

Datum

2021-12-22

Dnr

145/2021

183/2021

Er beteckning

S2021/05920

S2021/07176

Socialdepartementet
103 33 Stockholm
s.remissvar@regeringskansliet.se
esbjorn.akesson@regeringskansliet.se

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet (SOU 2021:69) samt Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

IFAU har läst promemoriorna med utgångspunkt i vårt uppdrag att följa upp och utvärdera arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. Synpunkterna rör förslagen om Rätten till sjukersättning (kap. 5–9). För övriga delar: Rätten till aktivitetsersättning (kap. 10–13); Arbete, studier, uppdrag med mera (kap. 14–17); och Förmåner vid rehabilitering (kap. 18–23) lämnar IFAU inga synpunkter.

Sammanfattning

- IFAU avstyrker förslaget om sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder (avsnitt 8.4 samt promemorian Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga).

Allmänna utgångspunkter, rätten till sjukersättning

Angeläget att fler arbetar längre

I takt med att vi lever allt längre och blir allt friskare¹ är det angeläget att fler arbetar högre upp i åldrarna. För att uppnå detta har det föreslagits, och i vissa fall beslutats om, höjningar av åldersgränser i pensionssystemet och kringliggande system. I detta sammanhang utgör sjukförsäkringen en viktig ventil ut ur arbetslivet för dem som behöver lämna arbetslivet i förtid. Hur generös sjukförsäkringen bör vara är en normativ fråga. I grunden är det en avvägning mellan att erbjuda ett rimligt skydd för den försäkrade, och att ge drivkrafter till den enskilde att använda sin fulla potential på arbetsmarknaden. Samhället bör dock sträva efter att i största möjliga utsträckning ta till vara

¹ Se SOU 2020:69 och Johansson m fl 2017.

Datum	Dnr
2021-12-22	145/2021
	183/2021

äldres kompetenser och förmågor i arbetslivet, för att säkra den framtida välfärden.

Nära samband mellan sjukersättningen och äldres arbetskraftsdeltagande

Även om sjukersättning kan beviljas i alla åldrar berör systemet i synnerhet de äldre, som utgjort en stor andel av sjukersättningsmottagarna historiskt. När man föreslår förändringar av sjukersättningen är det viktigt att ha i åtanke att utvecklingen av sjukersättningen har ett direkt samband med äldres arbetskraftsdeltagande. Historiskt sett har förtidspension/sjukersättning varit den huvudsakliga vägen ut ur arbetslivet för dem som lämnar före 65 års ålder.² En mer tillgänglig försäkring kommer med stor sannolikhet att påverka pensioneringsbeslut, arbetskraftsdeltagande och skattebaser.

Exempelvis ledde de tidigare äldrereglerna för personer i åldern 60–64 år (rena arbetsmarknadsskäl 1974–1991 samt särskilda äldreregler 1972–1997) till att en tredjedel av åldersgruppen erhöll förtidspension i början av 1990-talet. Ökningen av arbetskraftsdeltagandet med hela 20 procentenheter därefter, från 55 till 75 procent i denna åldersgrupp, från slutet av 1990-talet till mitten av 2010-talet, tycks till stor del kunna tillskrivas förändringarna av sjukersättningen (se Johansson m fl, 2018 och Laun och Palme, 2019). Trots dessa stora förändringar finns inga tecken på negativa effekter på försörjning, jämlikhet eller hälsa i gruppen äldre som helhet (se Johansson m fl, 2018).

Värna stabiliteten i sjuk- och aktivitetsersättningen

IFAU delar bilden av att det är viktigt att värna stabiliteten i sjukförsäkringen. De kraftiga variationerna i nyttjandet av sjukförsäkringen i Sverige sticker ut i ett internationellt perspektiv. Flera studier har också kartlagt de stora variationerna i nyttjandet av sjukersättning, tidigare förtidspension, sedan 1960-talet (se t ex Johansson m fl 2018 och Johansson m fl 2014). Tidigare forskning tyder på att det är såväl förändringar i regelverk som tillämpningen av dessa som ligger bakom de stora variationerna i användandet av sjuk- och aktivitetsersättningen.

