kommer att ansöka om ersättning från arbetsskadeförsäkring. Det innebär att hälso- och sjukvårdens belastning avseende läkarutlåtanden om livränta sannolikt kan komma att öka. Utredningens bedömning är dock att denna ökning kan förväntas bli begränsad eftersom det sällan är frågan om en skada faller inom undantaget eller inte som är avgörande för den medicinska utredningen i ett ärende. Kvantifiering av förändringar i tidsåtgång och kostnader görs inte.

I avsnitt 12.3 beskrivs konsekvenser av avskaffande av undantag för smitta. Beskrivningen, i avsnitt 12.3.5, av effekter för arbetsgivare och företag på ett övergripande plan uppvisar stora likheter med den som refererats ovan om avskaffande av undantaget kopplade till psykosociala faktorer. Specifikt när det gäller vilken effekt i antal anmälningar om arbetsskada anges bland annat följande. Utredningen bedömer att effekterna av förslaget blir begränsade avseende det ökade antalet anmälningar om arbetsskada. Antalet startade sjukfall för utredningens urval av smittorelaterade diagnoser anges ha legat relativt stabilt på cirka 30 000 per år avseende perioden före covid-19-pandemin (se figur 12.1). Under pandemiåren 2020–2021 avviker siffrorna från det normala. Det gäller för antalet sjukfall, men också för anmälningsbenägenhet och antalet anmälningar om arbetsskada. Utredningen utgår i sin analys från ett normalläge där pandemi inte råder. Det anges vara svårt att närmare uttala sig om hur många nya anmälningar om arbetsskada per år det skulle röra sig om, men enligt utredningens bedömning borde det för kortare sjukfall röra sig om mindre än en procent där en anmälan görs. Antalet sjukdagar per anställd minskade under andra kvartalet 2022 jämfört med motsvarande kvartal 2021. Antalet sjukdagar under sjuklöneperioden var 1,58 dagar per anställd. Den då pågående pandemin av Covid-19 påverkade statistiken för 2020 och 2021 stort och fortsatte även påverka statistiken under 2022. Eftersom en anmälan om arbetsskada typiskt sett sker först efter att en försäkrad meddelat sin arbetsgivare om detta bör antalet anmälningar om arbetsskada bli begränsat. Det skulle kunna argumenteras för att en större andel smittorelaterade sjukdomar kan komma att anmälas som arbetsskada jämfört med andra skador eftersom dessa till skillnad från många andra sjukskrivningsdiagnoser har en tydlig yttre orsak. Det anges samtidigt ofta vara tydligt att många av de smittorelaterade sjukdomarna inte beror på smitta i arbetet. Ingen kvantifiering görs av tidsåtgång eller kostnadsförändringar för anmälningar. Vidare anges att Afa Försäkring prövar självständigt skador som uppkommit till följd av smitta, utan att det först behöver finnas ett beslut om godkänd arbetsskada från Försäkringskassan. Utredningen bedömer att de flesta allvarliga skador som kan tänkas uppkomma till följd av smitta redan omfattas av nuvaranderegulverk. Förslaget bedöms därmed få marginell betydelse för Afa Försäkring och tillämpningen av TFA och besläktade kollektivavtalade försäkringar. I avsnitt 12.3.6 om effekter för hälso- och sjukvården anges att en mer generös bedömning för enskilda, där undantaget för smitta tas bort enligt de förändringar av regelverket som

utredningen föreslår, kan få följden att fler kommer att ansöka om och beviljas ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Det innebär att hälso- och sjukvårdens belastning avseende läkarutlåtanden om livränta kommer att öka. Utredningens bedömning är emellertid att denna ökning är marginell när det gäller frågan om skador till följd av smitta och att det kan röra sig om en handfull ärenden per år. Tidsåtgång och eventuell kostnadsförändring kvantifieras inte.

Det finns beskrivningar av hur enskilda påverkas av de olika delarna i utredningens förslag som (även utöver det om ändrad beräkning av indexering som refererades ovan) som i flera fall är tydliga och utförliga, men det är såvitt Regelrådet kan se inte möjligt att utläsa hur många av de berörda som skulle kunna vara egenföretagare.

