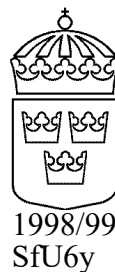


# Socialförsäkringsutskottets yttrande 1998/99:SfU6y

Vissa ändringar i läkemedelsförmånen m.m.



## Till socialutskottet

Socialutskottet har den 22 april 1999 berett socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1998/99:106 Vissa ändringar i läkemedelsförmånen m.m. jämte eventuella motioner i de delar som har samband med socialförsäkringsutskottets beredningsområde.

Socialförsäkringsutskottet begränsar sitt yttrande till att avse regeringens förslag om höjning av pensionstillskottet och åtgärder beträffande det särskilda grundavdraget. Utskottet yttrar sig också över motionerna 1998/99:So21 yrkande 1, 1998/99:So23 yrkande 1 och 1998/99:So25 yrkande 1 i motsvarande del.

## Läkemedelsförmånen m.m.

### Nuvarande ordning

Det nuvarande statliga förmånssystemet för läkemedel trädde i kraft den 1 januari 1997. Förmånssystemet regleras i lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel. Högkostnadsskyddet begränsar patientens samlade läkemedelsutgifter under ett år till 1 300 kronor. Skyddet innebär att patienten får sin totala läkemedelskostnad under en tolv månadersperiod stegvis reducerad enligt en trappstegsmodell beroende av hur stor kostnaden är.

En ålderspensionär som har låg eller ingen allmän tilläggspension (ATP) har rätt till pensionstillskott enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott. Pensionstillskott utges med högst 55,5 procent av prisbasbeloppet. En förtidspensionär i motsvarande situation får pensionstillskott med högst 111,5 procent av prisbasbeloppet. För den som uppbär omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension utgör pensionstillskottet högst 61,5 procent av prisbasbeloppet.

Enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer kan en sådan pensionsförmån, som är inkomstprövad, utges till den som uppbär folkpension i form av ålderspension (dock ej vid förtida uttag), förtidspension eller efterlevandepension till vuxna. Oreducerat bostadstillägg utges till pensionärer utan andra inkomster än folkpension, samt pensionstillskott och/eller ATP till ett belopp som motsvarar ett oreducerat pensionstillskott. Särskilt bostadstillägg till pensionärer betalas ut som en inkomstutfyllnad om pens-

ionärens inkomst efter avdrag för en skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå. En skälig levnadsnivå skall enligt 7 § tredje stycket lagen om bostadstillägg till pensionärer alltid anses utgöra lägst 1,22 gånger basbeloppet för den som är ogift och lägst 1,01 gånger basbeloppet för den som är gift. De inkomster som skall beräknas enligt 7 § nämnda lag skall sammanlagda alltid anses utgöra lägst 1,515 gånger basbeloppet för den som är ogift och lägst 1,34 gånger basbeloppet för den som är gift.

En ålderspensionär som endast uppbär folkpension och pensionstillskott har för närvarande en inkomst på 55 100 kronor per år. Han eller hon har vid beskattningen rätt till ett särskilt grundavdrag som för närvarande är högst 55 100 kronor. Således betalar pensionärerna i dessa fall ingen inkomstskatt. De är inte heller skyldiga att avlämna självdeklaration.

### **Propositionen**

Enligt propositionen har kostnaderna för läkemedelsförmånen av olika orsaker ökat kraftigt under 1990-talet. Mellan 1990 och 1998 ökade statens kostnader för förmånen från 6,9 miljarder kronor till drygt 13,4 miljarder kronor. Åtgärder har också utan något egentligt resultat vidtagits för att hejda kostnadsökningarna. Det finns för närvarande mycket som tyder på en fortsatt snabb kostnadsökning om åtgärder inte vidtas. Regeringen avser därför att företa en total översyn av läkemedelsförmånen för att komma till rätta med bristerna i systemet och för att få kontroll över kostnadsutvecklingen. Enligt regeringen är det angeläget att i avvaktan på översynen snabbt vidta åtgärder inom ramen för det gällande systemet. Regeringen föreslår därför en höjning av högkostnadsskyddet där tyngdpunkten, i förhållande till vad som nu gäller, läggs på de patienter som har en förhållandevis liten läkemedelskostnad. Förändringen innebär att frikortsgränsen för läkemedel höjs med 500 kronor från 1 300 kronor till 1 800 kronor, vilket räknat per månad innebär en höjning från 108 kronor till 150 kronor. Även nu reduceras kostnaden efter en trappstegsmodell beroende på hur stor kostnaden är.

