Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader

SOU
1997:142

Delbetänkande av AGRA-utredningen

Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader

SOU
1997:142

Delbetänkande av AGRA-utredningen

13

Statens offentliga utredningar
1997:142
Socialdepartementet

Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader

Delbetänkande av AGRA-utredningen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20717-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maj-Inger Klingvall

Med utgångspunkt från regeringens direktiv av den 26 juni 1997 (dir 1997:90) startade AGRA-utredningen sitt arbete i augusti 1997. Utredningens uppgift har varit att undersöka om försäkringen mot sjuklönekostnader motsvarar arbetsgivarnas behov av försäkringen och presentera alternativ till denna försäkring. Vidare har utredningen haft till uppgift att kartlägga privata försäkringsalternativ.

Särskild utredare är VD Ingvar Söderström. Sakkunniga är departementssekreteraren Dina Brdarski Jacobson, Socialdepartementet, jur. kand. Alf Eckerhall, Svenska Arbetsgivareföreningen, ombudsmannen Anna-Stina Elfving, Tjänstemännens Centralorganisation, avdelningschefen Anders Englund, Arbetarskyddsstyrelsen, förhandlingssekreteraren Hans Granqvist, Svenska Kommunförbundet, departementssekreteraren Anders Jeppson, Arbetsmarknadsdepartementet, jur. kand. Jens Karlsson, Företagarnas Riksorganisation, direktören Rolf Lindberg, Försäkringskasseförbundet, kammarrättsassessorn Anita Linder, Socialdepartementet, departementssekreteraren Karin Lindgren, Närings- och handelsdepartementet, utredaren Carina Nilsson, Landsorganisationen i Sverige, enhetschefen Eva Maria Magnusson, Riksförsäkringsverket, förhandlingsdirektören Margareta Sjöberg, Arbetsgivarverket, ombudsmannen Marie-Louise Strömgren, Sveriges Akademikers Centralorganisation och förhandlaren Jan Svensson, Landstingsförbundet. Experter i utredningen är direktören Lars Wext och controllern Lisbeth Schagerlöv, Hallands läns allmänna försäkringskassa. Utredningens sekreterare är förhandlingsdirektören Gun-Britt Holmberg och planeringssekreteraren Carin Hultin.

Lag (1991:1047) om sjuklön infördes den 1 januari 1992. Syftet med de nya reglerna var bland annat att öka arbetsgivarnas ansvar för de anställdas arbetsmiljö och hälsa och att tillförsäkra de anställda en mer rättvis kompensation till följd av sjukdom. I och med införandet av sjuklöneperioden infördes också en försäkring mot kostnader för sjuklön för företag med få anställda. Försäkringskassan erhöll uppdraget att administrera försäkringen. Försäkringen hade det största antalet företag anslutna i juni 1992. Då var drygt 13 300 företag anslutna. Antalet anslutna företag har därefter årligen minskat och är för närvarande cirka 7 800. Mot den bakgrunden anser jag att denna form av skydd mot höga kostnader till följd av sjukfrånvaro bland anställda i de mindre företagen inte är tillfredsställande. Avsikten med ett skydd för små företag bör, för att vara effektivt, innefatta såväl ett skydd mot höga kostnader till följd av sjuklöneperioden som en stimulans till förebyggande insatser för arbetsmiljön, men också möjligheter till kontakter med försäkringskassan och andra lokala hälsobefrämjande organ.

Jag föreslår därför att den nuvarande försäkringen upphör och att ett högkostnadsskydd införs. Den bärande tanken bakom förslaget är att små företag inte ska behöva bära större kostnader för sjuklön än vad som svarar mot det riksvärde som erhålls när samtliga arbetsgivares totala sjuklönekostnader ställs i relation till deras sammanlagda årslönesumman. Högkostnadsskyddet för små företag tar sin utgångspunkt i den genomsnittliga sjukfrånvaronivån hos samtliga arbetsgivare och den sjuklönekostnad som överstiger "riksandelen". Ett litet företag som drabbats av höga sjuklönekostnader ska kunna ansöka om ersättning för viss del av kostnaden hos försäkringskassan. Försäkringskassan ges i och med ansökan om ersättning information om att sjukfrånvaron på företaget överstiger genomsnittet. Därmed uppstår naturligt en relation mellan försäkringskassan och det lilla företaget och kassan ges på ett enkelt sätt möjlighet att stödja företag där det finns hälsoproblem. Ett högkostnadsskydd av detta slag bör medföra minskade hinder för småföre-

tagen att nyanställa och utveckla företagen och arbetsmiljön. Det bör åligga Riksförsäkringsverket att i samarbete med SCB kontinuerligt följa sjukfrånvarons utveckling för att dels fastställa beräkningsgrunder för högkostnadsskyddet, dels ge signaler till insatser för att befrämja arbetstagarkollektivets hälsa.

Förslaget har, som jag ser det, tagit fasta på småföretagarnas ofta upprepade önskemål om enkla och stabila regler. Högkostnadsskyddet torde inte få några påtagliga effekter på företagens möjligheter att konkurrera på lika villkor. Förslaget har utarbetats med beaktande av att varken kostnader eller administration får växa sig för stora inom socialförsäkringsadministrationen.

Utredaren får härmed överlämna delbetänkande (SOU 1997:142) Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader.

Stockholm i oktober 1997

Ingvar Söderström

/Gun-Britt Holmberg

Innehåll

Förkortningar

ASS	Arbetarskyddsstyrelsen
prop	proposition
RFV	Riksförsäkringsverket
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Utredaren förordar en reformering av sjuklönelagen som innebär att de små företagen kan få kompensation för en viss del av sjuklönekostnaden. Om sjuklönekostnadens andel av årslönekostnaden hos ett företag överstiger motsvarande andel för alla arbetsgivare i riket sammantaget bör företaget få ersättning för den del som överstiger riksandelen. Företaget bör också ersättas för socialavgifter, alternativt särskild löneskatt, som är att hänföra till den ersatta delen av sjuklönen. Ersättning ska kunna utges till företag med en årslönesumma som inte överstiger 160 basbelopp, dock skall lägre ersättning utges ju större företaget är. Ändringarna av sjuklönelagen bör träda i kraft den 1 april 1998 samtidigt som sjuklöneperioden återgår till att omfatta de fjorton första dagarna i sjukperioden. Högkostnadsskyddet ska fungera som ett skydd för det mindre företaget som ett år drabbas av höga sjuklönekostnader.

Enligt småföretagens egen uppfattning är kostnader för sjuklön en av de belastningar på verksamheten som bidrar till att företagen inte vågar nyanställa. Under de tre första kvartalen 1997 har småföretagarna upplevt den förlängda sjuklöneperioden som ett hot mot verksamheten. Den aviserade förkortningen av sjuklöneperioden har mottagits positivt av företagen men de anser ändock att problemen inte är undanröjda. Även fjortondagarsperioder kan vara en tung börda för ett litet företag, vilket konstaterades redan 1981 i sjukpenningkommitténs betänkande (SOU 1981:22). Erfarenheterna indikerar att en stor del av företagens kostnader kan hänföras till sjuklöneperiodens första dagar. Det framstår som angeläget att reducera småföretagens oro till en sådan storlek att de anser sig kunna leva med eventuella konsekvenser av regel-

systemet utan att avstå från nyanställning eller göra selektering av arbetssökande.

Utredarens uppfattning är att ett framtida skydd mot olägenheter till följd av sjuklöneperioden ska vara utformat så att ett reellt skydd mot höga sjuklönekostnader erhålles och att därmed ett hinder för arbetsgivarna att nyanställa och utveckla sina verksamheter reduceras. Ett kostnadsskydd får dock inte medföra att företagens motivation i fråga om att skapa goda arbetsmiljöer minskar. De små företagen bör därför inte helt befrias från kostnader för sjuklön, i synnerhet inte som de anställda måste bekosta en del av sjukfrånvaron genom systemet med karensdagar.

Trots att försäkringskassans försäkring mot sjuklönekostnader under en rad år haft en premienivå på 1,5 – 1,7 procent har många företag lämnat försäkringen. Företagen anser att försäkringen är för dyr. De privata försäkringarna mot sjuklönekostnader har inte heller de uppfattats som attraktiva av företagen. Det förefaller mindre lämpligt att tillskapa en offentligt administrerad försäkring om tanken är att de små företagen ska åtnjuta ett tämligen långtgående skydd mot sjuklönekostnader. I sådant fall är ett högkostnadsskydd inom den allmänna försäkringen att föredra. Ett långt gående skydd mot sjuklönekostnader kan idag anses motiverat mot bakgrund av den rådande arbetslösheten och den ökade risk för selektering vid nyanställning som finns i en sådan situation. Enligt vad många små företag själva uppger fästs allt större vikt vid de arbetssökandes hälsa. Ett skydd mot höga sjuklönekostnader bör ha en enkel utformning, så att berörda företagare lätt kan avgöra vilka kostnader företaget måste bära, utan att den ersättning som utbetalas blir alltför schabloniserad.

Om till exempel sjuklönekostnaden hos ett litet företag uppgår till 5,0 procent av den totala årslönekostnaden kan företaget erhålla kompensation för kostnaden mellan det av RFV fastställda genomsnittliga riksvärdet och 5,0 procent. Den överskjutande delen av sjuklönekostnaden kan arbetsgivaren få ersättning för genom att en gång per år ansöka om detta hos försäkringskassan. Ersättning skall endast utbetalas för sådan sjuklön som arbetsgivaren enligt lag är skyldig att utge. Det torde krävas att ansökan

innehåller uppgift om företagets registreringsnummer, dess totala årslönekostnad och den totala sjuklönekostnad för det aktuella året. De uppgifter som erfordras kan hämtas från verksamhetens årsredovisning och bör åtföljas av intyg från revisor. Ansökan om ersättning förutsätter att företaget fyller i uppgifterna på blankett som tillhandahålls av försäkringskassan. Enligt nuvarande ordning har Riksförsäkringsverket det slutliga ansvaret för utformningen av försäkringskassans blanketter. Utredaren förutsätter att RFV vid blankettutformningen tar tillbörlig hänsyn till de små företagens önskemål om enkelhet och tydlighet. Självfallet skall ersättning från försäkringskassan inte kunna utbetalas om sjuklönelagen över huvud taget inte är tillämplig. Således är förekomsten av såväl en arbetsgivare som en arbetstagare en förutsättning för rätt till ersättning.

RFVs beräkningar av riksvärdet för sjuklönekostnaderna för det kommande året bör utgå från det nationella genomsnittet på arbetsmarknaden. Riksvärdet bör fastställas årligen. Utredaren vill understryka att om detta riksvärde skulle visa sig vara alltför högt bör man på sikt överväga att i stället utnyttja ett riksvärde som baserar sig på genomsnittet för de mindre företagens sjuklönekostnad i förhållande till deras årslönekostnad. Statistiskt underlag för detta finns inte idag men kan på sikt tillskapas.

En ordning som ger små företag rätt till ersättning för överskjutande sjuklönekostnader medför även, som utredaren ser det, att försäkringskassan, på ett enkelt sätt, får information om vilka företag som drabbats av högre sjukfrånvaro än genomsnittet.

Försäkringskassan ges med föreslagen ordning bättre förutsättningar att aktivt stödja arbetsplatser där det finns hälsoproblem. Ansökan om ersättning för sjuklönekostnader kan fungera som en signal till försäkringskassan att kontakta berörd arbetsgivare och ta initiativ till en dialog om de problem som finns och vilka åtgärder som kan vara befogade. En sådan dialog förväntade sig lagstiftaren skulle uppstå i och med införandet av den nuvarande försäkringen för små företag. Man kan nu konstatera att förväntningarna på vad en frivillig försäkring skulle åstadkomma inte hade någon motsvarighet i företagens och socialförsäkringsadministrationens var-

dag. Sannolikheten för att den önskade dialogen ska komma till stånd torde vara väsentligt högre om de små företagens sjuklönekostnadsproblem löses med ett högkostnadsskydd inom den allmänna försäkringen. Samarbetet mellan försäkringskassorna och arbetsgivarna torde förbättras ytterligare om försäkringskassorna ges möjlighet att inom sin verksamhet ha en bestämd kontaktperson för varje arbetsgivare i försäkringskassans upptagningsområde. Detta skulle kunna bidra till att skapa ett förtroendefullt förhållande mellan företagen och försäkringskassorna.

