

Ekonomisk trygghet för familjer och barn

12



Förslag till statsbudget för 1999

Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagförslag	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd	7
3	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	9
3.1	Omfattning	9
3.1.1	Förändringar inom utgiftsområdet med anledning av ålderspensionsreformen	9
3.2	Utgiftsutveckling	10
3.3	Resultatbedömning	10
3.3.1	Tillstånd och utveckling	11
3.3.2	De viktigaste statliga insatserna	13
3.3.3	Effekter av de statliga insatserna	13
3.3.4	Regeringens slutsatser	13
3.4	Förslag till regeländringar	14
3.5	Åtgärder utanför utgiftsområdet	16
3.6	Anslag	17
A1	Allmänna barnbidrag	17
A2	Föräldraförsäkring	18
A3	Underhållsstöd	21
A4	Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	27
A5	Barnpensioner	27
A6	Vårdbidrag för funktionshindrade barn	28
A7	Pensionsrätt för barnår	29

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd,
2. för budgetåret 1999 anvisar anslagen under utgiftsområde 12 *Ekonomisk trygghet för familjer och barn* enligt följande uppställning:

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	Anslagsbelopp
A1 Allmänna barnbidrag	ramanslag	16 705 000
A2 Föräldraförsäkring	ramanslag	14 829 979
A3 Underhållsstöd	ramanslag	2 473 000
A4 Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	ramanslag	24 000
A5 Barnpensioner	ramanslag	967 000
A6 Vårdbidrag för funktionshindrade barn	ramanslag	1 789 066
A7 Pensionsrätt för barnår	ramanslag	3 108 000
Summa		39 896 045

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd och punkt 3 av övergångsbestämmelserna till nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

När underhållsstöd sökts skall försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragsskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldighet enligt 21 §. I meddelandet skall även underrättelse lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 21–28 §§. *Meddelandet skall delges, om återbetalningsskyldighet enligt 21 § kan komma i fråga.*

När underhållsstöd sökts skall försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragsskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldighet enligt 21 §. I meddelandet skall även underrättelse lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 21–28 §§.

3.¹ De upphävda lagarna med undantag av 22 § andra stycket lagen (1964:164) om bidragsförskott tillämpas även i fortsättningen i fråga om bidragsförskott och bidrag som lämnats enligt dessa lagar.

3. De upphävda lagarna med undantag av 22 § första stycket, såvitt avser bestämmelserna om avgörande av socialförsäkringsnämnd, och 22 § andra stycket lagen (1964:143) om bidragsförskott tillämpas även i fortsättningen i fråga om bidragsförskott och bidrag som lämnats enligt dessa lagar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

¹ Senaste lydelse 1998:104.

3 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Den viktigaste förutsättningen för en god välfärd är statsfinanser i balans. Solidariskt finansierad välfärd förutsätter gemensamt ansvar och att alla görs delaktiga genom generella lösningar som ger rättigheter utifrån behov och inte betalningsförmåga. Ett bra välfärdssystem som omfattar alla är det bäst fungerande fördelningspolitiska instrumentet. Framför allt gynnas de som behöver stödet mest. Detta är särskilt tydligt på familjepolitikens område.

Barnen skall sättas i centrum. Samhällets insatser inriktas på att skapa jämlika uppväxtvillkor för barn och att stödja föräldrarnas möjligheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier. Detta sker främst genom barnbidrag, föräldraförsäkring och en god barnomsorg som är tillgänglig för alla barn.

En förväntad fortsatt förbättring av arbetsmarknadssituationen innebär, tillsammans med den fortsatta stabiliseringen av rikets finanser, att statens ekonomiska utrymme ökar. Nivåerna i barnbidraget och föräldraförsäkringen har nu kunnat höjas. För att ytterligare förbättra barnfamiljernas situation avser regeringen att höja barnbidraget med 100 kronor per barn och månad år 2000 och med ytterligare 100 kronor per barn och månad år 2001. Detta under förutsättning att den positiva ekonomiska utvecklingen fortsätter och överskottet växer. Flerbarnstilläggen höjs samtidigt i motsvarande mån. Även studiebidraget för gymnasie-studerande skall höjas med samma belopp som barnbidraget.

3.1 Omfattning

För att förbättra situationen för barnfamiljerna har samhället byggt upp ett stödsystem som syftar till att ge en ekonomisk trygghet under den period de har en stor försörjningsbörda. Genom de olika stödets utformning omfördelas resurser över livscykeln och mellan familjer med och utan barn. Det ekonomiska familjestödet är också utformat så att det tillgodoser ett antal specifika stödbehov hos bl.a. ensamföräldrar och hos föräldrar till funktionshindrade barn.

Utgiftsområdet omfattar allmänna barnbidrag inklusive flerbarnstillägg och förlängt barnbidrag, föräldraförsäkring inklusive havandeskapspension, underhållsstöd, bidrag till kostnader för internationella adoptioner, barnpension i form av folkpension och allmän tilläggspension, vårdbidrag till funktionshindrade barn samt pensionsrätt för barnår. Statens utgifter inom området beräknas uppgå till 39,9 miljarder kronor år 1999. Statens övriga ekonomiska stöd till barnfamiljer är bostadsbidragen som återfinns under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt studiebidragen som återfinns under utgiftsområde 15 Studiestöd. Utgifterna för bostadsbidrag och studiebidrag under budgetåret 1999 har beräknats till 5,9 miljarder kronor respektive 2,1 miljarder kronor.

3.1.1 Förändringar inom utgiftsområdet med anledning av ålderspensionsreformen

Som en del av beslutet om det reformerade pensionssystemet har riksdagen beslutat om vissa principer för ålderspensionssystemets finansiering. Detta innebär att staten från och med inkomståret 1999 skall betala avgifter till ålderspensionssystemet för samtliga social- och arbetslöshetsförsäkringsersättningar m.m. och pensionsgrundande belopp som det tillgodoräknas pensionsrätt eller pensionspoäng för. Avgiften benämns statlig ålderspensionsavgift. Från och med år 1999 skall AP-fonden inte längre omfatta andra utgifter än ålderspensionsbetalningar. Utgifterna för barnpension i form av allmän tilläggspension flyttas därför över till statsbudgeten från denna tidpunkt. Dessutom tillkommer ett nytt anslag A7 Pensionsrätt för barnår med anledning av det reformerade ålderspensionssystemet.

För ytterligare information kring ålderspensionsreformen och dess inverkan på statsbudgeten hänvisas till bilaga 3, vol. 1.

Under utgiftsområdet berörs anslagen A2 Föräldraförsäkring, A5 Barnpensioner, A6 Vårdbidrag för funktionshindrade barn och A7 Pensionsrätt för barnår.

3.2 Utgiftsutveckling

Tabell 3.1 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor

Utfall 1997	Anslag 1998	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000	Beräknat anslag 2001
32 602	35 814	35 888	39 896	42 580	45 622

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Utgifterna för samtliga förmåner inom utgiftsområdet förutom underhållstöd, har minskat i förhållande till de budgeterade beloppen under år 1997, främst beroende på de låga födelsetalen. Även för år 1998 förväntas de prognostiserade utgifterna för de flesta förmånerna bli lägre än de budgeterade beloppen.

Förändringar

Genomförda under år 1997

- Ytterligare en förmånsnivå har införts inom föräldraförsäkringen.
- Ett nytt stöd, underhållstöd, som ersätter tidigare system för bidragsförskott, förlängt bidragsförskott och särskilt bidrag för vissa adoptivbarn har införts.

Genomförda under år 1998

- Barnbidraget har höjts med 1 320 kronor per barn och år.
- Flerbarnstillägg lämnas till fler familjer.
- Ersättningsnivån har höjts för föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning.
- Vissa regeländringar avseende rätten till vårdbidrag och tillfällig föräldrapenning har genomförts.

Föreslagna

- Smidigare regler för krav etc. inom underhållstödet.

Mål för år 1999

Att utjämna de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn samt över livscykeln.

Prioriteringar

Att fortsätta följa och om möjligt förbättra barnfamiljernas ekonomiska situation.

3.3 Resultatbedömning

Mål för åren 1997 vara att:

- utjämna levnadsvillkoren mellan familjer med och utan barn,

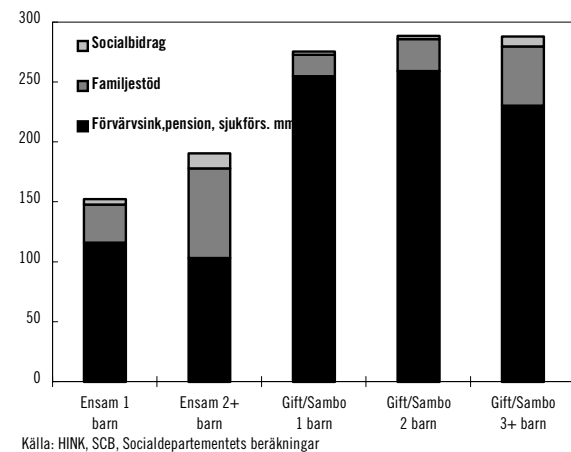
- stödja föräldrarnas möjligheter att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap,*
- särskilt ekonomiskt stöd lämnas till barnfamiljer i utsatta situationer.*

3.3.1 Tillstånd och utveckling

Utgiftsområdet är i flera avseenden nära kopplat till den samhällsekonomiska utvecklingen och därmed till den ekonomiska kris som Sverige genomgått under 1990-talet. Många barnfamiljer har upplevt ekonomiska försämringar till följd av arbetslöshet, minskade inkomster och tidvis höga räntor. Alltfler har deltagit i utbildning eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I det följande illustreras den ekonomiska situationen under perioden för olika typhushåll med hjälp av information från SCB:s undersökning om hushållens inkomster och förmögenheter, HINK. Först redovisas den disponibla inkomsten – dvs. summan av löner, kapitalinkomster, skattepliktiga och skattefria transferringar minus skatter – och de familjeekonomiska förmånernas andel av sådan inkomst för familjer med barn under år 1997.

Diagram 3.1

Genomsnittlig disponibel inkomst för familjer med barn år 1997. 1000-tal kronor



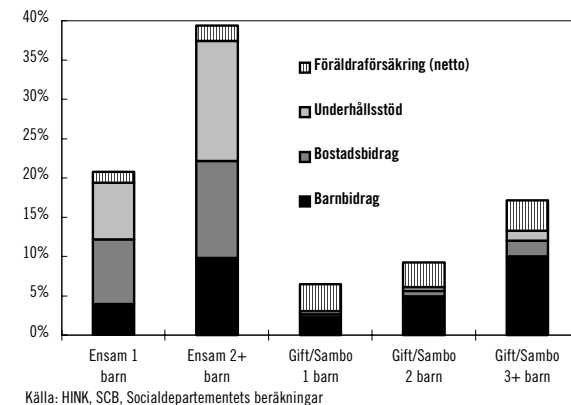
Det ekonomiska familjestödets andel av barnfamiljernas disponibla inkomst är betydande. Ju fler barn som finns i familjen, desto större andel av inkomsten utgörs av sådant stöd. Störst är

stödet till ensamstående med barn. Drygt en femtedel av den disponibla inkomsten för ensamstående med ett barn består av ekonomiskt familjestöd. För ensamstående med två eller flera barn utgör familjestödet nästan två femtedelar av den disponibla inkomsten, eller i genomsnitt ca 70 000 kronor per år. Även för samboende hushåll med barn har stödet betydelse. För t.ex. sammanboende med tre eller flera barn lämnas ekonomiskt familjestöd med knappt en femtedel av den disponibla inkomsten, eller i genomsnitt ca 50 000 kronor per år.

Trots att det ekonomiska familjestödet till både ensamstående och sammanboende med barn är relativt sett omfattande, lämnas socialbidrag till dessa hushåll.

