



Tilläggsbudget för 2002 – utgiftsområdena 8 och 10

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 16 april 2002 beslutat att bereda övriga berörda utskott tillfälle att yttra sig över 2002 års ekonomiska vårproposition (2001/02:100) om tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 2002 (yrkandena 4–27) och de motioner som kan komma att väckas, allt i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Vårpropositionen är resultatet av ett samarbete mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

De delar utskottet yttrar sig över är regeringens förslag om tilläggsbudget för budgetåret 2002 avseende utgiftsområdena 8 och 10 (punkt 27) och förslag om ett bemyndigande för regeringen (punkt 10). Utskottet yttrar sig vidare i motsvarande delar över motionerna 2001/02:Fi38 yrkande 7 och 2001/02:Fi42 yrkandena 6 och 17.

Utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar

Propositionen

Antalet asylsökande under innevarande år kommer enligt aktuella prognoser att överstiga tidigare gjorda bedömningar, främst på grund av den rörlighet som Schengensamarbetet innebär, men också av faktorer som ligger utanför Schengenområdet. En markant ökning av antalet asylsökande från Irak har skett. För att inte handläggningstider och väntetider i Migrationsverkets mottagandesystem skall öka föreslår regeringen att anslaget 12:1 Migrationsverket ökas med 60 miljoner kronor. Regeringen, som noggrant följer utvecklingen på anslaget, avser att vid behov återkomma i frågan. Även anslaget 12:4 Utlänningsnämnden bör ökas med 20 miljoner kronor.

Vidare föreslår regeringen med anledning av den ökande inströmningen av asylsökande att anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande ökas med 560 miljoner kronor. Finansiering sker delvis genom att utgifterna minskas inom ett annat utgiftsområde.

Anslaget 12:5 Offentligt biträde i utlänningsärenden föreslås ökas med 20 miljoner kronor som en följd av det ökade antalet asylsökande. Antalet personer som kommer att tas emot av kommuner bedöms bli färre än vad som tidigare beräknats, varför finansieringen delvis kan ske genom att anslaget 10:4 Hemutrustningslån minskas med 10 miljoner kronor.

Antalet verkställda utresor har ökat, vilket lett till högre kostnader och en större anslagsförbrukning än tidigare beräknat. Regeringen föreslår därför att anslaget 12:6 Utresor för avvisade och utvisade tillförs 20 miljoner kronor.

Antalet anmälningar till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) om etnisk diskriminering i arbetslivet har fortsatt att öka kraftigt under 2001, och utvecklingen under det första kvartalet 2002 tyder på en fortsatt ökning. Regeringen föreslår därför att anslaget 10:5 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ökas med 2 miljoner kronor.

Mot bakgrund härav föreslås att ramen för utgiftsområde 8 ökas med 672 miljoner kronor.

EU-kommissionen har inrättat en europeisk flyktingfond som skall underlätta för EU-länderna att ta emot asylsökande och flyktingar. Medlen skall användas för att utveckla mottagandesystemet för asylsökande, för integrationsinsatser och för att hjälpa personer att återvända eller återvändra till sitt hemland. Det beviljade projektstödet betalas ut i olika omgångar och slutligt efter godkänd slutredovisning av projektet. Beslut som fattas under 2002 kan således medföra utgifter under 2003. Regeringen föreslår därför att den beordras att under 2002 för ramanslaget 12:7 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför utgifter på högst 15 miljoner kronor under 2003.

Motion

I motion Fi42 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 6 begärs ett tillkännagivande om flyktingpolitiken. I motionen anförts att Migrationsverket tillförs nya medel i tilläggsbudgeten för 2002 men att detta inte är tillräckligt. Årets beräknade underskott är ingen engångsföreteelse utan förutses öka de kommande åren. För att möjliggöra en human flyktingmottagning utan långa väntetider anser motionärerna att mer medel måste tillföras senast i budgetpropositionen.

Utskottet

Utskottet har vid ett flertal tillfällen, senast i betänkande 2001/02:SfU13, konstaterat bl.a. att det är mycket viktigt att genomföra åtgärder i syfte att förkorta handläggningstiderna, inte enbart för att långa handläggningstider är kostsamma på grund av att de sökande under tiden vistas i Migrationsverkets mottagandesystem utan också med hänsyn till den psykiska press som sökandena under tiden tvingas leva under. I samband med behandlingen av budgeten för 2002 angavs i betänkande 2001/02:SfU2 att Migrationsverkets förvaltningsanslag skulle ökas med ca 50 miljoner kronor från 2002, något som

utskottet välkomnade. Utskottet uttalade att Migrationsverket genom denna längre planeringsram fick bättre förutsättningar att korta handläggningstiderna och därigenom påverka även kostnaderna i mottagandesystemet. Utskottet ansåg emellertid, mot bakgrund av det markant ökade antalet öppna ärenden och det ökade antalet asylsökande, att ett eventuellt behov av ytterligare medel genom tilläggsbudget borde övervägas redan under våren för att på så sätt underlätta Migrationsverkets planeringsmöjligheter.