Utredaren har övervägt möjligheten att ställa villkor för rätt till ersättning för sjuklönekostnader. Det är självfallet så att utbetalning av ersättning under en lång rad av år till ett företag där det uppenbart finns samband mellan arbetsmiljö och ohälsa skulle kunna anses vara stötande. Visserligen skulle uppsättande av villkor för företagets rätt till ersättning från försäkringskassan i ett sådant fall kunna påskynda arbetsgivarens insatser för en bättre arbetsmiljö. Det framstår dock som mindre lämpligt med en generell ordning där försäkringskassan kan vägra utbetalning av ersättning med hänvisning till dålig arbetsmiljö hos företaget, i synnerhet som den kortare sjukfrånvaron ofta har andra orsaker än arbetet. Förutsättningar för arbetsmiljöarbetet regleras i arbetsmiljölagen och de författningar som Arbetarskyddsstyrelsen utfärdar. Tillsynsansvaret för brister i arbetsmiljön åligger idag Yrkesinspektionen och det finns inget som hindrar att försäkringskassan påtalar arbetsmiljöbrister för inspektionen. Utvecklingen går dessutom mot en ökad reglerad samverkan mellan olika myndigheter.

I de flesta län finns överenskommelser mellan försäkringskassan och Yrkesinspektionen i syfte att effektivisera samarbetet. Det bör inom ramen för detta samarbete vara möjligt att hantera problemet med enskilda företag som i hög grad åtsidosätter arbetsmiljön. Utredaren förutsätter att Yrkesinspektionen har både de resurser och redskap som krävs för att fullgöra sina skyldigheter och upprätthålla en god tillsyn. Genom att införa en rätt till ersättning för en viss del av sjuklönekostnaderna kan det synas som att det ekonomiska incitamentet för förebyggande arbets-

miljöarbete bortfaller. Incitamentet finns dock kvar. Arbetsgivaren kommer fortfarande att bära en del av sjuklönekostnaderna och precis som tidigare kommer olägenheter i form av produktionsbortfall, leveransförseningar och intäktsbortfall att kvarstå som incitament för att förebygga ohälsa på arbetsplatsen.

Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna ges möjlighet för företag som är bundna av den nuvarande försäkringen att säga upp den i förtid. Uppsägning av försäkringskassans försäkring kan göras till det kvartalsskifte som följer närmast efter uppsägningen. Detta innebär att ett företag som är bundet av en försäkringsöverenskommelse den 1 april 1998 kan bli befriad från denna tidigast den 1 juli 1998.

Ett skydd mot höga sjuklönekostnader för små företag kommer enligt det underlag utredaren inhämtat att uppgå till en kostnad understigande 300 miljoner kronor per år. Utredaren behöver enligt direktiven inte ge förslag till finansiering. Utredaren vill i detta sammanhang understryka att sjukfrånvaron hos de mindre företagen är lägre än hos de större företagen samtidigt som de små företagen i princip bidrar till finasieringen av socialförsäkringssystemet i lika hög grad som de stora företagen. Förslaget om kostnadsskydd för små företag bygger på tanken att de små företagen ska försättas i en situation då de bär en så väl avvägd del av företagets sjuklönekostnader att de törs utveckla verksamheten och nyanställa. Finansieringen av en eventuell reformering av sjuklönelagen bör lämpligen utformas så att detta syfte inte motverkas.

Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön

Skydd mot kostnader för sjuklön

17 §

En arbetsgivare vars sammanlagda lönekostnader under ett kalenderår inte *överstiger 160* gånger det för året gällande basbeloppet enligt 1 kap 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, kan *begära ersättning för kostnader för sjuklön enligt 17 a §*. Vid beräkningen av de sammanlagda lönekostnaderna bortses från avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift samt från skatt enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.

17 a §

En arbetsgivare vars kostnader för sjuklön överstiger den procentuellt beräknade genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare erhåller, efter ansökan hos försäkringskassan, ersättning för överskjutande del av sjuklönekostnaden.

Regeringen föreskriver närmare villkor för rätt till ersättning från försäkringskassan.

26 §

I fråga om försäkringskassans handläggning av ärenden enligt 10, 11, 13, 14, 16, 17, *17 a* och 20 §§ samt 24 § andra stycket och 27 § andra stycket tillämpas följande föreskrifter i lagen (1962:381) om allmän försäkring:

18 kap. 2 § om riksförsäkringsverkets tillsyn,
20 kap. 2 a § om provisoriskt beslut,
20 kap 4 § om återbetalningsskyldighet,
20 kap. 5 § om preskription,
20 kap. 6 § om förbud mot utmätning och om överlåtelse,
20 kap. 8 och 9 §§ om uppgiftsskyldighet,
20 kap. 9 a § om undantag från sekretess.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1998.

Förslag till Förordning (1998: xx) om ersättning för sjuklönekostnader enligt 17 a § lagen (1991:1047) om sjuklön

Ansökan m.m.

1 §

Ersättning enligt 17 a § lagen (1991:1047) om sjuklön utbetalas, efter skriftlig ansökan från en arbetsgivare, av den allmänna försäkringskassa som anges i 25 § andra stycket samma lag.

Ansökan görs på blankett som fastställs av Riksförsäkringsverket.

2 §

Vid beräkning av en arbetsgivares sammanlagda lönekostnader skall, utöver vad som anges i 17 § lagen (1991:1047) om sjuklön, bortses från arbetsgivarens lönekostnader för arbetstagare för vilka beslut enligt 13 § samma lag gäller (arbetstagare med omfattande korttidsfrånvaro).

3 §

Den som ansöker om ersättning skall styrka sin rätt till ersättning.

Ersättning

4 §

Försäkringskassan ersätter arbetsgivarens kostnader för sjuklön enligt 6 § lagen (1991:1047) om sjuklön. Kostnaderna ersätts till den del de överstiger den procentuellt beräknade genomsnittskostnaden för sjuklön för samtliga arbetsgivare. Försäkringskassan er-

sätter även arbetsgivarens avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift samt skatt enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, till den del avgifterna och skatten är hänförliga till den utbetalda sjuklön som ersätts.

Arbetsgivarens kostnader för sjuklön till arbetstagare för vilka beslut enligt 13 § lagen (1991:1047) om sjuklön gäller ersätts enligt den lagen.

Ersättning utbetalas en gång årligen. Försäkringskassan får, om särskilda skäl föreligger, besluta att ersättning i ett enskilt fall ska utbetalas enligt annan ordning.

Riksförsäkringsverket får föreskriva hur kostnader för sjuklön och ersättning för kostnaderna ska beräknas.

5 §

En arbetsgivare vars sammanlagda lönekostnader under ett kalenderår inte överstiger 100 basbelopp erhåller ersättning som motsvarar 100 procent av de sjuklönekostnader som överstiger den procentuellt beräknade genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare (överskjutande sjuklönekostnad).

En arbetsgivare vars sammanlagda lönekostnader under ett kalenderår överstiger 100 basbelopp men inte 130 basbelopp erhåller ersättning som motsvarar 75 procent av den överskjutande sjuklönekostnaden.

En arbetsgivare vars sammanlagda lönekostnader under ett kalenderår överstiger 130 basbelopp men inte 160 basbelopp erhåller ersättning som motsvarar 50 procent av den överskjutande sjuklönekostnaden.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 1998 då förordningen (1991:1395) om försäkring mot kostnader för sjuklön enligt 17 § lagen (1991:1047) om sjuklön upphör att gälla.

2. För försäkring som tecknats före denna tidpunkt gäller dock förordningen till och med utgången av år 1998. Även efter denna

tidpunkt gäller förordningen i fråga om ersättning för sjuklönekostnader för sjuklöneperioder som påbörjats innan försäkringen upphör att gälla.

3. Försäkringstagare som vill säga upp försäkringen att upphöra före den 31 december 1998 får säga upp försäkringen att upphöra från det kvartalsskifte som följer närmast efter uppsägningen.

1 Inledning

Utredningens direktiv

Enligt regeringens direktiv skall utredaren undersöka om den försäkring mot sjuklönekostnader som idag kan tecknas hos försäkringskassan motsvarar arbetsgivarnas behov av och intresse för denna försäkring. Befintliga privata försäkringslösningar skall kartläggas och alternativ till den nuvarande försäkringen skall presenteras. Vidare skall konsekvenserna av den förlängda sjuklöneperioden för framför allt de mindre företagen bedömas. Syftet med översynen av försäkringen är enligt direktivet att förbättra den. Utredaren har uppfattat detta som att förslag till en förbättrad lösning av problemet med sjuklönekostnader ska presenteras.

Utredningens arbete

Med hänsyn till de tidsramar som gäller för utredningsuppdraget har det inte varit möjligt för utredaren att göra någon mer omfattande undersökning av arbetsgivarnas behov av och intresse för försäkringskassans försäkring mot sjuklönekostnader. Det har dock oberoende av den nu tillsatta utredningen genomförts undersökningar av företagens intresseorganisationer under åren 1996 och 1997. Dessa enkäter har utredaren kompletterat med en intervjuundersökning riktad till slumpvis utvalda företag med 1 – 19 anställda i Hallands län. Företagen i intervjuundersökningen hänför sig till olika branscher; verkstadsindustri-, bygg-, transport-, ryckeri-, handel-, tjänste- och servicebranschen. Intervjuerna har

bland annat omfattat frågor om den förlängda sjuklöneperiodens konsekvenser för företaget och behovet av försäkring mot sjuklönekostnader.

Som tidigare nämnts ska utredaren enligt direktiven bedöma konsekvenserna av den förlängda sjuklöneperioden för framför allt de mindre företagen. Underlaget för att bedöma konsekvenserna är inte så omfattande efter endast nio månaders erfarenhet av den förlängda sjuklöneperioden. Frågeställningen har tagits upp dels i intervjuundersökningen i Halland under augusti 1997, dels i undersökningar genomförda på uppdrag av Företagarnas Riksorganisation respektive SAF i Skaraborg våren 1997. De slutsatser som kan dras av dessa undersökningar redovisas i avsnitt 5. Resultatet av undersökningarna måste värderas mot bakgrund av den korta tid den förlängda sjuklöneperioden varit i kraft. Frågan om den förlängda sjukperiodens konsekvenser torde dock numera sakna relevans i och med att regeringen aviserat en återgång till fjorton dagars arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen.

Under arbetets gång har utredaren sökt samråd med Småföretagsdelegationen. Utredaren har därutöver haft enskilda samtal med Riksförsäkringsverket, Stockholms läns allmänna försäkringskassa, Försäkringsförbundet och Försäkringskasseförbundet.

Bakgrund

Det ekonomiska läget i Sverige låg till grund för ett antal politiska krisuppgörelser under första hälften av 1990-talet. Dessa uppgörelser fick även konsekvenser för socialförsäkringssystemet. Problem med sjukfrånvarons utveckling och en ökande förtidspensionering resulterade i en rad förändringar inom socialförsäkringsområdet. För att komma till rätta med den höga sjukfrånvaron och den ökande förtidspensioneringen infördes arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen, rehabiliteringsansvar för arbetsgivarna och skärpta krav för förtidspensionering. Därtill infördes karensdag och minskad sjukersättning för de anställda.

Flera skäl ligger således till grund för att den totala sjukfrånvaron i Sverige kraftigt har minskat under 1990-talet. 1990 var

sjukfrånvaron cirka 6 procent. 1996 hade nivån halverats. För den privata sektorn var den 3,9 procent.

Vid en skandinavisk jämförelse är den svenska sjukfrånvaron numera låg. I grannlandet Danmark har sjukfrånvaron ökat under de allra senaste åren och låg inom den privata sektorn på 4,5 procent 1996. Även i Norge har sjukfrånvaron ökat de allra senaste åren och uppmättes 1996 till 5,8 procent inom den privata sektorn. Finlands sjukfrånvaro har inom den privata sektorn sjunkit från drygt 6 procent i slutet på 1980-talet till 5,6 procent 1996. Till följd av att länderna skiljer sig åt i mät- och beräknings-hänseende beträffande sjukfrånvaron är det svårt att göra direkta jämförelse mellan de olika ländernas sjukfrånvaronivå. Länderna skiljer sig åt även beträffande arbetsmarknadsläge och socialförsäkringssystem. Det är viktigt att beakta att enbart sjukfrånvaron inte är något mått på ohälsan i ett land.

Den korta sjukfrånvaron i Sverige utgör en mindre del av den totala sjukfrånvaron i landet. Ur ett statsfinansiellt perspektiv har den korta sjukfrånvaron förlorat en del av sin betydelse genom arbetsgivarperioden. Det betyder emellertid inte att den korta sjukfrånvaron är ointressant. Tvärtom kan den ha stor betydelse ur produktionssynpunkt. Ett oväntat sjukfall en vecka kan medföra stor problem för företaget att hinna med det arbete som det åtagit sig. De längre sjukfallen kan lättare pareras med hjälp av vikarier och innebär mindre direkta kostnader för företaget efter de första tjugoåtta dagarna.

1992 års lag om sjuklön

Tidigare erhöll arbetstagare som på grund av sjukdom drabbades av nedsatt arbetsförmåga sjukpenning från försäkringskassan. Arbetsgivarna hade i princip inte någon författningsreglerad skyldighet att kompensera sjuklediga arbetstagare för inkomstbortfall. Den ordningen kom efter en tid att anses innebära att arbetsgivare avlastades kostnader för sjukfrånvaro som kunde bero på dålig arbetsmiljö. Ersättningssystemet kunde medföra att arbetsgivarnas intresse av att vidta arbetsmiljöbefrämjande åtgärder minskade.

1992 infördes därför genom lag (1991:1047) om sjuklön en arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen, vilket innebar att arbetsgivarna skulle betala sjuklön till de anställda. Arbetstagarna skulle i normalfallet inte längre erhålla sjukpenning från försäkringskassan under den första delen av sjukperioden. De främsta skälen till införandet av sjuklönelagen var dels att stimulera arbetsgivarna till insatser som bland annat kunde förbättra arbetsmiljö och arbetsorganisation i syfte att minska sjukfrånvaron, dels att uppnå administrativa förenklingar och därmed minska socialförsäkringsadministrationens kostnader för sjukpenning. Arbetsgivarperioden ansågs utgöra ett incitament för arbetsgivarna att reducera korttidsfrånvarons orsaker.

Enligt sjuklönelagen har anställda rätt att behålla lön och andra anställningsförmåner vid frånvaro från arbetet på grund av sjukdom, så kallad sjuklön. Den period under vilken den anställde är berättigad till sjuklön enligt sjuklönelagen omfattar den första dag arbetstagarens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom och de därpå följande tjugosju kalenderdagarna. Vid införandet av sjuklönelagen var sjuklöneperioden begränsad till de fjorton första dagarna i sjukperioden. Från och med den 1 april 1993 utges inte sjuklön den första dagen i sjukperioden och för följande dagar utgör sjuklönen från och med den 1 januari 1996 75 procent av anställningsförmånerna. Kompletterande förmåner kan utges med stöd av kollektivavtal.

Redan vid införandet av sjuklönelagen konstaterades att arbetsgivarperioden inte var problemfri. Lagstiftaren ansåg att det fanns behov av att eliminera vissa ogynnsamma effekter som kunde uppkomma på företag med få anställda. Ett litet företag har sällan de ekonomiska marginaler som krävs för att kunna bära mer omfattande kostnader för sjuklön. Utredarens uppfattning är att små företag också har en större känslighet för avbrott i produktionen som sjukfrånvaro ofta innebär. Möjligheten att omfördela arbetsuppgifter i samband med sjukfrånvaro är mindre på ett litet företag. Dessa faktorer riskerar i ogynsamma fall företagets existens men kan även, bortsett från faktiskt inträffade ekonomiska händelser, verka styrande på företaget vid rekrytering av arbetskraft. Om

ansvaret för sjukdom hos de anställda uppfattas som alltför betungande av arbetsgivaren är det naturligt att arbetsgivaren anställer sådan personal som har uppvisat och kan förväntas uppvisa en låg sjukfrånvaro. Det slogs fast i proposition 1990/91:181 att man måste förhindra att personer med svag hälsa stängdes ute från arbetsmarknaden.

Försäkringsskyddet för de små företagen

I syfte att skydda små företag mot oväntat höga kostnader för sjuklön infördes i sjuklönelagen en möjlighet för sådana företag att försäkra sig. Det ansågs att de små företagen måste ha möjlighet att försäkra sig mot höga sjuklönekostnader som uppstår på grund av faktorer som står utanför det område den enskilde arbetsgivaren kan påverka. Möjligheten att teckna en försäkring mot sjuklönekostnader hos försäkringkassan skulle dessutom, enligt förarbetena, ge kassan en god bild av sjukfrånvaron på små företag, och kassan kunde utnyttja kunskapen för en dialog med företaget om behovet av åtgärder för att förbättra arbetsmiljö och arbetsorganisation. Företagen skulle erbjudas skydd mot sådana ekonomiska påfrestningar som kunde utgöra ett hot mot det lilla företagets överlevnad.

Mot bakgrund av motiven för införandet av en arbetsgivarperiod sattes en snäv gräns för vilka företag som skulle ges möjlighet att teckna försäkring hos försäkringskassan. Försäkringen riktade sig, enligt förarbetena till lagen, till företag vars sammanlagda lönekostnad under ett kalenderår inte översteg 60 basbelopp, vilket skulle motsvara cirka 10 heltidsanställda. Med basbelopp avsågs basbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. När försäkringen infördes 1 januari 1992 var beloppsgränsen efter behandling i Socialförsäkringsutskottet ändrad till 90 basbelopp vilket motsvarade cirka 15 heltidsanställda.

Försäkringen var tänkt att täcka oförutsett höga sjuklönekostnader för det lilla företaget, varför företaget skulle bära en viss del av sina kostnaderna för sjuklön. I detta sammanhang diskuterades två olika villkorsmodeller för försäkringen. En modell var att

företaget skulle stå för sjuklönekostnader för ett visst begränsat antal dagar i varje sjuklöneperiod och en annan modell var att företaget skulle stå för sjuklönekostnader intill ett visst belopp under en tolvmånadersperiod. Det förstnämnda förslaget föreslogs med motivering att denna modell skulle stimulera företagen till förbättringar i arbetsmiljö och arbetsorganisation. Den valda modellen bedömdes då av lagstiftaren innebära en väl avvägd självrisk.

Med små företag avses numera enligt sjuklönelagen arbetsgivare med beräknade lönekostnader på högst 130 basbelopp per år vilket motsvarar cirka 23 helårsanställda. För år 1997 omfattas arbetsgivare med lönekostnader upp till 4 719 000 kronor av rätten att teckna försäkring. Vid beräkningen av arbetsgivarens sammanlagda lönekostnader undantas kostnader enligt lagen om socialavgifter och lagen om allmän löneavgift samt lagen om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster. Försäkringen tecknas hos försäkringskassan och gäller fram till närmaste årsskifte. Om försäkringen inte sägs upp till årsskiftet förlängs den automatiskt med ett kalenderår. Företaget betalar en avgift kvartalsvis i förskott för försäkringen. Avgiften är för 1997 bestämd till 2,5 procent av de beräknade sammanlagda lönekostnaderna för företaget. Avgiften för försäkringen är relaterad till lönekostnaderna hos arbetsgivaren oberoende av sjukdomshistorik och sjukdomsrisker i verksamheten. Försäkringen har sedan sin tillkomst byggt på självfinansieringsprincipen vilket medför högre premie ju färre företag som tecknar försäkringen. Lagstiftaren ansåg 1991 att det inledningsvis inte var motiverat att utveckla ett system med individuellt satta avgifter som speglade förhållandena i det enskilda företaget. Avgiften är beräknad för att täcka såväl ersättning från försäkringen som administrationen av densamma.

Försäkringen ersätter sjuklönekostnader och till dessa hänförliga socialavgifter, löneavgifter och särskild löneskatt från och med den fjärde dagen i sjukperioden, dock endast sjuklönekostnader som arbetsgivaren enligt lag är skyldig att utbetala. Ersättning erhålls efter ansökan hos försäkringskassan. Ersättningen betalas

ut månadsvis i efterskott och beräknas på de kostnader som belöper sig på varje individ som uppburit sjuklön hos arbetsgivaren.

Vad vet vi idag beträffande utnyttjandet av försäkringen?

Vid försäkringens tillkomst 1992 utgick lagstiftaren från att den aktuella målgruppen spontant skulle visa ett intresse för försäkringen. Försäkringen riktade sig då till företag vars sammanlagda lönekostnad för kalenderår inte översteg 90 basbelopp. Anslutningen till försäkringen var som högst ett halvår efter försäkringens tillkomst då 13 325 företag var anslutna. Därefter har intresset för försäkringen stadigt sjunkit. Premien för försäkringen sattes första året till 1,6 procent av företagets lönekostnad. Premien har därefter höjts och vid införandet av den förlängda sjuklöneperioden den 1 januari 1997 fastställdes premien till 2,5 procent. I juni 1997 var 7 871 företag anslutna och många av dessa företag kan anses vara högriskverksamheter. Trots att premien inte förändrades i någon högre grad åren 1992 – 1996 minskade antalet försäkrade stadigt under perioden.

Tabell 1. Försäkringskassans försäkring motsjuklönekostnader. Utveckling av premie och antal försäkringstagare(Källa: RFV)

Tidpunkt	Antal anslutna företag	Beloppsgräns för anslutning	Premie i procent av årslönesumman
Juni 1992	13 325	90 basbelopp	1,6
Juni 1993	11 876	90 basbelopp	1,5
Juni 1994	10 694	90 basbelopp	1,7
Juni 1995	9 592	90 basbelopp	1,7
Juni 1996	8 360	90 basbelopp	1,6
Juni 1997	7 871	130 basbelopp	2,5

Under en sexmånadersperiod 1996 har RFV genomfört en uppföljning av hur försäkringen har utnyttjats. Den visar att 54 procent av företagen, vilket motsvarar 4 066 företag, inte erhållit någon som helst ersättning från försäkringen. 63 procent av företagen med en lönesumma under 500 000 kr, det vill säga mycket små företag, ingick i den andel företag som inte utnyttjat tecknad försäkring. Den årliga avgiften för försäkringen under 1996 för företag av denna storlek var 8 000 kronor. Cirka 25 procent av dessa företag har fått ut en högre ersättning från försäkringen än vad de betalt in i avgift, det vill säga variationen i försäkringsutnyttjandet har varit stor inom den här storleksgruppen av företag.

För företag med en lönesumma mellan 500 000 kr och 1 000 000 kr har cirka 20 procent erhållit en högre ersättning än vad som motsvarar avgiften. Ungefär samma andel gäller för företag med en högre lönesumma än 1 000 000. Tanken bakom varje form av försäkring är att åstadkomma en acceptabel riskspridning. På så sätt kan man motivera olika utfall för olika försäkringstagare vilket är själva grundidén – detta förutsatt att det inte insmyger sig systematiska skillnader i spridningsmönster inom samma premiegrupp.

Ersättning från sjuklönekostnadsförsäkringen utbetalas inte för sjuklön som utgivits till arbetstagare som har särskilt högriskskydd. Sjuklönekostnaden för dessa arbetstagare ersätts i annan ordning. För närvarande har 6 646 försäkringstagare beviljats högriskskydd. Kostnaden för det särskilda högriskskyddet uppgår under 1997 till cirka 6 miljoner kronor per månad. Från och med den 1 januari 1998 införs ytterligare en form av högriskskydd vilket riktar sig till personer med en eller flera längre återkommande sjukdomsfall (prop. 1996/97:63).

RFV har konstaterat att småföretagsförsäkringen har gått med ett mycket stort överskott under 1996 till följd av den kraftiga nedgången i korttidssjukfrånvaron i de små företagen. Detta förhållande tycks även gälla för 1997. En översyn av premiesättningen pågår till följd härav inom RFV. RFV räknar med att en kraftig sänkning av premieuttaget bör kunna ske 1998, trots för-

väntade kostnadsökningar till följd av att kompensationsnivån för sjuklön kommer att höjas från 75 till 80 procent den 1 januari 1998.

Några möjliga orsaker till det svala intresset för försäkringen

Intresset för att teckna försäkring har som framgår av ovanstående tabell stadigt avtagit. Anledningarna till detta är förmodligen flera. Många företag med få anställda bedömer sannolikt sjukkostnadsrisken som låg i förhållande till kostnaden för försäkringen. I jämförelse med de större företagen har småföretagen en mycket lägre sjukfrånvaro – något som de historiskt sett alltid har haft. Särskilt uttalad är den låga sjukfrånvaron i de riktigt små företagen. Företag med låg sjukfrånvaro ser sannolikt inget skäl till att teckna en försäkring med den premienivå som gäller för närvarande.

En annan delförklaring kan vara att över 70 procent av den totala sysselsättningen i Sverige 1996 fanns inom tjänstesektorn, som har en lägre sjukfrånvaro än industrisektorn. Alltfler småföretag tillhör tjänstesektorn. Det är inom denna sektor som en större del av nyetableringen av företag för närvarande sker. 80 procent av nyföretagandet 1996 skedde inom tjänstesektorn och då främst inom företagsområdena företagstjänster (33 procent) och varuhandel, hotell, restauranger samt reparationer (29 procent). Tjänsteföretag som blir alltmer kunskapsintensiva har, kan man förmoda, svårare att sätta in sjukersättare för kortare arbetsinsatser. Tjänsteföretagen har sannolikt även stora overheadkostnader i samband med sjukdom, vilket är kostnader som försäkringen inte täcker. Inom servicesektorn, som också är i stark tillväxt bland småföretagen, är sannolikt ett sådant förhållningssätt till nyttjande av vikarier inte lika uttalat.

Tabell 2. Sjukfrånvaroutvecklingen efter antalet anställda på företaget inom privat sektor.

Andelen sjukfrånvarande av antalet anställda. 1) = kvartal 1. 2) = kvartal 2. (Källa: SCBs kortperiodiska sysselsättningsstatistik. Materialet är baserat på uppgifter från ett urval av 12 000 arbetsställen som representerar hela den privata arbetsmarknaden)

Kvartal/ år	Antal an-ställda 1-4	Antal an-ställda 5-9	Antal an-ställda 10-19	Antal an-ställda 20-49	Antal an-ställda 50-99	Antal an-ställda 100-199	Antal an-ställda 200-
1) 1990	2,8	3,5	3,9	5,8	7,2	8,1	8,6
1) 1991	2,6	3,2	4,5	5,3	7,3	7,9	8,0
1) 1992	1,7	3,0	3,7	4,6	6,0	6,7	6,8
1) 1993	2,0	2,8	3,5	4,4	–	–	–
1) 1994	1,8	2,2	2,7	3,8	4,6	5,2	4,9
1) 1995	1,7	2,0	3,1	3,6	4,5	5,2	5,0
1) 1996	1,5	2,2	2,7	3,1	3,9	4,7	4,5
1) 1997	1,3	2,0	2,6	3,4	3,9	4,5	4,4
2) 1990	2,4	2,8	3,7	5,1	6,8	7,1	7,9
2) 1991	2,1	2,5	3,6	4,4	6,0	6,8	6,8
2) 1992	1,6	2,2	2,8	3,8	5,1	6,0	6,1
2) 1993	2,0	2,2	2,7	3,3	4,8	5,3	5,0
2) 1994	2,0	1,8	2,7	3,2	4,3	4,9	4,7
2) 1995	1,5	1,7	2,6	3,0	4,1	4,2	4,4
2) 1996	1,1	1,5	1,9	2,4	3,4	3,6	3,7
2) 1997	1,4	2,1	1,9	2,6	3,2	3,5	3,6

Närmare 95 procent av de drygt en halv miljon privata företag som 1996 fanns registrerade i Sverige är mycket små, det vill säga har färre än 10 anställda. Den helt övervägande delen av dessa är så kallade familjeföretag. Antalet företag inom privat sektor med färre än tjugo anställda, exklusive företag utan anställda, uppgick 1996 till cirka 175 000. Sveriges företagsstruktur domineras av ett

extremt stort antal små företag, få medelstora och förhållandevis många stora företag. Strukturerar man de anställda efter industrirespektive tjänstesektor dominerar tjänstesektorn bland småföretagen. Egenföretagen, det vill säga företag utan anställda, är en betydande grupp av småföretagen och är den grupp som ökar mest i antal. År 1996 uppgick de till cirka 320 000 företag. Dessa egenföretagare som saknar anställda kan inte teckna försäkringen hos försäkringskassan. De är definitionsmässigt utestängda från försäkringen. Däremot har egenföretagarna rätt till ersättning från den allmänna försäkringen. Ett aktiebolag med en anställd kan däremot teckna försäkringskassans försäkring.

Sammantaget kan dessa och andra förhållanden som utmärker de små företagen förklara det svala intresset för försäkringen och att försäkringen i sin nuvarande utformning inte alltid lämpar sig för de minsta företagen.

En annan och möjligen bidragande orsak till det uteblivna intresset för försäkringen kan vara försäkringskassornas begränsade möjligheter att handha och marknadsföra en försäkring av detta slag. Ett bibehållande och utveckling av en försäkring förutsätter att försäkringsgivaren är beredd och har nödvändiga resurser för att marknadsföra produkten. Sådana resurser saknade försäkringskassorna som under hela den tid försäkringen funnits har varit tvungna att koncentrera sina resurser till förvaltandet av den allmänna socialförsäkringen. Försäkring mot sjuklönekostnader infördes 1 januari 1992 tillsammans med en rad andra nyheter och som en del av den nya lagen om sjuklön. De främsta delarna; lagstadgad rätt till sjuklön för arbetstagare, försäkringskassans nya roll som samordnare av rehabilitering, arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar, sjuklönegaranti, särregler för vissa arbetstagare med särskilt omfattande sjukfrånvaro med mera innebar en stora förändring för försäkringskassorna. Detta medverkade till att socialförsäkringsadministrationen inte hade resurser till några större satsningar på marknadsföring av den nya försäkringen för småföretag. Insatserna utgjordes därför främst av intern utbildning i försäkringsteknik samt ren information i samband med den generella information som gavs i samband med nyheten om sjuklön.

Det förefaller mindre troligt att försäkringskassorna inom en överskådlig tid genom omfördelning eller tillskott av resurser skulle kunna arbeta mer offensivt med en frivillig företagsförsäkring.

Utvecklingen av försäkring mot sjuklönekostnader i Halland

I samband med införandet av sjuklöneperiod om fjorton dagar den 1 januari 1992 och det närmaste halvåret därefter sålde försäkringskassan sina flesta försäkringar. Försäljningsinsatsen utgjordes främst av den generella information som lämnades till företag med anledning av införandet av sjuklön samt viss riktad information till mindre företag. Någon intensivare marknadsföring av försäkringen för små företag med exempelvis telefonkontakter och kundbesök gjordes inte. Begreppet "kund" var 1992 dessutom inte något vedertaget begrepp inom försäkringskassevärlden och "att sälja" var heller inte något man direkt bejakade inom organisationen. Försäljningsinsatserna var således i flertalet fall engångsinsatser i form av skriftlig information. Endast ett fåtal försäkringskassor har genomfört särskilda informationskampanjer i syfte att väcka de mindre företagens intresse för sjuklönekostnadsförsäkringen. Under åren 1993–1996 informerades i Hallands län regelmässigt endast nystartade företag om försäkringen och då enbart skriftligt.

Antalet pågående försäkringar i Hallands län var som störst under andra halvåret 1992. Lagen om sjuklön hade då nyligen införts och små företag tecknade försäkring för att minimera sina eventuella nya kostnader. Efter bara ett år med sjuklön vände antalet försäkringstagare nedåt. Denna utveckling har fortsatt och antalet försäkringstagare har mer än halverats fram till december 1996.

Pågående och avslutade försäkringar vid kassans kontor i Halmstad

Genomgång av avslutade respektive pågående försäkringar vid det största kontoret i länet – Halmstadskontoret – visar följande.

Avslutade försäkringar

Avslutade försäkringar är antingen sådana där försäkringstagaren själv sagt upp sin försäkring eller inte betalt premien i tid och försäkringen har därför upphört. Totalt rör det sig om 55 försäkringar som avslutats under åren 1992–1996. 36 procent av företagen som upphört med försäkringen är/var i byggbranschen, resterande var företag i verkstadsindustri, detaljhandel, transport och jordbruk. Många av företagen hade inte behövt utnyttja försäkringen särkilt frekvent och det var ofta anledningen till att man sade upp sin försäkring. Något företag hade övergått till privat försäkringsbolag.

Pågående försäkringar

Bland de pågående försäkringarna (40 st) är 70 procent tecknade av företag med en sammanlagd lönekostnad som understiger 500 000 kronor. Inget företag med lönekostnad över 3 miljoner återfinns bland försäkringstagarna. Däremellan avtar antalet företag med försäkring i takt med fallande lönekostnad. Drygt 20 procent av företagen med försäkring är i byggbranschen, därefter är det främst konsultföretag och detaljhandelsföretag som är försäkrade. Sjuklönekostnader som ersatts av försäkringen hänför sig främst till företag i byggbranschen och detaljhandel.

Anslutning till företagshälsovård

Anslutning till företagshälsovård är inte särskilt frekvent, varken bland företag som avslutat sin försäkring eller bland de företag som är aktuella försäkringstagare.

I fråga om anslutning av småföretag till företagshälsovård mer generellt i Halmstad kommun varierar detta kraftigt beroende på bland annat bransch. Till exempel är många byggföretag och lantbruk anslutna till företagshälsovård ("Bygghälsor" och "Lantbrukshälsor"). Andra småföretag som har relativt hög anslutningsfrekvens är sådana självständiga enheter/företag som ingår i större bolag/organisationer till exempel bankkontor, apotek, affärer och fackföreningsavdelningar. Bland företagshälsovårdcentraler som inte samlar företag från en viss bransch är förekomsten av småföretag lägre. Småföretag med mindre än 10 anställda utgör mellan 5–10 procent av anslutna företag hos dessa hälsovårdcentraler och småföretag med mindre än 50 anställda utgör mellan 20–40 procent.

Kassans förstärkta information

Med hänsyn till försäkringens utveckling under de senaste åren, med ett stadigt sjunkande antal pågående försäkringar, samt att sjuklöneperioden den 1 januari 1997 förlängdes med dubbelt dagantal beslöt Hallands läns allmänna försäkringskassa att förstärka informationen om och marknadsförandet av försäkringen under vintern och våren 1997 på lokalkontoret i Halmstad. På övriga kontor gjordes ingen annan satsning än den normala, det vill säga information om försäkringen till alla nystartade företag.

Satsningen utgjordes av följande:

- Utskick av 200 informationsblad till småföretag med säte i Halmstad kommun med 1–9 anställda. Informationsbladen innehöll en generell information om försäkringen, sjuklöneperiod samt exempel på sjuklönekostnader, försäkringsavgift samt försäkringsersättning för ett företag i storleken två anställda.

- För en fjärdedel av adressaterna följdes den skriftliga informationen upp med personlig telefonkontakt av tjänsteman på kassan inom fjorton dagar. Övriga företag uppmanades att kontakta kassan om de var intresserade av försäkringen.

Trots den förlängda sjuklöneperioden tecknades ingen ny försäkring med anledning av kassans utökade satsning på information om försäkringen. Den främsta anledningen var företagens uppfattning om att såväl försäkringspremie som självrisk var för hög, speciellt med tanke på den relativt låga sjukfrånvaro som dessa företag faktiskt hade.

2 Befintliga privata försäkringar

I utredarens uppdrag ingår att kartlägga de olika privata försäkringsalternativ som erbjuds arbetsgivarna i fråga om sjuklönekostnader. Försäkringarna erbjuds oftast som ett komplement till andra försäkringar som företagen tecknar för sin verksamhet. Vissa försäkringsbolag har valt att inte ha sjuklönekostnadsförsäkring i sitt produktsortiment. Utredaren har ansett att det inte är möjligt att inom angiven tidsram för utredningsarbetet kartlägga samtliga försäkringslösningar som kan finnas på marknaden. Det torde dock vara tillräckligt att kartlägga de försäkringslösningar som erbjuds av de största försäkringsbolagen då sjuklönekostnadsförsäkringar inte ens hos dessa bolag är någon större produkt. De försäkringar som utredaren har studerat erbjuds av Trygg Hansa, Skandia, Länsförsäkringsbolagen och Wasa. I det följande ges en översiktlig beskrivning av dessa bolags sjuklönekostnadsförsäkringar utan angivande av vilket av bolagen som erbjuder viss försäkringslösning. Beskrivningen bygger till övervägande del på försäkringsbolagens skriftliga produktinformation. Den bärande tanken bakom samtliga försäkringar som ingått i studien är att erbjuda arbetsgivarna skydd mot oväntat höga sjuklönekostnader. Försäkringarna gäller således för arbetsgivaren i dennes egenskap av betalningsansvarig för sjuklön.

Premien baserar sig hos alla försäkringsbolag på arbetsgivarens årslönekostnad. I årslönekostnaden ingår inte sociala avgifter vid premieberäkningen. Premien kan i övrigt vara beroende av självriskens storlek och arbetsgivarens verksamhet. Ett bolag har valt att beräkna premien på lönesumman året innan försäkring tecknas och indexerar lönesumman inför varje nytt försäkringsår. Ett annat bolag har valt att bestämma en preliminär premie vid försäk-

ringsårets början och beräknar vid försäkringsårets slut en definitiv premie. Det förekommer även att premien utgör viss procentandel av lönesumman samt ett fast belopp som varierar beroende på årslönekostnaden.

Försäkringarna tecknas för ett år varefter skadereglering sker. Ett försäkringsbolag reglerar dock skador efter varje skadeanmälan som arbetsgivaren gör. Hos några försäkringsbolag är det inte möjligt att teckna sjuklönekostnadsförsäkring om arbetsgivaren har färre än tre arbetstagare anställda. Arbetsgivaren får ersättning för sjuklönekostnader som överstiger självrisken. Ersättning utges även för arbetsgivaravgifter som har samband med utbetald sjuklön. Sjuklönekostnad som hänför sig till arbetstagare som omfattas av så kallat särskilt högriskskydd omfattas inte av de privata försäkringarna. Det särskilda högriskskyddet innebär att arbetstagaren efter särskilt beslut av försäkringskassan har rätt till sjuklön även för karensdag i sjukperioden. Enligt sjuklönelagen har arbetsgivaren rätt till kompensation för denna kostnad från den allmänna sjukförsäkringen.

De privata försäkringarna som ingår i studien är beloppslösa utom hos ett bolag som anger att det är möjligt att bestämma en övre gräns för försäkringsbeloppet. Att en försäkring är beloppslös innebär att det inte finns någon övre gräns för ersättning. Ett annat försäkringsbolag anger att försäkringen är beloppslös men att en viss begränsning ändock finns i och med att högsta ersättningsgrundande lön är 7,5 basbelopp. Rätten till ersättning görs av en del försäkringsbolag beroende av att arbetsgivaren redovisar de uppgifter som arbetsgivaren enligt 12 § sjuklönelagen är skyldig att lämna till försäkringskassan eller Riksförsäkringsverket.

Självrisken beräknas hos de flesta försäkringsbolag som procentandel av årslönesumman. Ett bolag beräknar självrisk genom att förhållandet mellan antalet sjuklönedagar och antalet årsarbetsdagar för vart och ett av de senaste tre åren före försäkringstiden beräknas. Det lägsta av de beräknade värdena multipliceras med försäkringstidens lönekostnad inklusive socialavgift, allmän löneavgift och särskild löneskatt varvid belopp för självrisk erhålles. Dock utgör självrisken hos det försäkringsbolaget alltid

ett visst lägsta krontalsbelopp. Liknande beräkningsmodeller tillämpas av andra försäkringsbolag. Ett försäkringsbolag ger försäkringstagaren möjlighet att välja mellan hög eller låg självrisk. Ett annat bolag har konstruerat självrisken på samma sätt som försäkringskasseförsäkringen vilket innebär att arbetsgivaren själv alltid måste bekosta sjuklönen för ett visst antal dagar i varje sjukperiod. Även hos detta bolag kan arbetsgivaren välja mellan hög eller låg självrisk vilket innebär sju eller fjorton dagars eget kostnadsansvar.

3 Försäkring mot sjuklönekostnader

Som tidigare framgått utgör nuvarande försäkring hos försäkringskassan inte en varaktig lösning av de mindre företagens problem med sjuklönekostnader. Försäkringen har dessutom tenderat att bli ett skydd för högriskföretag för vilka premierna måste sättas så högt att försäkringen därmed upplevs som alltför kostsam av låg- och medelriskföretag. Det önskvärda vore att en större grupp heterogena arbetsgivare ansluter sig till försäkringen för att möjliggöra riskspridning, vilket i sin tur kan medföra en lägre premienivå. Ett sätt att uppnå detta är att i likhet med trafikförsäkringen lagstifta om privat obligatorisk försäkring mot sjuklönekostnader. Ett sådant förslag torde dock lätt uppfattas som ett främmande inslag i rättsordningen. Dylika lösningar torde vara förbehållna förhållanden som kan medföra sådan fara för person och egendom att statsmakten finner skäl att ge drabbad extra starkt ersättningsskydd. Med hänsyn till vad en försäkring i detta sammanhang tar sikte på, nämligen arbetsgivarnas kostnader för sjuklön, faller det sig mer naturligt att lösa problemet med privat frivillig försäkring. Utredaren hyser dock tvivel om att det är möjligt för försäkringsbranchen att tillskapa en för småföretag ekonomiskt acceptabel försäkring, i synnerhet som sjuklöneperioden kan förväntas bli förkortad till fjorton dagar från och med den 1 april 1998. Privat försäkring mot sjuklönekostnader utgör i dagsläget inte någon stor produkt hos försäkringsbolagen trots att det i dessa organisationer finns såväl ekonomiska som personella resurser för marknadsföring. Ett alternativ till privat försäkring kan vara att bibehålla försäkringskassans försäkring i förändrad form.

Redan innan utredningen tillsattes hade Riksförsäkringsverket konstaterat att försäkringskassans försäkring mot sjuklönekostnader inte uppfyller de krav som kan ställas på en sådan försäkring. Detta föranledde RFV att 1996 påbörja en översyn av försäkringsvillkoren med inriktningen att försäkringsformen skulle bibehållas. Översynsarbetet avbröts dock i och med att denna utredning tillsattes. Översynsarbetet tog sikte på förändring av reglerna för fastställande av premie men berörde, så långt översynsarbetet hann bedrivas, inte ordningen för självrisk. De tankegångar som fanns inom RFV redovisas kortfattat.

Utgångspunkten var att varje arbetsgivare ska erlägga premie utifrån verksamhetens sjukdomshistorik. Ingångspremien måste dock bestämmas utan beaktande av sjukdomshistoriken eftersom tillförlitliga uppgifter om denna kommer att vara tillgängliga först efter några års anslutning. Efter till exempel tre års anslutning till försäkringen utgår man från sjukdomshistoriken och beräknar kvoten mellan utbetalningar och företagets lönesumma för vart och ett av åren. Dock bör man bortse från det år kvoten är högst, eftersom sådant år inte är representativt och därför inte ska påverka avgiftsnivån. Medelvärdet av kvoten för de två år som kvoten är lägst är utgångspunkt för premien. Det framräknade värdet höjs för att täcka försäkringens administrationskostnader och kostnader för år med mycket hög sjukfrånvaro. För det fall de underliggande reglerna ändras så att arbetsgivarnas kostnader generellt minskar måste detta beaktas vid bestämmandet av premierna. Premien som fastställs ska gälla under det närmaste året och omprövas årligen. Försäkringen skall dock ha en lägsta avgift varför premien aldrig kan bli noll. Denna modell innebär att arbetsgivare med konstant hög frånvaro inte subventioneras. Arbetsgivare som uppburit höga ersättningar från försäkringen flera år i följd kommer att få betala en mycket hög avgift. Arbetsgivare som enstaka år uppburit hög ersättning kommer däremot att få kostnaden ersatt av hela försäkringskollektivet utan att premien påverkas. RFVs bedömning av modellen var att den kan medföra risk för selektering vid nyanställning.

Som ett alternativ till denna modell fanns tankegångar om en försäkring med bonus för försäkringstagare som uppvisar låg sjukfrånvaro. En sådan försäkring skulle dock innebära högre premie för försäkringstagarna.

Utredarens bedömning är att försäkringskassans försäkring genom förändringar kan förbättras men att vissa nackdelar ändå kommer att kvarstå. En nackdel sett ur samhällets synvinkel är risken för selektering vid nyanställning. En annan nackdel är att premien förmodligen inte kommer att kunna sättas så lågt att de små företagen uppfattar försäkringen som attraktiv. Trots att nuvarande försäkring under en rad år haft en premienivå på 1,5 – 1,7 procent har många företag lämnat försäkringen.

4 Kostnadsskydd inom den allmänna försäkringen

Enligt småföretagens egen uppfattning är kostnader för sjuklön en av de belastningar på verksamheten som bidrar till att företagen inte vågar nyanställa. Trots att vissa företag endast haft låga sjuklönekostnader eller inga sjuklönekostnader alls uttrycker de oro för att siuationen någon gång kommer att uppstå med de allvarliga ekonomiska följder som det då kommer att få för verksamheten. Under de tre första kvartalen 1997 har småföretagarna upplevt den förlängda sjuklöneperioden som ett hot mot verksamheten. Detta förhållande kommer dock med stor sannolikhet att ändras den 1 april 1998 då sjuklöneperioden ånyo blir fjorton dagar. Problemen är dock enligt företagens förmenande inte helt undanröjda i och med detta. Även fjortondagarsperioder kan vara en tung börda för ett litet företag vilket även konstaterades i sjukpenningkommitténs betänkande 1981 (SOU 1981:22). Erfarenheten indikerar att en stor del av företagens kostnader för sjukfrånvaro kan hänföras till sjuklöneperiodens första dagar. Ett ytterligare problem som påtalas är regeln om att ny sjukperiod som påbörjas inom fem dagar från det att tidigare sjukperiod avslutats anses som en fortsättning på den tidigare sjukperioden. Arbetstagaren behöver alltså inte drabbas av någon ny karensdag varför steget från arbete till sjukfrånvaro inte blir så stort att ta. Historiskt sett har det visat sig att borttagande av karensdagar påverkar sjukskrivningsbeteendet i fråga om de kortare sjukfallen. I vad mån den så kallade femdagarsregeln medför motsvarande effekter är emellertid inte utrett. Det faller heller inte inom ramen för föreliggande utredningsuppdrag att studera det påtalade problemet utan det är tillräckligt att konstatera att ett flertal regler

inom socialförsäkringssystemet skapar oro hos småföretagarna. Det förefaller därför angeläget att reducera denna angivna oro till en sådan storlek att småföretagen anser sig kunna leva med eventuella konsekvenser av regelsystemet.

Ett mer radikalt sätt att lösa sjuklönekostnadsproblemet för små företag, än att hänvisa till försäkringsmodeller, är att omfördela kostnaderna för sjuklön mellan de små företagen och den allmänna sjukförsäkringen. En enkel modell för detta är att undanta arbetstagare hos verksamheter av viss storlek från sjuklönelagens tillämpningsområde. Istället skall berörda arbetstagare uppbära sjukpenning från försäkringskassan. I förekommande fall skall arbetsgivaren endast betala kollektivavtalsreglerade förmåner. En dylik lösning har den nackdelen att några av de ekonomiska incitamenten för det förebyggande hälso- och arbetsmiljöarbetet bortfaller. Visserligen kvarstår andra faktorer som i normalfallet medför att arbetsgivaren vidtar de åtgärder som krävs i arbetsmiljöhänseende. Utredaren är dock av uppfattningen att en viss grad av ekonomiska incitament bör finnas kvar som komplement till de andra arbetsmiljöbefrämjande faktorerna. Trots en något högre grad av administration för företagen kan det finnas skäl att vid ett eventuellt införande av högkostnadsskydd för sjuklönekostnader välja en modell där arbetsgivaren även framdeles får bära en viss del av verksamhetens kostnader för sjuklön.

Det högkostnadsskydd som utredaren har i åtanke innebär att en arbetsgivare med få anställda alltid skulle vara tvungen att bekosta en viss andel av företagets sjuklönekostnader. I den mån sjuklönekostnadens andel av årslönekostnaden överstiger motsvarande andel för alla arbetsgivare i riket kan företaget få ersättning för den del som överstiger riksvärdet. Sjuklönekostnader under riksvärdet ska företaget bekosta. Det nationella genomsnittet för sjuklönekostnader ska fastställas av RFV årligen genom att utbetald sjuklön ställs i relation till utbetald lön. På så sätt skulle det lilla företaget erhålla ett skydd mot oväntat höga sjuklönekostnader.

Om till exempel sjuklönekostnadernas andel av ett litet företagets totala årslönekostnad uppgår till 5,0 procent och det av RFV

fastställda nationella genomsnittet för sjuklönekostnader uppgår till 2,0 procent kan företaget ansöka om ersättning för sjuklönekostnaden som ligger mellan 2,0 och 5,0 procent. Om företagets årslönekostnad är 700 000 kronor och sjuklönekostnad uppgår till 35 000 kronor kan ersättning för sjuklön utges med 21 000 kronor. I exemplet är inte arbetsgivaravgifterna beaktade.

Den överskjutande delen av sjuklönekostnaden kan arbetsgivaren få ersättning för genom att en gång per år ansöka om detta hos försäkringskassan. Ersättning skall endast utbetalas för sådan sjuklön som arbetsgivaren enligt lag är skyldig att utge. Om särskilda skäl föreligger ska försäkringskassan kunna besluta om att ersättning för sjuklön ska betalas före verksamhetsårets utgång. Ett sådant särskilt skäl skulle kunna vara att sjuklönekostnaderna uppgått till så högt belopp att företaget inte kommer att bestå fram till den ordinarie tidpunkten för utbetalning av ersättning. Har ersättning betalats i förskott måste slutlig reglering ske då årets totala utfall föreligger.

Det torde krävas att ansökan innehåller uppgift om företagets registreringsnummer, årslönekostnad och den sjuklön som blivit utbetald aktuellt år. Därutöver krävs att företaget lämnar uppgift om vilka anställda som varit sjukfrånvarande och under vilken period frånvaron infallit. Arbetsgivarna är redan enligt nu gällande lag skyldiga att rapportera sjukfall till försäkringskassan. Vid införande av högkostnadsskydd är det nödvändigt att försäkringskassorna har tillgång till uppgift om sjukfrånvaro på individnivå för att möjliggöra kontroll av att kostnadsskyddet inte missbrukas. Flertalet av de uppgifter som erfordras kan hämtas från verksamhetens årsredovisning och bör lämpligen åtföljas av intyg från revisor.

Ansökan om ersättning förutsätter att företaget fyller i uppgifterna på blankett som tillhandahålls av försäkringskassan. Enligt nuvarande ordning har RFV det slutliga ansvaret för utformningen av försäkringskassans blanketter. Utredaren förutsätter att RFV vid blankettutformningen tar tillbörlig hänsyn till de små företagens önskemål om enkelhet och tydlighet.

Ersättning ska inte vara möjlig att erhålla för längre tid tillbaka än vad som är fallet för ersättning enligt lag (1962:381) om allmän försäkring. Detta innebär att ersättning för sjuklönekostnader som inte lyfts före utgången av andra året efter det år då beloppet har förfallit till betalning skall vara förverkad. Ersättning enligt reglerna om högkostnadsskydd för företag skall anses ha förfallit till betalning vid den tidpunkt då den anställde erhåller sjuklön. Detta innebär att sjuklönekostnader som uppstår till exempel i januari 1999 måste vara föremål för såväl ansökan om ersättning som utbetalning från försäkringskassan före utgången av år 2001. Självfallet skall ersättning från försäkringskassan inte kunna utbetalas om sjuklönelagen över huvud taget inte är tillämplig. Således är förekomsten av såväl en arbetsgivare som en arbetstagare en förutsättning för rätt till ersättning.

Beräkningen av arbetsgivarnas genomsnittliga sjuklönekostnader i hela riket bör kunna utföras av Riksförsäkringsverket som därefter årligen tillhandahåller försäkringskassorna den procentsats som ska tillämpas. Vid beräkningen kan RFV utgå från de tre närmast föregående årens genomsnittliga sjuklönekostnader under sjukperiodens första fjorton dagar. Beräkningen måste grunda sig på den inrapportering av sjukfall som staten, kommunerna och de större företagen gör. Det procentuellt beräknade riksvärdet ska justeras årligen. Om detta riksvärde skulle visa sig vara alltför högt bör man på sikt överväga att basera beräkningarna av riksvärdet på uppgifter om sjuklönekostnader hos de små företagen. En övergång till beräkning av riksvärdet baserat på uppgifter från endast små företag kommer dock att få konsekvenser för socialförsäkringsadministrationen. Det är troligt att en sådan beräkning ger ett något lägre riksvärde, vilket ger fler företag rätt till ersättning från försäkringskassan. En större tillströmning av ersättningsfall kommer att ställa krav på ytterligare resurser till administrationen.

De små företagens genomsnittliga sjukfrånvaro under sjuklöneperioden är i dagsläget inte lätt att ta fram. Vad man med bestämdhet kan säga är att sjukfrånvaron i små och stora företag skiljer på så sätt att sjukfrånvaron är lägre i de små företagen. SCB gör årligen mätningar av bland annat arbetad tid och sjukfrånvaro

och redovisar uppgifterna uppdelade på små och stora företag (se tabell 2). SCB har inte i dagsläget någon särredovisning av sjukfrånvaron de fjorton första dagarna i sjukperioden. RFVs sjuklöneaviseringsregister, det så kallade SLAV-registret, är inte helt tillförlitligt vad avser de små företagen, trots lagstadgad skyldighet att lämna in uppgifter. Ett utvecklingsarbete mellan SCB, RFV och ASS har bland annat mot denna bakgrund inletts för att förbättra det statistiska underlaget.

En ordning som ger små företag rätt till ersättning för överskjutande sjuklönekostnader medför att försäkringskassan, på ett enkelt sätt, får information om vilka verksamheter som drabbats av högre sjukfrånvaro än genomsnittet. Det anses idag att det är svårt för försäkringskassan att få kontakt med de små arbetsgivarna. Problemet kan till viss del förklaras med att försäkringskassorna idag i hög grad riktar sin verksamhet mot större arbetsgivare samt enskilda försäkrade, vilket i det senare fallet innebär kontakt med arbetstagarna oavsett arbetsplats.

Försäkringskassan ges med föreslagen ordning bättre förutsättningar att aktivt stödja arbetsplatser där det finns hälsoproblem. Ansökan om ersättning för sjuklönekostnader kan fungera som en signal till försäkringskassan att kontakta berörd arbetsgivare och ta initiativ till en dialog om de problem som finns och vilka åtgärder som kan vara befogade. En sådan dialog förväntade sig lagstiftaren skulle uppstå i och med införandet av den nuvarande försäkringen för små företag. Man kan nu konstatera att förväntningarna på vad en frivillig försäkring skulle åstadkomma inte hade någon motsvarighet i företagens och socialförsäkringsadministrationens vardag. Sannolikheten för att den önskade dialogen ska komma till stånd torde vara väsentlig högre om de små företagens sjuklönekostnadsproblem löses med ett högkostnadsskydd inom den allmänna försäkringen. Samarbetet mellan försäkringskassorna och arbetsgivarna torde förbättras ytterligare om försäkringskassorna ges möjlighet att inom sin verksamhet ha en bestämd kontaktperson för varje arbetsgivare i försäkringskassans upptagningsområde. Detta skulle kunna bidra till att skapa ett förtroendefullt förhållande mellan företagen och försäkringskassorna.

En ordning för kostnadsskydd för sjuklönekostnader finns även i Tyskland där företag med högst 20 anställda har möjlighet att återförsäkra sig hos sjukkassan mot avgift. Även i Tyskland är situationen den att få företag har tecknat försäkringen. Det har visat sig att gränsdragning mellan små och stora företag genom angivande av visst antal anställda kan ge tröskeleffekter på så sätt att små företag som saknar större potential för expansion stundom tvekar att anställa den 21:e arbetstagaren. En sådan tröskeleffekt unviks i viss mån genom att dra gränsen mellan små och stora arbetsgivare på så sätt att en viss högsta årslönesumma bestäms som villkor för rätt till ersättning från försäkringskassan.

Tröskeleffekten kan minimeras genom differentiering av den ersättning som kan erhållas från försäkringskassan och koppling av ersättningens storlek till storleken på verksamheten mätt i årslönekostnad. Således skulle till exempel en arbetsgivare med en årslönekostnad om högst 100 basbelopp få sina överskjutande sjuklönekostnader ersatta fullt ut. En arbetsgivare vars årslönekostnad överstiger 100 basbelopp men inte 130 basbelopp skulle få sin överskjutande sjuklönekostnad ersatt till 75 procent. Slutligen skulle en arbetsgivare vars årslönekostnad överstiger 130 basbelopp men inte 160 basbelopp få den överskjutande sjuklönekostnaden ersatt till hälften.

5 Utredningens förslag

För små företag är risken för produktionsstörningar till följd av sjuklöneperioden vanligtvis större än för stora företag bland annat beroende på att små företag saknar den flexibilitet som större företag vanligtvis har. Verksamheten kan till följd av längre sjukfrånvaro generellt sett belastas av kostnader för ersättare, ökat övertidsuttag, produktionsbortfall, leveransförseningar och intäktsbortfall. Sjukfrånvaron är en stor olägenhet för arbetsgivarna eftersom den påverkar verksamhetens kvalité, utveckling och överlevnadsmöjligheter. Detta gäller inte minst underleverantörsföretag vars produktsortiment ofta kan vara begränsat till ett fåtal produkter och leveranssäkerheten visavi beställaren är strängt reglerad.

Konsekvenserna av den förlängda sjuklöneperioden för små företag är efter bara nio månader inte så framträdande, i vart fall inte för de företag som ingår i de undersökningar som utredaren har tagit del av. Enligt Hallandsundersökningen har mindre än en fjärdedel av företagen haft högre sjuklönekostnader medan resterande företag främst känt en betydande risk att drabbas av högre kostnader. Genomgående för alla företag är att de redovisar en osäkerhetskänsla över vad förlängningen kan medföra för deras företag i form av ökade kostnader. En allmän oro över att inte kunna planera för eller påverka dessa kostnader för företaget gör att man "håller igen".

Att ha en försäkring, oavsett om den är privat eller offentlig, som kompenserar företaget för höga sjuklönekostnader upplever flertalet företag inte som ett alternativ eftersom försäkringarna är relativt dyra och därför en för stor faktisk kostnad för företaget. Åtgärder för att påverka eventuell sjukfrånvaro har de flesta av

företagen inte bedömt möjliga eller nödvändiga. Endast enstaka företag är anslutna till företagshälsovård. Flertalet av företagen anser sig inte ha behov av en särskild försäkring. Det finns dock ett visst intresse för någon sorts försäkring men i en annan form än de nuvarande. Framförallt skulle företagen föredra en försäkring med bestämt självriskbelopp. Flera av företagen säger sig vilja ha någon form av bonus, men enligt något av företagen är risken med bonus, sett i ett längre perspektiv, att den äldre arbetskraften kommer att slås ut från arbetsmarknaden.

