



# **MER TRYGGHET OCH BÄTTRE FÖRSÄKRING (SOU 2015:21)**

## **Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen**

# SLUTBETÄNKANDETS INNEHÅLL

- **Sammanfattning, Författningsförslag, Bakgrund, Allmänna överväganden**
- **Del 1: Ett rättvisande inkomstunderlag**
- **Del 2: En långsiktigt hållbar sjukförsäkring**
- **Del 3: Bättre stöd för återgång i arbete vid ohälsa**
- **Del 4: En mer rättssäker arbetsskadeförsäkring**
- **Del 5: En trygg och effektiv arbetslöshetsförsäkring**
- **Del 6: Bättre försäkringsskydd för vissa grupper**
- **Ikraftträdande, konsekvenser, författningskommentarer**

# SOCIALFÖRSÄKRINGENS HUVUDPROBLEM

*De stora strukturella problemen i socialförsäkringarna har minskat. Fortfarande betydande kvarstående problem:*

- **Insatserna för återgång i arbete är inte tillräckligt effektiva**
- **Urholkad standardtrygghet. Den enskilde får bära en stor del av riskkostnaderna vid sjukdom och arbetslöshet**
- **Sjukfrånvaron ökar igen, stora och oförklarliga variationer**
- **Alltför många arbetslösa har ett otillräckligt ekonomiskt skydd vid arbetslöshet**

# INGA VIDLYFTIGA STRUKTURELLA VISIONER – PRAGMATISKA SUCCESSIVA REFORMER

- **Begränsat reformutrymme**
- **Stora reformer komplicerade, långsamma, dyrbara, oförutsedda risker**
- **Fördelar med strukturella reformer kan nås genom utveckling av dagens försäkringsmodeller**
- **Socialförsäkringarnas grunder är väl utformade och anpassade till svenska förhållanden**
- **Angeläget att nu åtgärda kvarvarande problem**

# PRIORITERADE REFORMER

- **Utveckla och förbättra åtgärderna för återgång i arbete vid ohälsa**
- **Förstärkt standardtrygghet, rättvisande inkomstunderlag**
- **En långsiktigt hållbar sjukförsäkring**
- **En långsiktig modell för arbetslöshetsstödet**

# DEL 1: ETT RÄTTVISANDE INKOMSTUNDERLAG

## *Problem i inkomstunderlaget:*

- **Bristande träffsäkerhet, dålig överensstämmelse mellan inkomstborfall och ersättning**
- **Oförutsägbart, de försäkrade kan inte i förväg förutse om de har ett försäkringsskydd och hur stor ersättningen skulle bli**
- **Komplicerade utredningar, de försäkrade får vänta länge på ersättning**
- **Bristande likformighet, lika fall bedöms olika**
- **Otillräcklig standardtrygghet för tidsbegränsat anställda, kombinatorer m.fl.**

# OMARBETADE, FÖRENKLADE, DETALJERADE FÖRSLAG

- Syftet med och utfallet av nuvarande försäkringsskydd behålls
- Ersättningarna i socialförsäkringarna ska i normala fall baseras på tidigare faktiska inkomster
- Huvuddelen av de olika undantag och särregler som finns för beräkning av inkomstunderlaget behålls

# FÖRSLAG OM RÄTTVISANDE INKOMSTUNDERLAG

- **Nytt inkomstunderlag.** Ersättningarna i socialförsäkringarna inkl. arbetslöshetsförsäkringen ska normalt baseras på tidigare faktiska inkomster
- **E-inkomst:** Arbetsgivare ska varje månad rapportera e-inkomst för anställda enligt kontantprincipen. Ersätter månadsvis arbetsgivardeklaration och årlig kontrolluppgift. Inrapporteras elektroniskt
- **Gemensamt inkomstbegrepp:** Ersättning baseras på samma inkomster som ligger till grund för arbetsgivares inbetalning av skatt och socialavgifter
- **Ramtid:** Registrerade e-inkomster under 12 månader
- **Införande:** Övergång i två etapper med kontrollstation, en införandekommission leder genomförandet
- **Förval:** Förval visar ersättningsgrundande inkomst beräknad på e-inkomst
- **Alternativ beräkning:** Om det finns anledning att tro att inkomsten är högre ansöker man om att ersättningen baseras på nuvarande regler