I propositionen framhålls vidare att det är angeläget att patienten ser delbetalningssystemet som ett naturligt sätt att betala sina läkemedelsinköp. För den som kommer upp till frikortsgränsen innebär en uppdelning av kostnaden att varje delbetalning blir 150 kronor per månad i stället för som tidigare 108 kronor per månad. För pensionärer med låga inkomster kan en sådan höjning bli betungande. Pensionärer som uppbär pensionstillskott eller särskilt bostadstillägg eller båda förmånerna skall därför enligt regeringen kompenseras för höjningen av beloppsgränsen i högkostnadsskyddet. Regeringen föreslår därför att ålders- och förtidspensionärer med låg eller ingen ATP skall kompenseras genom en höjning av pensionstillskottet med 1,4 procentenheter. På motsvarande sätt höjs pensionstillskottet till omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension med 1,4 procentenheter. Enligt regeringen innebär detta med nuvarande prisbasbelopp en höjning av pensionstillskottet med 509 kronor per år. I propositionen anges att höjningen av pensionstillskottet inte skall påverka det särskilda bostadstillägget och därför höjs även detta tillägg med 1,4 procentenheter.

De föreslagna ändringarna av pensionstillskottet och det särskilda bostadstillägget föreslås reglerade i en särskild lag om tillfällig beräkning av vissa pensionsförmåner. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juni 1999 och gälla till och med utgången av november månad år 2000. I propositionen anförs att det nya ålderspensionssystemet träder i kraft den 1 januari 2001 och att personer som då uppbär folkpension och pensionstillskott enligt äldre regler i stället kommer att uppbära övergångsvis garantipension. För att inte påverka denna senare pension är det enligt regeringen nödvändigt att tidsbegränsa den föreslagna lagen. Vidare framhålls att den framräknade höjningen av pensionstillskottet kompenserar berörda grupper fullt ut för höjningen av högkostnadsskyddet t.o.m. utgången av år 2000. Detta åstadkoms genom att det vid beräkning av det höjda pensionstillskottet har beaktats att utbetalning kommer att ske under 18 och inte 19 månader. Regeringen avser att återkomma med förslag om hur kompensationen bör utformas och finansieras fr.o.m. den 1 januari 2001.

Den pensionär som endast uppbär folkpension och pensionstillskott betalar inte inkomstskatt och är inte heller skyldig att lämna självdeklaration. Enligt propositionen är nivån på det särskilda grundavdraget och gränsen för deklarationsskyldighet för folkpensionärer bestämda utifrån nivån på pensionstillskottet. Med anledning av den tillfälliga höjningen av pensionstillskottet föreslås därför i en särskild lag en justering av det särskilda grundavdraget och gränsen för deklarationsskyldigheten i motsvarande omfattning. En effekt härav är enligt propositionen att även många pensionärer som har högre pension än enbart folkpension och pensionstillskott får en skattelättnad. Det finns därför anledning att begränsa skattelättnaderna för övriga pensionärer. Detta sker genom en föreslagen mindre höjning av procentsatsen vid 2001 års taxering i den avtrappningsregel som är knuten till det särskilda grundavdraget.

I propositionen anges att höjningarna av pensionstillskottet och det särskilda bostadstillägget medför en utgiftsökning på 268 miljoner kronor per år. För år 1999 medför höjningarna en utgiftsökning på 156 miljoner kronor. Finansieringen sker för år 1999 genom att medel från utgiftsområde 9 förs över till utgiftsområdena 10 och 11. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2000 med förslag om sådan omfördelning och om finansiering för år 2000. Höjningen av det särskilda grundavdraget innebär minskade skatteintäkter med ca 100 miljoner kronor. Regeringen har beaktat denna effekt vid bedömningen av utgiftsramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i 1999 års ekonomiska vårproposition.

