

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 30 september 1999 beslutat att bereda övriga utskott tillfälle att avge yttrande över proposition 1999/2000:1 Budgetpropositionen för 2000 (volym 1) i vad avser tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 (yrkandena 15–21) jämte motioner i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Budgetpropositionen är resultatet av ett samarbete mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Utskottet yttrar sig över förslagen till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 avseende ändrade ramar och ändrade anslag för utgiftsområdena 8, 10, 11 och 12 (yrkande 21). Utskottet yttrar sig också över yrkande 15 om att riksdagen skall godkänna vad regeringen förordar om användningen av medel för att täcka avvecklings- och underskottskostnader i samband med avvecklingen av verksamheten vid RFV:s sjukhus.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen i dessa delar.

Utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar

Propositionen

Regeringen föreslår att anslaget A 2 Mottagande av asylsökande ökas med 408 miljoner kronor samt att anslaget A 3 Migrationspolitiska åtgärder minskas med 152,9 miljoner kronor. Anslaget B 4 Kommunersättning vid flyktingmottagande ökas med 35 miljoner kronor och motsvarande minskning görs på anslaget B 5 Hemutrustningslån. Detta innebär en utökning av ramen för utgiftsområdet med drygt 255 miljoner kronor.

I propositionen anges beträffande anslaget A 2 att kostnaderna för mottagande av asylsökande under år 1999 enligt aktuella prognoser kommer att överstiga anslagna medel. Orsaken till detta är framförallt långa vistelsetider för asylsökande från Förbundsrepubliken Jugoslavien på grund av händelserna där.

Beträffande anslaget B 4 anges att den stora kommunmottagningen av flyktingar åren 1997 och 1998 får utbetalningsmässigt genomslag även år 1999.

Utskottets bedömning

Utskottet tillstyrker förslaget.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Propositionen

I statsbudgeten för budgetåret 1999 anvisades utgiftsområdet totalt 80,5 miljarder kronor. Nuvarande prognos visar emellertid att utgifterna blir betydligt högre. Bedömningen är att utgifterna kommer att bli 87,9 miljarder kronor. Avvikelsen härrör i princip helt från anslaget A 1 Sjukpenning och rehabilitering m.m., som bör ökas med drygt 7 439 miljoner kronor. Anslaget A 2 Förtidspensioner bör ökas med 35 miljoner kronor. Detta medför att ramen för utgiftsområdet bör öka med drygt 7 474 miljoner kronor.

Anslaget A 1 innefattar sjukpenning, rehabilitering och närståendepenning. I statsbudgeten för budgetåret 1999 finns för dessa ändamål uppfört ett ramanslag på 20 035 miljoner kronor, varav posten sjukpenning uppgår till 17 716 miljoner kronor.

I budgetpropositionen anges att utgifterna för sjukförsäkringen ökat kraftigt under år 1999 på grund av en avsevärd ökning av sjukfrånvaron. Antalet ersatta sjukpenningdagar beräknas bli 63,2 miljoner dagar. Det är ca 12,8 miljoner fler än 1998. Anvisade anslagsmedel inklusive beviljad anslagskredit förutsågs bli förbrukade i månadsskiftet augusti/september 1999. Regeringen beslutade därför att öka anslagskrediten. Samtidigt medgavs ett överskridande med högst 7 439 590 000 kr efter det att utökad anslagskredit beaktats. För att reglera det beslutade överskridandet föreslår regeringen att anslaget A 1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. ökas med 7 439 590 000 kr för år 1999.

Utskottets bedömning

I budgetpropositionen för år 1999 angavs att antalet längre sjukfall började öka under hösten 1997. Utfallet för perioden januari till juni 1998 indikerade att ökningen fortgick. För sjukfall som varar mellan 15 och 29 dagar syntes också en mycket kraftig ökning. Regeringen föreslog att under anslaget A 1 skulle anvisas ca 20 miljarder kronor, vilket var ca 1 miljard kronor mer än utgiftsprognosen för 1998.

