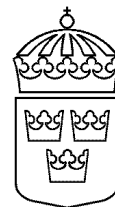


Arbetsmarknadsutskottets yttrande

1996/97:AU3y

Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension



1996/97
AU3y

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet behandlar för närvarande proposition 1996/97:28 Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension jämte motioner. Genom beslut den 22 oktober 1996 har socialförsäkringsutskottet berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och med anledning av den angivna motioner.

Propositionen

I propositionen föreslås ändringar i den del av regelverket om sjukpenning och förtidspension som särskilt gäller bedömningen av arbetsförmågans nedsättning. En utgångspunkt är att samhällets trygghetssystem bör renodlas efter de olika orsakerna till behovet av insats. Sjukpenning och förtidspension skall mer uttalat än i dag vara ett skydd vid medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan. Utrymmet för att beakta andra faktorer än medicinska skall minskas.

Den försäkrades arbetsförmåga skall i sista hand bedömas mot alla på arbetsmarknaden normalt förekommande arbeten och den som har förmåga att klara något sådant arbete på heltid skall anses ha full arbetsförmåga.

Förslagen om ändrade kriterier för rätt till sjukpenning respektive förtidspension är en fortsättning på den inriktning beträffande förtydligande och renodling av regelsystemen inom socialförsäkringen som lades fast i regeringens proposition Vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m. (prop. 1994/95:25). Syftet med förändringarna var att utforma klarare regler som medverkar till att tydliggöra gränserna för vad som bör ersättas från socialförsäkringen. Vidare aviserades en besparing på sammanlagt 3 miljarder kronor netto.

Den första delen av besparingen åstadkoms genom regeländringar som trädde i kraft den 1 oktober 1995. Den resterande delen av besparingen åstadkoms genom de förslag som lämnas i propositionen. Den totala besparingen inom förtidspension och sjukförsäkring kommer att uppgå till 4,55 miljarder kronor brutto, vilket motsvarar 3 miljarder kronor netto.

Utskottet kommer i detta yttrande i första hand att behandla de föreslagna förändringarna från ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. I detta sammanhang kommer utskottet särskilt att peka på vilka ekonomiska konsekvenser förslaget medför för detta politikområde.

Som framgår av propositionen beräknas de redan genomförda förändringarna tillsammans med de föreslagna förändringarna till en sammanlagd besparing med 3 miljarder kronor netto. I förslaget finns ingen analys av hur förändringarna påverkar andra trygghetssystem.

Arbetsmarknadsutskottet har anmodat Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att yttra sig över vilka effekterna blir på arbetsmarknaden om förslaget genomförs.

Av detta yttrande (se *bilaga*) framgår sammanfattningsvis följande.

AMS anser att det stora flertalet av de försäkrade som bedöms ha en rest-arbetsförmåga och därmed inte kommer att erhålla någon ersättning från socialförsäkringen är personer med begränsat arbetsutbud. Dessa har särskilt stora behov av arbetsmarknadspolitiska insatser för att kunna tillvarata det arbetsutbud som kan finnas. Denna personkrets kommer att tillhöra en sökandegrupp bestående av särskilt svårplacerade arbetshandikappade. De kommer att konkurrera om de begränsade åtgärder och arbetstillfällen som finns för arbetshandikappade.

De arbetshandikappade har under år 1996 utgjort ca 12 % av kvarstående arbetssökande på arbetsförmedlingarna. Det motsvarar ett snitt på ca 74 000 personer i månaden. Av dessa erhåller endast 2,5 % arbete varje månad.

AMS hävdar att förslaget troligen kommer att leda till en ökad andel långtidsarbetslösa för vilka inga eller få alternativ finns på arbetsmarknaden. Vidare påpekas att den genomsnittliga årskostnaden i arbetslöshetsförsäkringen för en arbetslös arbetshandikappad motsvarar kostnaden för en hel förtidspension.

