

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm

Vår referens

Dnr

2016-06-07

Erik Ageberg

S2016/02521/SF

Remissyttrande Promemorian Hälsovaxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna

Företagarna har givits möjligheten att yttra sig om ovan rubricerade utkast till lagrådsremiss och får lämna nedanstående synpunkter.

Företagarna arbetar aktivt för ett näringslivsklimat där företagens kostnader utöver den egna verksamheten begränsas. Svensk konkurrenskraft är i allt högre grad beroende av högproduktiv arbetskraft och förmåga till utveckling och omvandling i näringslivet. Samtidigt ser vi en utveckling där det blir dyrare att producera i Sverige eftersom den relativa enhetsarbetskostnaden ökar i förhållande till våra konkurrentländer. Detta är även en följd av regeringens politiska beslut som höjt arbetsgivarkostnaderna för många mindre och växande företag, framförallt genom borttagandet av den reducerade arbetsgivaravgiften för unga, men även genom höjda marginalsatser på arbete. Förslaget om medfinansieringsansvar för sjukpenningen kommer på ett betydande sätt öka riskerna och kostnaderna för alla landets små och växande företag. Dessutom riskerar förslaget att göra det svårare för individer som står längre ifrån arbetsmarknaden, med sjukdomshistorik, eller funktionsnedsättning att få jobb, då arbetsgivare tvingas bli mer försiktiga vid rekrytering. Syftet med förslaget sägs vara att förmå arbetsgivare att jobba mer aktivt med hälsoarbete, förebyggande åtgärder och mer effektiva rehabiliterings- och omställningsinsatser. Samtidigt är det klarlagt att sjukfrånvaro över 90 dagar är mindre vanligt i små företag än i större organisationer och att en stor del av sjukfrånvaron beroro på faktorer utanför arbetsgivarens kontroll.

Förslaget går därmed tvärtemot regeringens ambition att öka sysselsättningen och underlätta för utsatta grupper på arbetsmarknaden att komma i arbete. Förslaget riskerar att slå mycket hårt mot arbetsgivar kollektivet i allmänhet och mot mindre och växande företag i synnerhet. Beträffande förslaget att införa ett medfinansieringsansvar anser Företagarna:

- att förslaget riskerar att utestänga utsatta grupper från arbetsmarknaden, samt öka visstidsanställningar och anlitande av bemanningsföretag
- att arbetsgivare redan idag, via arbetsgivaravgifterna och den s.k. löneskatten finansierar sjukförsäkringen flera gånger om
- att kostnaderna för sjukskrivningar skulle bli ohållbart höga för små företag som redan idag drabbas hårt av sjukskrivna medarbetare
- att förslaget innebär en svårighet att budgetera för sjukskrivningskostnader och kan få stora effekter på hur företagets tillgängliga kapital används

- att den marginella avgiftssänkningen kollektivt i huvudsak gynnar stora företag. För mindre och växande företag kan den marginellt lägre sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna aldrig uppväga den ökade risk som medfinansiering medför.
- att förslaget är orimligt då en arbetsgivare kan bli personligt betalningsskyldig för en anställds sjukskrivning genom företrädaransvaret, samtidigt som det inte är möjligt att överklaga beslut om sjukskrivning och därmed medfinansiering

Sammantaget avstyrker Företagarna förslaget.

Förslaget

Regeringen menar att arbetsgivares drivkrafter för att vidta åtgärder för att minska sjukfrånvaron hos sina arbetstagare bör stärkas. Detta ska ske genom att införa en rörlig avgift som beräknas utifrån den sjukpenning och rehabiliteringspenning som lämnats till arbetstagare av arbetsgivare.

