

Finansdepartementet

## Långtidsutredningen 2011 Huvudbetänkande SOU 2011:11

### Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) anser att det finns goda argument för utredningens förslag om ett ökat betalningsansvar för arbetsgivare vid sjukfrånvaro, även om forskningen är bristfällig på området. ISF anser vidare att förslaget om differentierade arbetsgivaravgifter för att motverka risken att personer med hälsoproblem missgynnas av ett sådant förslag är intressant. Utformningen av ett sådant system är emellertid komplicerad, varför ytterligare analys är nödvändigt. ISF anser i likhet med utredarna att aktivitetsersättning endast bör beviljas vid nedsatt arbetsförmåga. Individer med aktivitetsersättning för förlängd skolgång bör få ersättning från ett system utanför sjukförsäkringen. ISF ställer sig dock tveksam till att bedömningsgrunden för rätt till aktivitetsersättning bör likställas med den inom sjukersättningen.

ISF har inget att invända mot utredningens analys av problemen med dagens arbetslöshetsförsäkring men tar inte ställning i frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

ISF reserverar sig för förslagen inom utbildningssystemet som avser antagningsreglerna till högre utbildning samt studiemedelssystemet.

ISF anser att utredningens avgränsning är något snäv utifrån dess syfte, eftersom den utlämnar system och institutioner som pensionssystemet, föräldraförsäkringen, och bostadsbidraget.

### 1 Inledning

Utredningens syfte är att belysa politikens möjligheter till "institutionella förändringar som leder till att fler personer jobbar utan att andra värden för den skall försämrats" (s.22). Man gör avgränsningen att "inte analysera institutioner som har som explicit mål att skapa förutsättningar för ledighet, till exempel föräldraförsäkringen ... " (s.22). ISF anser att utredningens avgränsning är något snäv utifrån dess syfte, eftersom den utelämnar till exempel pensionssystemet, föräldraförsäkringen och bostadsbidraget.

ISF anser att pensionsbeslutet direkt faller under utredningens ansvarsområde och det därtill har stor policyrelevans. Nyligen införda regler innebär att personer över 65 år omfattas av mer generösa regler för jobbskatteavdraget och av nedsatta arbetsgivaravgifter. Utredningen gör tyvärr ingen analys av hur dessa regler påverkat sysselsättningen bland äldre.

Föräldraförsäkringen och män och kvinnors olika situation på arbetsmarknaden borde analyserats närmare. Fördelningen av hushållsarbete inom hushållet förefaller ha direkt betydelse för arbetsmarknadsrelaterade beslut.<sup>1</sup>

Även bostadsbidraget borde ha ingått i utredningens analys. Bostadsbidraget har reformerats i syfte att minska den privatekonomiska förlust som kan uppkomma om en förälder vill övergå från hemarbete till förvärsarbete. Det finns skäl att fundera över hur hushålls incitament att arbeta skulle påverkas om de istället hänvisades direkt till försörjningsstödet.

## 7 Sjukförsäkringen

### 7.2 Sjukpenningen

ISF instämmer i utredningens utgångspunkter och bedömning att arbetsgivarnas finansiella incitament att få tillbaka en sjukskriven anställd i dag är för låga. Med undantag för den inledande karensdagen i sjukskrivningen svarar arbetsgivaren för ersättningen till den sjukskrivne under de första 14 dagarna av sjukfallet. I förhållande till andra länder är arbetsgivarnas kostnadsansvar i Sverige relativt begränsat. Ett större finansiellt ansvar ökar arbetsgivarnas incitament att motverka sjukskrivning och medverka till rehabilitering och arbetsanpassning. Även om forskningen kring betydelsen av ett ökat arbetsgivaransvar i sjukförsäkringen är begränsad, tyder erfarenheter från andra länder (se Nederländerna) på att gynnsamma effekter på sjukfrånvaron kan uppstå. Övergripande slutsatser från forskning på arbetsskadeförsäkringen i USA visar också att antalet arbetsskador tenderar att minska, när företagen får ett ökat betalningsansvar. Utredningen betonar att risken med ett ökat betalningsansvar är att grupper med hälsoproblem kommer att få svårare att få arbete. Man föreslår därför sänkta arbetsgivaravgifter för arbetsgivare som anställer personer med hög sjukskrivningsrisk. Utredningen går emellertid inte in närmare på hur sjukskrivningsrisken för den enskilde ska bestämmas. ISF anser att förslaget är intressant men att det bör utredas vidare.

---

<sup>1</sup> Se t ex IFAU-rapporten Kvinnors och mäns sjukfrånvaro (IFAU 2011 :2). Där framgår att kvinnans, men inte mannens, sjukskrivning ökar markant i samband med första barnet och förblir högt över lång tid.

### 7.3 Sjuk- och aktivitetsersättningen

ISF instämmer i utredningens förslag att aktivitetsersättning endast bör beviljas när nedsättning av arbetsförmåga föreligger. Dock är det tveksamt om samma strikta bedömningsregler kan användas vid beviljande av aktivitetsersättning som vid sjukersättning.

Dagens utformning av aktivitetsersättningen möjliggör beviljande av ersättning trots att ingen bedömning av arbetsförmågan har gjorts. Sedan 2003 kan aktivitetsersättning beviljas unga med en funktionsnedsättning för att avsluta grund- eller gymnasiestudier. Denna grupp har under senare år utgjort en allt större andel av de allt fler som beviljats aktivitetsersättning. ISF delar utredningens uppfattning att det finns en risk att unga beviljas ersättning och blir kvar med ersättning under en alltför lång tid, detta i synnerhet som det förefaller svårt att hitta goda exempel på insatser som ökar möjligheterna för återinträde på arbetsmarknaden.