Utskottet har vid kontakter med AMS upplysts om att i nämnda årskostnad ingår endast det ekonomiska stödet vid arbetslöshet. Utöver detta stöd tillkommer eventuella kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Arbetsmarknadsutskottet vill inledningsvis framhålla att det kan finnas ett värde i att försöka renodla de olika trygghetssystemen, eftersom det är av vikt att uppkomna kostnader på grund av sjukdom eller arbetslöshet i största möjliga utsträckning hanteras inom socialförsäkringspolitiken respektive arbetsmarknadspolitiken. En sådan renodling kan underlätta prioriteringar mellan olika politikområden. Utskottet vill dock påpeka att man vid denna renodling måste vara särskilt uppmärksam på att personer inte hamnar utanför samtliga trygghetssystem. Problemet med att vissa grupper befinner sig i en gråzon mellan olika trygghetssystem har behandlats av Arbetsmarknadspolitiska kommittén i samråd med Sjuk- och arbetsskadekommittén. Dessa kommittéer bedömde det som angeläget att en bättre samordning kom till stånd i arbetet med rehabiliteringen av personer i utsatta grupper (se SOU 1996:34 s. 221 f.). Kommittéerna föreslog därför att försäkringskassan, arbetsförmedlingen och kommunen skulle bilda en samverkansorganisation på lokal nivå för planering och beställning av rehabiliterings- och andra arbets-

förberedande åtgärder. Sjuk- och arbetsskadekommittén har därefter vidareutvecklat och konkretiserat innehållet i förslaget och då främst vad avser de finansiella och lagtekniska förutsättningarna för att genomföra detta. Utskottet vill understryka vikten av samordnad rehabilitering och ansluter sig därför till de bedömningar som kommittéerna gjorde.

Utskottet anser vidare att det är viktigt att en reform som innebär en besparing i ett trygghetssystem givetvis inte får medföra en markant fördyring i ett annat.

Som framgår av AMS yttrande innebär ett genomförande av förslaget att arbetsmarknaden tillförs en kategori arbetslösa inom vilken det finns ett stort antal personer för vilka det kommer att vara mycket svårt att ordna arbeten, särskilt i de fall då restarbetsförmågan är mycket begränsad. Detta gäller åtminstone med det nuvarande arbetsmarknadsläget.

Om man gör en direkt jämförelse av hur denna kategori skulle belasta respektive system kan konstateras att den kontanta ersättningen i respektive system är ungefär lika hög. Man måste dock även beakta vad arbetsmarknadspolitiken innebär i förhållande till den kategori som är i fråga. Arbetshandikappade och långtidsarbetslösa är på olika sätt prioriterade inom arbetsmarknadspolitiken. Om en person överförs från socialförsäkringssystemet till arbetsmarknadssystemet innebär detta att det, utöver det ekonomiska stödet vid arbetslöshet, tillkommer kostnader för anordnande av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Eftersom denna grupp tillhör den kategori arbetslösa som har mycket svårt att erhålla nya arbeten kommer det att krävas speciella arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta innebär att de sammanlagda kostnaderna för denna grupp kan antas bli lika höga eller högre än om de skulle uppbära förtidspension eller sjukpenning. Mot detta kan anföras att en av avsikterna med de föreslagna förändringarna är att personerna skall erhålla nya arbeten och därigenom försörja sig själva. Som tidigare påpekats är den nuvarande situationen på arbetsmarknaden inte sådan att det kan antas att flertalet av de personer som ingår i denna grupp kommer att kunna erhålla något reguljärt arbete.

Utöver dessa synpunkter vill utskottet påpeka att det kan vara problem för vissa grupper att erhålla arbetslöshetsersättning. Som exempel kan nämnas personer vars arbetsförmåga bedömts vara nedsatt med minst tre fjärdedelar och därför erhåller tre fjärdedels förtidspension eller sjukbidrag. Enligt nuvarande regler för arbetslöshetsförsäkringen har en sådan person rätt till ersättning endast om han eller hon efter beslutet om förtidspension respektive sjukbidrag har uppfyllt ett arbetsvillkor, dvs. utfört förvärvsarbete minst 80 dagar fördelade på minst fem månader. Ett annat exempel på en sådan grupp är företagare. För att en företagare skall kunna erhålla arbetslöshetsersättning krävs att han eller hon avvecklar sitt företag.

Den nyligen avslutade utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (ARBOM-utredningen) har haft i uppdrag att se över den ekonomiska ersättningen vid arbetslöshet. Utredningen har inte föreslagit några förändringar av nuvarande regler om rätt till arbetslöshetsersättning för personer som erhåller förtidspension eller sjukbidrag. Däremot har utredningen föreslagit att företagare som blir arbetslösa skall kunna låta verksamheten vila samtidigt som arbetslöshetsersättning utges (se SOU 1996:150). Rege-

ringen har aviserat att den under våren 1997 kommer att lägga en proposition med förslag om en ny arbetslöshetsförsäkring. Utskottet kan konstatera att innan en sådan förändring genomförts innebär de föreslagna förändringarna att företagare riskerar att vid arbetslöshet bli helt utan ersättning.

