

Axel West Pedersen

Sykefravær: Hva koster det og hvor mange er de?

Axel West Pedersen

Sykefravær: Hva koster det og hvor mange er de?

© Forskningsstiftelsen Fafo 1996
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	9
2 Hva koster sykefraværet?	11
2.1 Utviklingen i Folketrygdens utgifter	13
2.2 Arbeidsgivernes utgifter	17
3 Fraværets fordeling blant lønnstakerne	21
Referanser	27
Vedlegg	28

Forord

Dette notatet er den andre delrapporten fra et større prosjekt om sykepenger og sykefravær som Fafos utfører på oppdrag fra LO. Notatet tar opp økonomiske og fordelingsmessige sider ved sykefraværsutviklingen.

Jeg vil takke Bjørn Willadsen og Dagfinn Lund i LOs arbeidslivsavdeling for nyttige innspill og kommentarer til tidligere utkast av dette notatet. De synspunkter som kommer til uttrykk i notatet og de feil og mangler som måtte være igjen er mitt ansvar alene. Takk også til Fafos publikasjonsavdeling for kyndig ferdigstilling av notatet.

Oslo, Desember 1996

Axel West Pedersen

Sammendrag

Notatet tar opp to forskjellige, men hver for seg sentrale aspekter ved sykelønnsordningen og sykefraværet i Norge: Hvordan har finansieringsbyrden i tilknytning til sykelønnsordningen utviklet seg over tid, og hvordan er det samlede sykefraværet fordelt blant lønnstakerne?

Utgifter og finansieringsbyrde

Sykefraværets og sykelønnsordningens kostnader kan defineres og måles på flere måter. I dette notatet følger vi vanlig praksis med å bruke de samlede utgiftene til sykelønn som mål på den økonomiske belastningen. Det kan argumenteres for at man heller burde fokusere på det faktiske produksjonstapet og de faktiske merkostnader som arbeidsgiverne eventuelt blir påført i form av utgifter til vikarer, overtid og lignende. Ideelt sett burde man videre ta hensyn til sykelønnsordningens og sykefraværets eventuelle virkninger for forbruket av andre trygdeordninger. Vi har imidlertid for liten sikker viten om slike forhold til å kunne gi en fullstendig oversikt over sykefraværets økonomiske virkninger.

Utgiftene til sykelønn og sykepenger har vist store utsving de siste årene i takt med endringer i fraværshnivået. I et historisk perspektiv er det dog ikke basis for å hevde at Folketrygdens utgifter til sykepenger utgjør en stadig økende finansiell belastning. Målt i faste kroner viste sykelønnsutgiftene en moderat økende tendens utover åttitallet og frem til 1988. I perioden fra 1991 og til og med 1994 falt utgiftene, mens det fra 1994 til 1995 har vært en ny økning. Målt i faste priser var Folketrygdens utgifter til sykepenger i 1995 bare fem prosent høyere i forhold til nivået umiddelbart etter sykelønnsordningens etablering i 1980. Til sammenligning har utgiftene til uførepensjon økt med vel 80 prosent i forhold til nivået i 1980 og utgiftene til alderspensjon har økt med mer enn 60 prosent i løpet av denne 15-års perioden. Utgiftene til uførepensjon har imidlertid stagnert på nittitallet.

Målt som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) eller som andel av de samlede lønnskostnader, er Folketrygdens utgifter til sykelønn i dag klart lavere enn de var ved inngangen til 1980-årene. I 1994 var den reelle statsfinansielle belastningen i tilknytning til Folketrygdens sykepengeutgifter på et historisk lavpunkt.

Utgiftene til sykelønn må sees i sammenheng med utgiftene til permanente trygdeordninger og særlig uførepensjon. Det er omfanget av permanent forsørgelse utenfor arbeidsmarkedet som utgjør den store utfordringen både statsfinansielt og samfunnsøkonomisk. Hvis utgiftene til uførepensjon og andre former for permanent forsørgelse utenfor arbeidsmarkedet kan bringes ned eller i hvert fall under kontroll som et ledd i arbeidslinjepolitikken, så er en moderat vekst i utgiftene til sykelønn en beskjeden pris å betale.

Folketrygdens utgifter til sykelønn utgjorde 11,4 milliarder kroner i 1995. Derimot kjenner vi ikke størrelsen på de samlede sykelønnsutbetalinger som finansieres av arbeidsgiverne i forbindelse med den nåværende 14 dagers arbeidsgiverperioden. Det har vært vanlig å anta at den delen av lønnstakerens sykefravær som ligger innenfor arbeidsgiverperioden er omtrent av samme størrelse som det fraværet som blir erstattet av Folketrygden. Man har derfor antatt at arbeidsgivernes utgifter til sykelønn er like store som Folketrygdens utgifter til sykepenger for arbeidstakere i arbeid. Det vil i tilfelle bety at arbeidsgivernes utgifter i 1995 er på 8,5 milliarder kroner, og at de samlede utgifter til sykelønn og sykepenger er i underkant av 20 milliarder kroner.

Imidlertid kan det reises spørsmål om ikke Folketrygdens andel av de totale sykelønnsutbetalinger i virkeligheten er noe større enn det bildet som fremkommer gjennom statistikken til Næringslivets

hovedorganisasjon (NHO), Administrasjonsdepartementet (AD) og Kommunenes Sentralforbund (KS). Det er grunn til å tro at den arbeidsgiverbaserte fraværstatistikken i noen grad undervurderer omfanget til de lange fraværstilfellene. Dermed vil det reelle anslaget på arbeidsgivernes utgifter til sykelønn bli lavere enn hittil antatt.

Fraværets fordeling på individer

Den eksisterende fraværstatistikken til Rikstrygdeverket (RTV) er i stor grad bygget opp omkring det enkelte fraværstilfelle. Endring i det samlede fraværsnivå kan beskrives som et resultat av antall fraværstilfeller og den gjennomsnittlige varigheten til det enkelte tilfelle. Hyppigheten av lange fraværstilfeller er hoveddrivkraften bak veksten i det samlede fraværsnivået fra 1994 - 1995.

Analysen, som Rikstrygdeverket har offentliggjort, viser at det fra 1993 har vært en betydelig økning i gjengangerhyppigheten, det vil si i andelen av sykepengemottakerne som har mer enn ett sykepengetilfelle i løpet av året. I 1995 var det vel 16 avsluttede sykepengetilfeller per 100 sysselsatte lønnsstakere, men disse tilfellene var fordelt på under 14 prosent av lønnsstakerne.

I dette notatet presenteres egne analyser av sykefraværets fordeling på individer med basis i data fra sykepengeregisteret. Det samlede antall sykepengedager viser seg å være sterkt konsentrert på et mindretall av lønnsstakerne.

I 1995 sto to prosent av lønnsstakerne for 54 prosent av det samlede antallet sykepengedager som ble erstattet av Folketrygden. Fem prosent av lønnsstakerne sto for vel 80 prosent av det samlede antallet sykepengedager. Man får det samme bildet av konsentrasjon om man ser på utbetalingene av sykepenger.

De fem prosentene av lønnsstakerne, som hadde det største fraværet i 1995, viser en sterk overrepresentasjon av kvinner (62 prosent), og de har et inntektsnivå (sykepengegrunnlag) som ligger langt under gjennomsnittet i den yrkesaktive befolkningen.

Separate analyser for menn og kvinner viser at sykefraværet er mer konsentrert blant menn enn blant kvinner. Mens det bare er elleve prosent av de mannlige lønnsstakere som mottok sykepenger i løpet av 1995, er det tilsvarende tallet for kvinnelige lønnsstakere på omkring 17 prosent. Fem prosent av de mannlige lønnsstakerne står for 90 prosent av det samlede fraværet blant menn, mens de fem prosentene med det høyeste fraværet blant kvinner står for 76 prosent av det samlede antallet sykepengedager blant kvinnelige lønnsstakere.

Konsentrasjon i sykefraværet ser ut til i noen grad å endre seg i takt med endringene i sykefraværsvået. Fra 1993 til 1995 økte andelen mottakere av sykepenger fra 12,7 til 13,7 prosent. Økningen i antallet mottakere var imidlertid ikke på langt nær så kraftig som økningen i antallet tilfeller. Mellom 1993 og 1995 økte det gjennomsnittlige antallet sykepengetilfeller per mottaker, og gjengangerne sto i 1995 for omkring 20 prosent av det samlede fraværet, mens det tilsvarende tallet i 1993 var i overkant av 15 prosent.

1 Innledning

Dette notatet har til hensikt å belyse to sett av problemstillinger i tilknytning til dagens sykelønnsordning. For det første skal vi se nærmere på utgiftsproblematikken. Hva koster egentlig sykelønnsordningen og hvordan har finansieringsbyrden i forhold til denne velferdsordningen utviklet seg over tid? For det andre skal vi presentere beregninger av hvordan sykefraværet er fordelt blant lønnstakerne. Hvor stor andel av lønnstakerne mottar sykepenger fra Folketrygden i løpet av et år, og i hvor høy grad er det samlede fraværet konsentrert blant et mindretall av lønnstakerne?

Utgiftene til sykelønn

Utgiftene til sykelønn er selvsagt nært forbundet med fraværsutviklingen. I perioder der sykefraværet viser en økende tendens, som tilfelle har vært de siste to årene og som tilfelle var på midten av åttitallet, så øker også utgiftene og dermed den økonomiske belastningen på Folketrygden. Tilsvarende minker utgiftene og finansieringsbyrden når fraværet faller, slik det gjorde under første halvpart av nittitallet.

Det er imidlertid ikke noen entydig sammenheng mellom fraværshavnivå og utgiftshavnivå. I tillegg til selve fraværshavnivået, avhenger de samlede utgiftene til sykelønn av endringer i sysselsettingen og av den generelle lønnsutviklingen. Jo flere lønnstakere og jo høyere gjennomsnittslønninger, jo større blir utgiftene for et gitt fraværshavnivå. Størrelsen på utgiftene avhenger også av hvem det er som tar ut eller blir rammet av sykefravær. Hvis det er tendenser til at sykefraværet blir mer konsentrert blant lavtlønsgrupper og deltidsansatte, så vil utgiftene bli lavere enn det en skulle forvente ut fra tall for utviklingen i sykefraværets omfang.

For å kunne bedømme utviklingen i utgifter og finansieringsbelastning må man ta hensyn til endringer i sysselsetting og lønnsutvikling. Det kan også være hensiktsmessig å anlegge et noe mer langsiktig perspektiv og ikke bare fokusere på endringer over et par-tre år. Når svingningene i fraværshavnivå og utgifter er så store som de har vært de siste ti årene, er det lett å miste både overblikk og proporsjonssans. Vi skal derfor undersøke utviklingen i Folketrygdens utgifter til sykelønn i et litt lenger historisk perspektiv.

Det er også viktig å se sykelønnsutgiftene i sammenheng med bruken av andre, permanente trygdeordninger. I det første notatet fra dette prosjektet (Pedersen, 1996) argumenterte vi for at en vellykket satsing på arbeidslinja, må bety at utgiftene til sykepenger blir større enn de ellers ville blitt. I en situasjon med høy uførepensjonering og stor arbeidsledighet, som vi hadde på slutten av åttitallet og begynnelsen av nittitallet, vil arbeidsmarkedet bli drenert for personer med svak helse og dette fører med tid til et minsket press på sykelønnsordningen. Det er imidlertid omfanget av permanent forsørgelse utenfor arbeidsmarkedet som utgjør det store problemet både statsfinansielt og samfunnsøkonomisk, noe som klart fremgår av de tallene vi presenterer i dette notatet. Hvis utgiftene til uførepensjon og tidlig pensjonering kan bringes ned eller i hvert fall under kontroll, som et ledd i arbeidslinjepolitikken, så er en moderat vekst i utgiftene til sykelønn en beskjeden pris å betale.