I samband med behandlingen av budgeten för år 1999 (bet. 1998/99:SfU1) angav utskottet att utvecklingen av sjukpenningkostnaderna inger stark oro och att en ingående analys av de bakomliggande orsakerna måste göras. Riksförsäkringsverkets (RFV) rapport till Socialdepartementet i mitten på november 1998 angående anslagsprognosen visade också på en markant ökning av sjukpenningkostnaderna. Utskottet som avsåg att noga följa utvecklingen godtog regeringens förslag till medelsanvisningar. I januari 1999 höll utskottet en utfrågning med anledning av de alarmerande uppgifterna om sjukförsäkringskostnaderna. Representanter för Socialdepartementet och RFV informerade om läget och prognosarbetet.

I 1999 års ekonomiska vårproposition gjorde regeringen den bedömningen att utgiftstaket för staten 1999 var hotat. För att undvika ett överskridande beslutades därför om ett antal besparingar och utgiftsbegränsningar. Totalt vidtog regeringen utgiftsbegränsande åtgärder motsvarande ca 8 miljarder kronor. Utgifterna under utgiftstaket reviderades från 749,7 till 751,8 miljarder kronor. Upprevideringen gjordes bl.a. som en följd av att utgifterna för sjukförsäkringen ökade kraftigt. Prognosen för anslaget A 1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. var då 4,5 miljarder kronor högre än vad som anvisats på statsbudgeten för år 1999. På grund av den osäkerhet som rådde beträffande utgiftsutvecklingen föreslog regeringen vid detta tillfälle inte någon tilläggsbudget utan avsåg att återkomma till frågan i samband med budgetpropositionen för år 2000. Regeringen föreslog emellertid att ytterligare resurser skulle tillföras för budgetåren 2000–2002 på grund av den prognostiserade utgiftsutvecklingen och redogjorde för ett antal åtgärder i syfte att få balans mellan förväntade utgifter och beräknade ramar, bl.a. nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och antagandepoäng i samband med beslut om förtidspension. Vidare aviserades en proposition om s.k. vilande förtidspension.

I samband med behandlingen av vårpropositionen och den preliminära ramen för år 2000 framhöll utskottet åter vikten av att noggranna analyser görs så att utvecklingen på längre sikt kan bedömas och att man därmed så långt som möjligt kan undvika oförutsedda utgiftsökningar som nödvändiggör snabba ingrepp och förändringar i ersättningssystemen.

Eftersom den kraftiga ökningen av utgifterna för sjukförsäkringen medförde att anslagna medel inte var tillräckliga har regeringen medgivit ett överskridande för budgetåret 1999. Regeringen beslutade den 19 augusti 1999 att för anslaget A 1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. öka anslagskrediten och medge ett överskridande med högst ca 7 440 miljoner kronor efter det att utökad anslagskredit beaktats. För att reglera det beslutade överskridandet föreslås nu i budgetpropositionen att anslaget i tilläggsbudget för 1999 ökas med motsvarande belopp. Av propositionen framgår att de ökade utgifterna, på grund av redan beslutade utgiftsbegränsningar och besparingar, kommer att rymmas inom utgiftstaket.

Utskottet, som kan konstatera att det inom utgiftsområdet föreligger oroväckande och väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall, delar regeringens bedömning att det är ett flertal faktorer som kan antas ha påverkat sjukfrånvaron och därmed kostnaderna. Ett förändrat konjunkturläge med större antal personer i arbete medför ökade utgifter för sjukförsäkringen. Det är framför allt bland de anställda som antalet sjukfall ökar. Det är de ”nya sjukfallen” som ökar, dvs. sådana som inte har någon tidigare sjukpenningperiod inom ett år. Vidare har antalet nybeviljade förtidspensioner minskat något, vilket kan innebära att fler personer under en längre tid uppbär sjukpenning i stället för förtidspension. Undersökningar visar att graden av sjuklighet och komplexiteten i sjukdomstillstånden har ökat bland de sjukskrivna. Andelen långtidssjukskrivna som återfått arbetsförmågan har minskat och en mindre andel än tidigare genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering. Det är också svårt att se något samband mellan andelen långtidssjukskrivna som genomgår samordnad rehabilitering och andelen långtidssjuk-