Utskottet konstaterar att antalet asylsökande under innevarande år enligt aktuella prognoser kommer att överstiga tidigare gjorda bedömningar främst på grund av den rörlighet som Schengensamarbetet innebär, men också av faktorer som ligger utanför Schengenområdet. För att inte handläggningstider och väntetider i Migrationsverkets mottagandesystem skall öka instämmer utskottet i regeringens bedömning att anslagen för Migrationsverket respektive Utlänningsnämnden bör utökas under innevarande budgetår. Utskottet delar också bedömningen att anslagen 12:2 Mottagande av asylsökande och 12:5 Offentligt biträde i utlänningsärenden bör utökas till följd av det ökade antalet asylsökande. Utskottet har inget att erinra mot regeringsförslagen avseende anslagen 12:6 Utresor för avvisade och utvisade, 10:4 Hemutrustningslån och 10:5 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Utskottet, som förutsätter att regeringen vid behov återkommer med ytterligare förslag på tilläggsbudget, avstyrker motion Fi42 yrkande 6 och tillstyrker regeringens förslag om tilläggsbudget för utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Utskottet tillstyrker även förslaget om att regeringen bemyndigas att under 2002 för ramanslaget 12:7 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför utgifter på högst 15 miljoner kronor under 2003.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Propositionen

Enligt propositionen fortsätter sjukfrånvaron att öka, vilket får till följd att utgifterna för sjukpenning ökar även för 2002. De medel som anvisades på statsbudgeten för 2002 har därför visat sig vara otillräckliga. De prognoser som ligger till grund för regeringens bedömning är dock osäkra och kan komma att justeras under året. Regeringen avser att följa utvecklingen noga för att bedöma om den nu föreslagna ökningen är tillräcklig. Regeringen föreslår att anslaget 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. ökas med 2,5 miljarder kronor för 2002.

Regeringen har erfarit att riksdagen kan komma att besluta om att livränteunderlaget för totalförsvarspliktiga skall utgöra sju prisbasbelopp i stället för de fem prisbasbelopp som regeringen föreslagit i proposition 2001/02:11 Bättre villkor för totalförsvarspliktiga. Med anledning härav behöver anslaget

ökas. Regeringen föreslår därför att anslaget 19:6 Ersättning för kroppsskador ökas med ca 3,7 miljoner kronor.

Mot bakgrund härav föreslås att ramen för utgiftsområde 10 ökas med 2 503 750 000 kr.

Motionerna

Bo Lundgren m.fl. (m) begär i motion Fi42 yrkande 17 (delvis) att regeringen återkommer med ytterligare förslag till tilläggsbudget innefattande en ökning med 250 miljoner kronor till anslaget 19:8 Allmänna försäkringskassor samt en minskning med 500 miljoner kronor av anslaget 19:4 Arbetsskadeersättningar. Eftersom försäkringskassorna numera inte hinner med annat än sjukpenningutbetalningar får personer i behov av rehabilitering vänta flera månader på lämplig åtgärd. Detta minskar chansen för att rehabiliteringen skall lyckas. Motionärerna anser därför att försäkringskassorna på tilläggsbudget för 2002 bör få ytterligare 250 miljoner kronor för rehabiliteringsarbete. Som finansiering föreslås att beslutet om att ändra bevisreglerna i arbetsskadeersäkringen fr.o.m. den 1 juli 2002 upphävs. Därmed kan anslaget 19:4 minskas med 500 miljoner kronor.

Agne Hansson m.fl. (c) begär i motion Fi38 yrkande 7 (delvis) att regeringen återkommer med förslag till ytterligare tilläggsbudget innefattande en ökning med 190 miljoner kronor till anslaget 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. Enligt motionärerna bör dessa medel avsättas till rehabiliteringsutredningar i syfte att förhindra att människor blir långtidssjukskrivna och till och med förtidspensionerade innan de fått rätt diagnos och rätt åtgärd. Dessutom bör den av regeringen föreslagna ökningen av anslaget 19:1 avsättas till rehabilitering och aktiva åtgärder i stället för att användas för utbetalning av passivt stöd.