Med dessa synpunkter överlämnar utskottet yttrandet.

Stockholm den 7 november 1996

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Johnny Ahlqvist

I beslutet har deltagit: Johnny Ahlqvist (s), Elver Jonsson (fp), Sten Östlund (s), Per Unckel (m), Ingvar Johnsson (s), Kent Olsson (m), Martin Nilsson (s), Elving Andersson (c), Laila Bjurling (s), Sonja Fransson (s), Hans Andersson (v), Kristina Zakrisson (s), Christel Anderberg (m), Barbro Johansson (mp), Dan Ericsson (kd), Paavo Vallius (s) och Anna Åkerhielm (m).

Särskilt yttrande

Hans Andersson (v) anför:

AMS har, utöver vad som angivits i arbetsmarknadsutskottets yttrande, påpekat att styrelsen – inför den första skärpningen av ersättningsrätten den 1 oktober 1995 – i en gemensam skrivelse med Arbetslivsfonden, Arbetarskyddsstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen ställt till regeringen påtalat att skärpningen skulle leda till en högre registrerad arbetslöshet och ökade krav på åtgärder inom arbetslivsinriktad rehabilitering. I skrivelsen föreslogs bl.a. att arbetsmarknadsmyndigheterna skulle ges möjlighet att bevilja hel eller partiell förtidspension på arbetsmarknadsmässiga grunder när alla vägar till lämpligt arbete hade prövats.

Jag kan konstatera att förslaget om samordning av rehabilitering på lokal nivå inte har lett till något motsvarande förslag från regeringen. Vidare kan jag konstatera att en förändring av de medicinska kriterierna i nuvarande läge kommer att leda till att vissa personer, som trots att de är för sjuka för att erhålla ett arbete, kommer att bli utan sjukpenning eller förtidspension. Jag anser sammanfattningsvis att det är viktigt att man, innan man förändrar kriterierna för sjukpenning och förtidspension, genomför förslagen från Sjuk- och arbetsskadekommittén rörande satsningen på rehabiliteringsinsatser samt sjukvårdens, företagshälsovårdens, den kommunala socialtjänstens, arbetsförmedlingens och försäkringskassornas roll, verksamhet och organisation. Enligt min mening bör det också införas en möjlighet att erhålla förtidspension av arbetsmarknadsmässiga skäl i enlighet med förslaget i den av AMS nämnda skrivelsen.

Arbetsmarknadsprogram	Yttrande	Ank. arbetsmarknadsutskottet
	1996-11-04	1996-11-04
		Dnr 1996/97:266

Arbetsmarknadsutskottet

Yttrande över prop 1996/97:28 Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension

Arbetsmarknadsutskottet har av arbetsmarknadsstyrelsen begärt yttrande över effekterna på arbetsmarknaden om förslaget till skärpta ersättningskriterier i socialförsäkringen genomförs.

I yttrandet över delbetänkandet om rätten till sjukpenning mm (SOU 1995:149) gjorde AMS bedömningen att de som inte kommer att uppfylla kraven för rätt till ersättning i stor utsträckning kommer att vara personer med ett begränsat arbetsutbud och som är i behov av yrkesinriktad rehabilitering och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Sjuk- och arbetsskadekommittén konstaterade att det inte varit möjligt att inom ramen för sin utredning göra någon analys av konsekvenserna av sitt förslag när det gäller frågan om effekter på andra system. AMS ser det som otillfredsställande att utredningen inte tagit hänsyn till vilka kostnader som uppstår i andra delar av ekonomin.

Redan inför den första skärpningen av ersättningsrätten – som infördes 1 oktober 1995 – gjorde AMS och samverkande myndigheter tillsammans bedömningen att denna skärpning skulle åtföljas av en högre registrerad arbetslöshet och ökade krav på åtgärder inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Detta togs upp i en gemensam skrivelse (1995-06-30) till regeringen (arbetsmarknadsdepartementet och socialdepartementet) från Arbetslivsfonden, Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Bland flera viktiga förslag som överlämnades till regeringen med hemställan om genomförande föreslogs att arbetsmarknadsmyndigheterna skulle ges möjlighet att bevilja hel eller partiell förtidspension på arbetsmarknadsmässiga grunder i de fall när alla vägar till lämpligt arbete prövats. En sådan konstruktion skulle bli onödiggöra den prövning av rätten till förtidspension på medicinska grunder som sannolikt blir aktuell för många äldre efter en längre tids arbetslöshet.

