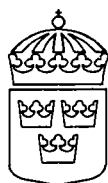


Socialförsäkringsutskottets yttrande

1993/94:SfU4y

Konsekvensanalys



1993/94
SfU4y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över förekomsten och utformningen av konsekvensanalyser i propositioner avlämnade under år 1993.

Socialförsäkringsutskottets beredningsområde omfattar ärenden om allmän försäkring och arbetsskadeförsäkring, studiesociala ärenden, utlännings- och invandrarfrågor samt ärenden om svenskt medborgarskap. Socialförsäkringens förmåner och avgifter liksom studiestödsförmånerna har generell karaktär, varför även små ändringar i regelverken berör många människor och får stora finansiella konsekvenser. För innevarande budgetår beräknas kostnaderna inom utskottets hela beredningsområde till ca 250 miljarder kronor. Inkomsterna från socialavgifterna beräknas till ca 200 miljarder kronor.

Utskottet kommer i yttrandet att mera allmänt beröra de svårigheter som föreligger att få en säker uppfattning om vilka finansiella och andra konsekvenser som följer av olika förslag till förändringar inom socialförsäkringsområdet.

De stora inkomster och utgifter det är fråga om inom socialförsäkringssystemet har på grund av de senare årens statsfinansiella läge fått till följd att socialförsäkringen kommit i fokus för möjliga besparingar i och utanför statsbudgeten. Utskottet har haft att behandla en rad förslag från regeringen i detta syfte under de senaste riksmötena.

En stor del av socialförsäkringssystemet inkl. dess finansiering ligger helt utanför statsbudgeten. Detta är fallet med ATP, arbetsskadeförsäkringen och delpensioneringen. I den mån tillgångarna i arbetsskadefonden och delpensionsfonden, dit avgiftsmedlen för de resp. försäkringsgrenarna förs, inte räcker till för ändamålen, har underskotten täckts av statsmedel. Sjukförsäkringsavgifterna inkl. den allmänna sjukförsäkringsavgiften, som avses täcka 85 % av kostnaderna för sjuk- och föräldraförsäkringarna, nettoredovisas på statsbudgetens inkomstsida. Resterande 15 % av kostnaderna anvisas över anslag som finansieras med andra statsmedel. Detta innebär att när avgiftsmedlen lämnar överskott tillförs de statsbudgeten för att finansiera andra ändamål och när de lämnar underskott måste statsmedel skjutas till. Det kan nämnas att överskottet av sjukförsäkringsavgifterna för budgetåret 1994/95 beräknas till drygt 12,6 miljarder kronor. Inkomsterna från folkpen-

sionsavgifterna redovisas brutto på statsbudgetens inkomstsida och medel för folkpensionsutgifterna anvisas över anslag. Samtliga anslag är förslagsanslag utom anslagen till administration.

Det splittrade redovisningssystemet innebär svårigheter att ge en heltäckande bild av förändringarna inom systemet och överensstämmelsen mellan inkomster och utgifter. De finansiella konsekvenserna av en besparing eller utgift kan komma att redovisas som besparingar eller utgifter antingen på anslag eller på statsbudgetens inkomstsida eller på bådadera eller enbart hos en fond. De kan också komma att redovisas som allmänt samhällsekonomiska utgifter eller besparingar. Genom att praktiskt taget alla socialförsäkringsförmåner är beskattade berörs också statens och kommunernas skatteunderlag av förändringar i systemet. Den vedertagna principen att kommunerna skall kompenseras av staten för bortfall av kommunalskatt påverkar därvid beräkningen av besparingarna för staten. Vad som ytterligare komplicerar redovisningen av de finansiella konsekvenserna är att höjningar eller sänkningar av socialavgifterna beslutas och avgifterna uppbärs på kalenderårsbasis, medan de utgifter de skall täcka beräknas för budgetår.

Propositioner med förslag till förändringar inom socialförsäkringssystemet innehåller i regel ett avsnitt där de finansiella konsekvenserna redovisas. Redovisningstekniken skiftar emellertid mellan olika propositioner såväl vad avser finansiella konsekvenser som vilken tid dessa hänför sig till. Redovisningarna är sällan så fullständiga att man direkt kan utläsa konsekvenserna för hur förändringarna påverkar de olika delarna av statsbudgeten och vilka skatteeffekter de får för stat och kommun.