Utskottet

Utskottet har tidigare uttryckt sin stora oro över den alarmerande ökningen av sjukfrånvaron, bl.a. i höstens budgetbetänkande (bet. 2001/02:SfU1, s. 51). Dessvärre kan utskottet konstatera att sjukfrånvaron alltjämt ökar. Av RFV:s statistikuppgifter avseende sjukfrånvaron i mars 2002 framgår bl.a. att 353 000 personer erhöll ersättning från sjukförsäkringen i form av sjukpenning eller rehabiliteringsersättning under mars 2002. Av dessa var 222 000 eller 63 % kvinnor och 131 000 eller 37 % män. Av de personer som var sjukskrivna i slutet av januari 2002 hade 116 000 varit sjukskrivna i mer än ett år. Det var drygt 3 500 personer fler än månaden innan och drygt 20 400 fler än i januari 2001. Det senare är en ökning med 21 %. Av RFV:s budgetunderlag för åren 2003–2005 framgår att antalet långa sjukfall (365 dagar eller mer) ökade med ca 19 000 mellan åren 1999 och 2000, vilket innebär en ökning med 27 %. Mellan åren 2000 och 2001 var ökningen av antalet långa sjukfall ca 22 000, vilket motsvarar en ökning på 24 %. Även om den relativa ökningstakten således har avtagit kan utskottet konstatera att antalet långa sjukfall fortsätter att öka. Även antalet förtidspensioner/sjukbidrag ökar.

För innevarande budgetår har till anslaget 19:1 anvisats 45 705 miljoner kronor. RFV har i budgetunderlaget föreslagit ett tilläggsanslag på 5 697 miljoner kronor för 2002. Enligt RFV:s prognos kommer utgiften för anslaget för 2002 att uppgå till 49 709 miljoner kronor.

Regeringen har nu föreslagit att anslaget för 2002 skall ökas med 2,5 miljarder kronor. Det nya anslagsbeloppet kommer därmed att uppgå till 48 205 miljoner kronor. De prognoser som ligger till grund för bedömningen är dock osäkra och kan enligt regeringen komma att justeras under året.

Regeringens arbete med att minska den arbetsrelaterade ohälsan bedrivs inom ramen för det s.k. elvapunktsprogrammet som syftar till att sätta den försäkrade i centrum och att göra arbetsgivarens ansvar för ohälsan tydligare. Programmet omfattar åtgärder för bättre arbetsmiljö, en förnyelse av rehabiliteringen och ekonomiska incitament för att minska sjukskrivningar. Det betonas att det är särskilt viktigt att i en strategi för hälsa i arbetslivet uppmärksamma kvinnors hälsa. Eftersom problemen med långa sjukskrivningar är särskilt stora bland anställda i den offentliga sektorn, där en stor del av de anställda utgörs av kvinnor, innefattar programmet också försök att minska ohälsan hos några av de stora offentliga arbetsgivarna. Även formerna för sjukskrivningsprocessen ingår som en del i åtgärdsprogrammet.

Flera utredningar och uppdrag har påbörjats inom ramen för elvapunktsprogrammet. Av vårpropositionen framgår att arbetet med elvapunktsprogrammet fortsätter, att det vid behov kommer att förändras samt att regeringen har för avsikt att lämna förslag till riksdagen i höst.

Vidare har Utredningen om en handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet överlämnat sitt slutbetänkande Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5). Utredningen har lämnat en rad förslag som innefattar bl.a. mål och ansvarsområden för berörda aktörer, rehabiliteringsunderlag och rehabiliteringsplan, obligatorisk redovisning av sjukfrånvaron, särskilda insatser på arbetsplatser med hög sjukfrånvaro, företagshälsovård, begränsning av sjukpenningperioden till ett år och en förlängning av sjuklönepérioden. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utskottet hyser goda förhoppningar om att det arbete som bedrivs inom ramen för elvapunktsprogrammet kommer att ge resultat även om det kommer att ta tid och därför knappast får någon effekt på sjukpenningkostnaderna för 2002. Särskilt viktigt är det att få till stånd en fungerande rehabiliteringsverksamhet eftersom de senaste årens ökning av antalet sjukfall har lett till att rehabiliteringsverksamheten hos försäkringskassorna inte fungerat på avsett sätt. Försäkringskassorna har i stor utsträckning varit tvungna att prioritera passiva sjukpenningutbetalningar framför andra arbetsuppgifter.