Regeringen förelår att en lag om särskild sjukförsäkringsavgift ska införas. Den särskilda sjukförsäkringsavgiften ska betalas av arbetsgivare och den ska med vissa begränsningar beräknas på ett avgiftsunderlag bestående av sjukpenning och rehabiliteringspenning som har lämnats till arbetstagare hos arbetsgivaren och avser sjukfrånvaro som är längre än 90 dagar, eller 76 dagar efter det att den fjorton dagar långa sjuklöneperioden hos arbetsgivaren har avslutats. Avgiften uppgår till 25 procent av avgiftsunderlaget. I de fall en försäkrad har mer än en arbetsgivare görs beräkningen av när avgiftsskyldigheten inträder och avgiftsunderlagets storlek separat för varje arbetsgivare utan hänsyn till övriga anställningar. Regeringen medger att arbetsgivaravgifter är höga och föreslår att sänka arbetsgivaravgiften med 0,16 procentenheter.

Regeringen föreslår också att arbetsgivare ska ges ett fribelopp om 33 500 kr under ett avgiftsår. Betalningsskyldigheten inträder först då fribeloppet överstigs. För arbetstagare som omfattas av ett beslut om särskilt högriskskydd ska sjukpenning eller rehabiliteringspenning som lämnats till arbetstagaren inte medräknas i avgiftsunderlaget. Detta förutsatt att ansökan om särskilt högriskskydd har gjorts före det eller i nära anslutning till att anställningen har påbörjats. Sjukpenning och rehabiliteringspenning som har lämnats till arbetstagare när denne har en av Arbetsförmedlingen anvisad subventionerad anställning ska inte heller medräknas i avgiftsunderlaget.

Kommentarer

Särskild sjukförsäkringsavgift, Avgiftsskyldighet och avgiftsunderlag

Företagarna ställer sig kritiska till förslaget att ytterligare beskatta företag för sjukförsäkringen. Redan idag är sjukförsäkringen överfinansierad av arbetsgivare. Sammanlagt motsvarar den allmänna löneavgiften, den skattedel som inte motsvaras av en försäkringsförmån, ca en tredjedel av arbetsgivaravgifterna. Den allmänna löneavgiften har höjts samtidigt som kostnaderna för sjukförsäkringen har minskat.

Den allmänna löneavgiften är tänkt att, vid behov, användas för att täcka tillfälliga ökningarna av kostnader inom socialförsäkringen. Istället innebär regeringens förslag att arbetsgivare ska finansiera sjukförsäkringen flera gånger om. Regeringen menar trots detta att förslaget att arbetsgivare ska betala 25 procent av sjukpenningbeloppet utgör en "rimlig kostnadsfördelning" mellan arbetsgivare och staten. Företagarna delar inte denna bedömning utan menar att den är direkt orimlig.

Regeringens bedömning att företagens drivkrafter för att vidta åtgärder för att minska sjukfrånvaron hos sina arbetstagare bör stärkas tyder på en oförmåga att förstå företagandets villkor. Det är värt att påpeka att arbetsgivare redan idag måste betala semesterersättning även för sjukskrivna medarbetare vilket i sig är en drivkraft för att återfå medarbetare i arbete snabbt. I departementspromemorian påpekar Regeringen riktigt att sjukfrånvaro orsakar produktionsbortfall, behov att rekrytera vikarier och i övrigt extra administration, som i sig kan vara utmanande att klara för små företag. Att företagets lönsamhet allvarligt påverkas av sjukskrivning innebär mycket stora drivkrafter för små företag att vidta åtgärder för att minska sjukfrånvaron hos sina arbetstagare. En sjukskriven medarbetare i ett småföretag påverkar inte bara företagets ekonomi utan också företagarens personliga situation genom den nära relationen som oftast finns mellan medarbetare och företagare i småföretag.