Diagram 3.2

De familjeekonomiska förmånernas andel (%) av den disponibla inkomsten för familjer med barn. Medelvärde år 1997



Större delen av det ekonomiska familjestödet till ensamstående med barn består av underhållsstöd och bostadsbidrag. Dessa förmåner utgör tillsammans 15 procent av den disponibla inkomsten för ensamstående med ett barn. För ensamstående med två eller flera barn utgör underhållsstöd och bostadsbidrag drygt 25 procent av den disponibla inkomsten. För sammanboende hushåll med barn däremot består större delen av det ekonomiska familjestödet av barnbidrag och föräldraförsäkring. Nästan 15 procent av den disponibla inkomsten för dessa hushåll med tre eller fler barn utgörs av dessa förmånsslag.

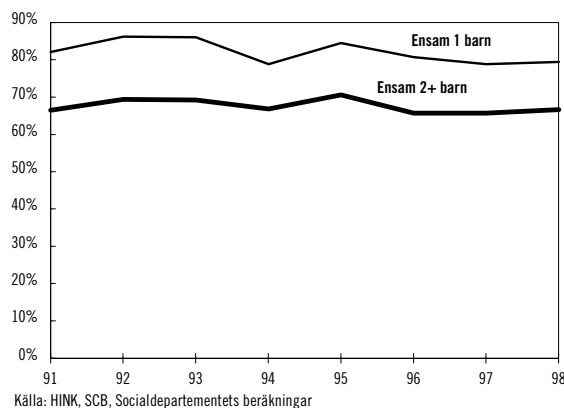
Ett av målen för det ekonomiska familjestödet är att utjämna levnadsvillkoren mellan familjer med och utan barn. För att belysa hur detta mål

* Fr.o.m. år 1999 återfinns målen under respektive anslag

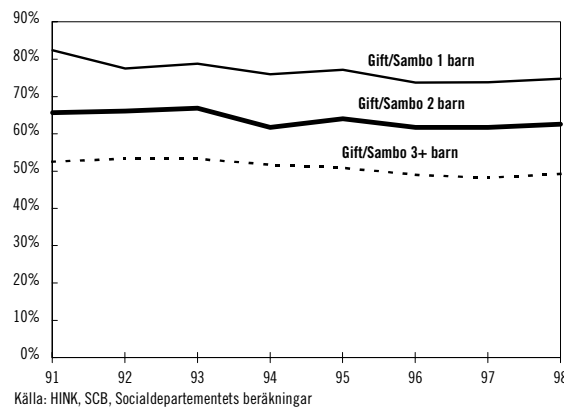
uppfyllts under perioden 1991–1997 jämförs i det följande den ekonomiska standarden, mätt såsom disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda, för familjer med olika sammansättning och barnantal med motsvarande hushåll utan barn.

Diagram 3.3

Ensamstående med barn, genomsnittlig disponibel inkomst 1991-1998 justerad för försörjningsbörda, som andel av motsvarande för ensamstående utan barn

**Diagram 3.4**

Gifta/samboende med barn, genomsnittlig disponibel inkomst 1991-1998, justerad för försörjningsbörda som andel av motsvarande hushåll utan barn

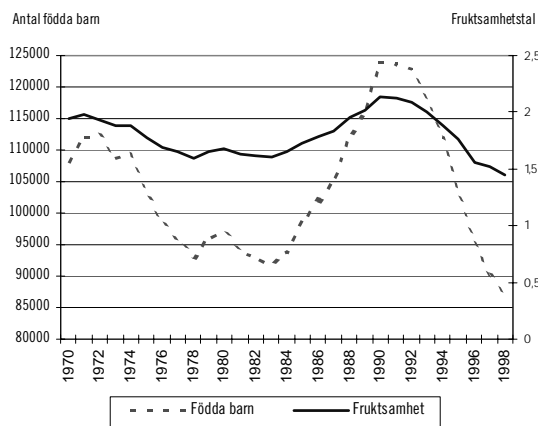


Under perioden 1991–1997 har den ekonomiska standarden försämrats för så gott som samtliga hushåll med barn jämfört med motsvarande hushåll utan barn. År 1997 hade ensamstående med ett barn en ekonomisk standard som var knappt 80 procent av motsvarande standard för ensamstående utan barn. Samma år var för samboende med två barn den ekonomiska standarden drygt 60 procent av standarden för samboende hushåll utan barn. För såväl ensamstående som samboende hushåll gäller att antalet barn avgör familjens ekonomiska standard. Ju fler barn som finns i familjen, desto sämre standard i

förhållande till motsvarande hushåll utan barn. Mellan åren 1997 och 1998 förbättras deln ekonomiska standarden något i förhållande till de barnlösa hushållen för såväl ensamstående som samboende föräldrar

Diagram 3.5

Antal födda barn och fruktsamhet åren 1970 - 1998



Antalet födda barn har minskat kraftigt i förhållande till åren under 1990-talets början. Fruksamheten i Sverige har aldrig varit lägre än den är för närvarande. År 1990 var den summerade fruktsamheten 2,14 barn per kvinna. Under år 1997 var den summerade fruktsamheten mellan 1,5 och 1,55 per kvinna.

Den sjunkande fruktsamheten innebär på sikt ett allvarligt problem för samhället. Det krävs att fruktsamheten ligger i genomsnitt på 2,1 barn per kvinna i fruktbar ålder för att befolkningen inte skall börja minska. Således innebär en fruktsamhet lägre än två att befolkningen kommer att krympa, om man bortser från effekterna av in- och utvandring. Dessutom leder detta till en fortsatt stigande genomsnittsålder. En minskning av befolkningen totalt tillsammans med en obalans, mellan den del i befolkningen som är i förvärsaktiv ålder och den del av befolkningen som inte är det, kan leda till att förutsättningarna för tillväxten påverkas på ett negativt sätt.

Mot bakgrund av de starkt sjunkande födelsetalen gav regeringen i augusti 1996 SCB i uppdrag att närmare analysera fruktsamhetsutvecklingen. SCB:s analyser visar att nedgången framför allt gäller det första och det tredje barnet. Det är i första hand de lågutbildade, de studerande och de yngre kvinnorna som skjuter upp sitt barnafödande. Analysen visar att de sjunkande födelsetalen sannolikt har ett samband med problemen på arbetsmarknaden. Under år 1998 har nedgången i barnafödandet dämpats

och antas plana ut på en låg nivå. Skulle barnafödandet åter stiga, kommer utgifterna för familjestödet att öka, på kort sikt särskilt utgifterna för föräldraförsäkringen.

Riksförsäkringsverket har i regleringsbrev för år 1997 fått regeringens uppdrag att analysera förslag och verksamhet utifrån båda könen utgångspunkter, dvs anlägga ett genderperspektiv. Verket har i rapporten *En socialförsäkring för kvinnor och män – en kartläggning ur ett genderperspektiv* (RFV redovisar 1998:1) konstaterat att reglerna är lika för kvinnor och män inom de allra flesta socialförsäkringsförmånerna. Inom utgiftsområde 12 finns dock i några fall särskilda regler för kvinnor, bl.a. allmänna barnbidrag, underhållsstöd och havandeskapspenning. De enda särregler som finns för män är de s.k. pappadagarna inom föräldraförsäkringen, som kan tas ut i samband med ett barns födelse. I rapporten redovisas också Riksförsäkringsverkets handlingsplan avseende genderfrågor för år 1998.

3.3.2 De viktigaste statliga insatserna

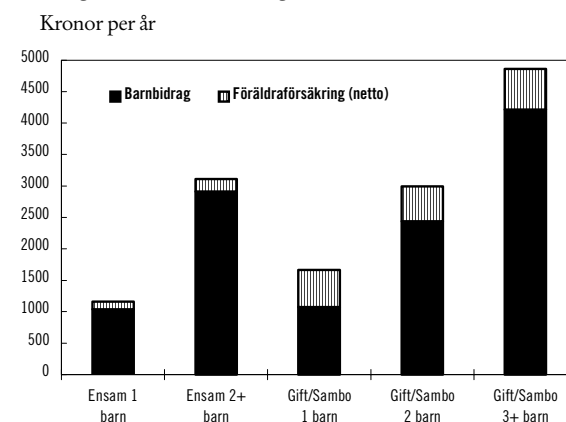
Den 1 januari 1997 infördes ytterligare en förmånsnivå inom föräldraförsäkringen i form av tre fjärdedels förmån. Ett nytt stöd, underhållsstöd, som ersätter det tidigare systemet för bidragsförskott, förlängt bidragsförskott och särskilt bidrag för vissa adoptivbarn, infördes den 1 februari 1997.

Från och med den 1 januari 1998 höjdes barnbidraget med 1 320 kronor per barn och år. Även flerbarnstilläggen förbättrades. Numera lämnas 2 400 kronor per år för det tredje barnet, 7 200 kronor per år för det fjärde barnet och 9 000 kronor per år för det femte och därefter följande barn. Från och med år 1998 fastställdes också förmånsnivån i föräldraförsäkringen till 80 procent av den sjukpenningsgrundande inkomsten. Ändringen innebär att ersättningsnivån höjts för föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning. Vidare har vissa regeländringar genomförts avseende rätten till vårdbidrag vid sjukhusvistelse, merkostnadsersättning samt tillfällig föräldrapenning vid övergångsboende.

3.3.3 Effekter av de statliga insatserna

Diagram 3.6

Beräknad förändring av den genomsnittliga disponibla inkomsten år 1998 för familjer med barn som resultat av höjda barnbidrag resp. höjd ersättningsnivå i föräldraförsäkringen



Den höjning som genomfördes i januari 1998 av barnbidrag och ersättningsnivån i föräldraförsäkringen har förbättrat den ekonomiska situationen för barnfamiljerna med i genomsnitt ca 1 200 kronor per år för en ensamstående förälder med ett barn upp till närmare 4 900 kronor för sammanboende föräldrar med tre eller flera barn. De samboende föräldrarna har fått del av de höjda ersättningsnivåerna i föräldraförsäkringen i större utsträckning än ensamstående. Detta förklaras sannolikt av att en majoritet av de ensamstående föräldrarna har äldre barn och därmed nyttjar försäkringen i mindre utsträckning än sammanboende föräldrar.

3.3.4 Regeringens slutsatser

Barnfamiljerna har fått relativt stora försämringar av den ekonomiska standarden mellan åren 1991 och 1997. Den nedåtgående trenden bryts år 1997. De under år 1998 genomförda förändringarna vad gäller ökat barnbidrag och höjd ersättningsnivå i föräldraförsäkringen beräknas leda till att barnfamiljernas ekonomiska standard förbättras något jämfört med hushåll utan barn. Trots detta beräknas den ekonomiska standarden för hushåll med barn år 1998 fortfarande ligga under 1991 års nivå. För att ytterligare förbättra barnfamiljernas situation avser regeringen därför att höja barnbidraget med 100 kronor per barn och månad år 2000 och med ytterligare 100 kronor år 2001. Samtidigt avser regeringen att höja flerbarnstilläggen i motsvarande mån.

Sådana höjningar innebär erfarenhetsmässigt att ett stort antal hushåll lyfts över socialbidragsnorm. En förutsättning för höjningarna är dock att statens finanser utvecklas enligt nuvarande prognoser.

3.4 Förslag till regeländringar

Delgivning av beslut till bidragsskyldiga

Regeringens förslag: Kravet i lagen (1996:1030) om underhållsstöd på att en ansökan om underhållsstöd skall delges den bidragsskyldige om återbetalningsskyldighet kan komma i fråga tas bort (13 §).