# DEL 2: EN LÅNGSIKTIGT HÅLLBAR SJUKFÖRSÄKRING

## *Problem i sjukförsäkringen:*

- **Oroande ökning av sjuktalet**
- **Standardtryggheten har urholkats**
- **Insatserna för återgång i arbete sätts in för sent och är inte tillräckligt effektiva**
- **Försäkringsskyddet brister för vissa grupper, bl.a. studerande, egenföretagare**

# FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR I SJUKFÖRSÄKRINGEN

- Standardtryggheten värnas. Omkring 80 procent av de försäkrade ska få 80 procent av sin ersättningsgrundande inkomst från den allmänna försäkringen. Taket i socialförsäkringen ska utformas så att denna andel hålls konstant över tid
- Förstärkt ansvar för sjukfrånvaron hos hälso- och sjukvården Staten ska även fortsättningsvis stödja landstingen ekonomiskt genom en kraftigt förstärkt sjukskrivningsmiljard
- Likformig tillämpning. Uppdrag och resurser till Socialstyrelsen för att uppdatera, utveckla och utvärdera försäkringsmedicinska beslutsstödet
- Tidigare upptäckt av stödbehov. Bedömningsstöd för hälso- och sjukvården för tidigt upptäckt av behov av åtgärder för återgång i arbete
- Rättvisare karens. Nuvarande karensregel ersätts med ett karensavdrag
- Stegvis återgång i arbete. Flexibel sjukpenning med fler förmånsnivåer

# FÖRSLAG OM UTVECKLADE MÅL OCH FASTA SPELREGLER FÖR SJUKFÖRSÄKRINGEN

- **Målet för sjukfrånvaron ska även fortsättningsvis vara att den är långsiktigt stabil och låg och i nivå med jämförbara länder**
- **En bred politisk överenskommelse ska lägga fast hur målet ska utvecklas och preciseras**
- **Överenskommelsen ska också klargöra vilka parter som har ansvar för att målet nås**
- **Fasta spelregler om vilka förändringar i regelsystem som genomförs om sjuktalet åter ökar oförklarligt**

# DEL 3: BÄTTRE STÖD FÖR ÅTERGÅNG I ARBETE VID OHÄLSA

## *Problem i återgång i arbete:*

- **Stigande sjuktal beror till stor del på att antalet långa sjukfall ökar**
- **Alltför många sjukfall blir långvariga utan att tillräckliga utredningar och insatser har genomförts**
- **Otydligt vem som har ansvar för att tidigt upptäcka sjukskriva med stödbehov och att påbörja insatser**
- **Det saknas samlad kunskap om när i sjukfall som åtgärder sätts in och om effekterna**

# DET FINNS KUNSKAPER OM VAD SOM FUNGERAR

*Bred enighet om två centrala framgångsfaktorer:*

- **Arbetsfokuserad hälso- och sjukvård**
- **Ansvarstagande och engagerade arbetsgivare, som också samarbetar med hälso- och sjukvården**

# FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR I STÖDET FÖR ÅTERGÅNG I ARBETE

- Förstärkning av hälso- och sjukvårdens insatser. Krav på samverkan, förutsägbara villkor och förstärkta resurser, uppföljning och resultatredovisning
- Öppna jämförelser av sjukskrivningar
- Expertråd för återgång i arbete
- Ökat stöd till arbetsgivare. Utvecklade ersättningar för expertstöd för rehabilitering, en nationell web-portal, trepartssamtal för rehabiliteringsöverenskommelser
- Försäkringskassan. Samordningsansvar ersätts med uppföljningsansvar
- Arbetsförmedlingen. Uppdrag att utveckla insatser och uppföljningen för arbetslösa med behov av stöd på grund av ohälsa. Möjlighet till direktkontakt och samverkan med hälso- och sjukvården