En annan brist i redovisningen är enligt utskottets uppfattning att det i regel endast är konsekvenserna av den ändring man gör i en specifik förmån som beräknas, och då på strikt teoretisk bas. Tidigare erfarenheter av beteendemönster och behov i olika konjunkturlägen när en förmån försvinner eller begränsas tas inte till vara för en fördjupad analys av tänkbara finansiella effekter till följd av överströmningar till angränsande förmånsslag. Utskottet anser vidare att i de redovisningar som lämnats av finansiella konsekvenser har besparings-effekterna ibland tenderat att överskattas medan kostnaderna för förbättrade förmåner tenderat att underskattas. Om regeländringar vidtas mycket ofta, vilket varit fallet under de senaste åren, kan nya regelförändringar förta eller förhöja effekten av en tidigare förändring utan att de finansiella konsekvenserna av tidigare ändringar blir föremål för någon reviderad ekonomisk analys i samband med senare ändringar.

Utskottet vill också i detta sammanhang framhålla att det i regel är omöjligt att senare följa upp om en finansiell konsekvens av en specifik ändring verkligen varit riktigt beräknad, särskilt som skillnaderna i utgifter under kommande år kan bero på en rad ytterligare faktorer, såsom ändrat konjunkturläge, graden av inflation och förändringar i lönesumman, som också påverkat kostnaderna för en försäkringsgren.

Utskottet kan illustrera det ovan anförda med två exempel från propositioner om sjukförsäkringen:

1. I proposition 1992/93:31 föreslogs bl.a. att fr.o.m. den 1 april 1993 skulle en karensdag införas i sjukförsäkrings- och sjuklönesystemen och kompensationsnivån inom sjukpenningförsäkringen sänkas fr.o.m. den 91:a dagen från 90 till 80 %. Dessutom föreslogs att kompensationsnivån inom sjukpenningförsäkringen fr.o.m. den 1 juli samma år skulle sänkas till ytterligare 70 % fr.o.m. den 366:e dagen i ett sjukfall. För arbetsgivarna beräknades i propositionen att karensdagen medförde en minskad utbetalning av sjuklön med ca 3 100 miljoner kronor och minskad utbetalning av arbetsgivaravgifter med ca 900 miljoner kronor, varför deras sjukförsäkringsavgift föreslogs höjd fr.o.m. den 1 januari 1993 med 0,47 procentenheter och fr.o.m. den 1 januari 1994 med ytterligare 0,16 procentenheter. I propositionen påpekades att bortfallna socialavgifter vad avsåg ATP-avgiften motsvarades av ett delvis minskat framtida pensionsåtagande. De sänkta kompensationsnivåerna fr.o.m. de 91:a och 366:e dagarna beräknades enligt propositionen ge en besparing på sjukförsäkringen med resp. 700 och 1 200 miljoner kronor. De föreslagna förändringarna medförde emellertid enligt propositionen att skatteintäkterna minskade för statens vidkommande med ca 200 miljoner kronor medan det för kommunsektorns vidkommande rörde sig om ca 1 500 miljoner kronor.

2. I proposition 1992/93:178 föreslogs att arbetsskadesjukpenningen från arbetsskadeförsäkringen skulle slopas, även i detta fall fr.o.m. den 1 juli 1993, och att sjukpenning från sjukpenningförsäkringen i stället skulle utges vid sjukdom på grund av arbetsskada. Tidigare hade vanlig sjukpenning utgetts vid arbetsskada under en samordningstid av 180 dagar efter det skadan inträffade. Utgifterna för arbetsskadeförsäkringen belastade i sin helhet arbetsskadefonden och försäkringen ligger såväl vad gäller utgifter som inkomster helt utanför budgeten. I propositionen beräknades att förslaget skulle komma att innebära en *brutto-besparing* för staten på ca 1 700 miljoner kronor. Enligt den närmare beräkning som presenterades i propositionen beräknades utgifterna för arbetsskadesjukpenning uppgå till 6 200 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. Härav avsåg 70 % dagar i sjukfall som varat mer än ett år. För dessa skulle enligt propositionen kompensationsgraden minska från 100 till 70 % varigenom utbetalningarna minskade med 1 300 miljoner kronor. För övriga fall kom kompensationsgraden att minskas från 100 till 80 % vilket beräknades ge en besparing på 400 miljoner kronor. Sammantaget beräknades enligt propositionen sjukpenningutgifterna för arbetsskador minska med ca 1 700 miljoner kronor och utgifterna för vanlig sjukpenning öka med 4 500 miljoner kronor, varav 675 miljoner kronor skulle anvisas över anslag.