Riksförsäkringsverkets förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av Konsumentverket, LO och Rättsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet. Föreningen Söndagsbarn tillstyrker förslaget men anför att det kan uppstå problem när föräldrar inte är överens om det föreligger växelvis boende eller inte. Försäkringskassorna i Stockholms, Uppsala, Östergötland, Jönköping, Kalmar, Kristianstads, Bohusläns, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarna, Gävleborgs och Jämtlands län samt i Göteborg anser att det är angeläget att omgående ta bort det aktuella delgivningskravet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 13 § lagen om underhållsstöd skall meddelande om att ansökan gjorts omedelbart sändas till den bidragsskyldige. Meddelandet skall delges den bidragsskyldige om återbetalningsskyldighet kan komma i fråga.

Mot bakgrund av de motivuttalanden som finns i prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. s. 88, kan försäkringskassan bevilja underhållsstöd till barnet utan att delgivning av meddelandet skett med den bidragsskyldige.

Däremot sägs ingenting i propositionen om kassan även kan besluta om återbetalningsskyldigheten innan delgivning av meddelandet har skett.

I 21 § lagen om underhållsstöd finns en bestämmelse om att kassan skall fastställa återbetalningsskyldigheten samtidigt eller snarast

efter det att beslutet om underhållsstödet meddelats.

Även beslutet om återbetalningsskyldighet skall delges. Beloppet förfaller till betalning tidigast tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet om betalningsskyldigheten enligt 6 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd.

Försäkringskassan är enligt reglerna skyldig att avvakta delgivning av meddelande om ansökan om underhållsstöd innan beslut om återbetalningsskyldighet fattas. Detta innebär att det i vissa fall kan gå lång tid innan en bidragsskyldig åläggs att betala. Den skuld som uppkommer i sådana fall kan omfatta en lång retroaktiv tid och som följd därav uppgå till betydande belopp.

För en bidragsskyldig som inte delgivits ansökan om underhållsstöd men har invändningar mot beslutet om återbetalningsskyldigheten, gäller reglerna om omprövning, ändring och överklagande av beslut enligt 20 kap. 10–13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

Problemet med delgivningskraven har också uppmärksamats av Riksdagens ombudsmän (JO) som i sitt beslut den 19 juni 1997 (dnr 1241-1997) bl.a. har uttalat att kravet på delgivning i underhållsstödssystemet i många situationer kan vara för långtgående. JO anser att det naturligtvis kan finnas goda skäl till den nuvarande ordningen, t.ex. att kassan med säkerhet skall kunna veta att den bidragsskyldige verkligen fått del av underlaget innan den fattar beslut om återbetalningsskyldighet. Det finns enligt JO dock skäl som talar i den andra riktningen, inte minst att själva beslutet om återbetalningsskyldighet skall delges och att det kan omprövas av kassan. Enligt JO:s mening är den allmänna regleringen i 17 § förvaltningslagen – med den möjlighet till ett efter omständigheterna anpassat överbringande som där ges – tillräcklig.

JO har hänvänt sig till regeringen i frågan och framfört att de iakttagna bristerna i lagstiftningen snarast bör avhjälpas genom författningsändring.

RFV framför i sin redovisning av tillämpningen av lagen om underhållsstöd (RFV anser 1998:2), att kravet på delgivning av meddelandet kan tas bort. Detta mot bakgrund av vad som anförts ovan rörande de olägenheter som den bidragsskyldige kan drabbas av om delgivningarna drar ut på tiden och med beaktande av möjligheterna till omprövning, ändring och överklagande av beslut enligt AFL:s bestämmelser.

Att inte delgivning av beslutet om underhållsstöd har bekräftats bör inte förhindra att beslut om återbetalningsskyldighet kan fattas. Regeringen delar denna uppfattning och föreslår därför en lagändring i enlighet med ovanstående. Ändringen är av enkel beskaffenhet. Lagrådets yttrande behöver därför inte inhämtats.

Förslaget innebär minskade kostnader för personal, porto och delgivning inom socialförsäkringsadministrationen. Även inbetalningarna bedöms öka genom att betalningarna från de bidragsskyldiga kan förväntas komma igång snabbare.

Tiden för överlämnande av fordran till kronofogdemyndigheten

Regeringens bedömning: Tiden för överlämnande av fordran till kronofogdemyndigheten bör i vissa fall förlängas från två till fem månader.

Riksförsäkringsverkets förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Barnombudsmannen, Konsumentverket, Föreningen Söndagsbarn, Försäkringskassorna i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Kristianstads, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarna och Gävleborgs län tillstyrker förslaget. LO vill starkt betona det angelägna i att ett sådant förslag genomförs snarast möjligt. Kronofogdemyndigheten i Göteborg tillstyrker förslaget och framhåller att ett överlämnande till verkställighet av en fordran är en så ingripande åtgärd för gäldenären att den inte bör bli aktuell för det fall försäkringskassan bedömer att betalning kommer att ske inom kort tid. CSN pekar på att reglerna för återbetalning av underhållsstöd uppvisar stora likheter med återbetalning av studielån och förordar därför att möjligheterna till samsyn i regelverken utreds närmare.

Bohusläns allmänna försäkringskassa gör bedömningen att betalningsviljan hos de betalningsskyldiga skulle öka om kassan återfick den tidigare befogenheten att förhandla fram rimliga betalningsplaner enligt riktlinjer från RFV. Liknande synpunkter framförs av Försäkringskassorna i Älvsborgs län och i Göteborg.

Skälen för regeringens bedömning: Summan av retroaktiva återbetalningsbelopp förfaller till betalning tidigast tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet om betalnings-

skyldigheten (se 6 § förordningen [1996:1036] om underhållsstöd). Det sammanlagda beloppet skall betalas på en gemensam förfallodag efter det att delgivning har skett. Enligt 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) skall indrivning, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Avser fordran kvarstående skatt eller felparkeringsavgift är motsvarande tid fem månader. Regeln innebär enligt lagen om underhållsstöd att skulder som inte regleras inom två månader och där anstånd med betalningen inte meddelats överförs efter en utsänd betalningsuppmaning till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Handläggningen av ansökan om underhållsstöd kan vid stor arbetsbelastning hos försäkringskassan ta relativt lång tid. Detta kan medföra att de bidragsskyldiga inledningsvis får en så stor skuld att de många gånger har svårt att återbetala beloppet inom två månader och därmed automatiskt överförs till kronofogdemyndigheten för indrivning. Antalet bidragsskyldiga med aktuella ärenden som är föremål för indrivning har ökat från ca 23 000 i december 1996 till ca 49 000 i augusti 1998.

Regeringen bedömer det som rimligt att de bidragsskyldiga får en längre tid än de nuvarande två månaderna på sig att reglera sina skulder i samband med ett beslut om återbetalningsbelopp. Regeringen anser att det i sådant fall kan vara en bra avvägning av såväl statens som de bidragsskyldigas intressen om försäkringskassan behåller ärendena en längre tid än vad nuvarande regler medger. I ett löpande ärende bör däremot de bidragsskyldiga som regel inte tillåtas ackumulera en större skuld än det som gäller för närvarande, dvs. en månads skuld.

Den föreslagna förändringen bedöms vara kostnadsneutral.

Regeringens ställningstagande leder till en förändring i indrivningsförordningen (1993:1229).

Ändring av beslutsinstans om eftergift av återkrav gentemot underhållsskyldig

Regeringens förslag: Socialförsäkringsnämnd skall inte längre pröva ärenden om eftergift av återkrav gentemot underhållsskyldig enligt 18 § lagen (1964:143) om bidragsförskott utan dessa skall prövas av tjänsteman vid den allmänna försäkringskassan.

Skälen för regeringens förslag: I samband med riksdagens beslut om vissa ändringar av socialförsäkringsnämndernas administration redogjorde regeringen för i vilken typ av ärenden som en socialförsäkringsnämnd bör besluta (prop. 1997/98:41, bet. 1997/98SfU:8, rskr. 1997/98:153). Regeringen anförde att socialförsäkringsnämndernas beslutsbefogenhet bör koncentreras till ärenden som under avsevärd tid har väsentlig betydelse för den enskilde från försörjningssynpunkt eller där ersättningen är ägnad att höja den enskildes livskvalitet. Riksdagen beslutade i samband härmed om ett antal förändringar angående socialförsäkringsnämndernas beslutsbefogenheter. Beslutet innebar i princip att de ärendeslag som inte omfattas av den redovisade definitionen inte längre skulle beslutas av socialförsäkringsnämnd utan av tjänsteman vid försäkringskassa.

I punkt 3 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:1030) om underhållsstöd föreskrivs bl.a. att lagen (1964:143) om bidragsförskott skall fortsätta att gälla för bidragsförskott som lämnats enligt den lagen. Undantag görs dock för bestämmelsen i 22 § andra stycket lagen om bidragsförskott om att omprövning av beslut om återbetalningsskyldighet i vissa fall skall göras av socialförsäkringsnämnd. Något undantag för regeln i 22 § första stycket samma lag om att eftergift av återkrav gentemot underhållsskyldig enligt 18 § skall prövas av socialförsäkringsnämnd görs dock inte, varför denna bestämmelse fortfarande är tillämplig.

I prop. 1997/98:41 framfördes att även denna typ av beslut borde fattas av tjänsteman hos försäkringskassan. Något sådant lagförslag framlades dock inte. Regeringen menar dock fortfarande, mot bakgrund av vad som anförts ovan, att det är lämpligt att sådana beslut fattas av enskild tjänsteman och inte av socialförsäkringsnämnd. Regeringen återkommer därför nu med ett förslag till ändring av övergångsbestämmelserna till lagen om underhållsstöd med denna innebörd.

Vidare har lagen om bidragsförskott i SFS 1998:104 med lag om ändring i lagen om underhållsstöd kommit att betecknas med ett icke korrekt SFS-nummer. SFS numret 1964:164 skall vara 1964:143. Regeringen lägger därför även ett förslag med syfte att rätta till detta förhållande

3.5 Åtgärder utanför utgiftsområdet

Statens övriga ekonomiska stöd till barnfamiljer är dels bostadsbidragen, som återfinns under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, dels studiebidragen som återfinns under utgiftsområde 15 Studiestöd. För bostadsbidrag tillämpas fr.o.m. den 1 januari 1997 nya bestämmelser, som i första hand omfattar ett nytt inkomstprövningssystem. Vissa följdändringar till tidigare nämnda förbättring av flerbarnstilläggen har införts den 1 januari 1998. Fr.o.m. samma datum har studiebidragen för studerande i gymnasieskolan höjts med 110 kronor från 640 till 750 kronor per månad. Motsvarande höjning av barnbidraget genomfördes samtidigt.

Tabell 3.2 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor

	Utfall 1997	Anslag 1998	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000	Beräknat anslag 2001
A1 Allmänna barnbidrag	14 424	17 018	16 798	16 705	18 832	20 928
A2 Föräldraförsäkring	13 282	14 759	14 145	14 830	15 914	16 829
A3 Underhållsstöd	3 023	2 126	2 985	2 473	1 968	1 958
A4 Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	20	24	25	24	24	24
A5 Barnpensioner	286	291	287	967	997	1 040
A6 Vårdbidrag för funktionshindrade barn	1 567	1 596	1 647	1 789	1 830	1 846
A7 Pensionsrätt för barnår	–	–	–	3 108	3 015	2 997
Totalt för utgiftsområde 12	32 602	35 814	35 888	39 896	42 580	45 622

3.6 Anslag

A1 Allmänna barnbidrag

Tabell 3.3 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1997	Utfall	14 423 905	Anslags-sparande	230 095
1998	Anslag	17 018 000	Utgifts-prognos	16 798 000
1999	Förslag	16 705 000		
2000	Beräknat	18 832 000		
2001	Beräknat	20 928 000		

Anslaget disponeras för barnbidrag, flerbarnstillägg och förlängt barnbidrag.