Vi skal videre diskutere størrelsen på arbeidsgivernes utgifter i forbindelse med den nåværende 14 dagers «arbeidsgiverperioden». På tross av forbedringer i den tilgjengelige statistikken over de siste årene, savnes det fortsatt et samlet mål på den delen av sykefraværet som blir finansiert av arbeidsgiverne og dermed på arbeidsgivernes utgifter til sykelønn. Det har vært vanlig å anta at omkring halvparten av det samlede sykefraværet faller i arbeidsgiverperioden og at arbeidsgivernes utgifter til sykelønn dermed kan anslås å være omtrent like store som Folketrygdens utgifter. Vi skal drøfte dette

spørsmålet og legge frem indisier for at arbeidsgivernes samlede utgifter til sykelønn antakelig ikke er fullt så store som det hittil er antatt.

Fordeling og konsentrasjon

Det andre hovedspørsmålet vi skal ta opp i dette notatet, er hvordan det samlede sykefraværet er fordelt blant lønnstakerne. I hvilken grad er det samlede fravær i løpet av et år konsentrert blant et mindretall av lønnstakerne?

Nivået på det samlede sykefravær beskrives gjerne som en *gjennomsnittlig* prosent av mulige arbeidsdager eller som et *gjennomsnittlig* antall erstattede fraværsdager per år. I 1995 hadde for eksempel hver lønnstaker i gjennomsnitt 8,8 dager med sykepengeutbetalinger fra Folketrygden. Et slikt gjennomsnitt dekker imidlertid over det faktum at et stort flertall av lønnstakerne ikke mottok sykepenger fra Folketrygden i det hele tatt, og at en betydelig del av det samlede fraværet ble båret av relativt få individer.

Vi har gjennomført en analyse av individdata fra RTVs sykepengeregister som gir mulighet for å belyse sykefraværets fordeling på individnivå. I de eksisterende statistikkene, er fraværstilfeller den primære enheten, og man kan derfor ikke lese ut hvor mange individer som er omfattet og hvor konsentrert det samlede sykefraværet er i Norge. Vår analyse viser at det fraværet, som går utover arbeidsgiverperioden, og som blir fanget opp i Rikstrygdeverkets registre, i virkeligheten er svært konsentrert blant et lite mindretall av lønnstakerne.

Spørsmålene om størrelsen på sykelønnsutgiftene og sykefraværets konsentrasjon har tilsynelatende ikke så mye med hverandre å gjøre. Men det er interessante og viktige berøringspunkter. Hvis det viser seg at hovedparten av sykefraværet og dermed sykepengeutbetalingene er svært konsentrert blant lønnstakerne, kan det få stor betydning for bedømmelsen av mulige årsaker til endringer i fraværet over tid. Ikke minst får det betydning for vurderinger av hvilke typer av tiltak som er mest relevante i forhold til å forebygge sykefravær. Vi vet fra før at det er det lange fraværet som dominerer det samlede bildet, og at det er hyppigheten av de lengere fravær som først og fremst skaper de store endringer i fraværsvolumet som vi har sett det siste tiåret (se Pedersen, 1996). Videre betyr dette antakelig at det er det store fraværet, til en forholdsvis beskjeden del av arbeidsstyrken, som må settes i fokus om man skal forklare og gjøre noe aktivt med den samlede fraværsutviklingen. Endelig har sykefraværets fordeling på henholdsvis korte og lange fravær relevans for å kunne anslå størrelsen på arbeidsgivernes utgifter og dermed de samlede utgifter til sykelønn i Norge.

Spørsmålet om fraværets konsentrasjon på individer vil også ha betydning for å bedømme innsparingseffektene og fordelingsvirkningene av eventuelle innstramminger i lønnstakernes sykepengerettigheter. Det blir fra tid til annen fremstilt slik at sykelønn er en velferdsordning som benyttes av de fleste – ofte velstilte – lønnstakere, og at virkningene av eventuelle generelle innstramminger dermed vil bli jevnt fordelt på mange, forholdsvis sterke skuldre. Som vi skal se, er et slikt bilde lite treffende for hovedtyngden av sykefraværet og av de utbetalte sykepengene. Hovedparten av Folketrygdens utbetalinger av sykelønn i et gitt år går til en meget beskjeden del av lønnstakerne. Disse hovedmottakerne av sykelønn har i gjennomsnitt et lavt lønnsnivå (sykepengegrunnlag) i forhold til den yrkesaktive befolkningen som helhet og brorparten er kvinner.

2 Hva koster sykefraværet?

Det er – i hvert fall i teorien – flere måter å angripe spørsmålet om sykelønnsordningens og sykefraværets kostnader. Den enkleste og mest vanlige fremgangsmåten, som vi skal benytte her, er å bruke de samlede utbetalinger av sykelønn. Samtidig er det åpenbart at denne tilnærmingen kan kritiseres.

En innvending er at de økonomiske kostnadene ved sykefravær ideelt sett burde gjøres opp på en helt annen måte enn ved å summere Folketrygdens og bedriftenes utgifter til sykelønn.

Alternativ betraktning

For å få en reelt bilde av de kostnadene som sykefravær påfører bedriftene, kunne man i stedet anlegge en alternativ betraktning: Hvilke merkostnader blir bedriftene faktisk påført i forhold til en situasjon uten fravær, og hvor stort er det eventuelle tapet i form av lavere verdiskaping? De mulige merkostnader, som man da måtte forsøke å regne inn, ville blant annet omfatte et eventuelt produksjonstap, administrative kostnader og/eller merkostnader til overtidsarbeid, innleie av vikarer og lignende.

Derimot vil ikke utgiftene til sykelønn inngå i regnestykket. Sykelønnen utgjør ikke i seg selv noen merkostnad i forhold til situasjonen uten fravær. Med dagens sykelønnsordning utgjør sykelønnen precis samme beløp som den lønn bedriften uansett hadde måttet betale ut ; i hvert fall for inntekter opp til seks ganger Folketrygdens grunnbeløp. Med mindre bedriften frivillig har valgt å betale ut sykelønn for inntekter over 6 G, så vil det faktisk være en mindre innsparing å hente på det ordinære lønnsbudsjettet i forbindelse med sykefraværet til høytlønte arbeidstakere. Fra det tidspunkt et fraværstilfelle eventuelt begynner å løpe utover arbeidsgiverperioden, «sparer» bedriften hele den lønnsutbetaling man ellers ville hatt om vedkommende arbeidstaker hadde vært frisk og i jobb.¹ Hvis hele eller deler av fraværet blir erstattet av vikarer eller av lønnet overtidsarbeid vil selvsagt andre deler av lønnsbudsjettet øke, og det er her hovedparten av bedriftens eventuelle merkostnader ligger.

Det er i utgangspunktet et åpent spørsmål om de reelle merkostnader for bedriftene ved sykefravær er større eller mindre enn størrelsen på utbetalt sykelønn, og svaret vil antakelig variere mellom forskjellige typer av fravær (korte og lange fraværstilfeller) og i forskjellige deler av arbeidsmarkedet.

I mange tilfeller vil utvilsomt de reelle merkostnader være store, og større enn utgiftene til sykelønn. Hvis tapet av arbeidskraft må erstattes med bruk av innleid arbeidskraft eller ved økt bruk av overtid blant arbeidskollegene, vil utgiftene jevnt over ligge på et høyere nivå enn det man kunne få inntrykk av ved å se på utgiftene til sykelønn. Dertil kommer administrative omkostninger. Hvis ikke den fraværende blir erstattet med tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft, kan bedriften videre bli påført tap i form av lavere produksjonsvolum og /eller lavere kvalitet på de produktene/tjenestene som leveres.

På den annen side kan det i noen tilfeller tenkes at de reelle kostnadene for bedriften i virkeligheten blir vesentlig mindre enn den faktisk utbetalte sykelønn. I forbindelse med kortere fraværstilfeller vil det ofte være slik at den ansatte selv eller arbeidskollegene tar igjen det forsømte slik at produksjonen opprettholdes uten bruk av vikarer eller overtid. Dermed kan kostnadene i praksis bli helt minimale for bedriften. I slike tilfeller er det mer riktig å si at de reelle kostnadene, som måtte oppstå som følge av fraværet, blir båret av den fraværende selv eller av arbeidskollegene.

¹ Unntaket er igjen om bedriften frivillig har valgt å dekke gapet mellom 6 G og full lønn under hele sykefraværet for høytlønte medarbeidere. Vi skal ta opp spørsmålet om «frivillige» sykelønnsutgifter nedenfor.

Dette vil antakelig variere mellom sektorer i arbeidsmarkedet og etter typen av arbeidsprosesser. Jo større selvstendighet og fleksibilitet og jo mindre tidspress i arbeidssituasjonen, jo mindre blir antakelig de reelle kostnadene for bedriften ved kortere fraværstilfeller.

Kostnadene ved sykefravær kan også bli veltet over på bedriftens kunder/brukere i form av dårligere kvalitet på de produkter/tjenester som leveres. Dette er særlig aktuelt ved ikkekommersiell, fortrinnsvis offentlig tjenesteyting. Hvis, for eksempel, en kommune velger å begrense bruken av vikarer i forbindelse med korttidsfravær i omsorgssektoren, så er det primært de ansatte kolleger og klientene/brukerne som bærer kostnadene ved fraværet.

De faktiske økonomiske kostnader vil noen ganger være betydelig høyere enn utbetalt sykelønn, andre ganger vil de være lavere. Vi har alt for liten generell kunnskap om slike forhold til å kunne gjøre kvalifiserte anslag på de faktiske økonomiske kostnadene i forbindelse med dagens sykefraværnivå.

Virkninger for forbruket av andre trygdeordninger

Et annet kompliserende forhold er at sykelønnsordningen kan tenkes å ha indirekte virkninger for forbruket av andre trygdeordninger. Man kan med god rett hevde at slike virkninger ideelt sett burde tas med i betraktning.

På den ene siden er det grunn til å tro at mulighetene for å ta ut sykefravær med full lønnskompensasjon kan virke dempende på en mer permanent avgang fra arbeidslivet i form av uførepensjonering. Det har vært pekt på at korttidsfravær kan virke forebyggende i forhold til utviklingen av mer alvorlige sykdomstilstander som ellers ville risikere å ende i både langtidsfravær og eventuelt uførepensjonering. Mulighetene for midlertidig fravær kan også mer indirekte stimulere til nærvær på lengere sikt: Sykelønnsordningen og arbeidsmiljølovens beskyttelse mot oppsigelse i forbindelse med sykdom bidrar til å gjøre det både lettere og mer attraktivt for personer med helseproblemer å fastholde en jobb fremfor å la seg uførepensjonere på permanent basis.