Det finns för närvarande få tecken som tyder på att sjukfrånvaron skulle vara på väg att minska. Utskottet befarar därför att utgifterna kan komma att uppgå till det belopp RFV beräknat. Utskottet är emellertid med hänsyn till svårigheten att redan nu bedöma utgiftsutvecklingen för hela 2002 inte berett att i dagsläget föreslå att ytterligare medel på tilläggsbudget tillförs anslaget 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. Utskottet anser således att rege-

ringens förslag i denna del får godtas. Därmed kan utskottet inte ställa sig bakom en ordning som innebär att användningen av tilläggsanslaget enligt vad som anges i motion Fi38 yrkande 7 villkoras till att avse enbart rehabilitering. Inte heller anser utskottet att det finns skäl för riksdagen att på sätt anges i motion Fi42 yrkande 17 ändra sitt nyligen fattade beslut om ändrade bevisregler i arbetsskadeförsäkringen fr.o.m. den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:81, bet. 2001/02:SfU10, rskr. 2001/02:213).

I övrigt förutsätter utskottet att regeringen återkommer i höst om det finns behov av att på tilläggsbudget för 2002 anslå ytterligare medel för försäkringskassornas administration respektive rehabiliteringsverksamhet eller om ytterligare medel behöver tillföras sjukpenninganslaget.

Utskottet vill tillägga att riksdagen så sent som hösten 2001 beslöt att tillföra försäkringskassornas administration (anslaget 19:8) 100 miljoner kronor utöver vad regeringen hade föreslagit i budgetpropositionen för 2002 (bet. 2001/02:SfU1, rskr. 2001/02:84).

Såvitt gäller anslaget 19:6 Ersättning för kroppsskador konstaterar utskottet att riksdagen numera har beslutat att livränteunderlaget för totalförsvarspiktiga som skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning skall utgöra minst sju prisbasbelopp fr.o.m. den 1 juli 2002 (bet. 2001/02:FöU3, rskr. 2001/02:205). Utskottet har inte något att erinra mot regeringens förslag till tilläggsbudget i denna del.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag till tilläggsbudget för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp och avstyrker motionerna Fi42 yrkande 17 (delvis) och Fi38 yrkande 7 (delvis).

Stockholm den 16 maj 2002

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Mariann Ytterberg (s), Göran Lindblad (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Cecilia Magnusson (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Margareta Cederfelt (m), Magda Ayoub (kd) och Désirée Pethrus Engström (kd).

Avvikande meningar

1. Margit Gennser, Göran Lindblad, Cecilia Magnusson och Margareta Cederfelt (alla m) anser:

Utgiftsområde 10

Vi anser att regeringen hittills inte har tagit den kraftigt ökande sjukfrånvaron och därmed den förskräckande utvecklingen av sjukförsäkringsutgifterna på tillräckligt stort allvar. Det enda regeringen har presenterat hittills är ett s.k. elvapunksprogram som knappast är rätt metod för att komma till rätta med problemen. Enligt regeringen skall konkreta förslag läggas till riksdagen först i höst. Det innebär att ytterligare ett antal människor hinner bli långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade.

Den första åtgärd som regeringen borde vidta är att ge försäkringskassorna mer resurser för rehabiliteringsverksamheten. Eftersom försäkringskassorna numera inte hinner med annat än att betala ut sjukpenning får personer i behov av rehabilitering vänta flera månader på lämplig åtgärd. Detta minskar chansen för att rehabiliteringen skall lyckas.

Försäkringskassorna hinner heller inte ägna sig åt kontroll av fusk, vilket gör att legitimiteten för sjukförsäkringen urholkas. Enligt vår uppfattning bör regeringen återkomma till riksdagen med förslag om att på tilläggsbudget för 2002 öka försäkringskassornas anslag 19:8 med 250 miljoner kronor. Medlen bör användas för att anställa fler rehabiliteringshandläggare. Ett lämpligt sätt att finansiera detta är att riksdagen upphäver sitt tidigare beslut att fr.o.m. den 1 juli 2002 ändra bevisreglerna i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Regeringen har själv beräknat att denna förändring kommer att öka utgifterna för anslaget 19:4 Arbetsskadeersättningar med 500 miljoner kronor, varför åtgärden innebär en besparing på utgiftsområdet med 250 miljoner kronor. Riksdagen bör med bifall till motion Fi42 yrkande 17 (delvis) som sin mening ge regeringen detta till känna.

2. Birgitta Carlsson (c) anser:

Utgiftsområde 10

Regeringen har på tilläggsbudget föreslagit att anslaget 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. ökas med 2,5 miljarder kronor för 2002 för att täcka de ökande kostnaderna för sjukpenning. I stället för att anslå ytterligare medel för de passiva sjukpenningutbetalningarna bör tilläggsanslaget genom en finansiell samordning av resurserna avsättas till rehabilitering och aktiva åtgärder. Dessutom bör anslaget 19:1 ökas med ytterligare 190 miljoner kronor för rehabiliteringsutredningar för att minska antalet långtidssjukskrivna och motverka att fler blir förtidspensionerade utan att få rätt diagnos och rätt

hjälp. Med aktiva åtgärder kan de ökade kostnaderna för ohälsan bringas under kontroll och på sikt minskas. Riksdagen bör med bifall till motion Fi38 yrkande 7 (delvis) som sin mening ge regeringen detta till känna.