Det är uppenbart att de förändringar som föreslås sänker kraven i sjukförsäkringen och att förslaget sammantaget innebär stora förändringar. Sett till den historiska utvecklingen är det angeläget att fundera över hur man kan undvika stora fluktuationer i användandet av försäkringen när man lämnar förslag som innebär stora regelförändringar. Utredningen riskerar att underskatta de krafter som kan sättas igång till följd av de regelförändringar som utredningen själva föreslår. Det finns en uppenbar risk för att det samlade förslaget leder till skenande kostnader för sjukförsäkringssystemet.

² Se t ex Johansson m fl (2018), Laun och Palme (2019) och SOU 2020:69.

Datum

2021-12-22

Dnr

145/2021

183/2021

Åldersgränser påverkar normer om pensionering

Delegationen för senior arbetskraft poängterade att de kvarvarande hindren för ett förlängt arbetsliv i stor utsträckning handlar om normer hos arbetsgivare och kollegor, och i samhället i stort. Med utgångspunkt i detta är det angeläget att beslutsfattare gör sitt yttersta för att motverka den ålderism som utgör ett av de största hindren för ett förlängt arbetsliv. Ett sådant exempel är de många knuffar, s k *nudges*, till pensionering vid 65 år, eller den framtida riktåldern, som finns i exempelvis kringliggande välfärdssystem, skattelagstiftning och tjänstepensionsavtal.³

Det är viktigt att inse den stora påverkan sådana *nudges* har, och i största möjliga mån motverka ytterligare fokus på pensionering vid en viss ålder i framtida lagstiftning. Att återinföra åldersbestämda bedömningar i sjukersättningen går emot denna tanke och riskerar att förstärka normerna kring när man kan bedömas vara "uträknad" från arbetslivet, och därmed förstärka ålderismen i samhället.

Förslag, rätten till sjukersättning

Generella förändringar (avsnitt 8.1-8.3, 8.5)

Utredningen föreslår flera förändringar i rätten till sjukersättning: ett förändrat arbetsmarknadsbegrepp (8.1), förtydliganden av varaktighetskravet (8.2), justeringar och förtydliganden av kravet på uttömda rehabiliteringsmöjligheter (8.3), samt ett författningsreglerat beviskrav för prövning av rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning (8.5). Vart och ett av dessa förslag innebär justeringar i riktning mot en mer generös bedömning av rätten till sjukersättning. IFAU tar inte ställning till dessa förslag, men anser att dessa regelförändringar sammantaget sannolikt leder till en avsevärd lättnad av bedömningen av rätten till sjukersättning, som kan leda till stora förändringar av användandet av sjukersättningen och avsevärt påverka de offentliga finanserna.

Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder (avsnitt 8.4 samt Promemorian Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga)

Utredningen föreslår särskilda regler för personer med som mest fem år kvar till den ålder då de inte längre kan få sjukersättning utbetald till sig (avsnitt 8.4 samt Promemorian Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga). För dessa personer ska arbetsförmågan och rehabiliteringsmöjligheterna bedömas i förhållande till yrken som den försäkrade har erfarenhet av under de senaste 15

³ Se Eriksson (2020) för en översikt och t ex Seibold (2019) och Hagen m fl (2021) för forskning om hur *nudges* påverkar pensionsrelaterade beslut.

Datum

Dnr

2021-12-22

145/2021

183/2021

åren. IFAU avstyrker förslaget om sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder.

För det första riskerar förslaget att förstärka normerna kring ålder och arbetsförmåga. Att använda kronologisk ålder som ett bedömningskriterium i sjukförsäkringen riskerar att skicka starka normerande signaler om när man kan antas vara uträknad från arbetsmarknaden. Det bör räcka att grunda bedömningen om rätt till ersättning på individens arbetsförmågenedsättning.

