Socialförsäkringsutskottets betänkande SfU 1987/88:4

om socialförsäkringstillägg m.m.

SfU
1987/88:4

Sammanfattning

I betänkandet behandlas två under den allmänna motionstiden väckta motioner, 1986/87:Sf215 (vpk) och 1986/87:Sf250 (s), om införande av ett socialförsäkringstillägg. I den förstnämnda motionen finns även ett yrkande om en utredning om ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem. Utskottet avstyrker samtliga motionsyrkanden.

Reservationer har avgivits av vpk-ledamoten till förmån för motion Sf215.

Motioner

1986/87:Sf215 av Inga Lantz m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om formerna för ett införande av ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att i avvaktan på detta grundtrygghetssystem frågan om socialförsäkringstillägg åter aktualiseras av regeringen.

1986/87:Sf250 av Lars-Erik Lövdén m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om införandet av ett socialförsäkringstillägg.

Utskottet

År 1977 avlämnade socialutredningen sitt slutbetänkande (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. I betänkandet föreslogs att ett nytt socialförsäkringsbidrag, socialförsäkringstillägg (s.k. SOFT), skulle införas. Det nya bidraget, som skulle vara inkomstprövat, skulle komplettera olika socialpolitiska ersättningar och andra inkomster när dessa gav ett otillräckligt försörjningsstöd. Bidraget skulle betalas ut av de allmänna försäkringskassorna och finansieras av staten.

Förslaget om SOFT fick vid remissbehandlingen ett positivt mottagande av det stora flertalet remissinstanser i vad avsåg de allmänna grunderna och principerna för reformförslaget. Samtidigt kritiserades förslaget på en rad enskilda punkter, och flera remissinstanser ansåg att förslaget borde kompletteras, bl.a. i försäkringstekniskt hänseende. En särskild samrådsgrupp tillsattes därför inom socialdepartementet för att komplettera socialut-

redningens förslag. Samrådsgruppen avgav rapporten (Ds S 1980:1) SOFT, vari gruppen anslöt sig till huvuddragen i socialutredningens förslag.

I rapporten framhålls att den föreslagna reformen har två huvudsyften. Det ena är att vidga den ekonomiska grundtryggheten för medborgarna genom att komplettera socialförsäkringarna och det övriga bidragssystemet på punkter där dessa är otillräckliga och samtidigt nå grupper som för närvarande undviker att begära socialhjälp fast de har rätt till det. Det andra syftet är att ta över en betydande del av nuvarande behovsprövade socialhjälp som kommunerna lämnar och därigenom ge socialnämnderna ökade möjligheter att arbeta förebyggande med vård och behandling. I sina huvuddrag innebär förslaget att SOFT skall kunna utges till en i allmän försäkringskassa inskriven försäkrad som är helt eller delvis hindrad att förvärvsarbeta på grund av bl.a. sjukdom eller annan nedsättning av arbetsförmågan, vård av barn eller annan anhörig eller arbetslöshet. SOFT skall också kunna utges till den som behöver hjälp fastän han förvärvsarbetar på heltid. SOFT skall beräknas med utgångspunkt från den försäkrades bruttobehov, som fastställs med ledning av dels ett normbelopp för uppehälle, dels bostadskostnaden. Från bruttobehovet görs avdrag för bl.a. de inkomster av förvärvsarbete och de bidrag från socialförsäkringen som den försäkrade och hans familj har. SOFT fastställs till det sålunda framräknade nettobehovet. Till skillnad från vad socialutredningen föreslog skall SOFT enligt samrådsgruppen vara obeskattat och inte grunda rätt till tilläggspension. SOFT skall utbetalas av den försäkringskassa i vilken den försäkrade är inskriven och skall finansieras med statsmedel. Eftersom reformen inte skall begränsas till att bli enbart en mekanisk penningutbetalning utan bör få en både förebyggande och rehabiliterande inriktning föreslog samrådsgruppen att försäkringskassan, senast när socialförsäkringstillägget betalats ut i 90 dagar, tar initiativ till en rehabiliteringsutredning.

Två under den allmänna motionstiden 1986/87 väckta motioner tar upp frågan om införande av ett socialförsäkringstillägg.

Lars-Erik Lövdén m.fl. påtalar i motion Sf250 den kraftiga ökningen av antalet socialbidragstagare mellan åren 1980 och 1984 samt den ojämna fördelningen av socialbidragen över landet. Motionärerna önskar förslag på åtgärder av fördelningspolitiskt slag för att stärka de sämst ställda gruppernas situation. Därigenom skulle behovet av socialbidrag minskas. Motionärerna anser vidare att socialbidragsutvecklingen innebär ett hinder för genomförande av den nya socialtjänstlagen med dess betoning av förebyggande och samhällsinriktat arbete och av större frihet vad gäller det sociala vård- och behandlingsarbetet. Mot bakgrund av att ökningen av socialbidragskostnaderna låser allt större ekonomiska och personella resurser till utbetalning av individuellt behovsprövad hjälp är det därför enligt motionärerna angeläget att på nytt aktualisera frågan om ett socialförsäkringstillägg.