I ett markro-perspektiv kan förslaget om en sjukförsäkringsavgift med fribelopp vid första anblick uppfattas som en god tanke. Det Regeringen inte tycks väga in i sina beräkningar är emellertid hur en sjukskriven medarbetare påverkar mindre företag och arbetsgivare. Den ytterligare kostnad som uppstår i samband med en sjukskrivning – oberoende om arbetsgivaren har möjlighet att påverka den eller inte – kan drabba företagaren på oanade sätt. Summan som ett års sjukskrivning kan medföra kan uppgå till 12 000 – 15 000 kr per år för en medarbetare med exempelvis en cancerdiagnos, även med fribelopp. För mindre och växande företag är detta en betydande summa. För mindre tillväxtföretag som ännu inte nått positiva kassaflöden blir denna typ av kostnadsansvar ett betydande tillväxthinder eftersom det ytterligare försvårar företagets finansieringssituation. Utöver det tillkommer semesterersättning i 180 dagar vilket ytterligare drabbar arbetsgivaren.

Regeringen förslag, tillsammans med den slojade *bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen* innebär att det är mycket svårt för arbetsgivare att beräka och budgetera för sjukskrivningskostnader. Att det inte finns ett slut på när medfinansiering av sjukpenningen upphör förstärker givetvis osäkerheten. Svårigheten att budgetera för sjukskrivningskostnader kan även komma att innebära stora effekter på hur företagets tillgängliga kapital används. Mindre företag kan hindras från att göra produktionshöjande investeringar, framförallt i form av nyanställning, vilket leder till minskad lönsamhet och sämre konkurrenskraft.

Förslaget har, med vissa skillnader, prövats en gång tidigare under mitten av 2000-talet men slopades då snabbt då det visade sig att medfinansiering inte ledde till minskad sjukfrånvaro.

Skydd för utsatta personer på arbetsmarknaden

Regeringen antyder att förslaget riskerar att leda till en exkludering av vissa grupper på arbetsmarknaden, varför undantag föreslagits för personer som omfattas av särskilt högriskskydd, eller alternativt omfattas av en av Arbetsförmedlingen anvisad subventionerad anställning.

Företagarna delar den grundläggande analysen att flera grupper på arbetsmarknaden riskerar att ytterligare exkluderas. Däremot ifrågasätts starkt Regeringens lösning.

Risken för att drabbas av ökade kostnader kommer sannolikt att leda till en kraftig begränsning av dynamiken på arbetsmarknaden. Företag kommer generellt bli avsevärt mer försiktiga vid rekryteringar. Det mest sannolika scenariot är att fler företag kommer att minska sin risk genom att anlita rekryteringsföretag, alternativt att anställa personer på visstidsanställningar. Eftersom det inte längre finns något bortre tidsgräns för sjukförsäkringen sänker arbetsgivare sin risk avsevärt genom att rekrytera personer på visstid.

Individer med vissa typer av livsstilar kan dessutom komma att bli särskilt utsatta. Rökare, personer med ett högt BMI eller aktiv livsstil medför enligt regeringens förslag ökad risk för företaget. Eftersom regeringens förslag inte gör skillnad på sjukskrivningar som kan påverkas av arbetsgivare och sjukskrivningar som föranleds av privata faktorer finns det flera scenarior där anställdas livsstil kommer att utgöra direkta risker för företaget. En aktiv livsstil där en medarbetare skadas vid skidåkning, en skönhetsoperation som drabbas av komplikationer, eller en medarbetare som drabbas av cancer är alla exempel på situationer där arbetsgivaren saknar möjlighet att påverka. Men som inträffar i små företag varje år. Ingen företagare kan förhindra eller påverka denna typ av risker.

För personer som omfattas av det särskilda högriskskyddet krävs att de meddelar den potentiella arbetsgivaren om att de omfattas av högriskskyddet. Som arbetsgruppen själva konstaterar innebär sjukskrivningar i mindre företag kraftigt ökade kostnader i form av produktionsbortfall, rekrytering av vikarier etc. En person som omfattas av det särskilda högriskskyddet utgör alltså oavsett en potentiell kostnad för företaget.

