

Motion

1977/78:327

av Olof Palme m. fl.
om föräldraförsäkringen

1. Inledning

För socialdemokratin är familjepolitiken en del av en samlad politik för att åstadkomma en social utjämning och skapa ett bättre samhälle. Det är särskilt viktigt att hålla dessa frågor levande i en tid då en borgerlig regeringspolitik fördjupar klyftorna i det svenska samhället.

I motioner till föregående års riksmöte (1976/77:257 och 1572) utvecklade vi vår syn på behovet av ett samlat familjepolitiskt beslut. Det regeringsförslag (prop. 1976/77:117) som lades fram om vissa förändringar i föräldraförsäkringen gav uttryck för en i olika avseenden konservativ syn på familjepolitikens inriktning. Det intrycket förstärks av regeringsarbetsgruppens förslag i Ds S 1977:7 om ledighet utan lön som nästa familjepolitiska åtgärd. Detta förslag avser tydligen regeringen att lägga fram som en särskild proposition. Utan att här föregripa behandlingen av detta ärende vill vi framhålla att det förslag som vi här framlägger, till skillnad från regeringens, dels når *alla* föräldrar, dels också ger ersättning från inkomstbortfallet under föräldraledigheten.

Vi finner det därför angeläget att inför riksdagen ånyo lägga fram förslag om ett principiellt ställningstagande till föräldraförsäkringens utbyggnad. I annat sammanhang kommer vi att ta upp en annan väsentlig del av familjepolitiken, nämligen barnomsorgens utbyggnad.

2. Socialdemokratin förslag till en sammanhållen familjepolitisk reform

I motionen 1976/77:257 har socialdemokratin redovisat sitt samlade familjepolitiska program och lagt fram en rad förslag för att i enlighet med sina utfästelser till barnfamiljerna föra utvecklingen vidare på familjepolitikens område. I den nämnda partimotionen föreslås bl. a. – på grundval av det utredningsarbete som genomfördes under den socialdemokratiska regeringen – en familjepolitisk reform som skall ge mer tid för samvaro mellan föräldrar och barn.

Det framhålls i motionen att det i första hand är barnens behov som skall påverka inriktningen av familjepolitiken. Reformen innebär ökade möjligheter till föräldraledighet genom föräldraförsäkringen. Den föreslås i motionen genomförd etappvis och vara fullt genomförd inom femårsperioden 1978–1982. Reformen skall utöver föräldraförsäkringens nuvarande

förmåner ge föräldrarna rätt till en ersättningsberättigad ledighet, som för varje barn motsvarar fem månaders hel ledighet. Den ökade föräldraledigheten med ersättning från föräldraförsäkringen skall kunna tas ut på det sätt som bäst passar varje familj: genom hel ledighet, sex timmars arbetsdag eller halvtidsledighet. Den nya rätten till föräldraledighet, som skall delas lika mellan föräldrarna, skall kunna tas ut fram till barnets första skolår. Reformen föreslås omfatta alla föräldrar: heltidsarbetande, deltidsarbetande, skiftarbetande, adoptivföräldrar och hemarbetande. Särskilda övergångsregler införs vid ikraftträdandet, så att föräldrar med barn födda före reformbeslutet får del av reformen med en ersättningstid som är beroende av barnets ålder. Reformen skall utformas så, att alla föräldrar får lagfäst rätt till ledighet. Under ledigheten skall utgå ersättning enligt motsvarande grunder som i den nuvarande föräldraförsäkringen, varjämte rätten till föräldrapenning överstigande garantinivån knyts till individen. Reformen föreslås finansierad i huvudsak genom arbetsgivarens socialförsäkringsavgift, på samma sätt som den nuvarande föräldraförsäkringen.

Riksförsäkringsverket – som enligt beslut av riksdagens socialförsäkringsutskott haft att yttra sig över motionen – finner i skrivelse den 22 mars 1977 efter verkställd genomgång från tekniska och administrativa synpunkter att det i motionen föreslagna systemet i allt väsentligt är väl genomförbart.