Det kan också nämnas att utredningen på sidorna 1230 – 1232 i betänkandet att statens intäkter via socialavgifter (som betalas av arbetsgivarna) under hela perioden 2006 – 2022 varit högre än utgifterna för arbetsskadeförsäkringen. I genomsnitt anges intäkterna ha överstigit utgifterna med omkring 1,8 miljarder kr. Mot bakgrund av att relationen mellan intäkter och utgifter sett ut på detta sätt har utredningen bedömt att utökade utgifter till följd av föreslagna reformer i ett intervall från 0,5 miljarder kr till 1,4 miljarder kr ryms inom ramen för befintlig avgift för arbetsskadeförsäkringen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns vissa beskrivningar av hur företag kan påverkas som arbetsgivare. Dessa beskrivningar är generellt sett inte tydliga. Det framgår att förslagsställaren överlag bedömer att effekterna är begränsade och en del om skälen för denna bedömning. Däremot framgår det för det mesta inte vad förslagsställaren har för kriterier för att benämna något som en begränsad påverkan. Det finns viss kvantifiering av exempelvis förändringar i antal anmälningar men eftersom inget anges om hur mycket tid en anmälan typiskt sett skulle kunna ta i anspråk är detta svårtolkad information, om man ska beakta vad det skulle kunna innebära för företag. Såvitt Regelrådet kan förstå är det svårt att utesluta att ett litet företag skulle kunna ha en annan uppfattning om vad som är en begränsad effekt i form av ökad tidsåtgång, än den som utredningen ger uttryck för. Det måste inte finnas en sådan skillnad, men när beskrivningarna inte är tydligare än vad de är blir det svårt för Regelrådet att göra en självständig bedömning. En ytterligare komplikation är att en viss andel av hälso- och sjukvårdens aktörer kan vara privata vilket innebär att företag också kan påverkas i andra avseenden än som arbetsgivare. Slutligen är det, som nyss nämnts, inte möjligt att särskilja effekter för egenföretagare från effekter för andra enskilda vilket medför att ytterligare en dimension i hur företag kan påverkas blir svårgripbar. Regelrådet yttrade sig nyligen över en annan remiss som berörde frågeställningar som kan anses vara i viss mån angränsande, nämligen förslag till ändringar i hur man kan beräkna sjukpenninggrundande inkomst (SGI). I den utredningen, som också potentiellt kunde beröra alla företag, alltså en mycket heterogen grupp, gjordes ett flertal exempelberäkningar för att visa vad effekterna kunde bli för företagare. Detta tydliggjorde just effekten för företag. (Se Regelrådets yttrande RR 2023-226 den 6 december 2023, beträffande SOU 2023:30). Såvitt Regelrådet kan förstå är det inte uppenbart att det hade varit omöjligt att göra några exempelberäkningar även i detta fall. Regelrådet noterar att om samma företag berörs av samtliga förändringar som var och en för sig anges innebära begränsad effekt för företag så kan likväl den samlade effekten bli mer märkbar för företaget. Det är fortfarande möjligt att utredningens bedömning om att effekterna blir små är riktig, men när inget är känt om vilka kriterier som används av utredningen för att beskriva en effekt som liten är det alltför otydligt hur företag kommer att påverkas av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I avsnitt 4.8 anges avseende förslagen om ändringar i grundkrav för livränta att utredningen inte bedömer att detta påverkar små företags förutsättningar, konkurrensförhållanden eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Motsvarande bedömning anges i avsnitt 7.7 om konsekvenser av ändringar i indexering för livränta och i avsnitt 9.6 om konsekvenser av förslag om tydligare arbetsskadeprövningar. Även i avsnitt 10.7 om konsekvenser av sammanställningar över väl utbredda bland professioner med relevant kunskap återfinns samma bedömning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren för flera delar av förslaget har bedömt att konkurrensförhållanden mellan mindre och större företag inte påverkas. Bland annat eftersom det inte är tydligt vilken påverkan på kostnader som kan bli aktuell så är det inte möjligt för Regelrådet att självständigt bilda sig en uppfattning om rimligheten i denna bedömning från utredningen. Det kan vara en riktig bedömning, men skälen för den framgår inte tillräckligt tydligt. Det är inte heller klart vilken – om någon – bedömning som utredningen har gjort när det gäller möjlig påverkan på konkurrens i andra avseenden än mellan företag i olika storlek. Relativ konkurrenskraft gentemot konkurrerande företag i andra länder är ett exempel på en sådan annan dimension. Sammantaget är beskrivningen inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Eftersom Regelrådet inte finner något som uppenbart talar för att en påverkan i andra avseenden kommer att bli aktuell, är denna brist på information inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Som har refererats ovan finns det vissa skrivningar om att förutsättningarna för små företag i förhållanden till större företag inte kommer att förändras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan anses framgå att förslagsställaren inte har tagit särskilda hänsyn till små företag vid utformningen av förslaget. Det går också att uppfatta att detta skulle kunna bero på att förslagsställaren inte har funnit det motiverat. Regelrådet finner emellertid, som redan har angetts ovan, att beskrivningen av effekterna för berörda företag brister i tydlighet. Det är svårt att med säkerhet utesluta att det som förslagsställaren sett som begränsade effekter skulle kunna påverka mikroföretag på ett kännbart sätt. I alla händelser är det svårt att dra den slutsatsen utifrån den information som finns i konsekvensutredningen. Därför kan inte beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag heller anses tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslaget innebär att förutsättningarna för att kunna få så kallad livränta vid en arbetsskada ses över. Förutsättningarna för vad som ska kunna anses vara en arbetsskada utvidgas i vissa avseenden och det föreslås även annan form för indexuppräkningsnivå. Taket för livränta föreslås också höjas.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen är tillräckligt tydlig när det gäller bakgrund och syfte med förslaget, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd och förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Även särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser har beskrivits tillräckligt tydligt. Beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är inte särskilt tydlig men det går ändå att sluta sig till att företag i princip alla företag kan beröras i något avseende. Att det saknas information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden kan accepteras utifrån förutsättningarna i ärendet.

Däremot är beskrivningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet alltför otydlig och detsamma gäller för beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållanden. Inte heller särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning har beskrivits tillräckligt tydligt. Det grundläggande problemet är att effekterna för företagen beskrivs som små men det finns alltför lite information om vilka kriterier som utredningen använder för att kalla en effekt liten. Regelrådet vill understryka att samma effekt som kan anses begränsad sett ur ett större företags synvinkel kan medföra effekter som är högst kännbara för exempelvis ett mikroföretag. Det är möjligt att utredningens bedömning om att effekterna är begränsade är riktig, men redovisningen möjliggör inte för Regelrådet att göra en självständig bedömning av om så är fallet.

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

Regelrådet noterar att i ett nyligen remitterat ärende om ändrade förutsättningar för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (se Regelrådets yttrande RR 2023-226), en fråga som i vart fall Regelrådet uppfattar som i viss mån närliggande, var det möjligt att göra exempelberäkningar avseende effekterna för företag. Det är tänkbart att detta slags beräkningar, eller någon annan form av förtydliganden, hade kunnat ge en tillräckligt tydlig beskrivning av konsekvenser för företag.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 december 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande