



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

2003-02-20

Dnr 03-317-DIR

Yttrande över promemorian ”Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron” (Ds 2002:63)

1 Inledning

Riksbanken har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian ”Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron”. Arbetsgruppen föreslår ett delat kostnadsansvar mellan staten och de offentliga arbetsgivarna vad gäller den sjukpenning som utbetalas till anställda som är sjukskrivna. Det ökade kostnadsansvaret ska kompenseras av en sänkt arbetsgivaravgift. Tanken med arbetsgruppens förslag är att en verksamhet med relativt låg sjukfrånvaro direkt ska gynnas av förslaget då förtjänsten av lägre arbetsgivaravgifter kan bli större än de ökade sjukpenningkostnaderna. För en verksamhet med hög sjukfrånvaro innebär förslaget att det uppstår ökade kostnader till följd av omläggningen. Arbetsgruppen förutsätter att de offentliga arbetsgivarna genom rehabiliteringsåtgärder neutraliserar denna merkostnad. Arbetsgruppen föreslår även en teknik för utformningen av medfinansieringen. Förslaget förslås att träda i kraft 1 juli 2003.

Den höga sjukfrånvaron utgör inte enbart en stor påfrestning för samhälls-ekonomi i form av ökade statliga utgifter, utan den har även negativa konsekvenser för arbetsutbudet och den allmänna levnadsstandarden. Enskilda individer påverkas negativt om deras sjukskrivning medför att de ofrivilligt hamnar utanför arbetsmarknaden en längre tid. Ur Riksbankens perspektiv är de negativa konsekvenserna för produktionskapaciteten och inflationen ett bekymmer. Därför är det viktigt för Riksbanken att noga följa sjukfrånvarons utveckling och de åtgärder regeringen vidtar för att vända denna.

2 Riksbankens synpunkter

2.1 Ekonomiska motiv för arbetsgivarna

Arbetsgruppens förslag berör enbart de offentliga arbetsgivarna. De har möjlighet att övervältra de ökade kostnaderna som uppstår på löntagarna/hushållen i form av minskat löneutrymme, höjda skatter/avgifter eller genom att försämra den offentliga servicen. En annan uppenbar risk, vilken arbetsgruppen också konstaterar, är att det kan bli intressant för offentliga arbetsgivare att lägga ut verksamheter på entreprenad. I praktiken kan de vidta alla dessa åtgärder samtidigt.

Arbetsgruppens förslag kan innebära att arbetsgivarna blir mer benägna att kontrollera hälsotillståndet hos de arbetssökande. Detta kan leda till längre rekryteringstider vilket i sin tur kan medföra längre arbetslöshetsperioder och således en högre arbetslöshetsnivå. Möjligheterna på arbetsmarknaden kan också försvåras för de personer som bedöms ha en ökad risk för långa sjukskrivningar.

2.2 Ekonomiska motiv för individerna

Syftet med försäkringar är att skapa ett skydd mot skador och kostnader som den enskilde kan drabbas av utan egen förskyllan. Fördelarna med ett generellt sjukförsäkringssystem som det svenska är att det är billigt och förhindrar selektering. Nackdelarna är bl.a. att det ger svaga motiv för individen att minska risken för sjukdom. Ett sätt att hantera dessa problem är ökade självrisker och en tydligare koppling mellan finansiering och skadeutfall.

Ökade ekonomiska drivkrafter för arbetsgivarna räcker sannolikt inte för att få ner den höga sjukfrånvaron. Förändringar som också påverkar enskilda individer behövs. En höjning av ersättningsnivån i sjukförsäkringen tenderar att leda till högre sjukfrånvaro.¹ Människor anpassar sig med andra ord till regler och förändringar i dessa, men det finns även indikationer på att ett visst fusk förekommer.² Utnyttjandet av sjukförsäkringen tycks också påverkas av skillnader mellan olika försäkringssystem, exempelvis arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Det finns exempelvis ekonomiska motiv för vissa arbetslösa att sjukskriva sig då taket för den ersättningsgrundande inkomsten i sjukförsäkringen är högre än i arbetslöshetsförsäkringen.³

¹ Se exempelvis Magnus Henrekson och Mats Persson, (2001), The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System, under utgivning i *Journal of Labour Economics*, samt Per Johansson och Mårten Palme, (2002), Assessing the Effect of Public Policy on Worker Absenteeism, *Journal of Human Resources*, 37, s. 381-409.