## **Motioner**

I motion So21 yrkande 1 av Ulf KristerSSon m.fl. (m) avvisas förslaget till höjning av högkostnadsskyddet och den föreslagna kompenseringen för de pensionärer som har låg eller ingen ATP. Motionärerna förordar i stället att dagens högkostnadsskydd ersätts med en frivillig försäkring.

Kerstin Heineman m.fl. (fp) avvisar i motion So23 yrkande 1 regeringens förslag och framhåller att det finns bättre sätt att sänka läkemedelskostnaden än regeringens. Motionärerna framhåller att den grupp som regeringen före-

slår skall få kompensation för det föreslagna kraftigt försämrade högkostnadsskyddet är de pensionärer som har lägst inkomst. Enligt motionärerna föreligger risk att kommunerna kan komma att höja taxor och avgifter när pensionärerna kompenseras med höjt pensionstillskott. Även andra grupper kommer att drabbas.

I motion So25 yrkande 1 av Chatrine Pålsson m.fl. (kd) begärs att riksdagen avslår regeringens förslag till höjning av högkostnadsskyddet för läkemedel. Kristdemokraternas ledamöter i socialförsäkringsutskottet har förtydligat att yrkandet avser hela propositionen, något som också framgår av partiets motion med anledning av 1999 års ekonomiska vårproposition 1998/99:100.

Utskottet noterar att Kenneth Johansson m.fl. (c) i motion So24 yrkande 1 endast begär avslag på förslaget att höja beloppsgränsen i högkostnadsskyddet från 1 300 kronor till 1 800 kronor.

### **Utskottets bedömning**

En höjning av frikortsgränsen inom läkemedelsförmånen med 500 kronor innebär enligt utskottets mening för en del personer en kännbar ekonomisk påfrestning. I första hand berörs de ålderspensionärer som endast uppbär folkpension och som har låg eller ingen ATP och därför får pensionstillskott. Det finns även andra grupper, t.ex. förtidspensionärer med mindre god ekonomi, som blir belastade. Utskottet ser därför positivt på förslaget att mildra effekterna av höjningen av beloppsgränsen i högkostnadsskyddet genom att höja pensionstillskottet.

Socialförsäkringssystemet är komplicerat och ingrepp i en del av systemet får många gånger svåröverskådliga återverkningar på andra områden. Enligt utskottets uppfattning finns det därför anledning att närmare begrunda regeringens förslag. I propositionen föreslås åtgärder för att höjningen av pensionstillskottet inte skall påverka det särskilda bostadstilläggets storlek. Något som inte nämns är däremot att en höjning av pensionstillskottet för många pensionärer kommer att medföra en mindre höjning av bostadstillägget i övrigt. Denna effekt beror på att enligt lagen om bostadstillägg räknas ATP som inkomst endast i den mån den inte föranlett minskning av pensionstillskottet. Helt pensionstillskott utgår enligt nu gällande bestämmelser med 20 200 kronor per år. Om en pensionär uppbär ATP med 25 000 kronor per år avräknas detta mot pensionstillskottet, vilket innebär att den inkomst som skall tas upp vid beräkning av bostadstillägg är 4 800 kronor om han eller hon inte har andra inkomster. Regeringens förslag innebär en höjning av pensionstillskottet med ca 500 kronor per år, vilket vid övrigt oförändrade förhållanden innebär att inkomsten i exemplet vid beräkning av bostadstillägg blir 4 300 kr. Detta innebär i sin tur ett ökat bostadstillägg med ca 200 kronor per år.

Den ålderspensionär som har inkomst endast av folkpension och pensionstillskott skall heller inte betala inkomstskatt. Den föreslagna höjningen av pensionstillskottet får emellertid till följd att en ålderspensionär i marginalfallet, åtminstone skattetabellmässigt, kommer att hamna i ett skikt där preliminärskatt egentligen skall erläggas, låt vara i ringa omfattning. Utskottet

har emellertid erfarit att i sådana fall träffas överenskommelser mellan Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket om att dessa personer "motas ut" ur systemet och att de således inte heller skall betala preliminärskatt vid den nu föreslagna höjningen av pensionstillskottet. Som utskottet ovan anförts finns det även andra grupper som kan drabbas av försämringen av läkemedelsförmånen. En ogift förtidspensionär som endast uppbär folkpension och pensionstillskott har för närvarande en inkomst på 6 112 kronor per månad. Med en kommunalskatt på 31 kronor erhåller denne netto per månad 5 300 kronor. Med den föreslagna höjningen av pensionstillskottet erhåller han eller hon i år efter preliminärskatteavdrag 5 316 kronor per månad dvs. en nettokompensation på 16 kronor per månad eller 26 kronor mindre än en ålderspensionär i motsvarande situation.