Målet för det allmänna barnbidraget är att utjämna de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn samt över livsrytten, dvs. detsamma som för utgiftsområdet som helhet.

Utgifterna för de allmänna barnbidragen styrs av bidragets nivå, antalet födda barn och nettomigrationen. Antalet familjer med tre eller flera barn påverkar kostnaderna för flerbarnstillägg.

Under budgetåret 1997 uppgick utgifterna för de allmänna barnbidragen till 14 424 miljoner kronor. Det innebar att anslaget underskreds med ca 230 miljoner kronor eller 1,6 procent. De minskade utgifterna var till största delen en följd av att antalet födda barn blev lägre än vad tidigare prognoser visat.

Barnbidraget höjdes den 1 januari 1998 med 1 320 kronor till 9 000 kronor per barn och år. Från samma tidpunkt lämnas flerbarnstillägg med 2 400 kronor om året för det tredje barnet, 7 200 kronor om året för det fjärde barnet och 9 000 kronor om året för det femte barnet och varje ytterligare barn.

Prognoser för anslagsbelastningen under innevarande budgetår pekar på att anslaget kan komma att underskridas med ca 220 miljoner kronor. Vidare har 230 miljoner kronor i anslagssparande överförts från föregående budgetår.

Regeringens överväganden

Resultatinformation

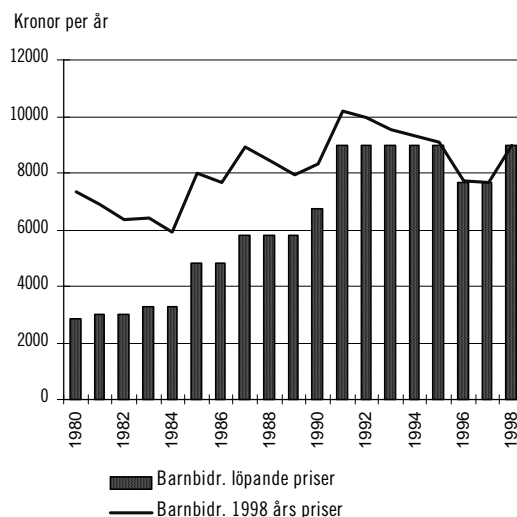
Allmänna barnbidrag lämnas år 1998 till ca 1 miljon hushåll med 1 760 000 barn. Antalet familjer som fick flerbarnstillägg var under sep-

tember 1998 ca 191 800, vilket är en ökning från föregående år med ca 5 300 familjer (2,8 %). Ökningen är en följd av att flerbarnstillägg fr.o.m. den 1 januari 1998 åter lämnas enligt de regler som gällde före den 1 januari 1996. Antalet barn med förlängt barnbidrag varierar kraftigt över året och är som högst, drygt 30 000 barn, under årets andra kvartal.

Efter höjningen den 1 januari 1998 uppgår barnbidraget åter till 9 000 kronor per barn och år. Av diagrammet nedan framgår att barnbidraget var högst år 1991 då det motsvarade drygt 10 000 kronor per barn och år beräknat i 1998 års penningvärde. Dagens barnbidragsnivå kan i köpkraft jämföras med den som gällde år 1987.

Diagram 3.7

Barnbidrag åren 1980 - 1998



Trenden med sjunkande födelsetal visar nu tecken på att plana ut. Enligt den undersökning som Statistiska Centralbyrån genomfört på regeringens uppdrag kan de låga födelsetalen ha ett samband med situationen på arbetsmarknaden. Om arbetsmarknadssituationen förbättras kan det få till följd att barnafödandet åter ökar vilket i sin tur skulle innebära att utgifterna för barnbidrag ökar. En ökning av antalet barn under 16 år med 10 000 skulle med 1998 års bidragsnivå innebära att utgifterna för barnbidrag ökar med ca 90 miljoner kronor per år.

Riksrevisionsverket (RRV) konstaterade i sin revisionsrapport Allmänna barnbidrag – effektivitetsrevision av ett familjepolitiskt instrument (RRV 1997:24) att effektiviteten i barnbidragssystemet är hög. Verket pekade dock på att ett antal tänkbara läckagemöjligheter finns i syste-

met men drog slutsatsen att de var av sådan karaktär och/eller hade sådan omfattning att de inte märkbart negativt torde påverka den goda måluppfyllelsen.

Med anledning av att RRV i rapporten även pekade på vissa möjligheter till fusk har Riksför-säkringsverket (RFV) genomfört en tillsyns-kontroll när det gäller barnbidrag. Syftet med kontrollen var att ta reda på i vilken omfattning barnbidrag betalas ut trots att rätten till barnbidrag upphört. RFV konstaterar i rapporten Tillsyn av det allmänna barnbidragssystemet (RFV anser 1997:9), att de kontroller som finns inbyggda i barnbidragssystemet tillsammans med de kontrollrutiner som försäkringskassan har är tillräckliga för att upptäcka och förhindra att barnbidrag utges felaktigt. Av 20 000 slumpmässigt utvalda ärenden har det endast i fyra fall kunnat konstateras att barnbidrag tagits emot felaktigt utan att det upptäckts genom försäkringskassornas ordinarie kontroller.

Slutsatser

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 1998 att för breda grupper har åren 1990 – 1997 inneburit en påtagligt minskad ekonomisk standard som en följd av saneringsprogrammet. Den akuta ekonomiska krisen är nu avvärd och de offentliga finanserna är i balans. Samtidigt stiger sysselsättningen och inflationen är låg. En förväntad fortsatt förbättring av arbetsmarknadssituationen innebär, tillsammans med den fortsatta stabiliseringen av rikets finanser, att statens ekonomiska utrymme ökar vilket ger utrymme för en höjning av barnbidraget. Nivåerna i barnbidraget och föräldraförsäkringen har nu återställts till den nivå som gällde innan saneringen av statens finanser påbörjades. För att ytterligare förbättra barnfamiljernas situation avser regeringen att föreslå riksdagen en höjning av barnbidraget med 100 kronor per barn och månad år 2000 och med ytterligare 100 kronor år 2001. Flerbarnstilläggen höjs samtidigt i motsvarande mån. En förutsättning för höjningarna är dock att statens finanser utvecklas enligt nuvarande prognoser. En höjning av barnbidraget med 100 kronor per barn och månad beräknas kosta ca 2 100 miljoner kronor per helt år.

Regeringen utgår vid sin bedömning av anslagsbehovet från Statistiska Centralbyråns senaste befolkningsprognos från mars 1998. Regeringen föreslår därmed att 16 705 000 000

kronor anvisas under anslaget A1 Allmänna barnbidrag för år 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 18 832 000 000 respektive 20 928 000 000 kronor. Därvid har den avsedda höjningen av barnbidrag och flerbarnstillägg beaktats.

A2 Föräldraförsäkring

Tabell 3.4 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor				
1997	Utfall	13 282 239	Anslags-sparande	809 600
1998	Anslag	14 759 000	Utgifts-prognos	14 145 000
1999	Förslag	14 830 000		
2000	Beräknat	15 914 000		
2001	Beräknat	16 829 000		

¹ Beloppet ingår statlig ålderspensionsavgift

Målet för föräldraförsäkringen och havandeskapspenningen är att stödja båda föräldrarnas möjlighet att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete.

Föräldraförsäkringen syftar till att göra det möjligt för föräldrar att i samband med barns födelse eller adoption vara hemma med föräldrapenning samt med tillfällig föräldrapenning när barnet är sjukt. Havandeskapspenningen ger i vissa fall gravida kvinnor som inte kan fortsätta att förvärvsarbeta möjlighet till ledighet och vila.

Den 1 januari 1998 höjdes ersättningsnivån från 75 procent till 80 procent av den förmånsgrundande inkomsten (prop. 1996/97:63, bet. 1996/97:SfU12, rskr. 1996/97:273) för samtliga förmåner inom föräldraförsäkringen och havandeskapspenningen.

Utgifterna för föräldraförsäkringen uppgick år 1997 till 13 282 miljoner kronor, jämfört med anslaget på 16 192 miljoner kronor. Avvikelsen kan bl.a. härledas till födelsetalens utveckling. Även männens minskade uttag av föräldrapenning har påverkat försäkringskostnaden eftersom män oftast har högre ersättning än kvinnor. Medelersättningen har ökat något jämfört med år 1996, men ökningen begränsas av att skattepliktiga förmåner och kostnadsersättningar inte längre ingår i den förmånsgrundande inkomsten. Om barnafödandet åter ökar skulle det innebära att utgifterna för föräldraförsäkring ökar. Om det föds 10 000 fler barn än beräknat år 1999, skulle det innebära att utgifterna för föräldra-

försäkring detta år ökar med ca 440 miljoner kronor. En sådan ökning av födelsetalen skulle för perioden åren 1999 t.o.m. 2001 innebära en summerad ökad kostnad för föräldraförsäkringen med ca 1 450 miljoner kronor.

Anslaget för föräldraförsäkring inklusive havandeskapspenning belastas från och med år 1999 med statliga ålderspensionsavgifter. Se bilaga 3, vol. 1.

Tabell 3.5 Beräkning av statlig ålderspensionsavgift

Miljoner kronor

	Totala utgifter	Utgifter föräldraförsäkring	Statlig ålderspensionsavgift
1999	14 830	13 955	875
2000	15 914	14 975	939
2001	16 829	15 836	993

Regeringens överväganden

Resultatinformation

Tabell 3.6 Anslagets komponenter

Utgifter per kalenderår (mkr)	1996	1997	1998 ¹
Föräldrapenning	11 338	10 389	10 935
Tillfällig föräldrapenning	2 611	2 640	2 927
Havandeskapspenning	260	253	283
Totalt	14 209	13 282	14 145

¹Prognos

Föräldrapenning utbetalades under år 1996 för totalt 42 miljoner dagar. För år 1997 utbetalades föräldrapenning för totalt 38 miljoner dagar. För år 1998 beräknas antalet till ca 36 miljoner dagar. Medelersättningen per ersatt dag för år 1996 var 269 kronor. År 1997 steg medelersättningen per ersatt dag till 274 kronor. Den faktor som främst påverkat utgiftsutvecklingen och uttaget av föräldrapenning utgörs av antalet födda barn under ett år. Födelsetalet har sjunkit från 124 000 barn per år vid 1990-talets början till beräknade antal födda barn för år 1998 om 88 500. Detta har kraftigt minskat antalet ersatta dagar.

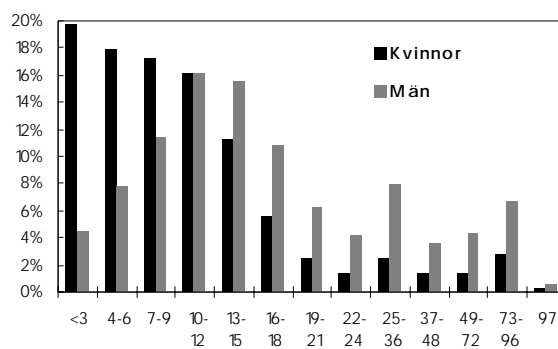
Kvinnors medelålder vid födsel har stigit under perioden år 1994 till år 1997. År 1994 var det 7,6 procent av kvinnorna som fick barn mellan 20–24 år, år 1997 var 6,6 procent av kvinnorna i denna ålder. En ökning av antalet kvinnor som föder barn i åldern 30–34 år har däremot skett under denna period. År 1994 var

deras andel 32,3 procent jämfört med 35,2 procent år 1997. Andelen tonårsmödrar har varit oförändrad under perioden. År 1994 och 1997 var 0,4 procent av kvinnorna som fick barn under 19 års ålder.