I de undersökningar som SAF och Företagarnas Riksorganisation genomfört har framkommit att företagen succesivt under 1990-talet har fått en mer restriktiv inställning till att nyanställa personal. Företagen har blivit mer intresserade av att köpa tjänster än att anställa egen personal. När företagen ändå anställer tillmäts den arbetssökandes hälsotillstånd större betydelse än tidigare. Vid sjukfall inom företaget åtar sig ägaren som regel mer arbete istället för att anlita vikarier.

Enligt den uppfattning som bibringats utredaren vid samtal med bland annat företrädare för försäkringskassorna är endast en mindre del av den kortare sjukfrånvaron arbetsrelaterad. De vanligast förekommande orsakerna beror på andra faktorer vilka i de flesta fall inte är påverkbara av arbetsgivaren. Några sådana är infektioner och trafik- och fritidsskador. Det är mot den bakgrunden rimligt att samhället i sin helhet bör bidra till att lindra konsekvenserna av sjuklönereglerna för de mindre företagen. Sett i detta perspektiv är det utredarens uppfattning att ett framtida skydd mot olägenheter till följd av sjuklöneperioden ska vara utformat så att ett reellt skydd mot höga sjuklönekostnader erhålles så att arbetsgivarna därmed blir mer benägna att nyanställa och utveckla sina verksamheter. Att ett sådant skydd behövs även vid en arbetsgivarperiod om fjorton dagar är tidigare konstaterat. Ett kostnadsskydd får dock inte medföra att företagens motivation i fråga om att skapa goda arbetsmiljöer minskar. De små företagen bör därför inte helt befrias från kostnader för sjuklön, i synnerhet inte som de anställda måste bekosta en del av sjukfrånvaron genom systemet med karensdagar.

I Sverige finns en god tradition för samverkan i företagen rörande det förebyggande arbetsmiljöarbetet. I företag med mer än fem anställda ska enligt gällande lagstiftning finnas ett skyddsombud och därmed en samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i arbetsmiljöfrågor. I många fall sker denna samverkan dels lokalt i företaget, dels mellan arbetsgivaren och det regionala skyddsombud som den fackliga organisationen kan utse. Förutsättningarna för arbetsmiljöarbetet regleras i arbetsmiljölagen och de författningar som Arbetarskyddsstyrelsen utfärdar. I Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling 1996:6 Internkontroll av arbetsmiljön förutsätts att arbetsgivaren ska bedriva ett förebyggande arbetsmiljöarbete byggt på kungörelsen. Tillsynen av arbetsmiljön åligger Yrkesinspektionen. Internkontrollen utgör idag det nav runt vilket arbetsmarknadens parter utvecklar sitt arbetsmiljöarbete. Erfarenheterna visar emellertid att tillämpningen av internkontrollen inte kommit så långt i de små företagen, trots gällande lagstiftning. Inte sällan framhåller småföretagarna att de anser att lagstiftningen mer är anpassad efter de stora företagens förutsättningar än det lilla företagets. Föreskrifterna rörande internkontrollen har bland annat mot denna bakgrund förenklats och förtydligats för att bättre passa de små företagens arbetssätt. Väsentligt för en småföretagare är att alltid ha "flyt i produktionen" då detta utgör grunden för personalens trivsel och arbetsglädje, vilket enligt småföretagarna är deras främsta motiv till arbetsmiljöinsatser.

Utredaren har övervägt möjligheten att ställa villkor för rätt till ersättning för sjuklönekostnader. Det är självfallet så att utbetalning av ersättning under en lång rad av år till ett företag där det uppenbart finns samband mellan arbetsmiljö och ohälsa skulle strida mot det allmänna rättsmedvetandet. Visserligen skulle uppsättande av villkor för företagets rätt till ersättning från försäkringskassan i ett sådant fall kunna påskynda arbetsgivarens insatser för en bättre arbetsmiljö. Det framstår dock som mindre lämpligt med en generell ordning där försäkringskassan kan vägra utbetalning av ersättning med hänvisning till dålig arbetsmiljö hos

företaget, i synnerhet som den kortare sjukfrånvaron ofta har andra orsaker än arbetet.

Tillsynsansvaret för brister i arbetsmiljön åligger idag Yrkesinspektionen och det finns inget som hindrar att försäkringskassan påtalar arbetsmiljöbrister för inspektionen. Utvecklingen går dessutom mot en ökad reglerad samverkan mellan olika myndigheter. För Arbetarskyddsverkets del finns samverkan med myndigheter inom socialförsäkringsadministrationen angivet som ett verksamhetsmål i regleringsbrev för 1997. Arbetarskyddsstyrelsen skall i sin årsredovisning redovisa denna samverkan och hur arbetet utvecklas. I de flesta län finns överenskommelser mellan försäkringskassan och Yrkesinspektionen i syfte att effektivisera samarbetet. Det bör inom ramen för detta samarbete vara möjligt att hantera problemet med enskilda företag som i hög grad åtsidosätter arbetsmiljön. Utredaren förutsätter att Yrkesinspektionen har både de resurser och redskap som krävs för att fullgöra sina skyldigheter och upprätthålla en god tillsyn. Utredaren utgår från att samarbetet mellan Yrkesinspektionen och försäkringskassorna på sikt kan medföra att försäkringskassorna, i den dialog som det är önskvärt att de för med företagen, ska kunna erbjuda stöd och råd av hög kvalité i fråga om förebyggande arbetsmiljöarbete, vilket bland annat kan leda till att kunskaper om värdet av fungerade internkontroll ökar hos de mindre företagen.

Det synsätt som innebär att en viss del av små företags sjuklönekostnader bör bäras av samhället i dess helhet, anser utredaren på intet sätt står i strid med det arbete som läggs ned på att stimulera företagen och de anställda till att gemensamt utveckla hur man ur arbetsmiljösynpunkt kan förebygga arbetsrelaterad ohälsa. Det är fastlagt att arbetsplatsen erbjuder möjligheter att nå ut till grupper och individer med kunskaper om hur man befrämjar god hälsa och förebygger skador och sjukdomar. Även faktorer som endast till viss del kan hänföras till arbetsplatsen, vilka är direkta eller bidragande faktorer till sjukdomsförloppen – till exempel rökning, missbruk, kost och motion – uppmärksammas alltmer i det förebyggande arbetet på arbetsplatserna. Genom att införa en rätt till ersättning för en viss del av sjuklönekostnaderna kan det

synas som att det ekonomiska incitamentet för förebyggande arbetsmiljöarbete bortfaller. Incitamentet finns dock kvar. Arbetsgivaren kommer fortfarande att bära en del av sjuklönekostnaderna och precis som tidigare kommer olägenheter i form av produktionsbortfall, leveransförseningar och intäktsbortfall att kvarstå som incitament för att förebygga ohälsa på arbetsplatsen.

Trots att arbetsgivarna ända sedan 1992 har haft ansvar för sjuklönen de fjorton första dagarna i varje sjukperiod har frivillig privat försäkring mot sjuklönekostnader inte kommit att utgöra någon större produkt på försäkringsmarknaden. Försäkringsbolagen uppskattar att cirka 15 procent av alla företag har försäkrat sig mot sjuklönekostnader. Bland dessa företag har några valt försäkringskassans försäkring. Det finns privata sjuklönekostnadsförsäkringar som har lägre premier än försäkringskassans försäkring. Detta innebär inte alltid att de är mindre kostsamma för företagen jämfört med kostnaderna för försäkringskassans försäkring. De privata försäkringarnas konstruktion för självrisk kan i vissa fall innebära att företaget drabbas av väsentligt högre kostnad för sjukfrånvaro än vad en anslutning till försäkringskassans försäkring skulle innebära. Det torde ligga i sakens natur att ett litet företag inte är villigt att ta den ekonomiska kostnad som tecknande av försäkring innebär, oavsett om kostnaden uppträder i form av försäkringskasseförsäkringens premie och upprepade självriskperioder som inte går att förutse eller om kostnaden uppträder i form av de privata försäkringarnas förutsägbara men ändock relativt höga självrisker.

Det förefaller irrationellt att tillskapa en offentligt administrerad försäkring om tanken är att de små företagen ska åtnjuta ett tämligen långtgående skydd mot sjuklönekostnader. I sådant fall är ett högkostnadsskydd inom den allmänna försäkringen att föredra. Ett långt gående skydd mot sjuklönekostnader kan idag anses motiverat mot bakgrund av den rådande arbetslösheten och den ökade risk för selektering vid nyanställning som finns i en sådan situation. Enligt vad många små företag själva uppger fästs allt större vikt vid de arbetssökandes hälsa. Ett skydd mot höga sjuklönekostnader bör ha en enkel utformning så att berörda företagare

lätt kan avgöra vilka kostnader företaget måste bära, utan att den ersättning som utbetalas blir alltför schabloniserad.

Utredaren förordar en reformering av sjuklönelagen som innebär att de små företagen kan få kompensation för den del av sjuklönekostnaden som överstiger den procentuellt beräknade genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare. Ersättning ska kunna utges till företag med en årslönesumma som inte överstiger 160 basbelopp, dock skall lägre ersättning utges till de större företagen inom gruppen småföretag. Ändringarna av sjuklönelagen bör träda i kraft den 1 april 1998 samtidigt som sjuklöneperioden återgår till att omfatta de fjorton första dagarna i sjukperioden. Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna ges möjlighet för företag som är bundna av den nuvarande försäkringen att säga upp den i förtid. Uppsägning av försäkringskassans försäkring kan göras till det kvartalsskifte som följer närmast efter uppsägningen. Detta innebär att ett företag som är bundet av en försäkringsöverenskommelse den 1 april 1998 kan bli befriad från denna tidigast den 1 juli 1998.

Ett skydd mot höga sjuklönekostnader för små företag kommer enligt det underlag som utredaren inhämtat att uppgå till en kostnad understigande 300 miljoner kronor per år. Enligt direktiven till utredningen skall kostnaderna endast preciseras. Utredaren behöver inte ge förslag till finansiering. Utredaren vill i detta sammanhang understryka att sjukfrånvaron hos de mindre företagen är lägre än hos de större företagen samtidigt som de små företagen i princip bidrar till finasieringen av socialförsäkringssystemet i lika hög grad som de stora företagen. Förslaget om kostnadsskydd för små företag bygger på tanken att de små företagen ska försättas i en situation då de bär en så väl avvägd del av företagets sjuklönekostnader att de törs utveckla verksamheten och nyanställa. Finansieringen av en eventuell reformering av sjuklönelagen bör lämpligen utformas så att detta syfte inte motverkas.

Den nuvarande försäkringen mot sjuklönekostnader uppvisar hösten 1997 ett beräknat överskott om cirka 33 miljoner kronor. Det ankommer dock inte på utredaren att ange hur dessa medel ska disponeras.

Utredaren ska redovisa utredningsförslagets jämställdhets- och regionalpolitiska konsekvenser och hur förslaget kan förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren skall vidare enligt direktiv 1994:23 pröva det eventuella offentliga åtagande som kan bli resultatet av utredningsförslaget. Utgångspunkt för utredarens analys skall vara en antagen situation utan ett offentligt åtagande. I denna del vill utredaren hänvisa till vad som redan är sagt och konstatera att i dagsläget, när ett offentligt åtagande saknas, förefaller det som om de små företagen förhåller sig avvaktande till nyanställning och att hälsan hos de arbetssökande tillmäts större vikt än tidigare. Avsaknaden av ett offentligt åtagande i fråga om sjuklönekostnader är dock, kan man förmoda, endast en faktor bland flera som påverkar de små företagens vilja och förmåga att nyanställa. En bedömning av sjuklönekostnadsfaktorns betydelse i sammanhanget låter sig inte göras. Sett ur ett jämställdhetsperspektiv bedömer utredaren att förslaget sannolikt kommer att ha en positiv effekt eftersom kvinnor genomgående har högre sjukfrånvaro än män. Utredaren bedömer att förslaget inte får några direkta konsekvenser för brottsligheten. Dock kan förslaget indirekt få betydelse för denna fråga nämligen för det fall förslaget bidrar till minskning av arbetslösheten. En ökning av sysselsättningen torde på lång sikt bidra till att brottsligheten minskar. Införande av rätt till förmåner medför alltid en viss risk för bedrägeribrott. Denna risk torde dock inte vara så stor i fråga om ersättning för överskjutande sjuklönekostnader. Rätten till ersättning förutsätter att intyg från revisor inges till försäkringskassan. Dessutom ställs krav på individrelaterade uppgifter om sjukfrånvaro, vilket ger försäkringskassan möjlighet att kontrollera att berört företag har rätt till den ersättning som företaget begär.