skrivna som återfår arbetsförmågan helt eller delvis. Under 1998 genomfördes också flera reformer, bl.a. höjdes ersättningsnivån från 75 % till 80 %, sjuklöneperioden förkortades från 28 till 14 dagar och de begränsande reglerna för kompletterande avtalsersättningar ändrades så att kompletterande ersättning kan utgå med 10 % även efter 90:e dagen i en sjukperiod utan att sjukpenningen minskas.

Utskottet utgår från att regeringen i samband med budgetarbetet för år 1999 beaktat både redan beslutade och föreslagna regeländringar. Hur stor ökning av antalet sjukpenningdagar som beteendeförändringar till följd av t.ex. en höjd ersättningsnivå kan medföra är emellertid svårt att uppskatta. Från att ha legat på en mycket låg nivå åren 1994–1996 ökade antalet sjukdagar avsevärt under slutet av år 1998. Enligt utskottets mening kan förändringen till stor del tillskrivas det förändrade konjunkturläget. Tidigare studier visar också att det finns ett samband mellan konjunkturläge och antalet sjukskrivna, en uppgång i konjunkturen sammanfaller ofta med ett ökat antal sjukskrivna.

Prognoserna tyder nu på att utgifterna under anslaget A 1 kommer att i vart fall kräva ett tilläggsanslag på drygt 7 miljarder kronor. Sedan länge har regeländringar planerats inom utgiftsområdet avseende såväl sjukpenning som förtidspension, som också skulle ha medfört minskade utgifter. Dessa förändringar har emellertid ännu inte kunnat genomföras. Det hade ändå knappast varit möjligt att under år 1999 hålla kostnaderna inom ramen för utgiftsområdet. Av höstens budgetproposition framgår att de ökade utgifterna, på grund av redan beslutade utgiftsbegränsningar och besparingar, kommer att rymmas inom utgiftstaket. Hur de ökade utgifterna för sjukpenning finansieras har visserligen inte helt tydligt redovisats men utskottet konstaterar att erforderlig höjning av anslaget A 1 kan ske inom det fastställda utgiftstaket och med en oförändrad budgeteringsmarginal på 1 miljard kronor.

Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att det inte finns något principiellt hinder mot att regeringen under året medger ett överskridande av anslag och att riksdagen först i efterhand godkänner en tilläggsbudget. Det är enligt utskottets mening dock inte helt tillfredsställande att riksdagen först under hösten tar ställning till en tilläggsbudget av denna storleksordning, annat än om det vore fråga om en helt oväntad utgiftsökning. Riksdagen har emellertid redan i samband med vårpropositionen haft information om att sjukpenningkostnaderna beräknades överskrida anvisade medel, då med ca 4,5 miljarder kronor. Även om regeringen, beroende på att man ytterligare en tid ville avvakta hur sjukpenningkostnaderna skulle utvecklas, inte under våren lade fram något förslag om tilläggsbudget hade riksdagen möjlighet att ta ett initiativ i frågan. En tilläggsbudget hade i ett sådant fall sannolikt beslutats med ett lägre belopp än det som nu föreslås, men regeringen hade kunnat återkomma till hösten med en ytterligare höjning av anslaget. En successiv anpassning av anslagen hade samtidigt varit till ledning för de myndigheter som har att administrera sjukförsäkringen. Den nya budgetprocessen med utgiftstak och utgiftsramar har emellertid ännu inte helt funnit sina former t.ex. vad gäller det lämpliga förfarandet i en liknande situation, och utskottet konstaterar att det för närvarande pågår en översyn av budgetprocessen inom såväl riksdagen som Regeringskansliet.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag till tilläggsbudget för anslaget A 1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. för budgetåret 1999.