Föräldrapenningdagarna kan tas ut till dess barnet fyllt åtta år eller avslutat första skolåret. Den s.k. pappa- och mammamånaden infördes år 1995. Effekterna av denna kan inte redovisas fullt ut förrän tidigast år 2003, eftersom föräldrapenningdagar kan tas ut fram till dess barnet fyllt åtta år eller avslutat första skolåret. Uppgifter från Riksförsäkringsverket (RFV) pekar dock på att andelen pappor som tar ut pappaledighet under barnets första år har fortsatt att öka. Pappornas totala andel av de utbetalade nettodagarna med föräldrapenning var 9,6 procent under år 1995 och 10,6 procent under år 1996 och 9,9 procent under år 1997.

Diagram 3.8

Kvinnors respektive mäns tidsmässiga fördelning av uttagna nettodagar med föräldrapenning år 1997 efter barnets ålder i månader vid utbetalningstillfället



Barnets ålder i månader vid utbetalningstillfället

Av diagrammet ovan framgår uttagsmönstret av föräldrapenningdagarna fördelade efter barnets ålder i månader, fördelat mellan kvinnor och män år 1997. Av de 9,9 procent av föräldrapenningdagarna som männen tog ut under år 1997, togs 66 procent av dagarna ut t.o.m. barnet var 18 månader.

Tillfällig föräldrapenning utbetalades för totalt 5,1 miljoner dagar både år 1996 och år 1997. Antalet ersatta dagar år 1998 beräknas till ca 5,1 miljoner. Uttaget av tillfällig föräldrapenning har sjunkit årligen fr.o.m. år 1991. Detta kan förklaras av den sänkta kompensationsnivån, begränsningarna i möjligheten att byta ut föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning, de låga födelsetalen och slopade kontaktdagar. Även den ökade arbetslösheten kan ha påverkat utvecklingen. Av det totala antalet ersatta dagar med

tillfällig föräldrapenning för vård av barn som togs ut under år 1997 utgjorde männens andel 31 procent. Under år 1997 tog 73 procent av de nyblivna papporna i genomsnitt ut 9,4 dagar av de tio dagar med tillfällig föräldrapenning som enbart utges till pappan i samband med barnets födelse.

Havandeskapspenning utbetalades år 1996 för ca 797 000 dagar. Under år 1997 ersattes 750 000 dagar med havandeskapspenning. Under år 1998 beräknas antalet dagar med havandeskapspenning till ca 740 000. Nyttjandet av havandeskapspenning har minskat sedan år 1990 och kan förklaras av de låga födelsetalen.

I regleringsbrevet för år 1997 finns som verksamhetsmål 1.3 angivet att männens andel av totala antalet uttagna föräldrapenningdagar skall öka jämfört med kalenderåret 1996. Av Riksförsäkringsverkets (RFV) årsredovisning för år 1997 framgår att måluppfyllelse inte har nåtts avseende detta mål. Männens andel av uttagna föräldrapenningdagar har sjunkit jämfört med år 1996 men är något högre jämfört med år 1995.

RFV anger att förklaringen till utfallet bland annat kan vara familjernas ekonomiskt ansträngda läge. Detta kan innebära att männen, som i regel har högst inkomst, avvaktar med att ta ut föräldrapenning. År 1995 infördes restriktiva regler för uttag av föräldrapenning under arbetsfri tid, samtidigt som möjligheten att ta ut föräldrapenning under semestertid slopades. Dessutom sänktes ersättningsnivån för den s.k. pappa- och mammamånaden från 85 procent till 75 procent av den förmånsgrundande inkomsten från och med den 1 januari 1997. Den 1 januari 1998 höjdes ersättningsnivån till 80 procent, vilket kan innebära att män väntat med att ta ut föräldrapenning till nivåändringen år 1998. Dessa regeländringar kan sammantaget ha påverkat männens uttag av föräldrapenning under år 1997 negativt.

RFV menar att det finns svårigheter att mäta betydelsen av genomförda insatser, men sannolikt skulle männens andel av uttagna dagar varit lägre utan dessa insatser. Insatserna för att nå målet varierar. Insatser som särskilt nämns är personlig rådgivning, informationsträffar i samarbete med mödravårdscentraler, information med det s.k. pappapaketen som RFV tog fram år 1996, direktinformation till nyblivna fäder samt reklamslag i TV. En försäkringskassa har uppnått målet att öka männens andel. Denna kassa deltar i ett projekt där berörda från länsstyrelse och vårdcentraler gemensamt arbetar för att nå

målet i respektive kommun. RFV har under år 1997 tagit fram en särskild folder med frågor och svar med betoning på faders uttag.

RFV har i rapporten En socialförsäkring för kvinnor och män – en kartläggning ur ett genderperspektiv (RFV redovisar 1998:1) redovisat en handlingsplan för år 1998 avseende genderfrågor. RFV avser att redovisa könsuppdelad statistik och analyser ur ett genderperspektiv i sina publikationer, vilket har skett inom föräldraförsäkringen sedan år 1974. Avseende verksamhetsmål 1.2 i regleringsbrevet för 1998 att socialförsäkringens administration skall bidra till att fler män tar ut fler föräldrapenningdagar finns inte någon särskild handlingsplan i genderhänseende.

Riksrevisionsverket (RRV) har i en rapport (RRV 1997:7) Föräldraförsäkring – effektivitetsrevision av ett familjepolitiskt instrument, identifierat fyra politiska målsättningar; nämligen kort- och långsiktig försörjningsförmåga, jämställdhet mellan män och kvinnor samt barnens möjligheter till kontakt med båda föräldrarna. RRV konstaterar att måluppfyllelsen är förhållandevis hög i föräldraförsäkringen. RRV menar att det finns skäl för förändringar som kan leda till ännu högre måluppfyllelse i första hand genom förenkling av föräldraförsäkringen. Därutöver anser RRV att ett antal frågor ytterligare bör analyseras rörande samband mellan långvariga föräldraledigheter och risk för arbetslöshet samt uttag av ersättningsdagar på dagar som normalt är arbetsfria.

Slutsatser

Föräldrapenningdagarna som utges i samband med barns födelse utgör omkring 80 procent av kostnaderna inom föräldraförsäkringen. Därmed har förändringar av regler och kompensationsnivåer för föräldrapenning samt utvecklingen av födelsetalet en avgörande effekt på den sammanlagda utgiften för hela försäkringen.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om ändring av reglerna för beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten, som även ligger till grund för beräkning av föräldrapenningförmåner. Fr.o.m. år 1999 belastas anslaget för föräldraförsäkring inklusive havandeskapspenning med statliga ålderspensionsavgifter. Effekterna av dessa förändringar har beaktats avseende resursbehovet under budgetåret 1999 enligt förslaget nedan.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 14 830 000 000 kronor anvisas under anslaget A2 Föräldraförsäkring för år 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 15 914 000 000 kronor respektive 16 829 000 000 kronor.

A3 Underhållsstöd

Tabell 3.7 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1997	Utfall	3 023 394	Anslags- sparande	-23 000
1998	Anslag	2 126 000	Utgifts- prognos	2 985 000
1999	Förslag	2 473 000		
2000	Beräknat	1 968 000		
2001	Beräknat	1 958 000		

Anslaget disponeras för underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar.

Mål för underhållsstödet är att föräldrar skall ta sitt ekonomiska ansvar gentemot de barn som de inte sammanlever med, samtidigt som samhället garanterar dessa barn en rimlig ekonomisk standard.

Utgiftsutvecklingen för underhållsstödet är beroende dels av omvärldsfaktorer som samhället inte kan styra, dels av regelsystemet. Till den första kategorin hör antalet separationer, de återbetalningsskyldigas inkomstutveckling, de återbetalningsskyldigas totala antal barn och födelsetalen. Styrande faktorer som staten kan påverka är bl.a. underhållsstödets nivå, storleken på de procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldigheten samt storleken på det grundavdrag på inkomsten som får göras innan återbetalningsskyldigheten beräknas.

De nya reglerna för underhållsstöd började gälla den 1 februari 1997. Under året visade det sig att de beräkningar som gjordes i samband med att det nya systemet infördes inte skulle komma att stämma med utfallet. Kostnaden för anslaget uppgick år 1997 till 3 023 miljoner kronor. Anslagsbeloppet uppgick samma år till 2 411 miljoner kronor vilket innebar att anslaget därmed överskreds med 621 miljoner kronor eller 26 %. För att täcka det beräknade överskridandet tillfördes anslaget på tilläggsbudget för år 1997 ytterligare 588 550 000 kronor. Utfallet år 1997 blev emellertid 23,4 miljoner kronor högre vilket belopp har överförts som ett

underskott till år 1998. Regeringen föreslog riksdagen att anslaget, i avvaktan på den utvärdering av reformen som Riksförsäkringsverket fått i uppdrag att göra, under åren 1998 – 2001 skulle justeras ned med 170 miljoner kronor respektive år, motsvarande 1997 års överskridande. För år 1998 beräknas utgifterna uppgå till 2 985 miljoner kronor.

Regeringens överväganden

Resultatinformation

Boföräldrar och barn

I augusti 1998 fanns det 209 426 föräldrar med barn som fick underhållsstöd. Av dessa var 182 754 (87 %) kvinnor och 26 672 män (13 %).

Antalet barn med underhållsstöd var samma månad 334 641, vilket var ca 4 500 fler än de barn som fick bidragsförskott i januari 1997. Ca 14 000 av barnen fick förlängt underhållsstöd. Dessa barn hade fyllt 18 år och studerade i gymnasieskolan. Det fanns något fler pojkar än flickor i systemet, 51 respektive 49 procent. Andelen barn med underhållsstöd motsvarar ca 15 procent av alla barn i åldersgruppen 0–19 år.

I vissa fall begränsas underhållsstöd till att endast gälla s.k. utfyllnadsbidrag. Detta gäller dels när en bidragsskyldig betalar det han eller hon annars skulle ha varit skyldig att återbetala till staten direkt till barnet (utfyllnadsärenden), dels vid växelvis boende då någon återbetalningsskyldighet inte föreligger. Ca en femtedel av det totala antalet barn fick utfyllnadsbidrag i augusti 1998. Av dessa var 27 237 utfyllnadsärenden och 8 813 hade växelvis boende. Antalet barn med växelvis boende ökar kraftigt. Enbart under första halvåret 1998 har antalet barn med växelvis boende ökat med ca 40 procent.

Riksförsäkringsverket konstaterar i sin utvärdering av det nya underhållsstödet (RFV anser 1998:3) att andelen barn med utfyllnadsbidrag (ej växelvis boende) är betydligt större bland under år 1998 nytillkomna i systemet jämfört med de som fanns med tidigare, 21 procent jämfört med 6 procent. Detta ligger helt i linje med vad som uttalades i propositionen (1995/96:208) om det nya underhållsstödet. Regeringen angav där att det från flera utgångspunkter är en fördel om den bidragsskyldige föräldern betalar underhåll direkt till sitt barn. Kontakten mellan förälder och barn blir då på ett naturligt sätt mer direkt.

Tabell 3.8 Antal barn med bidragsförskott (jan 1997) och underhållsstöd

	Januari 1997	Maj 1997	Augusti 1998
Fullt underhållsstöd	305 174	305 115	298 565
Växelvis boende	-	2 660	8 839
Utfyllnadsbidrag	24 944	23 270	27 237
Totalt	330 118	331 045	334 641

Tabellen visar att det sker en förskjutning relativt sett från fullt underhållsstöd till växelvis boende och utfyllnadsbidrag. Andelen utfyllnadsbidrag ökade med 17 procent mellan maj 1997 och augusti 1998. Bidraget per barn och månad var i genomsnitt 455 kronor i utfyllnadsärenden och 504 kronor vid växelvis boende.