## 8 Ersättning till arbetslösa

ISF delar utredningens uppfattning att kvalifikationskraven för den lägsta arbetslöshetsersättningen bör sänkas. I dag mottar många arbetslösa, i synnerhet unga, försörjningsstöd vid arbetslöshet. Eftersom försörjningsstödet minskas fullt ut med arbetsinkomsten för den som finner ett arbete, lönar det sig inte att ta tillfälliga arbeten.

Eftersom socialtjänsten kan kräva att arbetsföra biståndstagare står till arbetsmarknadens förfogande, och dessutom utfärda ekonomiska sanktioner för dem som inte uppfyller kraven på aktivitet, riskerar vissa personer att stå helt utanför det yttersta skyddsnätet. Genom sänkta kvalifikationskrav för rätten till arbetslöshetsersättningen skulle många av dem som idag mottar ersättning från kommunerna i stället omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Detta skulle tydliggöra Arbetsförmedlingens ansvar för denna grupp samt ge kommunerna möjlighet att fokusera på grupper med sociala problem.

Utredningen föreslår också att arbetslöshetsförsäkringen bör göras obligatorisk samt att ett höjt tak med avtagande tidsprofil bör införas. I kombination med en sänkning av kvalifikationskraven för rätt till arbetslöshetsersättning skulle dessa förslag bidra till att minska olikheterna mellan arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen. Därmed skulle ineffektivitet och oönskade drivkrafter i användningen av försäkringarna bättre kunna motverkas. Forskningen har visat att de olika ersättningsvillkoren i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen påverkar flödena mellan sjukskrivning och arbetslöshet. ISF ställer sig bakom mycket av utredningens analys men avstår från att ta ställning i frågan om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, eftersom frågan är mångdimensionell och innehåller ställningstaganden av fördelningspolitisk natur.

## 10 Utbildningssystemet

I kapitlet diskuteras hur övergången från studier till arbetsliv kan förbättras. Utbildning - eller brist på utbildning - påverkar starkt en persons framtida möjligheter. Personer med låg utbildning löper större risk att erhålla sjukpenning, aktivitetsersättning eller sjukersättning. ISF anser att det är viktigt att åtgärder inom utbildningssystemet inte gör det svårare för personer med lägre utbildning att utbilda sig senare i livet eller leder till ökad social snedrekrytering. Det är också viktigt att reglerna i utbildningssystemet inte är för komplicerade och svåröverskådliga för individen. ISF reserverar sig därför mot utredningens förslag till reformer i utbildningssystemet.

Utredningen föreslår att antagningsreglerna till den högre utbildningen bör ändras så att en högre andel studenter antas via gymnasiebetyg och en lägre andel via högskoleprov. Bakgrunden till förslaget är att högskoleprovet inte predicerar framtida studieresultat på ett lika bra sätt som betyg. Även om betyg generellt är en bättre indikator på studieframgång än högskoleprovet, är syftet med högskoleprovet att ge personer som inte blir antagna via sina betyg en andra chans att läsa vidare. Den relevanta jämförelsen i detta fall är därför inte högskoleprovets och betygens prediktion för en och samma person. Dessa personer skulle även ha kunnat komma in på sina betyg. Den relevanta jämförelsen är hur det går för de studenter som kommit in via högskoleprovet men inte skulle ha kommit in på sina betyg, jämfört med de personer som därmed blev utkonkurrerade och inte blev antagna vid högskolan.

Enligt ett annat förslag i utredningen bör studenter styras i riktning mot tidigare start på den högre utbildningen. Detta kan ske genom att studenter som avslutar sina studier vid en låg ålder premieras genom avskrivna studielån. Svenska studenter - liksom studenter i övriga Norden - är i genomsnitt äldre än i övriga OECD-länder, när de påbörjar sin utbildning. De tar däremot inte längre tid på sig när de väl utbildar sig. En anledning till att Sverige har fler äldre studenter är konstruktionen för studiemedel som gör det möjligt att studera i Sverige oavsett föräldrarnas resurser. Man kan även välja att studera när man är äldre eller har hunnit bilda familj. I Sverige har till exempel cirka 25 procent av de kvinnliga studenterna barn, vilket är en internationellt hög andel. Att många väljer att vidareutbilda sig inom sitt yrke senare i livet bidrar också till att medelåldern blir högre.

Allt annat lika är det bästa givetvis att individer börjar studera så tidigt som möjligt för att sedan ha så lång tid som möjligt kvar i arbetslivet efter avslutad utbildning. Det är dock inte självklart att utredningens förslag leder till att studenter väljer att påbörja sina studier något år tidigare än idag. I stället kan det försvåra möjligheterna för personer att senare i livet kompensera för en låg utbildning. Avskrivningar av lån för yngre personer kan vara samhällsekonomiskt lönsamma, om dessa studenter annars skulle ha tagit ut sin examen senare. Det är dock troligt att de flesta av dagens yngre studenter skulle ha tagit ut sin examen vid samma ålder som i dag, oavsett subventioner. Det gör åtgärden mindre effektiv. Dessutom innebär utredningens förslag om ett återbetalningssystem av studielån som varierar med en persons ålder ett än mer komplicerat system än dagens.

---

I detta ärende har generaldirektören Per Molander beslutat.  
Utvärderingschef Pathric Hägglund har varit föredragande.

Per Molander

Pathric Hägglund