Folkpension i form av änkepension är inkomstprövad, vilket också får effekt med avseende på höjningen av pensionstillskottet. Vid inkomstprövningen beräknas årsinkomsten enligt reglerna för bostadstillägg. Inkomstprövningen är samordnad med bostadstilläggen också på sådant sätt att minskningen av änkepensionen skall göras först vid den inkomst då bostadstillägget helt bortfallit. Änkepensionen minskas med 30 procent av årsinkomsten utöver nämnda inkomstnivå varvid i första hand eventuellt pensionstillskott och därefter folkpensionens grundbelopp reduceras. Eftersom ATP ingår i årsinkomsten endast till den del den föranlett minskning av pensionstillskottet kommer här föreslagna höjning av pensionstillskottet att kunna medföra att änkepension skall utgå med ytterligare upp till ca 150 kronor per år.

Den föreslagna höjningen av beloppsgränsen i högkostnadsskyddet är 500 kronor. I propositionen anges att höjningen av pensionstillskottet fullt ut kompenserar pensionärerna för denna höjning t.o.m. utgången av år 2000. Detta åstadkoms genom att det vid beräkning av det höjda pensionstillskottet har beaktats att utbetalning kommer att ske under 18 och inte 19 månader. Enligt utskottets beräkning innebär förslaget att den totala kompensationen för perioden blir 764 kronor. Då 19/12 av 500 kronor är 793 kronor kan konstateras att kompensationen faller ut under drygt 18 månader.

Utskottet vill slutligen peka på att förändringar inom regelsystemen i socialförsäkringen även har effekter vad avser administrationen. Detta gäller exempelvis datasystemen men också merarbete för den personal inom socialförsäkringsadministrationen som i olika avseenden skall hantera försäkringen. Utskottet förutsätter att regeringen beaktar detta förhållande i samband med genomförandet.

Utskottet, som redan ovan påpekat det positiva i att åtgärder vidtas i syfte att mildra effekterna av den föreslagna åtgärden inom läkemedelsförmånen, tillstyrker med det anförda regeringens förslag såvitt avser höjning av pensionstillskottet och åtgärder beträffande det särskilda grundavdraget. Vidare förutsätter utskottet att syftet med denna förändring inte motverkas av kommunernas avgifter. Utskottet har också inhämtat att de ökade kostnaderna för bl.a. bostadstillägg har beaktats av regeringen vid beräkningen av utgiftsökningarna.

Utskottet anser att socialutskottet bör avstyrka motsvarande del av yrkande 1 i motionerna So21, So23 och So25.

Stockholm den 4 maj 1999

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd), Ulf Kristersson (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Carlinge Wisberg (v), Fanny Rizell (kd), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Cecilia Magnusson (m) och Göte Wahlström (s).

## Avvikande meningar

1. Margit Gennser, Ulf Kristersson, Göran Lindblad och Cecilia Magnusson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Utskottet, som” och slutar med ”och So25” bort ha följande lydelse:

Under de senaste fem åren har läkemedelsförmånen och högkostnadsskyddet för läkemedel ändrats vid ett flertal tillfällen. Motiven bakom ändringarna har varit att statens kostnader för läkemedel har blivit för betungande. Att nya, moderna läkemedel bl.a. ger upphov till betydande rationaliseringseffekter inom vården har inte beaktats och inte heller har kostnadsanalysen tagit hänsyn till att statens kostnader i många fall ökat genom att sjukvården genom bl.a. ändrade arbetsmetoder kommit att övervältra kostnader på staten. Förändringarna av läkemedelsförmånen var bristfälligt analyserade. Resultatet blev därför ett växande statligt budgetunderskott för läkemedel i stället för den prognostiserade minskade budgetbelastningen. En försvårande omständighet var dessutom den i och för sig naturliga hamstring som förändringar i subventionerna av läkemedel gav upphov till. Hamstringseffekterna blev ovanligt omfattande genom den reform som trädde i kraft den 1 januari 1997, vilket ledde till följdfel vid transfereringen av statliga medel till landsingen, framför allt år 1998.