3. Socialdemokraternas invändningar mot riksdagsbeslutet våren 1977 i anledning av propositionen 1976/77:117

I propositionen 1976/77:117 lade regeringen fram förslag om vissa ändringar i föräldraförsäkringen. Från socialdemokratisk sida hade vi betydande invändningar i sak mot förslagen, vilket också redovisats i motionen 1976/77:1572. Vi pekade där på att för den socialdemokratiska uppläggnings av föräldraförsäkringen finns det en stark opinion inte minst från löntagarorganisationernas sida. Den borgerliga propositionen var ett ofullgånget förslag som inte heller motsvarade regeringspartiernas vallöften.

Beträffande den närmare utformningen pekade vi på bl. a. följande brister i regeringsförslaget.

Den första månaden med den nya särskilda föräldrapenningen är ingenting annat än den nuvarande sjunde månaden i föräldraförsäkringen vid barnets födelse. Den andra månaden, däremot, är den enda faktiska utökningen av föräldraförsäkringen.

Den tredje månaden kan inte anses vara någon reell förlängd föräldraförsäkring. Genom att ersättning under denna månad inte skall utgå i förhållande till inkomstbortfallet är det i praktiken ett beskattat vårdnadsbidrag under en månad.

Inte heller medförde riksdagsbeslutet en lika fördelning mellan föräldrarna av tiden för den särskilda föräldrapenningen.

Förslaget från arbetsgruppen och i den socialdemokratiska motionen hade som ett viktigt syfte att främja jämställdheten mellan kvinnor och män. Betydelsefulla instrument härför var a) att den utökade tiden skulle delas lika mellan föräldrarna, b) att all ledighetstid skulle ersättas enligt inkomstbortfallsprincipen och c) att rätten till föräldrapenning överstigande garantinivån skulle knytas till individen. Det var på dessa punkter som den borgerliga regeringen gjorde de kraftigaste avvikelserna från våra förslag. Kombinationen av att man enbart genom en anmälan till försäkringskassan kan avstå från rättigheten att vara ledig för samvaro med barnet, att under den tredje månaden, oavsett inkomstbortfall, en ersättning av endast 32 kr./dag utgår och att en förvärvsarbetande man med hemarbetande hustru inte kan utnyttja ledigheten med belopp motsvarande sjukpenning leder till att reformen från jämställdhetssynpunkt blir utan värde.

Slutligen var den föreslagna höjningen av garantinivån i föräldraförsäkringen (från 25 till 32 kr. per dag) alltför begränsad.

4. Förslag till riktlinjer för ett beslut om föräldraförsäkringen

Som vi redovisat finns det således allvarliga brister i utformningen av föräldraförsäkringen efter det beslut den borgerliga regeringen fick igenom under förra vårriksdagen. Det är därför angeläget att riksdagen tar en principiell ställning för det förslag som vi redovisar i det följande. Först härigenom kan man åstadkomma en rejält utökad tid för samvaro mellan barn och föräldrar, som genom sin utformning också praktiskt bidrar till en ökad jämställdhet mellan män och kvinnor.

Vårt förslag har karaktär av ett ramförslag som förutsätter att regeringen återkommer med en proposition till riksdagen. Huvudpunkterna är följande.

4.1 Garantinivån

När föräldraförsäkringen infördes 1974 fastställdes försäkringens grundbelopp till 25 kr. per dag, som alltså är garantinivån i föräldraförsäkringen. Till den som har rätt till högre sjukpenning än denna garantinivå utgår föräldrapenningen med samma belopp som sjukpenningen, dvs. med 90 % av den sjukpenninggrundande inkomsten. När föräldraförsäkringen på detta sätt ger ersättning för inkomstbortfallet i form av föräldrapenning på över 25 kr. om dagen, följer den således liksom sjukpenningen automatiskt inkomstutvecklingen.

Vid vårriksdagen 1977 beslöts en höjning av garantinivån fr. o. m. den 1 januari 1978 till 32 kr. per dag. Detta innebär att garantinivån inte återfått sitt ursprungliga realvärde.

I ett nytt förslag bör ingå även en höjning av garantinivån.

4.2 Föräldrapenningens och den särskilda föräldrapenningens omfattning

Genom riksdagsbeslutet 1977 förkortades tiden för den vanliga föräldrapenningen från sju till sex månader. Den nya särskilda föräldrapenningen kom att innefatta tre månader, varav två för de förvärvsarbetsande ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen och en med ett fixerat belopp (garantibeloppet).