² Se Peter Skogman Thoursie, (2002), *Reporting Sick: Are Sporting Events Contagious?* Stockholms Universitet.

³ Se Laura Larson, (2002), Sick of Being Unemployed? Interactions between Unemployment and Sickness Insurance in Sweden, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Working Paper 2002:6*.

2.3 Utgiftstaket

När utgiftstaken för åren 2005 och framåt läggs fast är det mest naturliga att ta hänsyn till att statens utgifter för sjukpenningen minskar genom förslagen. En viktig fråga är om den reform som arbetsgruppen föreslår även bör föranleda en justering av utgiftstaket för åren 2003 och 2004. När utgiftstaken för dessa år fastställdes förutsattes att statsbudgeten skulle belastas med hela den då prognostiserade utgiften för sjukpenningen. Den nu föreslagna reformen innebär att staten flyttar över en del av faktiskt uppkomna utgifter för sjukpenningen till offentliga arbetsgivare. Samtidigt minskar staten sina inkomster genom att arbetsgivaravgifterna för de offentliga arbetsgivarna sänks lika mycket. Eftersom en sådan reform minskar statens utgifter kan det anses att utgiftstaket borde sänkas i samma utsträckning som sänkningen av statens utgifter för sjukpenningen.⁴ Det mest naturliga i denna situation är dock att sänka utgiftstaket med det ursprungliga budgeterade beloppet, och inte den faktiska sänkningen av utgifterna för sjukpenningen.

3 Sammanfattning

Förklaringarna bakom ökningen i antalet sjukskrivna är många och orsaksambanden komplexa, vilket arbetsgruppen också konstaterar. Det krävs sannolikt en rad åtgärder på ett stort antal områden för att få bukt på den höga sjukfrånvaron. I promemorian konkretiseras enbart en av punkterna i regeringens 11-punktsprogram för ökad hälsa i arbetslivet. Helhetsbilden av de åtgärder som regeringen ämnar vidta på området är därför oklar.

Riksbanken menar att det inte är tillräckligt klarlagt att arbetsgruppens förslag verkligen ger upphov till starkare ekonomiska drivkrafter för de offentliga arbetsgivarna att minska sjukfrånvaron. Åtgärder för att vända den senaste tidens sjukfrånvaroutveckling är emellertid av största vikt. Ökade ekonomiska drivkrafter för arbetstagaren bör i detta sammanhang övervägas.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts avstyrker Riksbanken arbetsgruppens förslag i dess nuvarande utformning. Men om förslaget genomförs bör utgiftstaket justeras i enlighet med diskussionen ovan.

⁴ Nedsättningen av de sociala avgifterna för offentliga arbetsgivare från 32,82 till 30,33 procent där normalskatteuttaget är 32,82 procent – beräknas kosta statskassan 7 miljarder kronor. I denna mening bör nedsättningen av arbetsgivaravgiften räknas som en skatteförmån (en s.k. skatteavvikelse), vilket är ett tillkommande argument för en sänkning av utgiftstaket. Utgiftsreformer som skulle riskera att utgiftstaket överskrids kan i många fall ersättas med analoga skattesänkningar (skatteförmåner). Det kan hävdas att just denna reform inte skapar en skatteavvikelse eftersom regeringen tar bort en del av utgiftsposten för sjukförmånen och samtidigt sänker avgiften som finansierar dessa utgifter (sjukförsäkringsavgiften). Även om denna teknik har valts i detta speciella fall så finns det i praktiken inga specialdestinerade skatter och avgifter. I denna mening borde sänkningen av sjukförsäkringsavgiften betraktas som en skatteavvikelse.

■ På direktionens vägnar:

Lars Heikensten

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Lars Heikensten (ordförande), Eva Srejber (förste vice ordförande), Villy Bergström, Lars Nyberg, Kristina Persson och Irma Rosenberg.

Föredragande har varit Karine Jabet och Hovick Shahnazarian.