Detta kommer ytterligare försvåra för dessa personer att få förankring på arbetsmarknaden. Sambandet mellan inkomst och hälsa är väl belagt. Sannolikheten för att arbetsgruppens förslag förstärker ohälsan och leder till mindre trygghet inom vissa socioekonomiska grupper är därför överhängande.

Det kan knappast vara i linje med regeringens övriga politik att öka andelen visstidsanställda och anställda inom bemanningsbranschen, samt att försvåra ytterligare för individer i socioekonomiska grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Avgiftsbegränsning

Med särskild hänsyn till små företag innebär regeringens förslag att betalningsskyldighet ska inträda för avgift som under ett avgiftsår överstiger 33 500 kronor. Genom fribeloppet ska, enligt promemorian, arbetsgivare ”i princip” inte behöva betala någon särskild sjukförsäkringsavgift för arbetstagaren under ett helt kalenderår.

Företagarna delar inte Regeringens bedömning att förslaget skulle vara kostnadsneutralt för mindre företag. Räknat på en medianlön på 28 000 kr i månaden (SCB 2014) uppgår arbetsgivarens kostnader direkta medfinansieringskostnader till ca 12 000 kr för det mest kostsamma scenariot. I exemplet har hänsyn tagits till fribeloppet om 33 500 kr. Utöver det tillkommer semesterersättning i 180 dagar vilket ytterligare drabbar företagaren redan idag. För att en sänkning av arbetsgivaravgiften med 45 kr i månaden skulle kunna täcka upp dessa extra kostnader nio månaders sjukskrivning skulle innebära att företaget behöva ha drygt 20 anställda. För arbetsplatser där två av medarbetarna sjukskrivs uppgår medfinansieringen till avsevärt mycket mer

Att driva företag innebär många osäkerheter. Samtidigt är det avgörande för företag att minimera de risker som kan förutses. Företag påverkas givetvis av att budgetera för osäkra kostnadsökningar i enlighet med förslaget.

Regeringens uträkning baseras på att den anställde tjänar 19 000 kr i månaden, med en dagersättning om 485 kr. Det motsvara den nedersta 15 percentilen av löntagare i Sverige. Samtidigt är den genomsnittliga dagersättningen enligt Försäkringskassans prognos 571 kr. Det ter sig som mycket tveksamt att räkna med löner och dagersättningar som ligger så långt ifrån både medel- och medianlöner i Sverige. Samtidigt klargörs emellertid det faktum att kunskapsintensiva tjänsteföretag, där humankapitalet och arbetsgivarkostnaderna utgör huvuddelen av verksamhetens kostnader, kommer att drabbas hårdare av förslagets negativa konsekvenser. Eftersom löner i denna typ av tillväxtföretag ligger betydligt över den nedersta lönepercentilen och i linje med den generella median och medellöner. Trots att regeringen påpekar vikten av skydd för små företag är dessa inte undantagna från kostnadsansvaret. Det föreslagna fribeloppet är långt ifrån ett adekvat skydd för alla mindre och växande företag som är Sveriges jobbskapare. Istället för att direkt adressera sjuktalsproblematiken till större arbetsgivare som kommuner och landsting där sjukfrånvaron är avsevärt högre än i småföretag använder sig regeringen av ett trubbigt verktyg som kan få stora konsekvenser för både anställda och företagare.

Regeringen beräknar i förslaget att ca 2 000 arbetsgivare med 1-5 anställda och ca 500 anställda med 1 anställd som har en sjukfrånvaro över 90 dagar och därför behöver betala den särskilda sjukförsäkringsavgiften. Det finns inget stöd för att anta att dessa sjukskrivningar skulle bero på arbetsmiljöproblem eller annat som kan härledas till arbetsgivaren. För ett företag med 1-5 anställda ter sig semesterersättningen om 24 000 kr för 180 dagars sjukfrånvaro som en synnerligen stark drivkraft för att förebygga och minska sina anställdas eventuella sjukfrånvaro.