På den andre siden har det blitt hevdet at langvarige sykefravær kan virke som en inngangsport til en karriere som mer permanent trygdemottaker. I Velferdsmeldingen pekes det på at sjansen for å komme tilbake i jobb avtar markant med lengden på sykefraværet og at risikoen for å bli uførepensjonert øker (St.meld. nr. 35 (1994-95)). I budsjettproposisjonen for Folketrygden heter det:

Et høyt sykefravær innebærer ofte velferdstap for den enkelte, produksjonstap for samfunnet og store utgifter over de offentlige budsjetter. Langtidsfravær øker dessuten risikoen for overgang til varige trygdeordninger. (St.prp. nr.1 (1996/97) Folketrygden, s. 73)

Her skal man imidlertid være forsiktig med å trekke konklusjoner om årsaksforhold. Personer med langvarige sykemeldinger lider ofte av alvorlige sykdommer, og det er all mulig grunn til å tro at det først og fremst er disse sykdommene som forklarer den høyere risikoen for uføretrygding. Om varigheten av sykemeldingsperioden spiller en viss selvstendig rolle er høyst usikkert, men ikke prinsipielt umulig. Det er ikke utenkelig at et langt sykefravær uten tilstrekkelig oppfølging kan føre til at man mister kontakten med arbeidslivet og at arbeidsevnen forringes ytterligere i forhold til omfanget av det opprinnelige helseproblemet.

Ingen av disse antakelsene om eventuelle virkninger for forbruket av andre trygdeordninger har sterk og utvetydig støtte i konkrete forskningsresultater, men det betyr ikke nødvendigvis at de er feil. Samspillet mellom trygdeordningene er komplisert. Det er mulig at en god sykelønnsordning virker forebyggende i noen sammenhenger, samtidig som lange fravær uten oppfølging kan være forbundet med økt risiko for uførepensjonering.

Vi vet for lite om disse sammenhengene til å kunne ta høyde for dem ved målingen av sykelønnsordningens og sykefraværets kostnader, om det i det hele tatt er mulig. Utbetalt sykelønn er derfor et brukbart og ikke minst et praktisk alternativ.

Enkel tilnærming – praktiske problemer

Selv om vi her velger en enkel tilnærming, så er det store problemer med å få frem et fullstendig bilde av de samlede utgiftene til sykelønn i Norge. Hovedproblemet er å anslå arbeidsgivernes utgifter til sykelønn under de første 14 dagers fravær. Det finnes ingen samlet statistikk over det arbeidsgiverfinansierte fraværet og dermed har vi heller ingen oversikt over størrelsen på arbeidsgivernes utgifter. Med utgangspunkt i den fraværstatistikken som føres av de enkelte arbeidsgiverne og som blir samlet inn av NHO, AD og KS for sine respektive områder, kan en gjøre grove anslag på størrelsen av det arbeidsgiverfinansierte fraværet, men resultatene spriker etter hvilket utgangspunkt en velger for beregningen.

I det følgende skal vi i første omgang konsentrere oss om størrelsen på og utviklingen i Folketrygdens utgifter til sykelønn. Spørsmålet om størrelsen på arbeidsgivernes utgifter vil bli drøftet i det følgende avsnitt.

2.1 Utviklingen i Folketrygdens utgifter

Det er kjent at Folketrygdens utgifter til sykelønn økte fra 1994 til 1995, og de foreløpige tall fra RTV tyder på at tendensen til vekst i utgiftene også har fortsatt i 1996.

I 1995 var Folketrygdens samlede utgifter til sykepenger på 11,4 milliarder kroner. Herav utgjorde utgiftene til «sykepenger for arbeidstakere mv.» 8,9 milliarder kroner, mens de resterende 2,5 milliarder var fordelt på postene «sykepenger for selvstendige», «sykepenger for statsansatte» og en mindre post for «feriepenger av sykepenger».

Det bør nevnes her at posten «sykepenger for statsansatte», som i 1995 utgjorde vel en milliard kroner, står i en særstilling i og med at statsansattes lønn under sykefravær ikke blir dekket av Folketrygden. Utgiftene på denne posten er en skjønsmessig ompostering av en del av de totale lønnsutgiftene til statsansatte, fra det øvrige statsbudsjettet og til Folketrygdens sykepengekapittel. Hensikten er å gi et inntrykk av de utgiftene Folketrygden ville hatt om statsansattes sykepenger (ut over arbeidsgiverperioden) hadde vært erstattet av Folketrygden. Rikstrygdeverket har hittil brukt det gjennomsnittlige antallet sykepengedager blant ikke-statsansatte lønnstakere til å anslå størrelsen på disse utgiftene, og denne beregningsmåten innebærer etter alt å dømme at «utgiftene til sykepenger for statsansatte» blir betydelig overvurdert. Den tilgjengelige statistikken viser at statsansatte har et betydelig lavere fraværsliv enn både NHO-arbeiderne og kommunalt ansatte arbeidstakere og dermed antakelig et lavere fravær enn gjennomsnittet blant norske arbeidstakere.²

I 1994 var de samlede utgiftene til sykepenger på 10,4 milliarder kroner, slik at den nominelle utgiftsøkningen fra 1994 til 1995 har vært på nærmere ni prosent. Hvis man imidlertid tar hensyn til den sysselsettingsveksten og lønnsutviklingen som fant sted fra 1994 til 1995 blir netto-økningen i utgiftene til sykelønn ikke fult så sterk. Etter å ha korrigert for lønn og sysselsettingsutviklingen anslår RTV at den reelle veksten i utgiftene til «sykepenger for arbeidstakere mv.» var på 5,5 prosent (Rikstrygdeverket, 1996b s. 33).

Betyr det at utgiftene til sykelønn er ute av kontroll og at finansieringsbyrden er større nå enn den var i årene umiddelbart etter at dagens sykelønnsordning ble innført i 1978?

Vi skal i det følgende presentere en rekke forskjellige mål på utviklingen i utgiftene til sykelønn. For å få et sammenligningsgrunnlag presenteres tilsvarende tall for andre viktige poster på Folketrygdens utgiftsbudsjett som uføre- og alderspensjon.

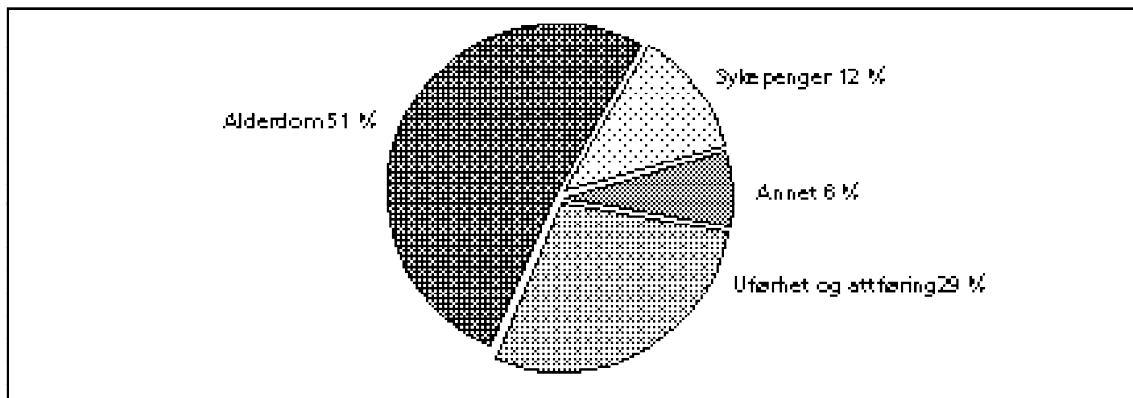
² Man vil antakelig gå over til å bruke fraværstatistikken for Staten som blir utarbeidet av Administrasjonsdepartementet, og dermed skulle man få et mer rimelig anslag på utgiftene til sykepenger blant statsansatte.

Figur 1 viser fordelingen av Folketrygdens utgifter til sosiale formål i 1995. Av de til sammen 93 milliarder kroner utgjorde utgiftene til sykelønn tolv prosent, mens utgiftene til alderspensjoner med videre utgjorde 51 prosent og utgiftene til uførhet og attføring 29 prosent. De resterende åtte prosent som går til andre formål "annet", inkluderer blant annet etterlattepensjoner.

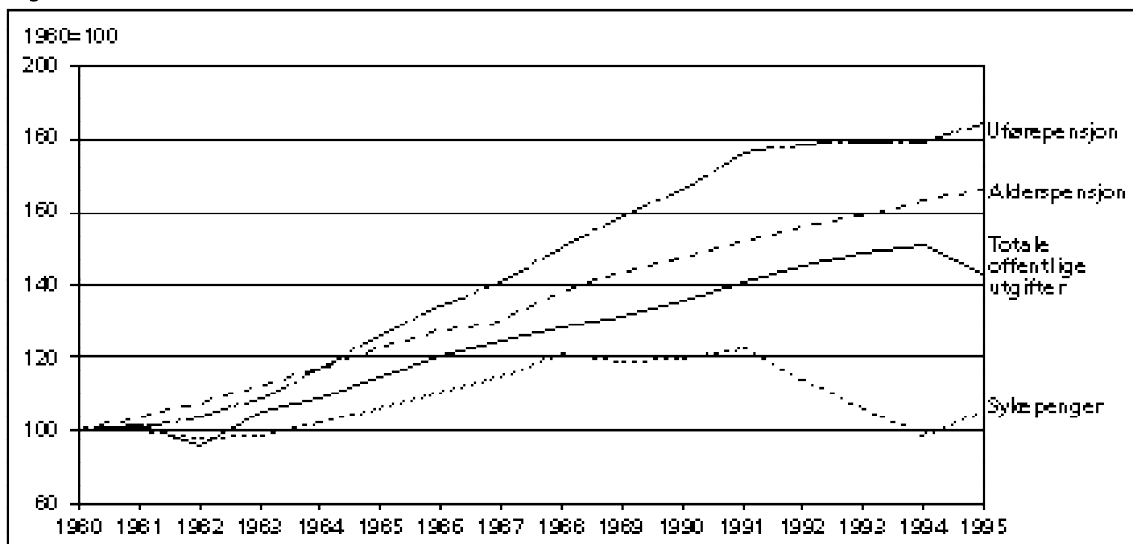
Mer interessant, enn dette statiske bildet av størrelsesforholdet mellom Folketrygdens utgifter til ulike stønadstyper, er det å se på realutviklingen i utgiftene fra 1980 og frem til 1995. Figur 2 viser realutviklingen i utgiftene til sykelønn,³ alderspensjoner, uførepensjon og i de samlede offentlige utgiftene, der utgiftsnivået i 1980 i hvert tilfelle er satt til 100.

Det fremgår av figur 2 at Folketrygdens utgifter til sykepenge vokste i perioden fra 1984 og frem til 1988, hvoretter bildet var preget av stabilitet i årene frem til 1991. Da sykepengeutgiftene var på sitt høyeste i perioden mellom 1988 og 1991 lå de omtrent 20 prosent over nivået i 1980, målt i faste priser. Fra 1991 begynte fraværnivået å falle markant, og det ga seg naturlig nok utslag i at utgiftene

Figur 1 Folketrygdens utgifter til sosiale formål 1995, oppdelt etter hovedformål. Til sammen 92.858 millioner kroner



Figur 2 Realutviklingen i utgiftene til utvalgte trygdeordninger og i de samlede offentlige utgiftene 1980-1995.* Utgiftsnivået i 1980=100



* Tallene for de samlede offentlige utgifter er basert på den «gamle» nasjonalregnskapsstatistikken. På grunn av overgangen til en ny nasjonalregnskapsstandard er ikke tallene for 1995 direkte sammenlignbare med tallene for tidligere år, og figuren viser derfor bare utviklingen i de samlede offentlige utgifter frem til 1994.