Vi vill i detta sammanhang först ta upp frågan om kvinnornas uttag av föräldraledighet före nedkomsten. Inte minst den undersökning som familjestödsutredningen publicerat om utnyttjandet av föräldraförsäkringen visar att många kvinnor, beroende på arbetets art, måste ta ut en del av ledigheten före förlossningen. En tredjedel av de i undersökningen deltagande kvinnorna har tunga och stressande och samtidigt lågavlönade yrken (som kökspersonal, kassörska och sjukvårdsbiträde). De utnyttjar försäkringen före förlossningen två till tre gånger oftare än övriga förvärvsarbetsande kvinnor. Det betyder också att fäderna i dessa familjer får mindre möjligheter att utnyttja försäkringens ledighetsregler. Det är angeläget att man kommer fram till en lösning som tar hänsyn till de särskilda omständigheterna för dessa kvinnor. Den frågan kan till en del, som framhålls i vår motion 1976/77:1675 och av socialutskottet (SoU 1977/78:1), lösas genom en anpassning av arbetsuppgifterna. Men i undantagsfall torde inte detta vara möjligt. Eftersom familjestödsutredningen arbetar med frågan, avstår vi här från att lägga ett direkt förslag.

Den nya särskilda föräldrapenningen har som främsta syfte att möjliggöra en ökad samvaro mellan barnet och båda föräldrarna. Som redovisats inledningsvis är det viktigt att tiden för den kan tas ut på det sätt som passar föräldrarna bäst. Tiden bör successivt förlängas så att sammanlagda föräldraledigheten kommer att uppgå till tolv månader och kunna tas ut, inom vissa ramar, efter föräldrarnas behov och önskemål.

En viktig del i det socialdemokratiska förslaget är att föräldraförsäkringen helt ut skall byggas upp enligt inkomstbortfallsprincipen.

För den nionde månaden utgår föräldrapenningen enligt riksdagsbeslutet bara med belopp motsvarande garantinivån, 32 kr. per dag. I praktiken fråntar man härigenom förvärvsarbetsande föräldrar möjligheten att utnyttja en del av föräldraförsäkringen, eftersom en ersättning för inkomstbortfallet under hela ledighetstiden för dem är en förutsättning för att kunna ta ut föräldraledigheten. Detta gäller inte minst den stora gruppen ensamstående föräldrar.

Vi tar mycket bestämt avstånd från sådana försök att urholka föräldraförsäkringen. Det är enligt vår mening självklart att den särskilda föräldrapenningens belopp i sin helhet skall beräknas enligt de grunder som gäller för den nuvarande föräldrapenningen och som innebär en tillämpning av inkomstbortfallsprincipen.

I det socialdemokratiska utbyggnadsprogrammet för föräldraförsäkringen

har rätten till den nya särskilda föräldrapenningen knutits till varje barn – detta i motsats till de borgerligas planer på ett beskattat vårdnadsbidrag som har tänkts utgå per familj med samma belopp, oberoende av barnantalet. I vårt förslag medför varje nytt barn i familjen en rätt till en i tid angiven föräldraledighet med föräldrapenning. I konsekvens med detta bör vid flerbarnsfödelse räknas med den angivna tiden för vart och ett av barnen.

4.3 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Socialdemokratin ser det som en av sina stora uppgifter att med kraft föra vidare arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män. Vi vill att alla vuxna skall kunna leva ekonomiskt oberoende av varandra, att kvinnor och män skall ha samma möjlighet till ett meningsfullt liv och att rätten till förvärvsarbete skall omfatta även kvinnor. Vi vill understryka att jämställdhet mellan kvinnor och män inte är en fråga om att bara skapa formellt lika möjligheter, utan att det måste göras till en realitet inte minst för de grupper som lever under de svåraste sociala, ekonomiska och kulturella förhållandena.