Beslut, överklagan och betalning

Enligt förslaget ska Försäkringskassan fastställa avgiftsunderlaget och besluta om avgiftens storlek, samt om betalningsskyldigheten i fråga om den särskilda sjukförsäkringsavgiften. Försäkringskassan ska underrätta Skatteverket om beslutet och om de övriga uppgifter som behövs för betalning och återbetalning av avgiften. Anstånd ska medges i längst tre månader efter den dag för beslutet i den fråga som har föranlett anståndet. Om arbetsgivaren begär det ska Försäkringskassan ompröva ett beslut om särskild sjukförsäkringsavgift. Försäkringskassan ska dock inte vara skyldig att på eget initiativ ompröva ett beslut om det rör sig om ett mindre belopp.

Förslaget lägger stor börda på Försäkringskassan som måste hålla reda på rätt inkomst och rätt arbetsgivare. I de fall en arbetstagare är timanställd eller har flera arbetsgivare finns det anledning att oroas för olika uppfattningar om arbetets omfattning, liksom om det framtida arbetet. Den organisation Försäkringskassan behöver bygga upp för att begära in underlag från arbetsgivare innebär givetvis också ett extra arbete då en mottagare av fakturaunderlaget kan ha synpunkter på fakturan. Det innebär givetvis också en extra administrativ börda för företagen.

Det vilar ett stort ansvar på Försäkringskassan även vid debiteringen som kan innebära konkurs för ett företag. Förslaget innebär alltså inte enbart ökade kostnader för företaget som arbetsgivare utan kan också få stora konsekvenser för företagaren som privatperson. Reglerna om så kallat företrädaransvar medför att ägare och företagsledning tvingas söka företaget i konkurs för att slippa bli personligt ansvariga för företagets skatter och arbetsgivaravgifter, däribland det utökade ansvaret för anställdas sjukkostnader. I praxis ställs mycket höga krav på företrädaren för att undgå sådant ansvar om företaget inte betalar i tid. Den som inte söker bolaget i konkurs eller ansöker om företagsrekonstruktion senast samma dag som skatten förfaller till betalning anses ”grovt oaktsam” och därmed betalningsskyldig. Även denna risk leder till att arbetsgivare blir extra försiktiga med vem de anställer, vilket som nämnts kommer att gå ut särskilt över personer med sjukdomshistoria.

Regeringens förslag ger utrymme för arbetsgivaren att ompröva beslutet om särskild sjukförsäkringsavgift och nivån på den samma. Förslaget lämnar däremot inget utrymme för en arbetsgivare att överklaga själva sjukskrivningen om arbetsgivaren bedömer att den anställda har arbetsförmåga. Trots detta kan arbetsgivaren komma att bli betalningsskyldig. Rättssäkerheten i detta förfarande måste starkt ifrågasättas. Extra problematiskt är det eftersom den anställda kan undanhålla skälen för sjukskrivningen och därmed försvåra för rehabiliteringen och arbetsanpassning.

Regeringens förslag kan alltså leda till att en sjukskrivning resulterar i ett företags konkurs. Att det inte är möjligt att överklaga avgiften som är själva skälet till konkurs, eller ens ha rätt till att få veta skälen bakom, ställer rättssäkerheten helt ur spel. Att regeringen slopat den bortre gränsen i sjukförsäkringen innebär att arbetsgivaren helt saknar en överblick över kostnadsansvaret. Det bör således införas ett tak eller begränsning i hur långt kostnadsansvaret kan pågå.

Företagare som bedriver aktiebolag och är anställd i sitt eget företag bör vara undantagna från betalningsansvaret på samma sätt som företagare med enskild firma. En företagare med aktiebolag riskerar att drabbas i dubbel bemärkelse då

företaget måste medfinansiera ägaren och den ibland enda anställda i företaget, samt riskerar att drabbas av företrädaransvaret. En företagare har inte möjlighet att arbeta i företaget samtidigt som denne är sjukskriven och kan därmed inte alltid sköta de administrativa sysslor som krävs för att betala in pengar på skattekontot etc. Inte heller är det rimligt att valet av företagsform ska påverka regler som medfinansiering.