Kommittédirektiv

Arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar vid rehabilitering samt utformningen av försäkringen mot kostnader för sjuklön

Dir. 1997:90

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar vid rehabilitering. Utredaren skall bl.a. föreslå vid vilken tidpunkt arbetsgivarens ansvar skall inträda och hur långt ansvaret skall sträcka sig. Utredaren skall vidare belysa arbetsgivares olika förutsättningar att fullgöra ett rehabiliteringsansvar, bl.a. små och stora arbetsgivares skilda förutsättningar. Förslagen skall även omfatta överväganden om sanktionsmöjligheter mot en arbetsgivare som inte uppfyller sitt rehabiliteringsansvar. Slutligen skall det utredas hur gränsen skall dras mellan det rehabiliteringsansvar som åligger arbetsgivaren och det som ankommer på i första hand försäkringskassan men även övriga berörda aktörer.

Utredaren skall undersöka huruvida den nuvarande försäkringen mot sjuklönekostnader motsvarar arbetsgivarnas behov av och intresse för denna försäkring. Vidare skall möjliga alternativ

till den nuvarande försäkringen presenteras. Dessutom skall en kartläggning av privata försäkringsalternativ genomföras.

Bakgrund

Arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar

Rehabilitering, inklusive arbetsanpassning, är ingen tydlig verksamhet utan bedrivs i någon form av olika aktörer inom ramen för olika myndigheters ansvarsområden; socialtjänsten, arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsinstitutet, försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Vanligtvis behöver en person olika former av rehabilitering. Olika slag av rehabiliterande insatser flyter därför ofta in i varandra och alla delar måste fungera och samspela för ett lyckat resultat.

Den allmänna sjukförsäkringen har bl.a. det viktiga syftet att bidra till att få till stånd tidiga, aktiva och samordnade rehabiliteringsåtgärder. Ett annat syfte är att bidra till att arbetsgivare bidriver ett effektivt förebyggande arbetsmiljöarbete. Arbetsplatserna är därmed en viktig utgångspunkt för sjukförsäkringens verksamhet. Arbetsgivarnas roll och ansvar har betydelse för hur försäkringens syfte kan nås.

Sedan början av 1990-talet har många förändringar genomförts inom rehabiliteringsområdet. Den s.k. rehabiliteringsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1992, innebär bl.a. att arbetsgivaren har fått förstahandsansvaret för att uppmärksamma och utreda behov av arbetslivsinriktad rehabilitering hos de anställda, att se till att åtgärderna kommer till stånd och finansiera dem. Ansvaret för finansiering begränsas dock till åtgärder som kan vidtas inom eller i anslutning till den egna verksamheten eller för att den anställde skall kunna vara kvar inom verksamheten. Vad som är rimligt att kräva av arbetsgivaren i fråga om åtgärder får avgöras efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet där såväl den anställdes som arbetsgivarnas förutsättningar

vägs in. Försäkringskassan har bl.a. fått ansvar för att samordna den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Viktiga inslag i rehabiliteringsreformen var att öka arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och rehabiliteringsinsatser och att ge försäkringskassorna en tydligare och mer offensiv roll vid samverkan med arbetsgivare och andra aktörer för att finna möjligheter för individen att återgå i arbete. Reformen syftade till att arbetslinjen skulle tillämpas också inom socialförsäkringen så att aktiva arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser skulle kunna ersätta passiv sjukskrivning. Arbetsplatsen fick därmed en nyckelroll i rehabiliteringsarbetet.

Oklar fördelning av rehabiliteringsansvaret

Enligt den kritik som har framförts från flera olika håll på senare tid har rehabiliteringsreformens intentioner fått alltför litet genomslag. Trots att rehabiliteringsarbetet länge inriktats mot att få till stånd rehabiliteringsinsatser så tidigt som möjligt, har detta inte skett i praktiken. En bidragande orsak till detta är att arbetsgivaransvaret inte är tillräckligt preciserat. Vidare är ansvarsfördelningen mellan arbetsgivare och försäkringskassa oklar, inte minst i fråga om kostnaderna. Det finns inte någon klar gräns för när en arbetsgivare skall anses ha fullgjort sina skyldigheter. Det har ansetts att så skett när arbetsgivarens resurser bedöms vara uttömda, dvs. när arbetsgivaren inte kan vidta ytterligare åtgärder. Arbetsgivaransvaret, såsom det är formulerat, rymmer således olika tolkningsmöjligheter och tolkas i praktiken också olika.

Den oklara ansvarsfördelningen vållar problem och intressekonflikter i fråga om hur långt arbetsgivaransvaret skall sträcka sig och vilka resurser som arbetsgivaren rimligen skall ställa till förfogande. Det kan heller inte uteslutas att ett oklart ansvar kan motverka att rehabiliteringsinsatserna kommer till stånd i ett tidigt skede.

Olika förutsättningar för stora och små företag

Ett annat problem som har uppmärksammats är att arbetsgivare har skilda förutsättningar att uppfylla ett rehabiliteringsansvar. Gruppen arbetsgivare är stor och heterogen samt verkar under olika förhållanden. I diskussioner som rör samhällets stöd till eller krav på arbetsgivare poängteras ofta stora och små företags olika behov och förutsättningar att t.ex. uppfylla rehabiliteringsansvaret. De små företagen har i allmänhet sämre förutsättningar, t.ex. när det gäller att bekosta åtgärder på arbetsplatsen, kompetenser att göra rehabiliteringsutredningar, kunskaper om sina skyldigheter i olika avseenden, möjligheter att göra omplaceringar och personalekonomiska kunskaper.

Ett förtydligande av arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar är en förutsättning för en tidig, aktiv och samordnad rehabilitering även i fortsättningen.

Försäkring mot kostnader för sjuklön

Lagen (1991:1047) om sjuklön infördes den 1 januari 1992. Syftet med reglerna var att öka arbetsgivarens ansvar för de anställdas arbetsmiljö och hälsa och att tillförsäkra de anställda en mer rättvis kompensation för inkomstförluster till följd av sjukdom. Dessutom skapades ett mer effektivt sätt att administrera den korta sjukfrånvaron.

De uppföljningar som gjorts tyder på att införandet av sjuklöneperioden har inneburit stora fördelar för såväl den enskilde och arbetsgivaren som försäkringskassan. Emellertid verkar inte arbetsgivarens ansvar för det förebyggande arbetsmiljöarbetet och rehabiliteringen ha förstärkts på det sätt som var avsett. Riksdagen har, bl.a. i syfte att stärka detta ansvar, beslutat om en förlängning av sjuklöneperioden från 14 till 28 dagar (prop. 1995/96:209, bet. 1996/97:SfU4, rskr. 1996/97:22).

I samband med införandet av sjuklöneperioden infördes också en försäkring mot kostnader för sjuklön som är avsedd för företag med få anställda. För närvarande kan företag som har en beräknad lönekostnad (exklusive socialavgifter, allmän löneavgift och

särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster) som inte överstiger 130 basbelopp per år, dvs. ca 4,7 miljoner kronor, försäkra sig hos försäkringskassan mot kostnader för sjuklön. Bestämmelserna finns i 17 § lagen om sjuklön. Försäkringsvillkoren framgår av förordningen (1991:1395) om försäkring mot kostnader för sjuklön enligt 17 § lagen om sjuklön.

Problem med den nuvarande försäkringen

Avgiften för försäkringen utgörs av en viss procentandel av arbetsgivarens beräknade sammanlagda lönekostnader. Under perioden 1992 — 1996 har avgiften varierat mellan 1,5 och 1,7 procent. Avgiften för år 1997 är 2,5 procent. Avgiften skall beräknas så att den sammantaget täcker de utgifter försäkringen får och försäkringens administrationskostnader.

Antalet företag som tecknat försäkringen har minskat från ca 13 300 i juni 1992 till ca 8 400 i juni 1996. I juni 1997 hade antalet minskat ytterligare till 7 465 anslutna företag. Den genomsnittliga lönesumman för de försäkrade arbetsgivarna har under perioden juni 1992 till juni 1996 sjunkit från ca 530 000 kr till ca 450 000 kr, dvs. det är de mindre företagen som tecknar försäkringen. Uppgift om den genomsnittliga lönesumman för juni 1997 kan ännu inte erhållas men det kan antas att den sjunkande trenden håller i sig.

Avgiften för försäkringen är lika stor för alla företag oavsett vilken nivå sjukfrånvaron normalt ligger på. Försäkringens nuvarande omfattning tyder på att det främst är företag som har en förhållandevis hög sjukfrånvaro som bedömer sig ha behov av försäkringen och avgiften måste således sättas tämligen högt. Det är möjligt att många företag i dag anser att avgiften är alltför hög.

Om trenden fortsätter och antalet anslutna företag kontinuerligt minskar kommer troligtvis endast de företag som har en mycket hög frånvaro att teckna försäkringen. Avgiften måste då successivt höjas vilket kan medföra att än fler företag lämnar försäkringen. En sådan utveckling riskerar att leda till att underlaget slutligen är för litet för att det skall vara möjligt att fortsätta att erbjuda försäkringen.

En översyn av försäkringen mot kostnader för sjuklön i syfte att förbättra den är därför påkallad. Konsekvenserna av den förlängda sjuklöneperioden för framför allt de mindre företagen bör också bedömas i detta sammanhang.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar vid rehabilitering. Utredaren skall därvid bl.a. föreslå när arbetsgivarens ansvar skall inträda och hur långt det skall sträcka sig. Det gäller såväl tidsmässigt som i fråga om åtgärdernas art, inriktning och kostnader. Utredaren skall belysa arbetsgivares förutsättningar att fullgöra ett rehabiliteringsansvar, bl.a. små och stora arbetsgivares skilda förutsättningar. Utredaren skall även överväga frågan om sanktionsmöjligheter mot en arbetsgivare som inte uppfyller sitt rehabiliteringsansvar. Slutligen skall utredas hur gränsen skall dras mellan det rehabiliteringsansvar som åligger arbetsgivaren och det som ankommer på i första hand försäkringskassan men även övriga berörda aktörer.

Utredaren skall utgå från dels en inriktning på tidig, aktiv och samordnad rehabilitering, dels att den enskilde är försäkrad i det tillstånd som han eller hon befinner sig i.

Utredaren skall vidare undersöka huruvida den nuvarande försäkringen mot sjuklönekostnader motsvarar arbetsgivarens behov av och intresse för denna försäkring. Vidare skall alternativ till den nuvarande försäkringen presenteras. Konsekvenserna av den förlängda sjuklöneperioden för framför allt de mindre företagen bör också bedömas i detta sammanhang. Dessutom skall en kartläggning av privata försäkringsalternativ genomföras.

Förslagen skall innehålla sådana åtgärder som anses motiverade. Kostnaderna för dessa åtgärder skall preciseras. Om utredaren finner att nuvarande lagstiftning behöver ändras eller kompletteras skall utredaren lämna sådana förslag.

Utredaren skall bedriva sitt arbete i samråd med Utredningen (S 1997:03) om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga,

Utredningen (dir. 1997:91) om översyn av arbetsskadeförsäkringen och Småföretagsdelegationen (N 1996:04).

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredarens förslag skall redovisas senast den 30 januari 1998. I de delar som förslagen avser försäkringen mot kostnader för sjuklön skall utredaren senast den 30 september 1997 redovisa sitt uppdrag.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst begrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125 Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
130. Effektivare statlig inköpssamordning. Fi.
131. Lag om premiepension. Fi.
132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
134. Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
135. Ledare, makt och kön. A.
136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
138. Familj, makt och jämställdhet. A.
139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
140. Fonogramersättning. Ku.
141. Boken i tiden. Ku.
142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation.[112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]
Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]
Fonogramersättning. [140]
Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21, Telefon: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20717-6
ISSN 0375-250X