Bidragsskyldiga föräldrar

I augusti 1998 fanns det totalt 230 387 bidragsskyldiga föräldrar varav 30 899 (13 %) var kvinnor. Av de bidragsskyldiga föräldrarna bor 16 707 (7 %) utomlands och omfattas av särskilda regler. En bidragsskyldig skall i sådana fall till försäkringskassan betala det underhållsbidrag som har fastställts i domstol eller i avtal. Någon återbetalningsskyldighet enligt reglerna för underhållsstöd fastställs inte. Någon återbetalningsskyldighet är inte heller aktuell om enbart utfyllnadsbidrag lämnas. Antalet bidragsskyldiga med en fastställd återbetalningsskyldighet (inklusive s.k. nollavtal) var 165 605 i augusti 1998.

Knappt 60 procent av de bidragsskyldiga är underhållsskyldiga för endast ett barn. De som har två barn och är underhållsskyldiga för båda motsvarar 21 procent.

I det följande redovisas uppgifter om de bidragsskyldigas inkomster. Beloppen avser den senast tillgängliga taxerade inkomsten, dvs. den faktiska inkomsten två år tidigare. Återbetalningsbeloppen räknas om mot ny taxering fr.o.m. februari månad varje år.

Drygt 28 procent av de bidragsskyldiga hade en återbetalningsgrundande inkomst som understeg 100 000 kr. Cirka 26 procent hade en inkomst över 200 000 kronor. Man kan urskilja ett mönster att de som har fler barn och är underhållsskyldiga ofta har en lägre årsinkomst. Andelen bidragsskyldiga som har en inkomst under 100 000 kronor stiger med antalet barn. Exempelvis hade mellan 27 och 29 procent, av dem som har ett, två eller tre barn som de är underhållsskyldiga för, mindre än 100 000

kronor i inkomst. Av dem som är underhållsskyldiga för fyra, fem, sex respektive sju barn hade 37 procent, 44 procent, 51 procent respektive 71 procent en taxerad inkomst under 100 000 kronor.

Bland de bidragsskyldiga kvinnorna hade 38 procent en inkomst som var lägre än 100 000 kronor. Endast sju procent hade en inkomst över 200 000 kronor.

De bidragsskyldiga männen har i genomsnitt 1,6 barn som de är underhållsskyldiga för jämfört med kvinnornas genomsnitt på 1,38 barn.

Återbetalningsbelopp

Det belopp som betalas ut i fullt underhållsstöd till en boförälder eller ett myndigt barn är 1 173 kronor per barn och månad. Ca 25 procent av de bidragsskyldiga hade ett återbetalningsbelopp som var fastställt till 0 kronor som en följd av en låg inkomst. Detta innebär en ökning i förhållande till juni 1997, då det fanns ca 20 procent bidragsskyldiga som hade s.k. nollavtal. Av tabellen nedan framgår de genomsnittliga återbetalningsbeloppen vid skilda barnantal som de bidragsskyldiga betalar in till försäkringskassan. Av tabellen framgår också den genomsnittliga taxerade inkomsten för de olika grupperna bidragsskyldiga. Vidare redovisas det totala antalet bidragsskyldiga efter det antal barn de är bidragsskyldiga för.

Tabell 3.9 Genomsnittligt återbetalningsbelopp (kr/mån), och genomsnittlig taxerad inkomst år 1996 för återbetalningsskyldiga samt antal bidragsskyldiga i augusti 1998

Antal barn	Bidrag till boföräldern	Återbetalningsbelopp	Taxerad inkomst	Antal bidragsskyldiga
1	1 173	682	155 649	97 660
2	2 346	1 105	153 451	48 900
3	3 519	1 312	146 743	14 337
4	4 692	1 292	128 432	3 545
5	5 865	1 189	116 066	889

Även av denna tabell går det att urskilja ett mönster att de som har fler barn som de är underhållsskyldiga för ofta har lägre årsinkomst. Detta påverkar givetvis återbetalningsbeloppen. En ytterligare faktor som har betydelse för återbetalningsbeloppets storlek, men som inte framgår av tabellen, är den bidragsskyldiges totala antal barn. De genomsnittliga återbetalningsbeloppen ökar mellan ett och två barn med

ca 40 procent men är för följande barnantal närmast oförändrat.

Anstånd

I augusti 1998 fanns det 14 094 bidragsskyldiga som beviljats anstånd med betalningarna. Den genomsnittliga taxerade inkomsten för dessa var 143 639. Anståndsbelopp var 13,4 miljoner i augusti 1998. Både antalet personer med anstånd och det sammanlagda anståndsbeloppet är lägre än under juni 1997. I juni 1997 hade 14 975 av de bidragsskyldiga beviljats anstånd med betalningarna och anståndsbeloppen uppgick totalt till 13,7 miljoner kronor.

Skulder

I systemet redovisas 20 965 personer som i augusti 1998 endast har en kvarvarande skuld eftersom underhållsskyldighet för barnet har upphört. Det genomsnittliga skuldbeloppet är i dessa fall 12 933 kronor. Ca 12 200 personer hade en kvarvarande skuld som understeg 10 000 kronor och närmare 700 hade en skuld som översteg 50 000 kronor. Mer än 70 procent av de personer som hade en resterande skuld hade en taxerad inkomst som understeg 24 000 kronor. Ca 15 procent av gruppen var kvinnor. Det totala skuldbeloppet uppgick till 271 miljoner kronor.

Bland bidragsskyldiga med pågående ärenden hade 107 583 i augusti 1998 ett genomsnittligt skuldbelopp på 9 534 kronor. Ca 45 procent av dessa hade en skuld som understeg 10 000 kronor. Närmare 8 700 (8%) hade en skuld som översteg 50 000 kronor. Ca 12 procent av gruppen hade en taxerad inkomst som understeg 24 000 kronor och drygt 30 procent hade en inkomst under 100 000 kronor. Ca sju procent hade en inkomst som översteg 250 000 kronor. Det totala skuldbeloppet uppgick till totalt ca 2 miljarder kronor. Det är en ökning med ca 100 miljoner kronor i förhållande till skulden i bidragsförskottssystemet när detta upphörde.

Indrivning av skulder

I det tidigare gällande bidragsförskottssystemet utgjordes statens bidrag till barn till särlevande föräldrar av mellanskillnaden mellan bidragsförskottet och det underhåll till barnet som fastställts av domstol eller genom avtal. Ett barns krav på underhåll är en civilrättslig fråga och handläggs därför som ett enskilt mål. Detsamma gäller försäkringskassans krav på underhållsbidrag i de fall försäkringskassan enligt bestämmelserna i 31 § lagen om underhållsstöd har trätt

in i barnets rätt till underhållsbidrag. Detta gäller om en bidragsskyldig förälder är bosatt utomlands.

I underhållsstödssystemet har reglerna för samhällsstödet gjorts oberoende av reglerna om underhållsbidrag enligt föräldrabalken och återbetalningsskyldigheten bestäms särskilt inom ramen för de regler som gäller för stödet. Återkrav och återbetalning är därmed en angelägenhet mellan försäkringskassan och den återbetalningsskyldige föräldern.

Enligt utsökningsbalken indelas utsökningsmål i allmänna mål och enskilda mål. Allmänna mål är sådana som rör indrivning av skatter, böter, viten och andra avgifter som tillkommer staten. Försäkringskassans fordran avseende en icke fullgjord återbetalningsskyldighet handläggs som ett allmänt mål. Om en bidragsskyldig inte har anstånd med betalningen överlämnas försäkringskassans fordran i enlighet med indrivningsförordningens bestämmelser, om inte särskilda skäl talar emot det, för indrivning efter två månader.

I december 1997 hade ca 44 000 personer skuldärenden som överlämnats till kronofogdemyndigheten. I gruppen bidragsskyldiga utan aktuellt ärende var andelen 22 procent medan motsvarande andel för bidragsskyldiga med löpande ärende var 19 procent. I augusti 1998 hade 48 800 personer löpande skuldärenden och 6 600 personer hade endast skuld. Det kan finnas flera tänkbara förklaringar till att antalet indrivningsärenden har ökat. Övergången från enskilda till allmänna mål innebär att indrivningsförordningens regler gäller. Det finns nu inte utrymme för individuella bedömningar av försäkringskassan om anstånd med betalning av skulder. En annan förklaring kan vara att bidragsskyldiga som sökt anstånd inte betalar under den tid ansökan behandlas. Om ett ärende har behandlats under lång tid och ansökan om anstånd avslås kan betydande belopp förfalla till betalning inom två månader.

Riksförsäkringsverkets rapporter

I regleringsbrevet för budgetåret 1997 gav regeringen Riksförsäkringsverket (RFV) i uppdrag att utvärdera genomförandet av den reform om underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar som trädde i kraft den 1 februari 1997. Uppdraget innebar bl.a. att RFV skulle göra en utvärdering av resultaten av genomförda insatser och eventuella åtgärder som dessa resultat leder fram till. Verket har i augusti 1997 lämnat rapporten

Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar respektive underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar (RFV anser 1997:8), i januari 1998 rapporten Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning (RFV anser 1998:2) och i rapporten Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – en utvärdering av det nya underhållsstödet (RFV anser 1998:3). Rapporterna har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttranden över förslagen finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr. S98/2196/SF).

Resultatet av RFV:s första rapport (RFV anser 1997:8) redovisades relativt utförligt i budgetpropositionen för år 1998. För att få en tydligare bild av det senaste årets utveckling för bidragstagare och bidragsskyldiga hänvisas till de två senare rapporterna (RFV anser 1998:2 och 3).

I RFV:s rapport Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning lämnas, utöver viss statistisk information, förslag till vissa förändringar i regelsystemet. Inledningsvis konstaterar RFV att enligt verkets uppfattning har de nya reglerna påtagliga fördelar jämfört med reglerna för bidragsförskott. Reglerna är enklare och tydligare, vilket bl.a. innebär att föräldrarna vid t.ex. en förestående separation kan överblicka de ekonomiska förpliktelserna. Även för administrationen finns fördelar genom att kopplingen till de civilrättsliga reglerna om underhållsbidrag har bortfallit.

RFV betonar dock de stora svårigheter som finns med att få ett väl fungerande handläggarsstöd med den nuvarande ADB-tekniken. RFV pekar också på att RFV:s resurser till stora delar är intecknade för att klara sekelskiftesproblematiken samt för att bygga ett nytt pensionsystem. RFV tar också upp några områden till belysning utan att lämna förslag till förändringar.

Arbetsgrupp inom regeringskansliet

En särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet har, i enlighet med vad som angavs i 1998 års vårproposition, analyserat regler och ekonomiskt utfall av underhållsstödet. Arbetsgruppen har samtidigt analyserat de förslag som lämnats av RFV och de förslag som rör underhållsstöd som Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen

(IBIS) lämnat i betänkandet Förmån efter inkomst (SOU 1997:85). En sammanställning av remissyttrandena över förslagen finns tillgänglig i Socialdepartementet.

Arbetsgruppen har vidare haft i uppgift att pröva och analysera riksdagens uttalande, i samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 1998, där den gav regeringen till känna att regeringen i den kommande vårpropositionen borde återkomma till riksdagen med förslag till ändrade regler för inkomstprövning i underhållsstödssystemet (1997/98:SfU1). Regeringen avser att fortsätta analysarbetet och därvid noga följa underhållsstödets kostnadsutveckling.

Faktorer som kan förklara kostnadsavvikelser för underhållsstödet i förhållande till ursprunglig prognos

Den ovan nämnda arbetsgruppen konstaterar i sin analys av utgifterna för underhållsstöd att det finns flera förklaringar till att de faktiska kostnaderna avviker från de beräkningar som föregick förslaget.