Här ändrades sålunda helt den tidigare beräkningen av besparingarna inom sjukförsäkringen för budgetåret 1993/94 och framgent. Den bruttobesparing för staten, varom det var fråga, bestod av mellanskillnaden mellan de ökade utgifterna för sjukpenningförsäkringen och den minskade täckning av underskottet i arbetsskadefonden som staten

behövde stå för. Denna gång gjordes emellertid inte, som framgår ovan, någon analys av effekterna för kommunerna och staten av att skatteunderlaget kom att minska till följd av besparingen. Någon analys av i vad mån avtalsförsäkringarna och då indirekt arbetsgivarna kom att belastas av högre utbetalningar, vilket senare visade sig bli fallet, gjordes inte heller. Inte heller gjordes någon analys av om det kunde uppkomma överströmningseffekter till andra högre kompensationsnivåer trots att det i huvudsak rörde sig om personer som hade en godkänd arbetsskada och långvarig sjukskrivning och dessutom på grund av arbetsmarknadsläget kunde ha svårigheter att få arbete om de rehabiliterades. Vid medicinsk rehabilitering är kompensationsnivån 80 %, vid arbetslivsinriktad rehabilitering 95 % och vid beslut om arbetsskadelivränta 100 %. Utskottet ifrågasatte i bl.a. yttrande 1992/93:SfU4y (s. 8) till finansutskottet om besparingarna skulle bli av den storleksordning som angivits i propositionen.

Utskottet vill också illustrera de olika redovisningsmetoderna med exempel från två propositioner om pensioner.

1. I proposition 1991/92:149 som beslöts av regeringen den 20 februari 1992 föreslogs att delpensionsförsäkringen skulle slopas fr.o.m. den 1 juli 1992, med rätt för dem som fyllt 60 år senast den 31 augusti 1992 och ansökt om delpension före maj månads utgång samma år att behålla delpensionen. I propositionen angavs beträffande besparingseffekten inget annat än att fondens ställning vid utgången av år 1991 beräknades uppgå till ca 11,8 miljarder kronor och att enligt beräkningar som gjorts inom Socialdepartementet torde ett belopp motsvarande 7 miljarder kronor kunna disponeras ur delpensionsfonden för andra ändamål utan att delpensionsfondens åtaganden för den tid som försäkringen skulle finnas kvar äventyrades. I övrigt lämnades inga uppgifter om finansiella beräkningar. Någon analys av antalet presumtiva delpensionsansökningar under den tid som de försäkrade fortfarande hade möjlighet att ansöka och få delpension gjordes inte i propositionen. Ändå hade erfarenheterna från den sänkning av kompensationsnivån som skett den 1 januari 1981 visat att väsentligt större antal försäkrade än tidigare år sökt delpension på grund av risken av en försämrad kompensationsnivå. Senare visade det sig också att utgifterna för delpensioner ökade från 1 910 000 000 kr för budgetåret 1991/92 till 2 448 000 000 kr för budgetåret 1992/93 (tidigare prognos 2 173 000 000 kr). Inte heller gjordes någon analys av i vad mån sjukförsäkringsutgifterna, förtidspensionsutgifterna och arbetslöshetsutgifterna skulle komma att öka om delpensionen slopades, trots att dessa utgifter rimligen bör ha ett mycket nära samband med delpensionsutgifterna. Regeringens förslag att slopa delpensionsförsäkringen avslogs av riksdagen med hänvisning till att det samhällsekonomiska motivet för att avskaffa försäkringen saknade relevans.

För att minska effekterna för de försäkrade av att delpensionen slopades föreslogs samtidigt i proposition 1991/92:149 en ökad möjlighet att göra förtida resp. uppskjutet uttag av ålderspensionen. Förtida uttag, vilket avsågs ersätta delpensionen, belastar *omedelbart* såväl bud-

geten i form av ytterligare utgifter för folkpensionerna som ATP-systemet. För den enskilde innebär ett förtida uttag att pensionen livsvarigt minskas med som högst 30 %, beroende på när mellan 60 och 65 år uttaget görs. I propositionen angavs beträffande de finansiella konsekvenserna av förslaget endast följande: Minskningen av pensionsbeloppet för den som gör förtida uttag av ålderspension är aktuellt beräknad. En utvidgning av möjligheten att göra förtida och uppskjutet uttag medför därför inte någon ekonomisk påfrestning för socialförsäkringssystemet.

2. I proposition 1992/93:155 föreslogs att pensionsåldern skulle höjas från 65 till 66 år med ett kvartal per år mellan den 1 januari 1994 och den 1 januari 1997. I propositionen lämnades en mycket ingående redogörelse för de ekonomiska konsekvenserna för den senare hälften av budgetåret 1993/94 mot bakgrund av bl.a. hur många personer som fanns kvar på arbetsmarknaden, hur många som uppbar andra socialförsäkringsförmåner som skulle komma att förlängas och hur många som lämnat arbetsmarknaden med någon form av tjänstepension som behövde kompenseras under ytterligare ett år. Det samlade värdet av ej utbetalda ålderspensioner under denna del av budgetåret beräknades i propositionen utgöra 440 miljoner kronor för folkpensionen och ca 980 miljoner kronor för ATP:n. Belastningen på andra socialförsäkringsförmåner inkl. beräknade ökade utgifter från arbetslöshetsförsäkringen med 80 miljoner kronor innebar enligt propositionen att besparingen reducerades till 325 miljoner kronor. Förslaget beräknades vidare leda till ökade administrationskostnader för försäkringen dels i form av genomförandekostnader, dels i form av handläggningskostnader. Några belopp för dessa kostnader angavs inte i propositionen. Inte heller lämnades några närmare beräkningar av besparingarna under de närmast följande budgetåren.