Sänkning av sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna

Regeringen föreslår att sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna ska sänkas med 0,16 procentenheter. Tanken är att arbetsgivarkollektivets kostnader ska vara opåverkade.

Återigen vill företagarna belysa hur orättvist förslaget riskerar att slå mot mindre företag, då marginalkostnaden för varje anställd är enormt mycket högre än för stora företag med hundratals eller tusentals anställda. Den marginella avgiftssänkningen kollektivt kommer alltså gynna stora företag, relativt sett. För mindre och växande företag kan den marginellt lägre sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna aldrig uppväga den ökade risk som medfinansiering medför vid anställning.

För ett litet företag med fyra anställda och med medianlön, motsvarar sänkningen av arbetsgivaravgifterna drygt 2000 kr under ett år. Visserligen är detta en kostnadsminskning för företagen, men kan knappast väga upp för de ökade risker som läggs på arbetsgivaren.

För att den nedsatta arbetsgivaravgiften ska motsvara de ökade kostnaderna för en enda långtidssjukskrivning på 12 månader behöver företaget ha drygt 20 friska medarbetare med medianlön. Att drygt 99 procent av Sveriges företag har färre än 50 anställda gör det tydligt att förslaget kommer att innebära stora ökade kostnader för majoriteten av Sveriges företag. Förslaget kan inte ses som kostnadsneutralt för arbetsgivare.

Konsekvensanalys

I remissunderlaget saknas en diskussion kring hur förslaget förväntas påverka olika typer av företag. Företagarna efterlyser en bredare analys där det är relevant att redovisa kostnadsfördelning och risker i företag inom olika branscher och storleksklasser. Det är rimligt att anta att förslaget kommer att slå hårdare mot företag i kunskapsintensiva tjänstebanscher där arbetsgivarkostnaderna utgör huvuddelen av företagets kostnader och tillgångar. Eftersom dessa kunskapsintensiva tjänstebanscher står för en mycket stor del av tillväxten riskerar förslaget, utöver vad som anförts ovan, att slå mot tillväxt och jobbskapande i stort.

För Sveriges företagare kan förslaget också få långtgående negativa konsekvenser genom att möjligheten att investera i den egen näringsverksamhet minskar. Företagen måste istället hålla en sparbuffert för oförutsedda sjukkostnader. En mer omfattande konsekvensanalys som bl.a. innefattar relationen mellan företagets finansieringssituation och medfinansieringsansvaret är därför nödvändig.

Företagarna saknar även en analys av konsekvenserna i relation till företrädaransvaret och anser sammanfattningsvis att förslaget inte kan läggas till grund för lagstiftning utan måste omarbetas i grunden.

Ytterligare effektstudier rörande förslagens inverkan på arbetsmarknadens funktionssätt behövs. Efter ett eventuellt ikraftträdande måste det också säkerställas att regleringen utvärderas med jämna mellanrum för att utöver effekterna på arbetsmarknaden även utvärdera exempelvis konkurrenssnedvridning, samt effekter på företagande och tillväxt.

Granskning av regeringens beräkningar har inte varit möjligt att göra då Socialdepartementet inte tillgängliggjort beräkningsunderlaget. Det kan dock konstateras att regeringens beräkningar skiljer sig betydligt från de som Företagarna och andra organisationer har gjort.

Med hänsyn till dessa omständigheter och avsaknaden av adekvat konsekvensanalys avstyrker Företagarna förslaget till medfinansiering i promemorian Hälsöväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna.

Patrik Nilsson
Chef, Analys & Opinion

Erik Gustaf Ageberg
Utredare