Mot den bakgrunden är en lika fördelning av ersättningstiden mellan föräldrarna en grundläggande regel i det förslag om föräldraförsäkringens utbyggnad som lagts fram av socialdemokratin i tidigare motionsförslag. Enligt förslaget i denna motion skall försäkringskassan bara få göra undantag från den lika fördelningen då särskilda skäl föreligger. Nu har införts en närmast formell regel om att ersättningstiden fördelas lika mellan föräldrarna, men efter anmälan till försäkringskassan skall föräldrarna utan att ange några skäl kunna automatiskt upphäva denna regel. Om man menar allvar med kravet på jämställdhet, så räcker det enligt vår uppfattning inte med en regel som utan vidare kan upphävas. Det skulle enligt vår mening vara till stor skada för jämställdhetssträvandena om man inte genomför en strikt lika fördelning av ersättningstiden mellan föräldrarna vid föräldraförsäkringens utbyggnad till en förmån som sträcker sig upp till barnets skolålder. Vi föreslår således att ersättningstiden för den särskilda föräldrapenningen skall delas lika mellan föräldrarna och att undantag från denna regel endast får ske när det föreligger särskilda skäl.

Vi vill i detta sammanhang också erinra om familjestödsutredningens undersökning som visar det starka samband som finns mellan moderns inkomst och yrke och utnyttjandet av föräldraledigheten. Ju mer kvalificerat yrke och ju högre inkomst modern har, desto större andel av fäderna använder föräldraledigheten. Det finns betydande hinder för många anställda att utnyttja föräldraledigheten. Och eftersom det också finns ett samband mellan föräldrarnas yrken/inkomster, betyder detta också att utökad föräldraledighet utan kvoteringsregler riskerar att främst utnyttjas av de välbetalda och inte bli den möjlighet till ökad samvaro mellan *alla* barn och deras båda föräldrar som avsetts i det socialdemokratiska förslaget.

Vi kräver i samband härmed också en sådan ändring i föräldraförsäkringens nuvarande regler att rätten både till föräldrapenning och till den nya särskilda föräldrapenningen överstigande garantinivån knyts till individen. Därigenom ges en förvärvsarbetande make rätt att utnyttja föräldraförsäkringens med föräldrapenning över garantinivån, även i det fall den andre föräldern är hemarbetande och för samma tid inte uppbär föräldraförsäkringens garantibelopp. En förutsättning skall givetvis vara att föräldern faktiskt har hand om barnet under den aktuella tiden.

4.4 Vissa övriga frågor

Ett fullt ut genomarbetat förslag måste också innehålla de förslag till övergångsregler som erfordras vid ett successivt genomförande. Vi vill i detta avseende hänvisa till våra tidigare framlagda förslag.

Lagstiftningen om föräldraförsäkringen har byggts ut successivt. Den har därigenom kommit att bli i viss mån komplicerad. Ett nytt regeringsförslag bör därför även innefatta den överarbetning från rent lagtekniska synpunkter som krävs för att lagstiftningen skall vara en sammangjuten och samtidigt mindre komplicerad produkt.

Kostnaderna för föräldraförsäkringen finansieras liksom för sjukförsäkringen till 15 % med statsbidrag och till 85 % med den socialförsäkringsavgift som tas ut av arbetsgivare m. fl. för sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen. Ett förslag från regeringen bör därför även innehålla ställningstagande till medelsanvisningar över statsbudgeten och erforderliga avgiftshöjningar.

5. Hemställan

Enligt vår mening bör riksdagen nu fatta principbeslut om föräldraförsäkringen enligt de grunder vi angivit. Riksdagen bör vidare begära att regeringen härefter återkommer med ett detaljförslag till successiv utbyggnad av försäkringen enligt här redovisade riktlinjer.

Med hänvisning till vad som anförts hemställs

1. att riksdagen fattar principbeslut om etappvis genomförande av ett utbyggnadsprogram för föräldraförsäkringen med det innehåll som angetts i motionen.

2. att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag vid nästa riksmöte om föräldraförsäkringen enligt vad som anges i motionen.

Stockholm den 17 januari 1978

OLOF PALME (s)

ERIK ADAMSSON (s)

INGEMUND BENGTSSON (s)

INGVAR CARLSSON (s)

HANS GUSTAFSSON (s)

BENGT GUSTAVSSON (s)

LILLY HANSSON (s)

LENA HJELM-WALLÉN (s)

PAUL JANSSON (s)

GÖRAN KARLSSON (s)

VALTER KRISTENSON (s)

ANNA LISA LEWÉN-ELIASSON (s)

ESSEN LINDAHL (s)

LISA MATTSON (s)

THAGE PETERSON (s)

ANNA-GRETA SKANTZ (s)

INGVAR SVANBERG (s)