# KOMMITTÉN BEDÖMNING AV BORTRE TIDSGRÄNSEN I SJUKFÖRSÄKRINGEN

- Drygt 90 000 personer har hittills nått den bortre tidsgränsen. Personer med svår sjukdom oroar sig för om de ska få ersättning som räcker till försörjningen
- Insatserna för återgång i arbete bör skyndsamt utvecklas och förstärkas så att den bortre tidsgränsen kan ersättas
- Försäkringskassan ska tillsammans med Arbetsförmedlingen senast efter 15 månaders sjukskrivning initiera insatser
- När förstärkta insatser är införda kan den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen ersättas av en regelbunden kontroll med högst ett halvårs mellanrum

# DEL 4: EN MER RÄTTSSÄKER ARBETSSKADEFÖRSÄKRING

## *Problem i arbetsskadeförsäkringen:*

- **Kunskapsframsteg har ingen naturlig väg in i försäkringen**
- **Osakliga skillnader mellan kvinnors och mäns beviljandegrad**
- **Bristande kunskap om arbetsskadornas samlade kostnader**



# FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR I ARBETSSKADEFÖRSÄKRINGEN

- Uppdrag att ta fram bedömningsstöd. Rättvisare bedömningar av arbetssjukdomar
- Inrättande av ett arbetsmedicinskt råd. Utveckla bedömningsstödet, yttranden till Försäkringskassan, identifiera kunskapsluckor
- Bättre kunskapsförsörjning. Satsningar på kunskapssammanställningar, permanent funktion för utvärdering och forskning inrättas
- Sammanhållen arbetsmiljö- och arbetsskadestatistik. En myndighet ges ansvar, årlig rapport.
- Osakliga skillnader i beviljandegraden mellan kvinnor och män ska förebyggas.
- Förstärkta drivkrafter för arbetsgivare. Uppföljning av arbetsskador och dålig arbetsmiljö på bransch- och företagsnivå.

# DEL 5: EN TRYGG OCH EFFEKTIV ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRING

## *Problem i arbetslöshetsförsäkringen:*

- **Bristande täckningsgrad:**
  - Sjunkande andel arbetslösa har en standardtrygghet, dvs. 80 % av tidigare inkomst
  - Ökande andel underförsäkrade, dvs. de som uppfyller villkoren för ersättning, men endast får grund ersättning pga. att de inte är medlemmar i en a-kassa
  - Stor och växande andel oförsäkrade arbetslösa, dvs. de som inte uppfyller villkoren för ersättning
- **Komplicerat regelverk, svårt att överblicka**

# KOMMITTÉNS BEDÖMNING AV ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

- Nuvarande modell är ändamålsenlig, inga genomgripande förändringar föreslås
- Administrationen av arbetslöshetsförsäkringen fungerar väl, rättssäkerhet och likabehandling bör stärkas
- Fördelarna med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan uppnås även i en frivillig försäkring
- Arbetslöshetsförsäkringen bör utvecklas så att täckningsgraden och standardtryggheten successivt förbättras så att försäkringen kan jämföras med en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

# KOMMITTÉNS BEDÖMNING AV STANDARDTRYGGHETEN I ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

- Arbetslöshetsförsäkringen ska ge de flesta arbetslösa en standardtrygghet
- Taket i arbetslöshetsförsäkringen bör indexeras, principen för en framtida indexering bör vara densamma som i socialförsäkringen
- Kommittén tar inte ställning till taknivåer
- E-inkomst ger en mer korrekt bild av inkomsten innan arbetslösheten

# KOMMITTÉNS BEDÖMNING AV UNDERFÖRSÄKRINGEN I ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

- **Det är angeläget att fler arbetstagare försäkrar sig i den frivilliga försäkringen**
- **Inkomstvillkor och inkomstrelaterad ersättning i både grundförsäkringen och den frivilliga försäkringen klargör vinsterna med medlemskap i en a-kassa**
- **Utökad uppdrag för arbetslöshetskassorna är en utvecklingsmöjlighet som också kan göra medlemskap mer attraktivt**

# KOMMITTÉNS BEDÖMNING AV STÖDET TILL OFÖRSÄKRADE ARBETSLÖSA

- **Det ökande antalet oförsäkrade arbetslösa är ett problem**
- **Det finns flera alternativ för att öppna arbetslöshetsförsäkringen för fler**
- **Vinsten av att fler sökande omfattas av försäkringen måste vägas mot risken för att villkoren i försäkringen blir alltför generösa**
- **Rätten till arbetslöshetsförsäkring bör baseras på tidigare arbete**
- **Sänkta kvalifikationskrav generellt eller för särskilda grupper skulle kunna övervägas**