³ I denne og de følgende figurene brukes de samlede utgiftene til sykepenge inklusive sykepenge til selvstendige, sykelønn til statsansatte med videre.

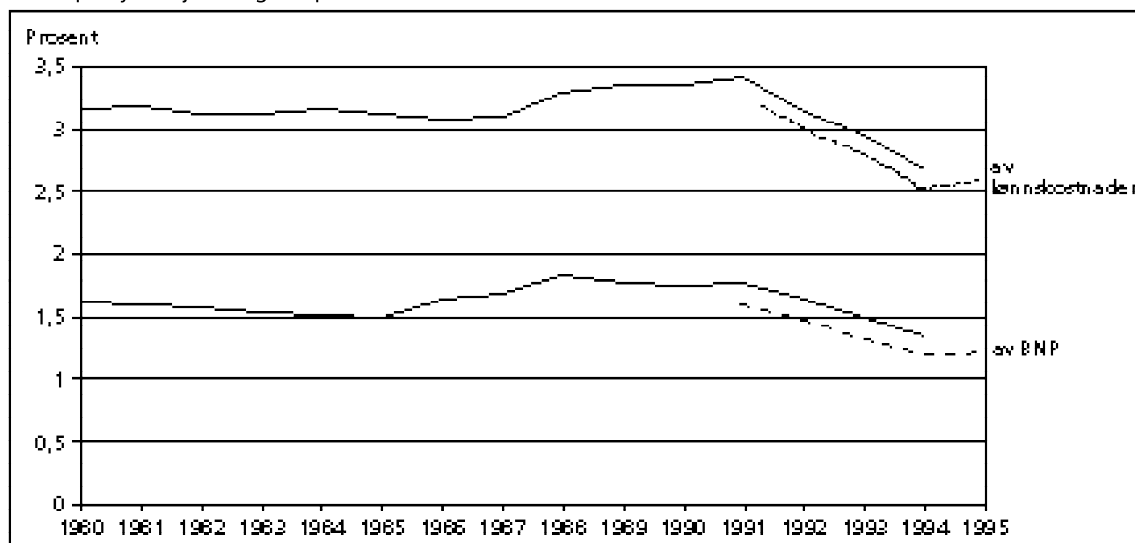
falt, slik at de i 1994 var nede på samme nivå – målt i faste priser – som de hadde vært i 1980. Fra 1994 til 1995 økte utgiftene igjen slik at de i 1995 ligger fem prosent over nivået i 1980.

Hvis vi sammenligner utviklingen i utgiftene til sykepenger med andre poster på Folketrygdens budsjett og med utviklingen i de samlede offentlige utgiftene, blir det for sykepengenes del et bilde av relativ stabilitet som slår igjennom. I perioden fra 1980 til 1995 økte Folketrygdens utgifter til alderspensjon med 66 prosent i faste priser. Enda mer bemerkelsesverdig er utgiftsveksten for uførepensjonens vedkommende. Utgiftene til uførepensjon vokste jevnt og trutt på åttitallet, slik at man ved inngangen til nittiårene var kommet opp i et utgiftsnivå som lå nærmere 80 prosent over nivået i 1980. De siste fem årene har realutgiftene til uførepensjon vært langt mer stabile, først og fremst på grunn av den meget kraftige oppbremsing i tilgangen til uførepensjon som fant sted ved inngangen til nittitallet.⁴ Også de samlede offentlige utgiftene har vist en betydelig realvekst i denne perioden. I 1994 lå de samlede offentlige utgiftene 50 prosent over nivået i 1980.

Det er imidlertid åpenbart at slike tall for realutviklingen i de offentlige utgiftene til ulike formål gir et overdrevent inntrykk av vekst i den faktiske finansieringsbyrden. Den samlede verdiskapningen og den totale lønssummen i norsk økonomi har vokst betraktelig over denne 15 års perioden. Det skyldes dels at den samlede sysselsettingen har økt over perioden som helhet – flere har kommet i arbeid og deltidsprosenten har gått ned – og dels at reallønningene har vokst. Når flere kommer i arbeid og lønnsnivået øker, vil dette i seg selv føre til økte utgifter til sykepenger, uten at den relative belastningen på den yrkesaktive befolkningen og på økonomien som sådan endrer seg. I forbindelse med trygdeordninger for den yrkesaktive befolkningen, der ytelsene står i et direkte forhold til lønnsnivået, er det derfor mer meningsfullt å se utgiftsutviklingen i forhold til størrelser som BNP eller den totale lønssummen, slik de fremgår av nasjonalregnskapet.

Figur 3 viser størrelsen på Folketrygdens utgifter til sykepenger målt som andel av BNP og som andel av de totale lønnskostnader. I 1995 utgjorde utgiftene til sykepenger 1,2 prosent av BNP og 2,6 prosent av de totale lønnskostnader (basert på nye nasjonalregnskapsstandarder). Figuren viser for øvrig det samme mønsteret i utviklingen som tidligere, med en vekst i sykepengeutgiftene fra midten av åttitallet og et betydelig fall i første halvpart av nittitallet. Når utgiftene måles som andel av verdiskapning/lønssum blir imidlertid både bildet av vekst på åttitallet mer beskjedent og det relative fallet i utgiftene på nittitallet mer markant.

Figur 3 Folketrygdens utgifter til sykepenger i prosent av BNP og av de samlede lønnskostnader. Stiplede linjer er basert på nye nasjonalregnskapsstandarder



⁴ Innstramminger i reglene for utmåling av uførepensjon, som ble gjennomført fra 1992, gir et beskjedent bidrag til å stabilisere utgiftene.

Av figur 3 går det frem at den relative økonomiske belastningen knyttet til sykepengeutbetalingene er klart lavere i dag enn den var på begynnelsen av åttitallet. Videre viser det seg at den nye veksten i fraværet fra 1994 til 1995 har ført til en viss økning i finansieringsbyrden sist i perioden.

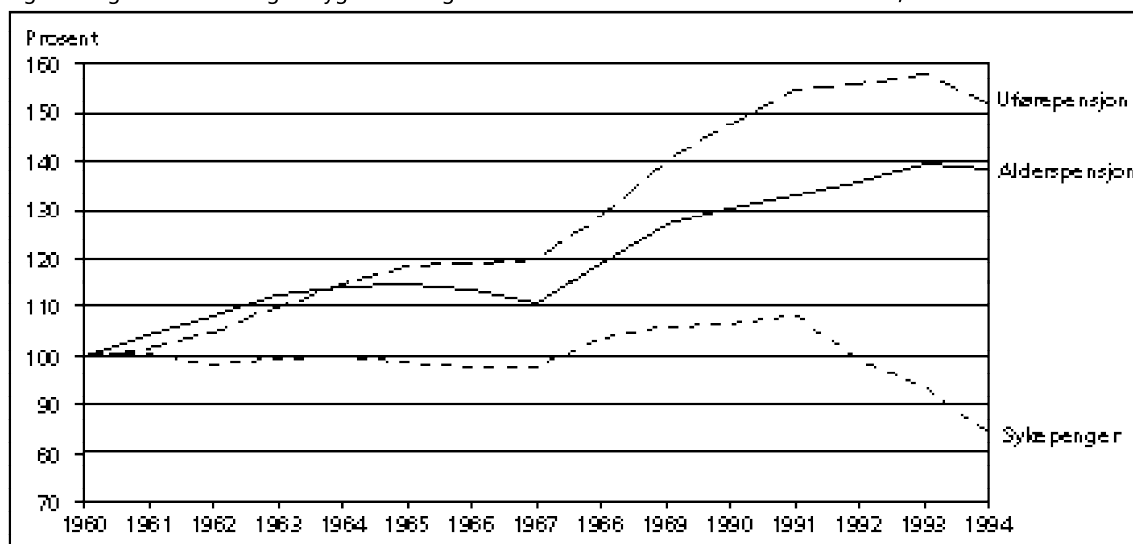
Antakelig er det mest hensiktsmessige målet på finansieringsbyrden knyttet til sykepenger og andre trygdeytelser, utgiftenes andel av den totale lønssummen. Endringer i den totale lønssummen vil både avspeile endringer i sysselsettingen og reallønnsutviklingen. I situasjoner der sykefraværets nivå og struktur forblir uendret vil sykepengeutgiftenes andel av de totale lønnskostnader tendere mot å være konstante. Sykepengenes og andre trygdeytelsers andel av den totale lønssummen sier noe om skattetrykket på arbeidsinntekt som eventuelt må til for å finansiere ytelsene.

Figur 4 viser hvordan trygdeutgiftenes andel av lønssummen har utviklet seg i perioden fra 1980 og frem til 1994. Den relative belastningen på lønssummen har vist en betydelig økning for alderspensjonene og særlig uførepensjonene vedkommende i perioden fra 1980 til 1994. For sykelønnsordningens del er det derimot snakk om stabilitet/svak vekst på åttitallet og et forholdsvis kraftig fall på nittitallet, frem til 1994. Målt som andel av lønssummen var utgiftene til sykepenger klart lavere i 1994 enn de var i 1980 ; 16 prosent lavere for å være helt presis.

Den nye veksten i sykepengeutgiftene som kunne registreres fra 1995 betyr at finansieringsbyrden øker noe, men den vil fortsatt i 1996 være klart lavere enn det den var ved inngangen til åttitallet, og dermed i de første årene etter at sykelønnsordningen ble innført.

Derimot har finansieringsbyrden i tilknytning til alderspensjon og uførepensjon vist en meget kraftig økning siden begynnelsen av åttitallet. Dette mønsteret er særlig fremtredende for uførepensjonenes vedkommende. Størrelsesforholdet mellom utgiftene til sykepenger og uførepensjon har endret seg dramatisk siden 1980. Da var utgiftene til uførepensjon bare marginalt større enn de samlede utgifter til sykepenger. I 1995, derimot, er Folketrygdens utgifter til uførepensjon blitt mer enn dobbelt så store som utgiftene til sykepenger.

Figur 4 Utgiftene til utvalgte trygdeordninger som andel av den samlede lønssummen, 1980-1994.* 1980=100



* Figuren viser bare utviklingen til og med 1994 på grunn av endringene i nasjonalregnskapsstatistikken. Som vi har sett viste sykepengeutgiftene en økende tendens som andel av de totale lønnskostnader fra 1994 til 1995, basert på tall fra den nye nasjonalregnskapsstatistikken.

2.2 Arbeidsgivernes utgifter

For arbeidstakere i arbeid betales som hovedregel sykelønnen for de første to ukenes fravær av arbeidsgiver. Den eneste kilden vi i dag har til omfanget av det fraværet, som faller innenfor de første 14 dagene – og dermed til arbeidsgivernes utgifter – er de statistikkene som føres av ulike arbeidsgiversammenslutninger, hvorav de viktigste er fraværstatistikkene som produseres og offentliggjøres av NHO, KS og AD.

Arbeidsgivernes utgifter til sykelønn består av flere ulike komponenter som det kan være nyttig å holde fra hverandre:

Man kan skille mellom frivillige og obligatoriske utgifter. De obligatoriske utgiftene er de utgiftene til sykelønn som arbeidsgiver er pålagt som følge av den gjeldende sykelønnsordning. Arbeidsgiver plikter å utbetale full lønn under sykdom fra den første til og med den fjortende fraværsdag, men bare for inntekter opp til seks ganger Folketrygdens grunnbeløp (G), for tiden 246 000 kroner.