Särskilda yttranden

1. Magda Ayoub och Désirée Pethrus Engström (båda kd) anför:

Utgiftsområde 10

Under senare tid har vi allt oftare fått larmrapporter om att sjukfrånvaron och sjukförsäkringens kostnader ökar dramatiskt. Den svenska ekonomin utsätts därmed för stora påfrestningar samtidigt som enskilda människor får vänta i årtal på rehabiliteringsinsatser. Regeringens handlingsförlamning inför de utmaningar som det ökande antalet sjukskrivningar utgör är påfallande. Den ena utredningen har avlöst den andra under de senaste åren, men några konkreta förslag har regeringen ännu inte presenterat. Det enda regeringen har åstadkommit är det s.k. elvapunktsprogrammet. Även om programmets alla punkter skulle genomföras fullt ut kommer den ökande sjukfrånvaron inte att hejdas.

Vi har under lång tid framhållit rehabiliteringens avgörande roll för att få människor tillbaka i arbete. Redan den 1 juli 2001 hade vi önskat att de förslag som lämnats av Gerhard Larsson i utredningsbetänkandet Rehabilitering till arbete – en reform med individen i centrum (SOU 2000:78) hade genomförts. Förslaget innebär en sammanhållen rehabiliteringsförsäkring med betoning på aktiv rehabilitering i stället för passiv sjukskrivning, som är det normala med nuvarande ordning. Den nya, förstärkta rehabiliteringsförsäkringen skall innehålla en rätt till rehabiliteringsstöd och mer kraftfulla medel för aktiva insatser och ges en mer fristående ställning i förhållande till statsbudgeten. Vidare skall individen ges ett reellt inflytande i rehabiliteringsprocessen genom att han eller hon får vissa lagfästa rättigheter gentemot försäringsgivare och rehabiliteringsaktörer. Vi har i vår budgetmotion hösten 2001 avsatt 6,75 miljarder kronor avseende tre år för finansiering av en kraftigt förbättrad rehabiliteringsförsäkring. Enligt vår mening bör regeringen med det snaraste lägga fram ett förslag om en ny sammanhållen rehabiliteringsförsäkring med den inriktning vi nu har redovisat.

2. Bo Könberg (fp) anför:

Utgiftsområde 10

Utskottsmajoriteten anser sig kunna hysa goda förhoppningar om att regeringens arbete med det s.k. elvapunktsprogrammet skall ge resultat, men konstaterar samtidigt att det kommer att ta tid och därför knappast får någon effekt på sjukpenningkostnaderna för 2002. Eftersom det finns få tecken som tyder på att sjukfrånvaron skulle vara på väg att minska befarar dock utskottet att utgifterna kan komma att uppgå till det belopp RFV beräknat, dvs. ett betydligt högre belopp än vad regeringen föreslagit.

Det är beklagligt att utskottet nöjer sig med att invänta resultatet av regeringens arbete. Det arbetet har hittills bara resulterat i just ett program och tillsättandet av en del utredningar och arbetsgrupper. Några konkreta förslag som har förutsättningar att minska sjukfrånvaron och de dramatiskt ökande sjukpenningkostnaderna har ännu inte presenterats.

Vad utskottet borde ha gjort är att kräva både förebyggande insatser – inte minst för att ge fler möjlighet att "räcka till" – och snabbare vård för dem som ändå blir sjuka. Människors ställning måste stärkas i arbetslivet, och de måste få mer inflytande över bl.a. sina arbetstider och den egna arbetsmiljön. Det behövs vidare en ny ansats i hälsoarbetet, för att hindra att den negativa stressen skapar eller förvärrar ohälsa och leder till långa sjukskrivningar med psykosociala diagnoser. Företagshälsovården behöver få en starkare roll i kampen mot de stressrelaterade sjukdomarna och ett nytt system införs för rehabilitering av redan sjukskrivna personer. För att minska väntetider i vården behövs finansiell samordning mellan försäkringskassan och bl.a. hälso- och sjukvården. Dessa förslag jämte flera andra utvecklas närmare i Folkpartiets motioner 2001/02:Fi39 med anledning av 2002 års vårproposition (prop. 2001/02:100) och 2001/02:Sf34 som väckts med anledning av händelse av större vikt.