Utskottet tillstyrker även förslagen om tilläggsbudget för anslaget A 2 Förtidspensioner och om godkännande av vad regeringen förordar om användningen av medel för att täcka avvecklings- och underskottskostnader i samband med avvecklingen av verksamheten vid RFV:s sjukhus. Ramen för utgiftsområdet ökar därmed med drygt 7 474 miljoner kronor.

Utskottet vill emellertid tillägga att den mycket allvarliga kostnadsutvecklingen inom sjukförsäkringen enligt utskottets mening kräver en djupgående analys av sjukförsäkringen liksom av rehabiliteringsprocessen för att långsiktigt lösa problemen och bromsa utgiftsökningen. Av betydelse kommer därvid att bli bl.a. den utredning som regeringen tillsatt med uppgift att så långt som möjligt identifiera vilka direkta och indirekta faktorer som är avgörande för sjukpenningförsäkringens kostnadsutveckling. Kortsiktiga lösningar och snabba ingrepp och förändringar i ersättningssystemen leder enligt utskottet till minskad trovärdighet för socialförsäkringssystemen.

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Propositionen

Regeringen föreslår att anslaget A 1 Ålderspensioner ökas med drygt 37 miljoner kronor, anslaget A 2 Efterlevandepensioner till vuxna ökas med 2 miljoner kronor och anslaget A 3 Bostadstillägg till pensionärer ökas med 26 miljoner kronor. Ändringarna är föranledda av den höjning av pensionstillskottet och den justering av det särskilda bostadstillägget som skett fr.o.m. den 1 juni i år för att kompensera ekonomiskt svaga grupper vid höjningen av beloppsgränsen för högkostnadsskyddet inom läkemedelsförmånen. Anslaget A 4 Delpension föreslås höjt med drygt 55 miljoner kronor, på grund av att en nedåtgående trend i volymutvecklingen tidigare hade överskattats. Förslagen föranleder en utökning av ramen för utgiftsområdet med 121 miljoner kronor.

Utskottets bedömning

Utskottet tillstyrker förslaget.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Propositionen

Regeringen föreslår att anslaget A 3 Underhållsstöd ökas med 461 miljoner kronor. Detta medför en utökning av ramen för utgiftsområdet med samma belopp.

Anslaget A 3 Underhållsstöd disponeras för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar. I statsbudgeten för budgetåret 1999 finns för detta ändamål uppfört ett ramanslag på 2 473 miljoner kronor.

Enligt vad som anges i budgetpropositionen visar prognosen att utgifterna för underhållsstöd under budgetåret 1999 kan beräknas till 2 955 miljoner kronor. Vidare anges att de i proposition 1998/99:78 framlagda förslagen om bl.a. höjt grundavdrag och höjda procentsatser ursprungligen var tänkta att träda i kraft den 1 juli 1999. Av administrativa skäl kan reglerna tillämpas först i fråga om återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 2000. Den besparing på 160 miljoner kronor som ändringarna innebär ger därmed effekt på anslaget först år 2000. Regeringen föreslår mot bakgrund härav att anslaget tillförs ytterligare 461 miljoner kronor för år 1999.

Allmänt om underhållsstöd

Syftet med det nya systemet med underhållsstöd, som gäller sedan februari 1997, var dels att genomföra besparingar för det allmänna, dels att från principiell synpunkt tydliggöra föräldrarnas ekonomiska ansvar och garantera barnet en rimlig försörjning. Det nya systemet ersatte systemet med bidragsförskott (inkl. det förlängda bidragsförskottet) och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn.

Underhållsstöd lämnas med högst 1 173 kr per månad och barn, och för det underhållsstöd som lämnas till barnet skall den förälder som inte bor tillsammans med barnet vara återbetalningsskyldig gentemot staten. Återbetalningsskyldigheten, som är begränsad till 1 173 kr per barn och månad, är utformad som en viss procent av den återbetalningsskyldiges årliga bruttoinkomst efter ett avdrag på för närvarande 24 000 kr.

Återbetalningsskyldigheten omprövas årligen och fastställs utifrån senast tillgängliga taxering.