Det er imidlertid mange arbeidsgivere i privat sektor som «frivillig» har valgt å betale ut full lønn også for inntekter utover taket på 6 G. Videre er det mange arbeidsgivere som garanterer full lønnskompensasjon for sine ansatte også etter utløpet av arbeidsgiverperioden.⁵

En undersøkelse som nylig ble gjennomført av Fafo og Opinion viser at utbetaling av lønn for inntekter utover 6 G er svært vanlig blant bedrifter i privat sektor. Blant et utvalg på 600 bedrifter i privat sektor oppgir vel 70 prosent at man betaler full lønn uansett inntektsnivå, og av disse er det videre et stort flertall som oppgir at denne praksis også gjelder for fravær utover arbeidsgiverperioden (Fløtten og Pedersen, 1996). I noen tilfeller er slike rettigheter innbakt i tariffavtaler som stammer fra tiden før innføringen av sykelønnsordningen i 1978.

Vi vet lite om størrelsen på de frivillige utgiftene, men de er antakelig fortsatt relativt beskjedne ettersom den langt overveiende del av lønssummen faller innenfor taket på 6 G, og fordi sykefraværet er relativt beskjedent blant høyinntektsgruppene.

Her skal vi utelukkende rette søkelyset mot de obligatoriske utgiftene, siden det er disse som med rette kan hevdes å utgjøre en finansiell belastning som er pålagt bedriftene gjennom lovgivningen.

Når det gjelder de obligatoriske utgiftene kan en videre skille mellom utbetalinger i tilknytning til fraværstilfeller som faller innenfor arbeidsgiverperioden, og arbeidsgivers utbetalinger av sykelønn i de første 14 dagene (ti arbeidsdager) i tilknytning til fraværstilfeller som varer utover arbeidsgiverperioden.

Det konvensjonelle bilde

I offentlige utredninger og i den offentlige debatten fra de siste ti årene har det vært brukt som en slags tommelfingerregel at utgiftene til lønn under sykdom i arbeidsgiverperioden utgjør omtrent like mye som Folketrygdens utgifter. De totale kostnadene til sykelønn skulle altså være omtrent dobbelt så store som Folketrygdens utgifter.

I forbindelse med innføringen av sykelønnsordningen i 1978, ble det anslått at en arbeidsgiverperiode på 14 dager ville innebære at arbeidsgiver kom til å bære 45 prosent av de totale sykelønnsutbetalingene mens Folketrygden ville finansiere 55 prosent (Hagen og Hippe, 1991, s. 14).

Undersøkelser som NHO gjennomførte blant sine medlemsbedrifter på åttitallet førte til at disse antakelsene ble korrigert. Resultatene viste at anslagsvis 50 prosent av det totale fraværet falt innenfor

⁵ Retten til full lønn under sykdom – uansett inntektsnivå – gjelder i hele den offentlige sektoren.

arbeidsgiverperioden, og at mellom 26 og 32 prosent av det totale fraværet falt innenfor de første tre fraværsdagene (NOU 1993:11, s. 177).⁶

Med utgangspunkt i disse observasjonene om fraværets fordeling blant arbeidstakerne innen NHO-området er det ikke urimelig å anslå at arbeidsgivernes obligatoriske utgifter til sykelønn er omtrent av samme størrelse som Folketrygdens utgifter til sykepenger for arbeidstakere i arbeid.

Bruk og misbruk av tommelfingerregelen

Bruken av en denne tommelfingerregelen ser imidlertid ut til i enkelte tilfeller å ha ført til misforståelser. Den relevante størrelsen for bruk av en slik tommelfingerregel, er Folketrygdens utgifter i forbindelse med sykepenger til arbeidstakere i arbeidsforhold. Folketrygdens utgifter til sykepenger til statsansatte, selvstendig næringsdrivende og arbeidsløse er selvsagt ikke relevante for å vurdere størrelsen på de ikke-statlige arbeidsgivernes utgifter til sykelønn i arbeidsgiverperioden.

La oss bruke 1995 som eksempel. I følge regjeringens budsjettproposisjon (St.prp. 1, 1996-97 Folketrygden) var utgiftene til sykepenger til arbeidstakere i arbeid (eksklusive arbeidsløse) på 8,5 milliarder kroner i 1995, mens Folketrygdens samlede utgifter til sykepenger (medregnet statsansatte, selvstendige og arbeidsløse) var på 11,4 milliarder. Arbeidsgivernes lovpålagte utgifter til sykelønn kan på denne bakgrunnen anslås til å ha utgjort omkring 8,5 milliarder kroner, og anslaget for de totale utgifter til sykepenger i 1995 skulle dermed bli på i underkant av 20 milliarder kroner – fordelt på 11,4 milliarder kroner på Folketrygden og 8,5 milliarder finansiert av arbeidsgiverne utenom statsbudsjettet.⁷

I Attføringsmeldingen (St. meld. nr. 39, 1991-1992 s. 103) finnes det derimot et eksempel på noe som ser ut til å være feilaktig bruk av tommelfingerregelen. Her hevdes det at arbeidsgivers utgifter i arbeidsgiverperioden kan anslås til omkring tolv milliarder kroner for 1992 – antakelig med henvisning til at Folketrygdens samlede utgifter til sykepenger dette året var budsjettet til tolv milliarder kroner. De totale utgiftene til sykepenger/sykelønn skulle dermed løpe opp i 24 milliarder kroner. I følge Attføringsmeldingen var imidlertid samtidig sykepengeutgiftene til arbeidstakere i arbeid budsjettet til å utgjøre ti milliarder kroner i dette året. En noenlunde korrekt bruk av tommelfingerregelen ville dermed for dette året føre til at arbeidsgivernes utgifter til sykelønn måtte anslås til ca ti milliarder kroner. Dermed ville de samlede utgifter til sykelønn og sykepenger kunne anslås til å ligge på omkring 22 milliarder kroner i 1992.⁸

Denne misforståelsen ser ut til å ha blitt tatt over i deler av innstillingen til Kleppe-utvalget II (NOU 1993:11, s. 177). Her vises det til Attføringsmeldingens anslag på tolv milliarder kroner for arbeidsgivernes utgifter i 1992 og til at Folketrygdens utgifter til arbeidstakere i arbeid er var anslått til ti milliarder kroner. Det konkluderes med at de totale kostnadene til sykefravær blant arbeidstakere i arbeid skulle være fordelt med omkring 54 prosent på arbeidsgiverne og omkring 46 prosent på Folketrygden. Det kan se ut for at Attføringsmeldingens feilaktige bruk av tommelfingerregelen om en fifty-

⁶ Hvis man derimot ikke regner med bidraget fra de lengere fraværstilfellene, men bare ser på bidraget fra de fraværstilfellene som holder seg innenfor de første tre dagene, anslås dette til å utgjøre mellom 13 og 15 prosent av det totale fraværet.

⁷ Strengt tatt skulle man til dette tallet ha lagt et anslag for Statens utgifter til sykelønn for statsansatte under de første 14 dages fravær. Men i og med at utgiftene til sykepenger for statsansatte utover "arbeidsgiverperioden" antakelig er sterkt overvurdert i Folketrygdens budsjett, har vi valgt å la være.

⁸ I virkeligheten ble sykefraværet i 1992 og dermed de faktiske utgiftene til sykepenger betydelig lavere i 1992 enn budsjettet. Folketrygdens utgifter til sykepenger til arbeidstakere (eks. arbeidsløse) kom på i alt åtte milliarder kroner i 1992. Med antakelsen om en fifty-fifty fordeling av det samlede fraværet kan dermed arbeidsgivernes utgifter til sykelønn i 1992 anslås til åtte milliarder kroner, og de samlede utgiftene til sykepenger/sykelønn dette året ville anslagsvis komme opp i 19,5 milliarder kroner.

fifty fordeling av utgiftene til sykelønn blant arbeidstakere, har ført til lanseringen av en ny versjon av tommelfingerregelen i Kleppe-utvalgets innstilling.

Det skal dog sies at Kleppe-utvalget i sine forskjellige beregninger av innsparingseffekter av innstramminger i sykelønnsordningen bygger på den opprinnelige antakelsen om en fifty-fifty fordeling av det totale sykefraværet blant arbeidstakere i arbeid, og man antar videre at de tre første fraværsdagene står for 24 prosent av det totale fraværet og at første dag alene står for ti prosent (NOU 1993:11, s.185).

Er tommelfingerregelen korrekt?

Spørsmålet er imidlertid om selve tommelfingerregelen om en fifty-fifty fordeling gir et rimelig bilde av størrelsen på arbeidsgivernes obligatoriske utgifter til sykelønn.

Det er her interessant først å bemerke at NHOs beregninger for fraværsmønsteret i Norge avviker markant fra det mønsteret man på samme tid (slutten av åttitallet) kunne finne i Sverige. I følge beregninger fra det svenske Riksforsäkringsverket falt bare 39 prosent av det totale fraværet (innenfor ett år) på de første 14 dagene, mens 61 prosent av fraværet falt etter de første 14 dagene (St.meld. nr. 39, 1992-93).

Forklaringen på denne betydelige diskrepans kan være at strukturen i det svenske sykefraværet på åttitallet var grunnleggende forskjellig fra strukturen innen NHO-området i Norge, men det er også mulig at forskjellene i noen grad kan skyldes forskjeller i statistikkgrunnlaget. Den svenske sykelønnsordning opererte på daværende tidspunkt (slutten av åttitallet) ikke med noen arbeidsgiverperiode. Alt sykefravær ble fra første dag innrapportert til og erstattet av det svenske Riksforsäkringsverket. Man hadde dermed tilgang på mer fullstendig informasjon om omfanget av sykefraværet og utgiftene til sykelønn i Sverige.

Grunnlaget for NHOs beregninger skiller seg vesentlig fra den svenske statistikken. For det første er NHOs beregninger i utgangspunktet bare relevante for en beskjedent del av det norske arbeidsmarkedet. For det andre er de basert på rapporter utarbeidet av den enkelte arbeidsgiver og her kan det – som vi skal diskutere nedenfor – være en systematisk tendens til underrapportering av lange fraværstilfeller.

For å belyse dette spørsmålet nærmere har vi først forsøkt å gjøre beregninger av fraværets fordeling på basis av fraværstatistikken til AD og KS. I denne statistikken finnes det en oppdeling av fraværstilfellene etter lengde, som gjør det mulig å skille ut fraværstilfeller som avsluttes innenfor arbeidsgiverperioden og fraværstilfeller som varer lenger enn to uker. For de statsansattes vedkommende var det i 1995 omkring to tredeler av det samlede fraværet som stammet fra fraværstilfeller med en lengde utover to uker, mens det korte fraværet sto for vel en tredel. For å få et fullstendig bilde av den delen av det samlede sykefraværet som faller innenfor arbeidsgiverperioden, må man imidlertid i tillegg til det korte fraværet ta med en del (de første ti dagene) av det fraværet som stammer fra de lange tilfellene. Etter en slik justering blir det nærmere 55 prosent av det totale registrerte fraværet som faller innenfor arbeidsgiverperioden i følge statistikken til AD.⁹ Tilsvarende beregninger for kommunalt ansatte gir en omkring fifty-fifty fordeling av det totale registrerte fraværet henholdsvis innenfor og utenfor arbeidsgiverperioden.