De generella förslagen innehåller redan förändringar som kommer underlätta för äldre att beviljas sjukersättning, nämligen att man vid bedömningen av om arbetsförmågan är nedsatt under överskådlig tid, samt vid bedömningen av om rehabiliteringsåtgärderna är uttömda, inte ska beakta tid bortom den tidpunkt då sjukersättning som längst kan utbetalas. De generella lättnaderna avseende arbetsmarknadsbegreppet, varaktighetskravet, kravet på uttömda rehabiliteringsåtgärder och ett kodifierat beviskrav kommer ytterligare öka möjligheterna för äldre att beviljas sjukersättning, eftersom nybeviljandet av sjukersättning är högst bland de äldre.

För det andra riskerar förslaget att avsevärt minska drivkrafterna till omställning och arbetsanpassningar för den enskilde och för arbetsgivarna, långt före den ålder vid vilken sjukersättning kan beviljas enligt de föreslagna reglerna. Det skulle ytterligare motverka strävan mot ett förlängt arbetsliv.

För det tredje måste den sannolika påverkan på äldres arbetskraftsdeltagande noga beaktas. Den långa perioden med lägre beviljandekrav för personer i åldern 60–64 år ledde till att en tredjedel av åldersgruppen erhöll förtidspension i början av 1990-talet. Särskild hänsyn till ålder kan vara svårt att förena med strävan om ett längre arbetsliv som bland annat höjda åldersgränser i ålderspensionssystemet syftar till.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Docent Lisa Laun har varit föredragande

Maria Hemström Hemmingsson

Lisa Laun

Datum

Dnr

2021-12-22

145/2021

183/2021

Datum

2021-12-22

Dnr

145/2021

183/2021

Referenser

- Eriksson, I. (2020), *Nudging och pensioneringsbeslut*, Rapport 22, Delegationen för senior arbetskraft.
- Hagen, J., Hallberg, D. and G. Sjögren Lindquist (2021), “A Nudge to Quit? The Effect of a Change in Pension Information on Annuitisation, Labour Supply and Retirement Choices Among Older Workers,” *Economic Journal*, kommande.
- Johansson, Per, Lisa Laun och Tobias Laun (2014), “Screening Stringency in the Disability Insurance Program”, *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy (Contributions)*, vol. 14(3), s. 873–891, samt IFAU Working Paper 2013:10.
- Johansson, Per, Lisa Laun och Mårten Palme (2017), “Health, Work Capacity and Retirement in Sweden”, in David A. Wise (ed.), *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Capacity to Work at Older Ages*, Chicago: University of Chicago Press, samt NBER Working Paper 21969 och IFAU Working Paper 2015:29.
- Johansson, Per, Lisa Laun, Mårten Palme och Helena Olofsdotter Stensöta (2018), *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*, Stockholm: SNS Förlag, samt IFAU Rapport 2018:20.
- Johansson, P., L. Laun and M. Palme (2017), “Health, Work Capacity and Retirement in Sweden”, in David A. Wise (ed.), *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Capacity to Work at Older Ages*, Chicago: University of Chicago Press.
- Laun, Lisa och Mårten Palme (2019), “The Recent Rise of Labor Force Participation of Older Workers in Sweden”, in Courtney Coile, Kevin Milligan and David A. Wise (eds.), *Social Security Programs and Retirement Around the World: Working Longer*, Chicago: University of Chicago Press, samt NBER Working Paper 24593 och IFAU Working Paper 2017:17.
- Seibold, A. (2021) “Reference Points for Retirement Behavior: Evidence from German Pension Discontinuities” *American Economic Review*, vol. 111(4), s. 1126–1165.
- SOU 2020:69, “SOU 2020:69 Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre”, Slutbetänkande, Delegationen för senior arbetskraft.