En bidragsskyldig som inte anser sig kunna betala fastställt återbetalningsbelopp kan ansöka om anstånd med betalningen. För obetalda återbetalningsbelopp skall den bidragsskyldige erlagga ränta (4,1 % för år 1999).

Riksdagen har efter förslag i proposition 1998/99:78 Beräkning av återbetalningsskyldighet för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar m.m. beslutat om höjning av grundavdraget från 24 000 kr till 72 000 kr samtidigt som de procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek höjts. De nya reglerna skall tillämpas på återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 2000 (bet. 1998/99:SfU9, rskr. 235).

Utskottets bedömning

När det nya systemet med underhållsstöd infördes år 1997 angavs i regeringens proposition 1995/96:208 att förslagen kunde beräknas minska det allmännas utgifter för stödsystemet med 1 140 miljoner kronor år 1997, 1 535 miljoner kronor år 1998 och 1 800 miljoner kronor år 1999. Av budgetpropositionen för budgetåret 1997 (prop. 1996/97:1) framgår att utgifterna för det tidigare systemet med bidragsförskott för år 1996 beräknades till 3 339 miljoner kronor. Till anslaget A 3 Underhållsstöd anvisades 2 411 miljoner kronor för budgetåret 1997 och 2 126 miljoner kronor för budgetåret 1998.

För budgetåret 1997 anvisades emellertid på tilläggsbudget ytterligare drygt 588 miljoner kronor och för budgetåret 1998 ytterligare 735 miljoner kronor. Utgifterna för 1998 beräknades dock uppgå till ytterligare nära 200 miljoner kronor.

Utgiftsutvecklingen inom underhållsstödet är delvis beroende av omvärldsfaktorer som staten har små möjligheter att påverka. Det gäller t.ex. de återbetalningsskyldigas inkomstutveckling liksom deras totala antal barn, födelsefallen samt antalet separationer. En annan betydelsefull faktor i sammanhanget är det förhållandet att underhållsstödssystemet endast varit i kraft under knappt tre år. Utskottet är medvetet om att nu nämnda faktorer gör det svårt att göra säkra bedömningar av utgiftsutvecklingen. Utskottet kan dock inte underlåta att känna en viss oro över storleken av kostnaderna för underhållsstödet. Utvecklingen avseende åren 1997–1999 visar att utgifterna (anslag jämte tilläggsbudget) för underhållsstödet uppgår till närmare 3 miljarder kronor per år i stället för de 2,5 miljarder kronor per år som regeringen utgått från. De ursprungliga uppskattningarna av möjliga besparingar på stödet till barn med särlevande föräldrar var således något för optimistiska. Genomförda regeländringar kommer inte att ge effekt förrän under år 2000. Med de ytterligare 461 miljoner kronor som regeringen nu föreslår på tilläggsbudget kommer enligt utskottets mening anvisade medel till underhållsstödet (anslag jämte tilläggsbudget) att för budgetåret 1999 stämma bättre överens med det prognostiserade utfallet.

Med det anförda anser sig utskottet kunna tillstyrka regeringens förslag om ändrad ram för utgiftsområde 12 och förslag om ökning av anslaget A 3 Underhållsstöd för budgetåret 1999.

Utskottet noterar i övrigt att regeringen aviserat sin avsikt att tillsätta en särskild utredare bl.a. för att utreda utgiftsutvecklingen inom underhållsstödet. Såvitt framgår av 1999 års ekonomiska vårproposition skall förslag till konkreta utgiftsminskande åtgärder lämnas senast i den ekonomiska vårpropositionen år 2000. Utskottet utgår från att regeringen senast i samband därmed återkommer till riksdagen med både en analys av kostnadsutvecklingen under åren 1997–1999 och de faktorer som styr denna utveckling samt med konkreta förslag till åtgärder.

Stockholm den 21 oktober 1999

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd), Ulf Kristersson (m), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Mona Berglund Nilsson (s), Göte Wahlström (s), Desirée Pethrus Engström (kd), Björn Leivik (m) och Kalle Larsson (v).