# KOMMITTÉNS BEDÖMNING AV FINANSIERINGEN AV ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

- **Storleken på avgiftsuttaget från a-kassornas medlemmar bör inte förändras väsentligt i förhållande till i dag**
- **Medlemsavgifter till a-kassor bör inte vara beroende av arbetslösheten bland medlemmarna**

# FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR I ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

- **Stärkt likformighet och rättssäkerhet.** Förvaltningslagen, regler för informationssäkerhet samt för intern styrning och kontroll görs tillämpliga på arbetslöshetskassorna
- **Allmänna råd eller tolkningsbesked.** En myndighet beslutar om allmänna råd eller lämnar besked i konkreta tolkningsfrågor
- **Begränsning av ersättningsperioden.** Begränsningen till 300 (450) ersättningsdagar kompletteras med en begränsning i kalendertid på fem år
- **100-dagarsregeln återinförs.** De första 100 ersättningsdagarna kan den sökande begränsa sitt arbetssökande till lämpliga arbeten inom sitt yrke och i sitt geografiska närområde
- **Deltidsbegränsningen omformuleras.** Deltidsbegränsning i antal dagar ersätts med en begränsning i antal veckor – 60 veckor



# DEL 6: BÄTTRE FÖRSÄKRINGSSKYDD FÖR VISSA GRUPPER

*Vissa problem för studerande :*

- **Studerande kan inte vara sjukskrivna på deltid och samtidigt bedriva studier**
- **Det är oklart vem som har rehabiliteringsansvaret för studerande**
- **Oklara regler för studier jämsides med arbetslöshetsersättning**
- **Försörjningen mellan studier och arbete är ofta bristfällig**

# FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR FÖR STUDERANDE

- **Möjlighet till deltidssjukskrivning.**  
Deltidsstudier med bibehållen ersättning inom studiemedelssystemet, i särskilda fall
- **Utbildningsanordnarnas rehabiliteringsansvar förtydligas.** Hälso- och sjukvården är nyckelaktör och har ansvar för medicinsk rehabilitering

# KOMMITTÉNS BEDÖMNING AV FÖRBÄTTRINGAR FÖR STUDERANDE

- **Färre karensdagar kan övervägas. Stora förändringar inom utbildningssystemet sedan längre karenstid infördes**
- **Ett matchningslån bör utredas vidare. Svårt beräkna kostnaderna för bristande matchning**

# **VISSA PROBLEM FÖR FÖRETAGARE OCH UPPDRAGSTAGARE**

- **Reglerna i sjukförsäkringen skiljer sig åt beroende på i vilken företagsform verksamheten bedrivs**
- **Reglerna i arbetslöshetsförsäkringen ger utrymme för olika tolkningsmöjligheter, särskilt för uppdragstagare**

# FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR FÖR FÖRETAGARE OCH UPPDRAGSTAGARE

- Förbättringar med e-inkomst. Kombinatörer får bättre försäkringsskydd
- Bättre skydd för företagare som driver aktiebolag. Ska också omfattas av regler som skyddar SGI:n under uppbyggnadsskedet
- Förlängd skyddstid. Skyddstiden för den som startar företag förlängs från 24 till 36 månader i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen
- Ökad likformighet i rättstillämpningen. Förslagen om allmänna råd eller tolkningsbesked för arbetslöshetsförsäkringen kan minska oklarheter för företagare

# KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN

- **Budgeteffekt**: Satsningar på sammanlagt ca 2 miljarder kronor. Lägre kostnader på sikt
- **Fördelningseffekt**: Förslagen gynnar främst personer med lägre ekonomisk standard
- **Sysselsättningseffekt**: Bättre insatser för återgång i arbetet m.m. kan efterhand öka arbetsutbudet och antalet arbetade timmar
- **Jämställdhet**: Förslagen gynnar framför allt kvinnor
- **Administration**: Mindre uppgiftslämnarbörda för arbetsgivare, effektivare förvaltning av socialförsäkringen