I motion Sf215 anser Inga Lantz m.fl. att en allmän social grundförsäkring bör införas. En sådan skulle enligt motionärerna kunna ersätta folkpensioner, kommunalt bostadstillägg, studiestöd, bostadsbidrag, socialbidrag, olika former av arbetslöshetsunderstöd och andra liknande transfereringar. Motionärerna begär därför att formerna för ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem utreds (yrkande 1) och att i avvaktan

på detta frågan om ett socialförsäkringstillägg åter aktualiseras (yrkande 2). Enligt motionärerna finns det flera skäl att införa ett socialförsäkringstillägg. Ett skäl är behovet att minska de uppenbara orättvisor som är förenade med det nuvarande systemet där kommunerna kan ha olika bedömningar av vad som bör utges som socialbidrag. Ett annat skäl är att, om socialförsäkringstillägg införs, socialarbetarna skulle kunna komma ifrån mycket rent administrativt arbete och i stället få mera tid för rehabiliterings- och behandlingsarbete samt till uppsökande och uppspårande arbete.

De frågor om ekonomiskt grundtrygghetssystem och socialförsäkringstillägg som aktualiseras i motionerna har tidigare varit föremål för prövning från riksdagens sida. Utskottet behandlade senast frågorna i sitt av riksdagen godkända betänkande SfU 1986/87:5.

Beträffande frågan om ett ekonomiskt grundtrygghetssystem erinrade utskottet om att det i sitt betänkande SfU 1982/83:14 behandlat frågor om inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet inom det socialpolitiska bidragssystemet och därvid understrukit angelägenheten av en bättre samordning inom bidragssystemet. Utskottet ansåg att ett kommande samordningsarbete borde syfta till att successivt genomföra en allmän socialförsäkring, varvid man borde inrikta sig på att skapa enhetliga regler för bidragssystemet. Utskottet avstyrkte föreliggande motionsyrkande med hänvisning till att, då målsättningen för en allmän socialförsäkring redan var fastlagd av riksdagen, en ytterligare utredning av ett ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem var överflödig. Enligt utskottets uppfattning har ingenting framkommit som motiverar ett ändrat ställningstagande i frågan. Utskottet avstyrker därför motion Sf215 yrkande 1.

Såvitt avser frågorna om införande av ett socialförsäkringstillägg har utskottet i betänkandena SfU 1982/83:14 och SfU 1984/85:26 understrukit sin positiva syn på förslagen och framhållit att utskottet gärna såg att en reform av detta slag skulle kunna genomföras. Mot bakgrund av den ekonomiska situationen har utskottet dock inte ansett sig kunna förorda ett bifall till de framställda motionsyrkandena. Det har emellertid varit utskottets uppfattning att regeringskansliet fortlöpande skall pröva de ekonomiska förutsättningarna för att genomföra reformen.

I betänkandet SfU 1986/87:5 redogjorde utskottet för två av regeringen initierade undersökningar på området. Sålunda hade regeringen – mot bakgrund av att antalet socialbidragstagare ökade kraftigt under första hälften av 1980-talet – tillsatt en arbetsgrupp för att analysera orsakerna till utvecklingen. Vidare hade regeringen tagit initiativ till en heltäckande fördelningspolitisk undersökning utförd av statistiska centralbyrån (SCB). I direktiven till sistnämnda undersökning anfördes bl.a. att det var angeläget att snarast få en samlad och aktuell bild av levnadsvillkorens utveckling som underlag för debatt och fortsatta överväganden om fördelningspolitiken.

Utskottet, som vidhöll uppfattningen att ett socialförsäkringstillägg skulle innebära många fördelar, ansåg emellertid att socialbidragens utveckling under senare år med bruttonormer och förenklad hantering av ansökan i många kommuner hade medfört att detta bidragssystem närmat sig tanken bakom förslaget om ett socialförsäkringstillägg. Mot bakgrund härav fanns det enligt utskottets mening anledning att avvakta resultatet av analysgrup-

pens och SCB:s arbete innan riksdagen tog ställning till frågan om ett statligt finansierat socialförsäkringstillägg skulle införas.