Av utskottets betänkande 1992/93:SfU15 s. 11 framgår att utskottet vid behandlingen av propositionen erhöll nya beräkningar av besparingseffekterna och att Socialdepartementets beräkningar av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen till följd av förslaget skilde sig väsentligt från de beräkningar arbetsmarknadsutskottet fått av Arbetsmarknadsstyrelsen.

Socialförsäkringsutskottet ansåg till följd av vad som framkommit under utskottsbehandlingen att några besparingar i en storleksordning som gjorde det motiverat att redan den 1 oktober 1993 påbörja en ändring av pensioneringstidpunkten inte fanns. Tvärtom ansåg utskottet att det fanns en risk att de besparingar som hade beräknats uppkomma helt uteblev till följd av ökade kostnader för arbetslöshetsförsäkringen. Propositionen avslogs av riksdagen på förslag av utskottet.

Utskottet vill i anslutning till dessa exempel återge vad utskottet anförde i yttrande 1992/93:SfU6y till socialutskottet med anledning av proposition 1992/93:170 om forskning för kunskap och framsteg.

De stora förändringar som skett inom socialförsäkringsområdet under senare år har också, under trycket av landets hastigt försämrade

ekonomi, många gånger måste genomföras utan sedvanligt grundläggande utrednings- och analysarbete av vilka slutliga samhällsekonomiska effekter som kan bli följden och hur förändringarna kan komma att styra de försäkrades beteende och efterfrågan på förmånerna. Därigenom har ett tidigare väl sammanhållet lagkomplex, i vilket de olika förmånerna utformats för att samspela med varandra och som ur administrations- och informationssynpunkt varit lätthanterligt, komplicerats och blivit i det närmaste oöverblickbart för medborgarna. En kärv ekonomi har också tvingat de tre huvudaktörerna på det sociala området, staten, kommunerna och landstingen, att söka nya lösningar för att åstadkomma besparingar, många gånger utan att genomarbetade analyser gjorts av vilka övervältringseffekter detta kan innebära mellan de olika huvudmännens områden.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det hittillsvarande sättet att i propositioner till riksdagen beskriva konsekvenserna av förslag till förändringar i socialförsäkringssystemen är outvecklat och ofullständigt. En förklaring till detta kan vara att de ekonomiska problemen inom socialförsäkringen är av relativt sent datum. De nya kraven på effektivitet och besparingar inom systemen ställer emellertid med nödvändighet krav även på metodutveckling av konsekvensanalyser vid mer genomgripande förändringar. Utvecklingsarbetet i detta hänseende måste sträcka sig över ett vitt fält. Modeller för beräkning av dynamiska effekter vid regelförändringar inom socialförsäkringen måste arbetas fram. Vidare måste standardiserade system för beräkning och redovisning av de finansiella konsekvenserna vid regeländringar tillämpas, inte minst vid propositionernas konsekvensbeskrivningar. När det gäller mer genomgripande förändringar inom socialförsäkringssystemet bör såväl de samhällsekonomiska konsekvenserna på kort och på lång sikt som de omedelbara konsekvenserna för staten, kommunerna och de enskilda som grupp och som individer redovisas. För kommunernas del bör då även beaktas att en övervältring kan ske i form av ökade socialbidragskostnader. Detta framgår bl.a. av det nyligen avlämnade betänkandet Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag (SOU 1994:46). Redovisningarna bör också innehålla analyser av tänkbara finansiella konsekvenser för andra socialförsäkringsförmåner inkl. arbetslöshetsförmånerna. Inom området finns lång erfarenhet av de försäkrades beteendemönster utifrån olika utformningar av regelverket liksom omfattande statistiska uppgifter från olika konjunkturlägen som bör kunna tas till vara för att få fram mera ingående analyser av överströmningar mellan olika transfereringsslag.

Utskottet anser att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna vad som ovan anförts om konsekvensanalyser.

Stockholm den 31 mars 1994

Gullan Lindblad

I beslutet har deltagit: Gullan Lindblad (m), Birgitta Dahl (s), Margit Gennser (m), Börje Nilsson (s), Lena Öhrsvik (s), Nils-Olof Gustafsson (s), Hans Dau (m), Margareta Israelsson (s), Pontus Wiklund (kds), Arne Jansson (nyd), Maud Björnemalm (s), Bengt Lindqvist (s), Lise-lotte Wågö (m), Ingela Mårtensson (fp) och Rune Backlund (c).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Berith Eriksson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