Den felaktiga politik som förts under de gångna åren har nu lett till ett förslag om en förändring av högkostnadsskyddet och som en följd härav också en ändring av reglerna för pensionstillskottet under en begränsad tidsperiod.

Förslaget om ändringar av pensionstillskottet ger upphov till betydande administrativa problem samtidigt som regeringens förslag har mycket liten träffsäkerhet när det gäller att skydda personer med låga inkomster och t.ex. kroniska sjukdomar, som kräver omfattande och dyrbar medicinering. Regeringens förslag skapar dessutom nya fördelningsproblem, bl.a. på grund av skattesystemets utformning, bostadstilläggens konstruktion och kommunernas tillämpning av inkomstrelaterade vårdtaxor. Till detta kommer betydande administrativa problem samt de komplikationer som ändringar av datasystem innebär inför millennieskiftet.

I motion So21 yrkas avslag på regeringens proposition i sin helhet. I förslaget anvisas alternativa lösningar som ger ett ekonomiskt stabilare system, som bygger på bättre avvägningar, inte minst vad gäller fördelningseffekter. En förändring av reglerna för pensionstillskotten under enbart 18 månader blir med förslaget i motion So21 helt onödigt, vilket i hög grad skulle underlätta Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas arbete under en period som kännetecknas av utomordentligt stor tidspress beroende på 2000-talsskiftet men också införandet av det reformerade pensionssystemet.

Utskottet anser att socialutskottet bör tillstyrka motion So21.

2. Rose-Marie Frebran och Fanny Rizell (båda kd) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet, som" och slutar med "och So25" bort ha följande lydelse:

Utskottet, som inte ställer sig bakom förslaget om en höjning av högkostnadsskyddet, anser att regeringens förslag om att höja pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget såsom det utformats i propositionen därför skall avvisas. Därigenom bifalles motion So25. Det är dock utskottets uppfattning att de sämst ställda pensionärerna ändå behöver få ökade inkomster. Detta bör lämpligen beslutas om i samband med riksdagens behandling av vårpropositionen. Pensionärerna bör år 2000 få en höjning av pensionstillskottet med 200 kronor per månad.

3. Bo Könberg (fp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet, som" och slutar med "och So25" bort ha följande lydelse:

Utskottet, som inte ställer sig bakom förslaget till försämring av högkostnadsskyddet, anser att riksdagen bör avslå det därmed sammanhängande förslaget om höjda pensionstillskott och höjt särskilt grundavdrag. Därmed bifalles motion So23. Utskottet konstaterar därutöver att den grupp som regeringen föreslår skall få kompensation för det föreslagna kraftigt försämrade högkostnadsskyddet är de pensionärer som har den lägsta inkomsten. Det föreligger dock en uppenbar risk för höjda taxor och avgifter inom kommunerna när dessa pensionärer erhåller kompensation, och att pensionärerna i realiteten kan komma att inte alls kompenseras eller i vart fall inte i den omfattning som regeringen avsett.

## Särskilt yttrande

Birgitta Carlsson (c) anför:

Centerpartiet ställer sig inte bakom regeringens förslag i den del som rör höjningen av högkostnadsskyddet. En sådan höjning drabbar dem som har sämst förutsättningar att klara ökade utgifter. Detta gäller inte bara de sämst ställda pensionärerna utan även andra grupper som barnfamiljer och kroniskt sjuka. Däremot anser Centerpartiet att regeringens förslag om ett höjt pensionstillskott bör genomföras eftersom de sämst ställda pensionärerna alldeles oavsett om den föreslagna höjningen av högkostnadsskyddet genomförs är i stort behov av ett ekonomiskt tillskott.