Analysgruppen överlämnade i mars 1987 sin slutrapport (Ds S 1987:2) Om socialbidrag – analyser av utvecklingen under 1980-talet. I rapporten påpekas att olika faktorer visserligen påverkade utvecklingen i början av 1980-talet, men att huvudorsaken till den kraftiga ökningen av antalet socialbidragshushåll under åren 1982 och 1983 var det försämrade arbetsmarknadsläget. Det var ungdomar som drabbades hårdast och som därför också dominerade bland socialbidragstagarna. Ensamstående föräldrar fick också ökade försörjningsproblem. Arbetslösheten fortsatte att vara hög bland ungdomar i åldern 20–24 år även efter år 1984. Då tillkom ytterligare en faktor, nämligen den ökade flyktinginvandringen. Åren 1984 och 1985 svarade flyktingarna för nästan halva ökningen av socialbidragstagandet. I rapporten framhålls att omkring en femtedel av socialbidragstagarna i mars 1986 bedömdes ha svårigheter att få arbete av psykosociala eller socialmedicinska skäl.

Inom ramen för det ovan nämnda regeringsuppdraget har SCB i år gett ut fyra rapporter i serien Levnadsförhållanden, nämligen Det svenska klassamhället, Ojämlikheten i Sverige, Socialbidragstagare 1983–1985 och Ett decennium av stagnerande realinkomster. Ytterligare rapporter beräknas utkomma vid årsskiftet och under första hälften av år 1988 och avse bl.a. arbetsinkomster och förmögenheter.

Såsom framgår av analysgruppens rapport har var femte socialbidragstagare svårigheter att få arbete av psykosociala eller socialmedicinska skäl. Enligt utskottets mening torde detta innebära att kontakter ofta kan behövas mellan socialtjänst och socialbidragstagare för att dessa skall kunna få hjälp med andra stödåtgärder än rent ekonomiska. Härtill kommer att, som utskottet tidigare framhållit, utvecklingen under senare år med bruttonormer för socialbidrag och förenklad hantering av ansökan i många kommuner har medfört att detta bidragssystem närmat sig tanken bakom förslaget om socialförsäkringstillägg. Med hänsyn härtill och till att resultatet av SCB:s arbete ännu inte föreligger i sin helhet är utskottet för närvarande inte berett att förorda införandet av ett statligt finansierat socialförsäkringstillägg. Utskottet avstyrker följaktligen motionerna Sf215 yrkande 2 och Sf250.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *utredning om ett ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem*

att riksdagen avslår motion 1986/87:Sf215 yrkande 1,

2. beträffande *socialförsäkringstillägg*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Sf215 yrkande 2 och 1986/87:Sf250.

Stockholm den 10 november 1987

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Doris Håvik

Närvarande: Doris Håvik (s), Nils Carlshamre (m), Ralf Lindström (s), Margareta Andrén (fp), Karin Israelsson (c), Ulla Johansson (s), Gullan Lindblad (m), Nils-Olof Gustafsson (s), Kenth Skårvik (fp), Siri Häggmark (m), Ingegerd Elm (s), Rune Backlund (c), Margó Ingvardsson (vpk), Margareta Persson (s) och Ingegerd Anderlund (s).

Reservationer

1. Utredning om ett ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem (mom. 1)

Margó Ingvardsson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Beträffande frågan" och slutar med "yrkande 1." bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motion Sf215 behöver många människor i vårt land socialhjälp för att klara sitt uppehälle. Nivåskillnaderna på bidragen är stora mellan olika kommuner, och i många kommuner ligger nivåerna dessutom under existensminimum. Socialbidragens utformning tar också resurser från det viktiga rehabiliterings- och behandlingsarbetet samt från det uppsökande och uppspårande arbete som är en av grundstenarna i socialtjänsten. Enligt utskottets mening bör staten nu ta på sig ett större ansvar för människornas ekonomiska grundtrygghet. Utskottet har tidigare uttalat att målsättningen för en allmän socialförsäkring skulle kunna nås successivt, genom samordning och enhetliga regler för bidragssystemet. Utvecklingen har emellertid visat att de bidragsberoendes antal ökar medan samordningsarbetet endast ger marginella effekter. Utskottet förordar därför att en utredning om formerna för införandet av ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem genomförs. Vad utskottet anfört bör med bifall till yrkande 1 i motion Sf215 ges regeringen till känna.

dels att moment 1 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1. beträffande *utredning om ett ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:Sf215 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Socialförsäkringstillägg (mom. 2)

Margó Ingvardsson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Såsom framgår" och slutar med "och Sf250." bort ha följande lydelse:

Utskottet har ovan förordat att en utredning om formerna för införandet av ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem genomförs. Staten bör emellertid redan nu ta ett större ansvar för medborgarnas ekonomiska trygghet. Utskottet anser därför att ett socialförsäkringstillägg bör införas i avvaktan på resultatet av ovan nämnda utredning. Vad

utskottet anfört bör med bifall till yrkande 2 i motion Sf215 ges regeringen till känna. Motion Sf250 blir därigenom tillgodosedd.

dels att moment 2 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

2. beträffande *socialförsäkringstillägg*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:Sf215 yrkande 2 och med anledning av motion 1986/87:Sf250 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.