Vi kan foreløpig konkludere at resultatene til NHO faktisk ser ut til å være rimelig dekkende for store deler av det norske arbeidsmarkedet.

Derimot kan det være at fraværstatistikk basert på arbeidsgiverrapporter har en viss tendens til å underrapportere lange fraværstilfeller – nærmere bestemt *lengden* på de lange fraværstilfellene. Hvis et arbeidsforhold formelt blir avsluttet i løpet av fraværperioden vil det ikke lenger bli registrert hos

⁹ Det generelle fraværnivået er relativt lavt i staten, noe som antakelig bidrar til en forholdsvis sterk vekt på det korte fravær.

arbeidsgiver, mens det uansett inngår i statistikken til Rikstrygdeverket over fravær blant arbeidstakere i arbeid. Videre er det ikke utenkelig at arbeidsgiverne i noen tilfeller kan være mindre nøye med å få med hele sykepengeperioden til en medarbeider, hvis man vet sikkert at vedkommende aldri vil komme tilbake i arbeid. Endelig kan det tenkes at lange sykefravær forekommer relativt hyppig i forbindelse med bedriftsnedleggelse, der det i praksis ikke vil skje noen rapportering fra arbeidsgiver.

Denne mistanken understøttes av at antakelsen om en fifty-fifty fordeling vanskelig lar seg forene med det vi vet fra Rikstrygdeverkets statistikk om omfanget av det lange fraværet. I følge Rikstrygdeverket var det gjennomsnittlige erstattede fraværet blant arbeidstakere i arbeid 8,8 dager i 1995. Hvis antakelsen om en fifty-fifty fordeling var korrekt, skulle det gjennomsnittlige antallet fraværsdager (eksklusive helgedager) innenfor arbeidsgiverperioden være på 8,8 og det samlede antallet fravær med lønnskompensasjon 17,6 dager per arbeidstaker.

Dette tallet er høyere enn det inntrykk en får gjennom å se på fraværstatistikken til NHO og KS. Mannlige arbeidere innen NHO-området, som ellers regnes for å ha et forholdsvis høyt fraværsnivå (6,4 prosent i 1995) hadde i 1995 et gjennomsnittlig antall fraværsdager på 15,0. Blant ansatte i kommunesektoren var det gjennomsnittlige antallet fraværsdager per år på 11,2 dager i 1994/95, og kommunalt ansatte ser ut for å ha et generelt fraværsnivå som i hvert fall ikke ligger vesentlig lavere enn gjennomsnittet for arbeidsmarkedet som helhet.¹⁰

Vi kan videre regne litt på hvor mange fraværsdager arbeidsgiverne i gjennomsnitt må erstatte i forbindelse med de fraværstilfeller som løper utover arbeidsgiverperioden. I 1995 ble det i Rikstrygdeverket registrert i overkant av 16 avsluttede sykepengetilfeller per 100 sysselsatte lønntakere. For hver av disse tilfellene kan vi anta at arbeidsgiverne har måttet utbetale sykelønn i ti dager. Det betyr at arbeidsgiverne i gjennomsnitt har måttet erstatte 1,6 fraværsdager per ansatt i forbindelse med slike fraværstilfeller som løper utover to uker. Det samlede antallet fraværsdager i forbindelse med lengere fraværstilfeller blir dermed på 10,4 (8,8 dager finansiert av Folketrygden +1,6 dager finansiert av arbeidsgiver). Hvis antakelsen om en fifty-fifty fordeling av det totale fraværet var korrekt, skulle det gjennomsnittlige antallet fraværsdager i tilknytning til kortere fraværstilfeller (fravær av en varighet på mindre enn 15 dager) være på 7,2 dager (17,6 dager -10,4 dager). Det er – etter alt å dømme – urimelig høyt. I kommunesektoren er det gjennomsnittlige antallet fraværsdager i forbindelse med slike kortere fraværstilfeller på 3,1 dager – altså mindre enn halvparten av det nivået som måtte gjelde for hele det norske arbeidsmarkedet (eksklusive statsansatte), hvis antakelsen om en fifty-fifty fordeling var korrekt.

Disse beregningene underbygger mistanken om at arbeidsgiverstatistikken har en tendens til å undervurdere lengden på de lange sykefraværstilfellene. Hvis det er tilfellet, vil det bety at det samlede sykefraværet blant norske arbeidstakere er noe høyere enn det man får inntrykk av gjennom arbeidsgiverstatistikken. Samtidig betyr det at en mindre andel av det samlede fraværet blir finansiert av arbeidsgiver. Hvor mye mindre er umulig å si. Vi vil først få et endelig svar på dette, når og hvis det lykkes å utvikle en heldekkende sykefraværstatistikk i Norge.

Som en ren illustrasjon skal vi avslutte denne drøftingen med et regneeksempel for 1995 der det forutsettes at 55 prosent av det samlede sykefraværet faller utenfor arbeidsgiverperioden og 45 prosent innenfor i 1995. Anslaget på arbeidsgivernes utgifter til sykelønn blir da på sju milliarder kroner og de totale utgiftene til sykelønn/sykepenger blir på 18,5 milliarder kroner – mot henholdsvis 8,5 milliarder og 20 milliarder kroner – under forutsetning av en fifty-fifty fordeling.

¹⁰ Sykefraværet blant ansatte i kommunesektoren var på seks prosent i 1994/95. Se Kommunenes Sentralforbund (1996).

3 Fraværets fordeling blant lønnstakerne

For å gi en nærmere beskrivelse av utviklingen i sykefraværet, som blir erstattet av Folketrygden, er det vanlig å skille mellom endringer i hyppigheten av fraværstilfellene og i den gjennomsnittlige lengden på tilfellene. Analyser av fraværutviklingen på begynnelsen av nittitallet viser at reduksjonen i det totale fraværet mellom 1990 og 1993 primært var knyttet til et fall i antall fraværstilfeller, mens det i denne perioden bare var en moderat reduksjon i den gjennomsnittlige fraværslengden (Bjerkedal m.fl. 1994). Fra 1994 til 1995 har det vært en økning i antall fraværstilfeller som dominerer over en svakere tendens til fall i den gjennomsnittlige fraværslengden (Rikstrygdeverket, 1996a).

I følge tall fra Rikstrygdeverket ble det i 1995 registrert omkring 357 000 fraværstilfeller (påbegynte såvel som avsluttede) blant arbeidstakere i arbeid (Tuhus og Kolstø, 1996). Dette tilsvarer vel 20 fraværstilfeller per 100 sysselsatte lønnstakere (eksklusive statsansatte). Hvis man konsentrerer regnskapet til de fraværstilfellene som ble avsluttet i 1995 var det til sammen vel 280 000 og det tilsvarer i overkant av 16 fraværstilfeller per 100 lønnstakere.¹¹ Den gjennomsnittlige lengde på tilfeller avsluttet i 1995 var på vel 47 dager og det gjennomsnittlige antallet erstattede fraværskedager per arbeidstaker blir anslått til 8,8 i 1995.

Bruken av fraværstilfeller som enhet – og oppdelingen i hyppighet versus varighet av fraværstilfellene – er imidlertid ikke like interessant for alle formål. Enkelte lønnstakere kan ha flere fraværstilfeller i løpet av et år, slik at andelen av lønnstakerne som faktisk opplevde ett eller flere fraværstilfeller i 1995 nødvendigvis må ligge noe lavere enn de 16 prosentene som antallet tilfeller utgjør i forhold til totalt antall lønnstakere. Hvor mye lavere kan en ikke lese ut av den vanlige statistikken.

Gjengangere

Rikstrygdeverkets sykepengeregister gir imidlertid også mulighet for å studere sykefraværets fordeling på individer i ulike år. Dermed kan man blant annet se på et fenomen som gjengangerhyppigheten, det vil si antallet individer som har mer enn ett fraværstilfelle i løpet av et år. Selv om antallet fraværstilfeller gikk opp mellom 1993 og 1995, er det ikke sikkert at andelen av lønnstakerne som faktisk opplever ett eller flere fravær har gått opp i samme grad. Det kan rett og slett være at en noenlunde konstant andel av lønnstakerne har fått flere fravær etter hverandre; eller sagt på en annen måte, det kan være at gjengangerhyppigheten har gått opp.

Det ser ut til i noen grad å være tilfellet for den veksten i antallet fraværstilfeller og dermed i det samlede fraværsvolumet, som har funnet sted mellom 1993 og 1995. Tuhus og Kolstø (1996) rapporterer at 63 prosent av tilveksten i antallet fraværstilfeller mellom 1993 og 1995 stammer fra en markant økning i antallet fravær knyttet til personer som har hatt mer enn ett fravær i løpet av året.

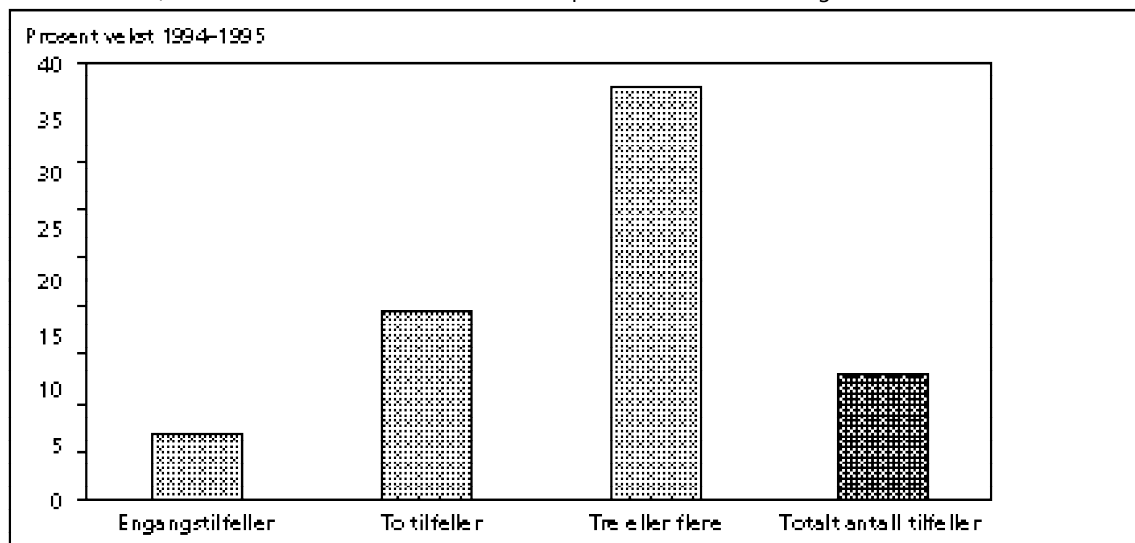
Figur 5 viser at det totale antallet sykepengetilfeller økte med nærmere tolv prosent fra 1994 til 1995. Veksten var imidlertid forholdsvis beskjeden - seks prosent - for engangstilfellenes vedkommende. Derimot var det en meget sterk vekst blant gjengangerne. Antallet sykepengetilfeller knyttet til individer med to tilfeller i løpet av året økte med 17 prosent, og antallet tilfeller blant de med tre eller flere sykepengeperioder i løpet av året økte med 38 prosent.