Vid utarbetandet av det nya systemet gjordes kostnadsberäkningar som byggde på ett urval av de bidragsskyldiga som då fanns i bidragsförskottssystemet. Registerdata om de bidragsskyldigas löneinkomster och antalet barn som uppbar bidragsförskott fanns tillgängliga.

En av nyheterna i det nya underhållsstödet var att man vid beräkning av återbetalningsskyldigheten tar hänsyn till den bidragsskyldiges totala antal barn. Utgifterna för underhållsstöd påverkas således både av antalet barn med underhållsstöd och det totala antalet barn den bidragsskyldige har. Ju fler barn en bidragsskyldig har ju lägre procentsats per barn gäller för återbetalningsskyldigheten.

Vid de ursprungliga kostnadsberäkningarna saknades information om de bidragsskyldiga föräldrarnas totala antal barn. Med ledning av den senast tillgängliga Folk- och bostadsräkningen (FOB) från år 1990, fördelades därför slumpmässigt det totala antalet barn per bidragsskyldig. En jämförelse visar dock att det föreligger en dramatiskt skillnad mellan grupperna. Som framgår av nedanstående tabell hade 16 procent av alla familjer tre eller flera barn enligt FOB. Bland de bidragsskyldiga var andelen dubbelt så stor, drygt 32 procent.

Tabell 3.10 Barnfamiljer efter antal barn (FOB 1990) och bidragsskyldiga efter antal barn med underhållsstöd respektive efter totalt antal barn (juni 1998)

Antal barn	Familjer med barn (FOB 1990)	Andel %	Bidragsskyldiga, barn med US	Andel %	Bidragsskyldiga, totalt antal barn	Andel %
1	463 187	44,5	101 971	58,7	56 846	32,7
2	408 950	39,3	51 312	29,6	61 121	35,2
3	134 377	12,9	15 265	8,8	35 909	20,7
4+	33 383	3,2	5 090	2,9	19 762	11,4
Totalt	1039 897	100,0	173 638	100,0	173 838	100,0

Arbetsgruppen konstaterar också att det faktiska antalet barn per bidragsskyldig var 22 procent högre än det antal som kunde uppskattas med hjälp av FOB.

Analysen visar också att de ursprungliga antagandena om den framtida löneutvecklingen har påverkat utfallet marginellt för år 1997. År 1998 slår effekterna av saneringsprogrammet igenom i de bidragsskyldigas taxerade inkomster vilket gör att dessa sannolikt är lägre än de beräknade. Andra förklaringar till att utgifterna för underhållsstöd har blivit högre än tidigare förväntats är att fördelningen av de bidragsskyldigas socialförsäkringsinkomster vid beräkningarna slumpmässigt tilldelades de bidragsskyldiga samt att dessa inkomster som en följd av saneringsprogrammet också var överskattade.

Statens utgifter för underhållsstödet påverkas också av inbetalningsgraden, dvs. hur stor andel av debiterat belopp som de bidragsskyldiga betalar in. I de ursprungliga kalkylerna antogs att inbetalningsgraden skulle vara 80 procent av debiterat belopp. Utfallet för år 1997 var 77 procent.

Den kraftiga ökningen av antalet bidragsskyldiga med utfyllnadsbidrag vid växelvis boende kunde inte förutses när systemet infördes. Det kan antas att personer som tidigare fördelat kostnaderna för barnen mellan sig utan att få bidrag från staten nu söker utfyllnadsbidrag. Antalet barn med växelvis boende har ökat från färre än 1 000 när systemet trädde i kraft i februari 1997 till närmare 9 000 i augusti 1998.

Enligt arbetsgruppens prognoser talar den demografiska utvecklingen med färre födda barn och en inkomstutveckling med bl.a. återställda ersättningsnivåer i socialförsäkringen och fler sysselsatta för att kostnaderna för underhållsstödet börjar sjunka från år 2000.

Slutsatser

Riksdagens uttalande om ändrade regler för inkomstprövning i underhållsstödssystemet

I riksdagens uttalande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ändrade regler för inkomstprövning i underhållsstödssystemet anförde socialförsäkringsutskottet bl.a. följande. Ett införande av bestämmelser i underhållsstödet som bygger på principer som återfinns i studiemedelssystemet skulle i många fall få till följd att de som hårt drabbats av inkomstminskningar skulle kunna få återbetalningsskyldigheten fastställd till ett belopp som i större utsträckning motsvarar deras betalningsförmåga.

Återbetalning av studielån är relaterad till inkomsten. Låntagaren betalar fyra procent av den sammanräknade inkomsten enligt den senaste taxeringen. Vissa möjligheter till anstånd eller nedsättning av återbetalning finns, bl.a. vid inkomstminskning.

CSN föreskriver (CSNFS 1995:32) om nedsättning på grund av ändrad inkomst bl.a. att en återbetalningsskyldig får nedsättning av årsbeloppet om den sammanräknade inkomsten av tjänst, näringsverksamhet och kapital under betalningsåret beräknas bli mer än femton procent lägre än motsvarande inkomst enligt den taxering som ligger till grund för beräkning av årsbeloppet. Det årsbelopp som den återbetalningsskyldige då skall betala relateras till den beräknade inkomsten under betalningsåret.

Regeringen vill framföra följande synpunkter med anledning av riksdagens uttalande. Enligt regeringens uppfattning innebär studiestödssystemets regler om nedsättning av återbetalningsbelopp vid inkomstminskning snarare en anståndsregel än en jämningsregel. Regeln innebär att studiemedelsskulden amorteras med ett lägre belopp. Skuldbeloppet minskas alltså inte

utan återbetalningen tillåts ske under en längre tidsperiod. Inom systemet för underhållsstödet finns redan regler om anstånd i 32–34 §§ lagen om underhållsstöd. Regeringen har tolkat utskottets intentioner så att det i lagen om underhållsstöd införs en reell jämningsregel som innebär att ett lägre återbetalningsbelopp skall kunna fastställas.

Enligt regeringens uppfattning har det av riksdagen föreslagna systemet ett antal svagheter.

- Det uppstår tröskeeffekter, t.ex. om inkomsten inte beräknas minska med mer än 15 procent utan med 14 procent. En bidragsskyldig skulle då inte få den alternativa beräkningen utan taxeringen skulle gälla fullt ut. Det finns en risk att en bidragsskyldig då väljer att anmäla en inkomstminskning som överstiger 15 procent för att få den fördelaktiga beräkningen. Om det vid en senare avstämning visar sig att den bidragsskyldige har överskattat inkomstminskningen skulle en logisk åtgärd vara att den bidragsskyldige åläggs att i efterskott återbetala mellanskillnaden upp till det belopp som borde ha betalats vid beräkning enligt huvudregeln. Det kan bli svårt för den bidragsskyldige att fullgöra detta betalningsansvar i efterhand.
- En bidragsskyldig som med de tänkta reglerna får en jämkning under ett år på grund av en tillfälligt låg inkomst kommer att gynnas en gång till genom att samma inkomst ligger till grund för återbetalningsskyldigheten två år senare.
- I tillämpning i ärenden om utfyllnad eller växelvis boende sker inga debiteringar och inga inbetalningar, varför det inte skulle finnas något att i nuläget stämma av emot. Om boföräldern skulle få ett för högt utfyllnadsbidrag på grund av en för lågt beräknad inkomst för bidragsskyldig, kan boföräldern rimligen inte åläggas någon skyldighet att återbetala det för höga beloppet.
- Ett system med taxerade inkomster medför att alla förutsättningar för bidragsskyldigheten är kända från början. De bidragsskyldiga kan fullgöra sina betalningar direkt till boföräldern. Preliminära inkomster innebär att det blir mer eller mindre automatiskt att återbetalningsskyldigheten kommer att fullgöras till staten.
- Även administrativa skäl talar emot förslaget. Tiden december–januari bedöms av RFV vara

för kort för att försäkringskassorna skall kunna hinna fatta beslut i sådana jämningsärenden. Antalet ärenden med manuell beräkning torde öka vilket skulle belasta administrationen.

- Antalet anståndsärenden enligt nuvarande regler kommer sannolikt inte att minska eftersom den tänkta regeländringen för beräkning av återbetalningsbelopp, inte tar hänsyn till individuella familjeförhållanden, bostadskostnader m.m.
- En förändring i den angivna riktningen skulle innebära att omfattande anpassningar måste genomföras i ADB-systemet, bl.a. måste nya rutiner för avstämningar införas.

Enligt regeringens uppfattning väger nackdelarna med att införa en regel i underhållsstödssystemet liknande den för återbetalning av studiemedel tyngre än fördelarna. Socialförsäkringsutskottet skriver i betänkandet 1997/98:SfU1 att de är av den uppfattningen att ett system med inkomstprövning efter aktuell inkomst knappast kan införas i underhållsstödet. Att införa studiemedelssystemets regler skulle emellertid i praktiken innebära en övergång till beräkning mot aktuell inkomst för en grupp bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet.

Riksförsäkringsverket menar att några genomgripande förändringar av det nya underhållsstödssystemet inte bör göras nu eftersom systemet endast varit igång en kort period. RFV pekar även på att statens utgifter för underhållsstödet har sjunkit jämfört med kostnaderna för bidragsförskotten. Regeringen konstaterar att enligt tillgängliga prognoser ser utgifterna ut att sjunka ytterligare. Regeringen delar RFV:s uppfattning att några genomgripande förändringar inte bör göras för närvarande. Regeringen avser att fortsätta analysarbetet och noga följa underhållsstödets kostnadsutveckling. Regeringen anser det dock angeläget att två förslag till regeländringar redan nu bör föreläggas riksdagen. Det gäller det av JO och RFV framförda förslaget om att kravet att den bidragsskyldige skall delges meddelande om ansökan om underhållsstöd skall slopas. Vidare föreslås en ändring av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Detta som en komplettering av tidigare lagändringar om i vilka ärenden en socialförsäkringsnämnd skall besluta (prop. 1997/98:41, bet. 1997/98:SfU8, rskr. 1997/98:153). Slutligen gör regeringen bedömningen att tiden för

överlämnande av fordran till kronofogdemyndigheten i vissa fall bör förlängas från två till fem månader.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 2 473 000 000 kronor anvisas under anslaget A3 Underhållsstöd för år 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 1 968 000 000 respektive 1 958 000 000 kronor.

A4 Bidrag till kostnader för internationella adoptioner

Tabell 3.11 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1997	Utfall	19 786	Anslags-sparande	1 200
1998	Anslag	24 000	Utgifts-prognos	25 200
1999	Förslag	24 000		
2000	Beräknat	24 000		
2001	Beräknat	24 000		

Anslaget disponeras för bidrag till kostnader för internationella adoptioner enligt lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn. Bidrag lämnas med 24 000 kr per barn. Syftet med bidraget är att underlätta för människor med begränsade ekonomiska resurser att adoptera barn från utlandet.

Bidraget administreras av Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna. Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) beräknar att ca 1 000 adoptivbarn skall komma till Sverige år 1999. RFV gör samma antagande och beräknar därför kostnaderna till 24 miljoner kronor för kommande budgetår.

Regeringens överväganden

Antalet barn som adopteras till Sverige har årligen legat på ungefär 900–1000 barn de senaste åren, med en svagt nedåtgående tendens. För år 1999 görs bedömningen att ca 1 000 adoptivbarn skall komma till Sverige.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 24 000 000 kronor anvisas under anslaget A4 Bidrag till kostnader för internationella adoptioner för år 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 24 000 000 respektive 24 000 000 kronor.