Rent allmänt gör AMS den bedömningen att det stora flertalet av de försäkrade som bedöms ha en restarbetsförmåga och därmed inte kommer att ha ersättning från socialförsäkringen är personer med begränsat arbetsutbud och som i mindre utsträckning är konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

Vad som nu kan noteras är en ökad inströmning till arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut av ärenden från försäkringskassan där den försäkrades ersättning från socialförsäkringen har upphört. Af/Ami är i stor utsträckning också inkopplat i försäkringskassans utredningar för att göra arbetsmark-

nadsbedömningar. De aktuella förslagen till skärpning av rätten till ersättning kommer att ytterligare öka behovet av sådana bedömningar av de försäkrades arbetsförmåga, vilket kommer att ta i anspråk större resurser inom AMV som är avsedda för rehabilitering och utslussning av arbetshandikappade. Dessa ökade krav på AMV kommer i ett läge då verket tvingas dra ned på arbetsmarknadsinstitutens resurser på grund av den besparing motsvarande 100 miljoner som statsmakterna lagt direkt på den yrkesinriktade rehabiliteringen.

Den besparingen som regeringens förslag beräknas kunna ge innebär - enligt sjuk- och arbetsskadekommittén - att 14.000 personer (motsvarande 12.000 hela förtidspensioner) under 1997 inte kommer att beviljas förtidspension eller sjukbidrag på grund av de föreslagna ändringarna i rätten till ersättning. AMS bedömer att det rör sig om en krets av personer med mycket begränsat arbetsutbud och med särskilt stora behov av arbetsmarknadspolitiska insatser för att ta tillvara det arbetsutbud som kan finnas. Man får räkna med att denna personkrets kommer att tillhöra en sökandegrupp på arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut av särskilt svårplacerade arbetshandikappade och som kommer att konkurrera om de begränsade åtgärderna och arbetstillfällena för arbetshandikappade.

De arbetshandikappade har under 1996 utgjort ca 12 % av kvarstående arbetssökande på arbetsförmedling (inklusive sökande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder). Det motsvarar ca 74.000 personer i genomsnitt varje månad. Av dessa har endast 2,5 % fått arbete varje månad. Möjligheterna för arbetshandikappade att få ett arbete är således ytterst begränsade i rådande arbetsmarknadsläge. De konkurrerar med en halv miljon arbetssökande om arbetstillfällen.

I nuvarande arbetsmarknadsläge är lönebidrag i stort sett den enda åtgärd som kan leda till anställning för svårplacerade arbetshandikappade. Medlen för lönebidrag är i stort sett intecknade. För att öka de arbetshandikappades chanser till arbete på den reguljära arbetsmarknaden finns ett stort behov av ytterligare platser för lönebidragsanställningar. Vägledning och rehabilitering inom arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut och möjligheterna till samverkan med kommuner, landsting och försäkringskassor kan stoppas upp om inte medel till lönebidrag finns tillgängliga i slutfasen av rehabiliteringen. Till detta kommer svårigheter att få till stånd en omsättning från Samhallplatser till lönebidragsplatser. Behovet av en ökad volym lönebidrag växer också till följd av att gruppen personer över 60 år som uppfyller kraven för lönebidrag enligt nuvarande bestämmelser kan förväntas öka. AMS har därför i sin anslagsframställning för 1997 föreslagit att omfattningen av de särskilda åtgärderna för arbetshandikappade ökas till att i genomsnitt omfatta 55 000 personer, vilket är en ökning med 5 000 platser jämfört med 1995/96.

Mycket talar för att de personer som berörs av förslagen i regeringens proposition kommer att belasta det totala arbetslöshetstalet och på sikt ytterligare späda på antalet långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen för vilka inga eller få alternativ finns på arbetsmarknaden.

Den genomsnittliga årskostnaden i arbetslöshetsförsäkringen för en arbetslösarbetshandikappad motsvarar exakt kostnaden för en hel förtidspension. Det finns därför anledning att starkt ifrågasätta om de föreslagna ersättningskriterierna i realiteten kommer att medföra någon besparing i de offentliga utgifterna.

/namnteckning/

Göte Bernhardsson

1996/97:AU3y
Bilaga