¹¹ Statsansatte er som hovedregel ikke omfattet av Rikstrygdeverkets statistikk og de statsansatte må derfor også trekkes ut når man skal se antallet fraværstilfeller, erstattede dager og så videre i forhold til det totale antallet lønnstakere under risiko. Rikstrygdeverket regner med at det i 1995 var 1.710.000 lønnstakere hvis sykefravær eventuelt ville bli registrert i sykepengeregisteret.

Det betyr at hovedparten av den totale tilveksten i sykepengetilfeller fra 1994 til 1995 (ca. 37 000 tilfeller) stammer fra gjengangerne. Bare 37 prosent av veksten stammer fra engangstilfellene, mens til sammen 63 prosent var knyttet til økningen blant gjengangerne. Personer med to sykepengetilfeller i løpet av året sto for 23 prosent av det samlede antallet tilfeller i 1994, men de var ansvarlig for 35 prosent av veksten i antall tilfeller fra 1994 til 1995. Personer med tre eller flere sykepengetilfeller i løpet av året sto for åtte prosent av sykepengetilfellene i 1994 og de var ansvarlige for 28 prosent av veksten fra 1994 til 1995. Mer enn ti prosent av alle sykepengetilfellene i 1995 var knyttet til personer som hadde tre eller flere tilfeller i løpet av året.

I følge beregninger vi har gjort på basis av data fra RTVs sykepengeregister, sto gjengangerne for nærmere 20 prosent av det totale antallet fraværskedager blant lønnstakere med avsluttede sykepengetilfeller i 1995. Det innebærer en meget betydelig økning fra 1993 der gjengangerne bare sto for vel 15 prosent av det totale fraværsvolumet (avsluttede tilfeller). Det ser med andre ord ut til at en betydelig del av nye veksten i sykefraværet stammer fra individer som har mer enn ett lengere fraværstilfelle (utover arbeidsgiverperioden) i løpet av året. Selv om det kan registreres en tendens til at det samlede fraværet blir spredt over flere fraværstilfeller, så er det noen grad de samme individene som har fått flere tilfeller.

Figur 5 Vekst i antallet fraværstilfeller mellom 1994 og 1995. For alle sykepengemottakere og for mottakere med henholdsvis ett, to eller tre eller flere fraværstilfeller i løpet av året. Avsluttede og ikke-avsluttede fraværstilfeller



Kilde: Tuhus og Kolstø, 1996, s. 17

Fraværets fordeling blant individer

I det følgende skal vi la selve gjengangerproblematikken ligge og i stedet fokusere på en nærmere beskrivelse av sykefraværets konsentrasjon blant lønnstakerne. Analysen er gjort på bakgrunn av data fra Rikstrygdeverkets sykepengeregister for 1995, supplert med tilsvarende data fra 1990 og 1993. Dataene omfatter avsluttede sykepengetilfeller i det pågjeldende år blant arbeidstakere i arbeid. For hvert individ som har hatt ett eller flere fraværstilfeller i løpet av året har vi opplysninger om det samlede antallet erstattede sykepengedager, samlet utbetalt sykelønn, antallet fraværstilfeller og sykepengegrunnlaget. Vi har videre mulighet for å splitte materialet etter kjønn.

Det viser seg at av anslagsvis 1,7 millioner lønnstakere i 1995, var det 234 000 som hadde ett eller flere avsluttede sykepengetilfeller i løpet av dette året. Det tilsvarer 13,7 prosent. Med andre ord: 13,7 prosent av lønnstakerne sto i 1995 for det totale antallet fraværskedager som ble erstattet av Folkestrygden og for de samlede utgifter til sykepenger i dette året (avsluttede tilfeller).

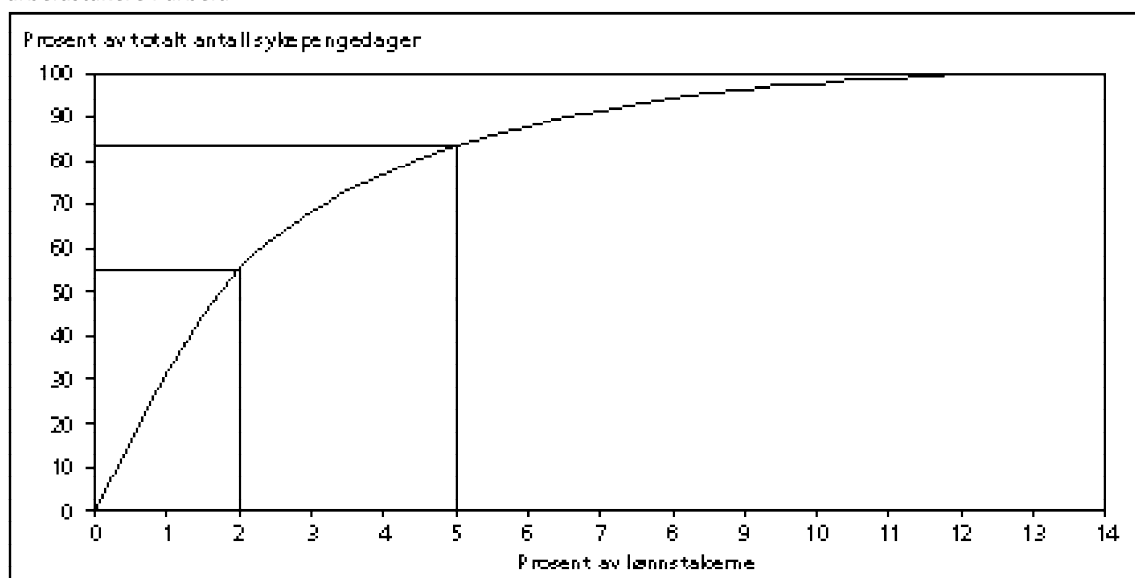
Blant disse nærmere 14 prosent av lønnstakerne var det gjennomsnittlige antallet fraværsdager 57 fordelt på – i gjennomsnitt – 1,2 tilfeller. Det er imidlertid stor spredning – fra et minimum på én fraværsdag og opp til lovens maksimum på 250 eller 260 dager.¹²

Figur 6 gir et nærmere bilde av hvordan det samlede sykefraværet er konsentrert også innenfor den gruppen som faktisk mottok sykepenger fra Folketrygden i 1995. Som utgangspunkt for å tegne denne figuren har vi rangert alle de individene som hadde avsluttede sykepengetilfeller i 1995 etter antallet sykepengedager. Først kommer individer med 260 sykepengedager og til slutt individer med bare én sykepengedag i 1995. Alle individer med sykefravær i 1995 er deretter plassert langs den horisontale aksene i denne rekkefølgen, slik at de med det største fraværet kommer først og de med det laveste fraværet kommer helt til slutt. Tallene langs den horisontale aksene viser andel av lønnstakerne i Norge som befinner seg til venstre for de respektive punktene, mens den vertikale aksene viser hvor stor andel av det totale fraværet som stammer fra de samme individene. Kurven som viser andelen av det totale antallet sykepengedager begynner på null og den kommer i dette tilfellet opp i 100 prosent ved 13,7 prosent av lønnstakerne.

Figuren illustrerer hvordan det samlede antallet sykefraværsdager som i et gitt år blir erstattet av Folketrygden er ekstremt konsentrert blant et forholdsvis lite mindretall av lønnstakerne. Den første én prosent av lønnstakerne, som har det største fraværet, står for ikke mindre enn 32 prosent av det samlede antallet erstattede sykepengedager i 1995. De to prosentene av lønnstakerne, som har det største fraværet, står for 55 prosent av det samlede antallet fraværsdager og de første fem prosent er ansvarlig for mer enn 80 prosent av det totale antallet fraværsdager.

Tallmaterialet som ligger til grunn for figur 6 er presentert i tabell A1 i vedlegget til dette notatet. I tillegg til andelen av sykepengedagene, viser tabellen i den tredje kolonnen den tilsvarende andelen av det totale beløpet for utbetalte sykepenger. Der fremstår det samme bildet av en meget høy konsentrasjon. De fem prosent av lønnstakerne med det høyeste antall fraværsdager står for vel 80 prosent av de samlede utbetalinger av sykepenger.

Figur 6 Sykepengedagenes konsentrasjon blant lønnstakerne i 1995. Avsluttede sykepengetilfeller i 1995 blant arbeidstakere i arbeid



¹⁴ Den maksimale varigheten er som hovedregel på 250 dager for lønnstakere i arbeid, men det finnes en del unntak som muliggjør en maksimal varighet på 260 dager. I registrene finnes det enkelte observasjoner med varighet utover 260 dager. Slike tilfeller har i dette materialet blitt satt til 260.

Bildet av en sterk konsentrasjon forblir intakt om man tar hensyn til at alle mottakerne – i tillegg til de sykepengedager som blir erstattet av Folketrygden – har hatt ti dagers fravær som er erstattet av arbeidsgiverne. Om man legger ti dager til antallet fraværsdager for alle mottakerne av sykepenger i 1995, så blir resultatet at de to prosentene med det høyeste fraværet står for vel 48 prosent av det samlede antall fraværsdager og at de fem prosentene med det høyeste fraværet står for 78 prosent av det totale fraværet.

Den gruppen, som står for hovedparten av det samlede sykefravær, er ikke representativ for lønntakerne i alminnelighet. Mottakerne av sykepenger har i gjennomsnitt et relativt lavt inntektsnivå (sykepengegrunnlag) og de har en meget sterk overrepresentasjon av kvinnelige arbeidstakere.

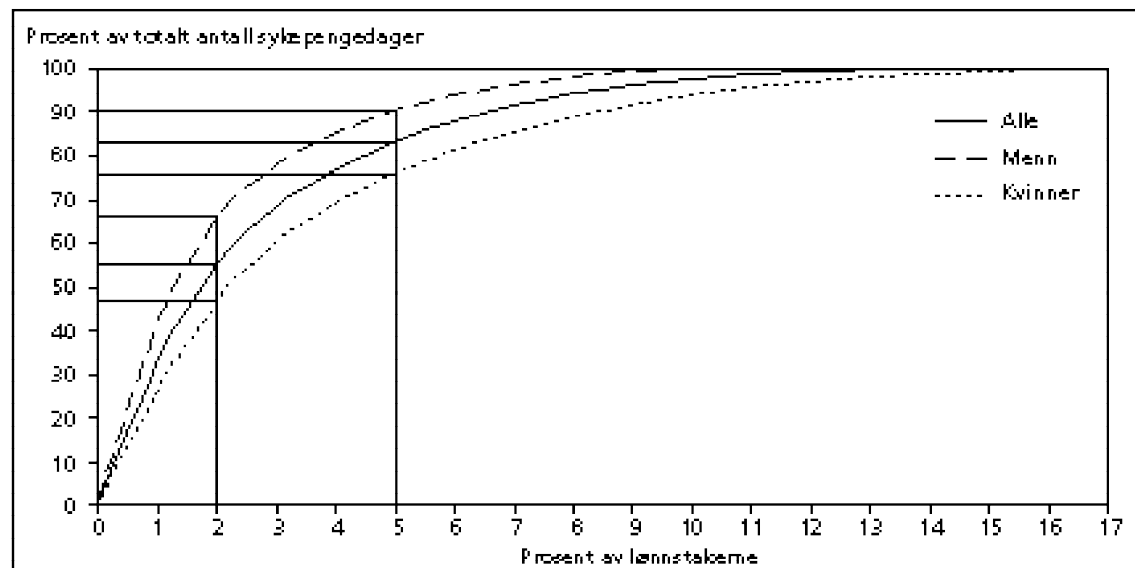
Tabell 1 Kvinneandel og inntektsnivå (sykepengegrunnlag) blant mottakere og ikke-mottakere av sykelønn. 1995

	5 prosent med høyeste fravær	Resterende mottakere av sykepenger	Lønntakerne som helhet
Kvinneandel i prosent	62	58	48
Inntektsnivå*	150 000	161 000	197 000

* For mottakerne av sykepenger er det gjennomsnittlige sykepengegrunnlaget brukt. I og med at inntekter over 6 G ikke regnes med i sykepengegrunnlaget, vil tallene gi en svak undervurdering av det gjennomsnittlige inntektsnivået til disse gruppene i perioden opp til sykefraværet. Tallene for de yrkesaktive må betraktes som en ren indikasjon. Tallet viser den gjennomsnittlige pensjonsgivende inntekten for 1994.