A5 Barnpensioner

Tabell 3.12 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1997	Utfall	286 149	Anslags-sparande	15 250
1998	Anslag	291 000	Utgifts-prognos	287 000
1999	Förslag	967 000		
2000	Beräknat	997 000		
2001	Beräknat	1 040 000		

Från anslaget bekostas barnpension i form av folkpension och allmän tilläggspension. Från och med budgetåret 1999 redovisas barnpension i form av allmän tilläggspension under anslag A5. Målet för barnpensioner är att garantera barn vars ena eller båda föräldrar avlidit en rimlig ekonomisk standard.

Barnpension ges till barn under 18 år vars far eller mor eller båda föräldrar har avlidit. För barn som går i grundskola, gymnasium eller liknande kan barnpensionen förlängas, längst t.o.m. juni månad det år barnet fyller 20 år.

Utgiftsutvecklingen är stabil och styrs främst av utvecklingen av medelpoängen inom ATP, basbeloppsutvecklingen och utvecklingen av antalet barn med barnpension.

Regeringens överväganden

Resultatinformation

Tabell 3.13 Anslagets komponenter

Tusental kronor

Barnpension i form av :		folkpension	allmän tilläggspension
1999	Förslag	295 000	672 000
2000	Beräknat	301 000	696 000
2001	Beräknat	311 000	729 000

Under år 1999 beräknas ungefär 30 200 barnpensioner i form av folkpension och 29 500 barnpensioner i form av allmän tilläggspension betalas ut. Antalet barnpensioner har tidigare sjunkit under ett flertal år. I mitten av 1990-talet avstannade denna minskning. Fram till sekelskiftet antas antalet utbetalda barnpensioner öka med ca 2 procent till ungefär 30 800 respektive 30 200 utbetalningar år 2001.

Riksförsäkringsverket (RFV) beräknar medelsbehovet för anslaget barnpensioner under budgetåret 1999 till 292 000 000 kronor.

Slutsatser

Regeringen delar RFV:s bedömning av medelsbehovet, omräknat med hänsyn till regeringens förslag i denna proposition vad avser basbeloppet, och med tillägg av barnpension i form av allmän tilläggspension. Regeringen föreslår att 967 000 000 kronor anvisas under anslaget A5 Barnpensioner för år 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 997 000 000 respektive 1 040 000 000 kronor.

A6 Vårdbidrag för funktionshindrade barn

Tabell 3.14 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor				
1997	Utfall	1 566 794	Anslags-sparande	7 206
1998	Anslag	1 596 000	Utgifts-prognos	1 647 000
1999	Förslag	1 789 000		
2000	Beräknat	1 830 000		
2001	Beräknat	1 846 000		

¹ Beloppet ingår statlig ålderspensionsavgift

Målet för vårdbidrag för funktionshindrade barn är att ge föräldrar möjlighet att i hemmet ta hand om funktionshindrat barn med behov av särskild tillsyn och vård.

Från anslaget bekostas vårdbidrag till förälder med hemmavarande barn under 16 år som är i behov av särskild tillsyn eller vård. Vid bedömning av rätt till vårdbidrag beaktas även merkostnader på grund av barnets sjukdom eller funktionshinder. För barn som vistas på institution eller enskilt hem genom samhällets försorg kan, för den tid barnet vistas hemma, under vissa förutsättningar utbetalas ferievårdbidrag. Vårdbidrag utbetalas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån. Vårdbidraget relateras till basbeloppet. Hel förmån utgör 250 procent av basbeloppet. Helt vårdbidrag uppgår under år 1998 till 91 000 kronor. Vårdbidraget är skattepliktigt och pensionsgrundande.

Viss del av vårdbidraget kan fastställas som skattefri ersättning för merkostnader. Ersättning för merkostnader som motsvarar minst 18 procent av basbeloppet kan betalas ut utöver det annars gällande maximibeloppet för helt vårdbidrag om vård- och tillsynsbehovet för ett barn är så stort att det räcker för att grunda rätt

till helt vårdbidrag. Den del av vårdbidraget som motsvarar merkostnader är skattefri och ej pensionsgrundande.

Från och med 1 januari 1998 kan vårdbidrag beviljas i de fall det enbart är fråga om merkostnader. Denna regeländring medför att bidragsnivån bättre anpassas till stödbehovet och därmed de faktiska kostnaderna. Vårdbidrag kan även från denna tidpunkt ges i vissa fall vid längre sjukhusvistelse.

Anslaget för vårdbidrag, utom den del som avser merkostnadsersättning, belastas från och med år 1999 med statliga ålderspensionsavgifter. Se bilaga 3, vol. 1.

Tabell 3.15 Beräkning av statlig ålderspensionsavgift

Miljoner kronor			
	Totala utgifter	Utgifter vård-bidrag	Statliga ålders-pensionsavgift
1999	1 789	1 690	99
2000	1 830	1 729	101
2001	1 846	1 744	102

Regeringens överväganden

Resultatinformation

Utgifterna för vårdbidrag uppgick budgetåret 1995/96 till 2 213,7 miljoner kronor, varav 144,5 miljoner kronor bestod av merkostnadsersättningar. Antalet vårdbidrag i december 1997 var 24 900.

Den 1 januari 1994 trädde lagen om assistansersättning i kraft. Vårdbidraget bör omprövas i samband med beslut om assistansersättning.

Riksförsäkringsverket (RFV) har i rapporten En socialförsäkring för kvinnor och män – en kartläggning ur ett genderperspektiv (RFV redovisar 1998:1) redovisat en handlingsplan för år 1998. RFV skall redovisa könsuppdelad statistik och analyser ur ett genderperspektiv i sina publikationer. Därutöver prioriterar RFV att göra fördjupade studier med genderperspektiv inom handikappområdet. Sådana fördjupade studier skall göras i samband med att uppdrag i regleringsbrevet för år 1998, att analysera och bedöma orsakerna till att antalet ersättningar och bidrag har ökat i förmånerna handikappersättning och vårdbidrag, genomförs.

Riksförsäkringsverket (RFV) har i rapporten Utvecklingen av handikappersättning och vårdbidrag under nittioalet redovisat analys och bedömning av orsakerna till att antalet handikapp-

ersättningar och vårdbidrag för funktionshindrade barn successivt ökat trots införandet av statlig assistansersättning. Båda föräldrarnas förankring i arbetslivet medför behov av hjälp med omvårdnaden om sina barn. Detta gäller även föräldrar med funktionshindrade barn, vilket medför ett större nyttjande och kombination av olika rättigheter som assistansersättning och vårdbidrag. Under nittioalets första år skedde en kraftig ökning av antalet barn för vilka vårdbidrag beviljades. En del av ökningen förklaras av befolkningsökningen under denna tid, men den största ökningen av vårdbidrag härrör från det ökade antalet pojkar med psykiska störningar, särskilt diagnoserna autism och DAMP. Med anledning av det ökade antalet barn med diagnosen DAMP och ökningen av vårdbidrag för dessa barn avser RFV att skaffa sig ökad kunskap i dessa frågor.

RFV har inte funnit något som tyder på att vårdbidrag nyttjas på ett icke avsett sätt. RFV anser att uppmärksamhet kring genomförda reformer givit fler möjlighet att kunna ta tillvara sin rätt till ersättning.

Slutsatser

För närvarande tenderar antalet vårdbidrag att öka. Ökningen kan troligen förklaras med att regelverket utvecklats, att kännedomen om förmånen hos föräldrarna har ökat samt att det finns fler barn som är berättigade till förmånen, bl.a. som ett resultat av den s.k. avinstitutionaliseringen.

Anslagsbehovet för budgetåret 1999 utgår från det fastställda basbeloppet 36 400 kronor. Beräkningen har grundats på utbetalning av i genomsnitt ca 16 300 hela vårdbidrag år 1999. Till detta skall läggas en uppräknings på grund av retroaktiva utbetalningar och ferievårdbidrag samt statlig ålderspensionsavgift. Regeringen föreslår därmed att 1 789 000 000 kronor anvisas anslaget A6 Vårdbidrag för funktionshindrade barn för år 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 1 830 000 000 respektive 1 846 000 000 kronor.

A7 Pensionsrätt för barnår

Tabell 3.16 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor			
1997	Utfall	–	Anslags-sparande
1998	Anslag	–	Utgifts-prognos
1999	Förslag	3 108 000¹	
2000	Beräknat	3 015 500	
2001	Beräknat	2 997 000	

¹Nytt anslag

Anslaget är nytt och har tillkommit med anledning av det reformerade ålderspensionssystemet (prop. 1997/98:151, bet. 1997/98:SfU 13 och 14, rskr. 1997/98:315 och 320).

Det nya pensionssystemet är ett livsinkomstbaserat ålderspensionssystem. I ett sådant system finns behov av särskild kompensation för frånvaro från arbetsmarknaden som inte rimligen bör slå igenom som minskad pensionsrätt. Ett sådant exempel är föräldrar med små barn som ofta avstår helt eller delvis från att förvärvsarbeta. Även om föräldrapenningförmånen är pensionsgrundande inkomst i det reformerade pensionssystemet, kommer i ett livsinkomstbaserat ålderspensionssystem varje inkomstbortfall att påverka pensionsutfallet.

Pensionsgrundande belopp för barnår skall kunna tillgodoräknas fr.o.m. det år barnet föds och t.o.m. det år då barnet fyller tre år eller, om barnet är fött under någon av månaderna juli–december, fr.o.m. det år då barnet uppnår ett års ålder t.o.m. det år då barnet fyller fyra år.

Föräldrar med små barn skall därför ges pensionsrätt för barnår genom att tillgodoräknas pensionsrätt i form av pensionsgrundande belopp för barnår.

Pensionsgrundande belopp för barnår tillgodoräknas med automatik och kräver inte någon ansökan från föräldern. Föräldrarna kan dock själva välja vem som skall tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för barnår. För de fall där föräldrarna inte gör ett aktivt val kommer den förälder med det lägsta pensionsunderlaget för aktuellt år att tillgodoräknas det pensionsgrundande beloppet. En person med flera barn

skall inte för samma tid kunna tillgodoräkna sig pensionsrätt för barnår dubbelt eller flerfaldigt. För föräldrar med mer än ett gemensamt barn i "rätt" ålder kan endast en av föräldrarna tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för ett och samma barnår.

För den förälder som tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för barnår skall en fiktiv inkomst beräknas för denna tid. Sådan fiktiv inkomst kan beräknas på tre sätt. Det alternativ som ger det förmånligaste utfallet för ett givet år används.

- Utfyllnad till förälderns pensionsgrundande inkomst året före barnet födelse,
- utfyllnad till 75 procent av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten för alla försäkrade under 65 år,
- ett för alla försäkrade enhetligt belopp.

Utfyllnad kan ske upp till en viss pensionsgrundande inkomst. Endast inkomster upp till intjänandetaket beaktas vid jämförelserna.

En statlig ålderspensionsavgift om 18,5 procent skall beräknas på det pensionsgrundande beloppet. Det är denna avgift som skall belasta anslaget.

Regeringens överväganden

Slutsatser

För pensionsgrundande belopp skall, i likhet med pensionsgrundande inkomster, en statlig ålderspensionsavgift om 18,5 procent betalas. Denna utgör den enskildes pensionsrätt. Ålderspensionsavgiften betalas inte av den enskilde utan av staten och kallas för statlig ålderspensionsavgift.

Den statliga ålderspensionsavgiftens storlek och pensionsrätten för barnår varierar med förändringar i bland annat arbetsmarknad, utveckling av födelsetalen och basbeloppet.

Avgiftsunderlaget, på vilket en statlig ålderspensionsavgift ska betalas, beräknas för år 1999 till 16 800 miljoner kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas avgiftsunderlaget till 16 300 respektive 16 200 miljoner kronor.

Regeringen föreslår att 3 108 000 000 kronor anvisas under anslaget A7 Pensionsrätt för barnår år 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas medelsbehovet till 3 015 000 000 respektive 2 997 000 000 kronor.