Den lave inntekten og den høye andelen kvinner fremgår av tabell 1, som viser det gjennomsnittlige sykepengegrunnlaget (inntektsnivået) og kvinneandelen blant de som hadde avsluttede sykepengetilfeller i 1995. De fem prosentene av lønntakerne, som står for vel 80 prosent av de samlede utbetalingene av sykepenger, hadde et gjennomsnittlig sykepengegrunnlag på omkring 150 000 kroner. Omtrent 62 prosent av denne gruppen var kvinner. Kvinnedominansen er noe mindre utpreget blant de resterende mottakere av sykepenger og gjennomsnittsinntekten til denne gruppen er også noe høyere enn blant «hovedmottakerne». Til sammenligning var kvinneandelen blant samtlige lønntakere (eksklusive statsansatte) i 1995 på i underkant av 48 prosent (anslag basert på Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) og opplysninger fra Administrasjonsdepartementet), og gjennomsnittsinntekten betydelig høyere.

Figur 7 Sykepengedagenes konsentrasjon blant lønntakerne, samlet og fordelt på mannlige og kvinnelige arbeidstakere. Avsluttede sykepengetilfeller i 1995 blant arbeidstakere i arbeid



Kvinner har som kjent et betydelig høyere sykefravær enn menn. I følge tall fra RTV var det gjennomsnittlige antallet sykepengedager for sysselsatte i 1995 på 6,8 for menn og 10,9 for kvinner. Følgelig er antallet erstattede sykepengedager 60 prosent høyere for kvinner enn for menn i 1995. Det er særlig hyppigheten av sykepengetilfeller utover arbeidsgiverperioden som er høyere for kvinner, mens den gjennomsnittlige varigheten av sykepengetilfellene er tilnærmet lik og faktisk marginalt lavere for kvinner enn for menn.

Disse tallene skulle tilsi at det samlede sykefraværet er langt mindre konsentrert blant kvinnelige enn blant mannlige lønntakere. Dette blir i stor grad bekreftet i figur 7 som viser fraværets konsentrasjon for henholdsvis kvinnelige og mannlige lønntakere.

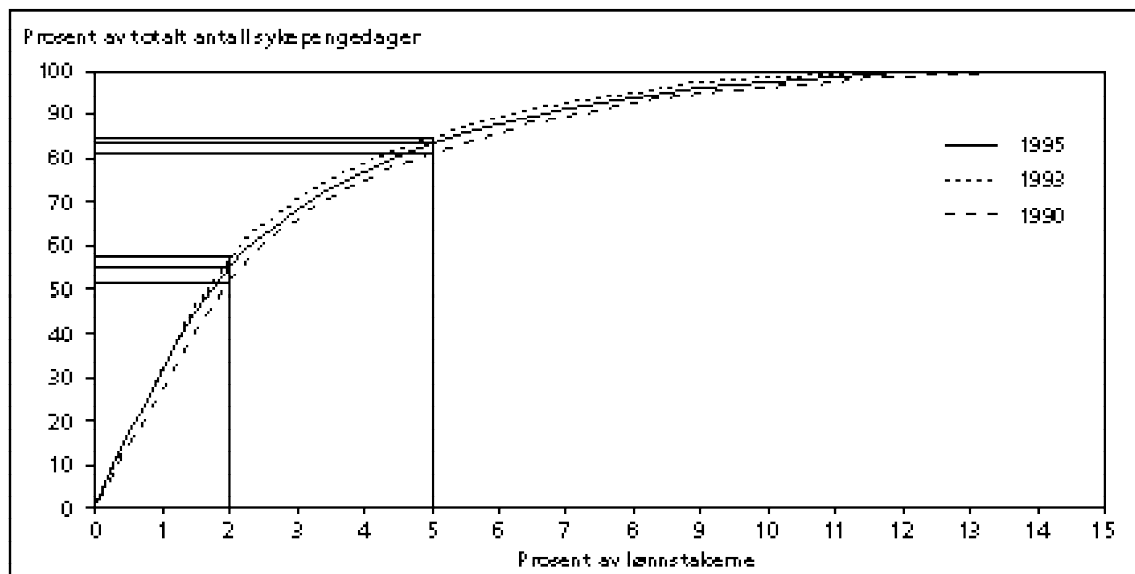
Det samlede antallet sykepengedager blant menn er fordelt på i underkant av elleve prosent av de mannlige lønntakerne. To prosent av de mannlige lønntakere står for 66 prosent av det totale antallet sykepengedager blant menn og fem prosent står for vel 90 prosent av det totale antallet erstattede fraværsdager.

Spredningen er klart større blant kvinner. Anslagsvis 17 prosent av de kvinnelige arbeidstakere hadde minst ett fraværstilfelle utover arbeidsgiverperioden i 1995. Den andelen av det totale antallet fraværsdager som kan tilskrives to prosent av de kvinnelige arbeidstakere er på 47 prosent, mens andelen for de fem prosentene med det største fraværet er på 76 prosent.

Det skal imidlertid bemerkes at spredningen i det samlede antallet sykepengedager blant kvinner er noe mer beskjedent enn det man kan få inntrykk av bare ved å se på hyppigheten av fraværstilfellene. Gjengangerhyppigheten er klart større for kvinner enn for menn. Det betyr at selv om den gjennomsnittlige varigheten på tilfellene er noe lavere for kvinner, så er likevel det gjennomsnittlige antallet fraværsdager blant de kvinner, som hadde avsluttede sykepengetilfeller i 1995, høyere enn det tilsvarende tallet for menn (henholdsvis 57 og 55 dager).

Til slutt skal vi se litt på hvordan sykefraværets konsentrasjon har endret seg i løpet av nittiårene i takt med de store svingningene i det samlede fraværsvolumet. Vi har gjort beregninger av fraværets konsentrasjon for årene 1990, 1993 og 1995, og resultatene er vist i figur 8. Det viser seg, som man kunne forvente, at fraværet er sterkest konsentrert i 1993 da det samlede fraværet var lavest mens det er relativt minst konsentrert i 1990 da det samlede fraværet var høyest.

Figur 8 Sykepengedagenes konsentrasjon blant lønntakerne i 1990, 1993 og 1995. Avsluttede sykepengetilfeller blant arbeidstakere i arbeid



Vi vet fra før at det er variasjoner i det lange fraværet som driver endringene i det totale fraværsvolumet over tid (Pedersen, 1996). Kurvene i figur 8 og tallene som er presentert i tabell 2 viser imidlertid at økninger i det samlede fraværet ser ut for først og fremst å henge sammen med at en større andel av lønnstakerne opplever lengere fraværsperioder i løpet av et år. I følge Rikstrygdeverket var det gjennomsnittlige antall erstattede sykepengedager på 9,9 i 1990, 8,6 i 1993 og 8,8 i 1995. I 1990 var det nærmere 15 prosent av lønnstakerne som mottok sykepenger én eller flere ganger i løpet av året, mens det tilsvarende tallet i 1993 bare var på i underkant av 13 prosent.

Tabell 2 Antall erstattede sykepengedager i gjennomsnitt per sysselsatt og fraværets konsentrasjon i 1990, 1993 og 1995

	Sykepengedager per sysselsatt	Andel av lønnstakerne som mottok sykepenger	Andel av totalt antall sykepengedager til to prosent av lønnstakerne	Andel av totalt antall sykepengedager til fem prosent av lønnstakerne
1990	9,9	14,9	51,2	80,6
1993	8,6	12,7	57,2	85,1
1995	8,8	13,7	55,2	83,2

I forbindelse med den økning i sykefraværet som fant sted fra 1994 til 1995 er det to tendenser som gjør seg gjeldende: Andelen lønnstakere som mottar sykepenger i løpet av året er økende og samtidig er det, som vi har vært inne på, en sterk økning i gjengangerhyppigheten. Mellom 1993 og 1995 økte det gjennomsnittlige antallet sykepengetilfeller per mottaker fra 1,16 til 1,20. I 1995 står gjengangerne for omkring 20 prosent av det samlede fraværet mens det tilsvarende tallet i 1993 var på i overkant av 15 prosent.

Referanser

Bjerkedal, Tor, Ola Thune og Steinar Mathisen (1994), *Påbegynte sykepengetilfeller i Folketrygden for årene 1989-1993*. Rikstrygdeverkets utredningsavdeling 8/94. Oslo: Rikstrygdeverket

Fløtten, Tone og Axel West Pedersen (1996), *Sikkerhetsordninger i det norske arbeidsmarkedet*. Fafo-rapport. Oslo: Fafo.

Hagen, Kåre og Jon Hippe (1991), *Alle vet jo at...* Fafo-rapport. Oslo: Fafo.

Kommunenes Sentralforbund (1996), *Kommunale arbeidstakere. Fraværstatistikk 94-95*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.

NOU 1993:11, *Mindre til overføringer - mer sysselsetting*.

Pedersen, Axel West (1996), *Sykefraværet og arbeidslinja*. Fafo-notat 1996:4. Oslo : Fafo.

Rikstrygdeverket (1996a), *Folketrygden. Nøkkeltall 1995*. Statistikk-notat nr. 3/96. Oslo: Rikstrygdeverket.

Rikstrygdeverket (1996b), *Basisrapport 1995. Mellomlangsigtig budsjettering og rapportering*. Oslo: Rikstrygdeverket.

Stortingsmelding nr. 39 (1991-1992), *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Stortingsmelding nr.35 (1994-1995), *Velferdsmeldingen*. Oslo : Sosial- og helsedepartementet.

Stortingsproposisjon nr.1 (1996-1997), *Folketrygden*.

Tuhus, Arne og Geir Kolstø (1996), *Notat om sykepengeutviklingen i 1995. Hva skyldes økningen i sykefraværet?* RTV-notat nr. 1. Oslo: Rikstrygdeverket.

Vedlegg

Tabell A1 Den kumulerte andel av erstattede fraværddager og totale sykepengeutbetalinger fra Folketrygden i 1995. Avsluttede sykepengetilfeller

Prosent av lønndakerne	Andel av erstattede fraværddager	Andel av totale sykepengeutbetalinger
1	32,17	31,85
2	55,18	54,49
3	68,3	67,45
4	76,99	76,14
5	83,2	82,4
6	87,81	87,1
7	91,4	90,82
8	94,15	93,68
9	96,18	95,84
10	97,67	97,42
11	98,77	98,62
12	99,47	99,4
13	99,88	99,86
13,7	100	100

Sykefravær: Hva koster det og hvor mange er de?



Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 1996:10
Bestillingsnummer 868