

Nr 29

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion om en allmän socialförsäkring.**Motionen**

I motionen 1972:448 av herr Hermansson m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär utredning och förslag om en allmän socialförsäkring, som täcker alla former av inkomstbortfall.

Tidigare riksdagsbehandling m. m.

Vid 1969 års riksdag väcktes motioner med begäran om en allmän översyn av lagen om allmän försäkring. Ändamålet med en sådan översyn skulle vara att pröva hur man kunde vidga ramen för försäkringens funktion i trygghetssystemet. Prövningen skulle inte endast ta sikte på de försäkringsbehov som redan inrymdes i lagen utan även mot bakgrund av ett rationellt utnyttjande av försäkringssystemet och försäkringsadministrationens potentiella möjligheter avse andra och nya behov. I motionerna gavs en rad exempel på överväganden som lämpligen borde ingå i översynen.

Motionerna behandlades av andra lagutskottet i utlåtandet 2LU 1969:74. I detta framhöll utskottet att, om försäkringen även i framtiden skulle kunna fylla sin funktion som ett av de viktigaste instrumenten för genomförandet av generella trygghetsskapande åtgärder, det var nödvändigt att den kontinuerligt anpassades till den fortsatta utvecklingen i samhället. En sådan anpassning kunde ta sikte på förbättringar inom den nuvarande lagstiftningens ram men också inriktas på att utvidga, samordna och förenkla reglerna för närbesläktade förmåner på området för social trygghet. Enligt utskottets mening hade såväl regering som riksdag alltsedan den allmänna försäkringslagens tillkomst varit medvetna om dessa förhållanden. Utskottet framhöll att ett kontinuerligt utredningsarbete ägt rum på socialförsäkringens område och att en mängd av de konkreta utredningsuppgifter som exemplifierats i motionerna redan var föremål för utredning eller överväganden i Kungl. Maj:ts kansli. Det var enligt utskottets mening sannolikt att man förr eller senare tvingades göra en samordnande översyn av hela systemet. Vid en sådan skulle den framtida målsättningen för samhällets trygghetspolitik kunna tas upp till en bred och allsidig bedömning. Utskottet ansåg emellertid tiden ännu inte mogen att tillkalla en utredning med sådant uppdrag. Pågående utredningsarbete borde åtminstone i mer väsentliga avseenden slutföras innan man startade en ny och med all sannolikhet omfattande och arbetskrävande översyn av hela socialförsäkringslagstiftningen.

Riksdagen biträdde utskottets uppfattning och avvisade utredningsyrkandena i motionerna.

1971 väcktes en motion med i huvudsak samma yrkande som motionen 1972:448. I sitt av riksdagen godkända betänkande SfU 1971:36 hänvisade socialförsäkringsutskottet till tidigare riksdagsbehandling. Utskottet ansåg skäl inte föreligga att frångå den bedömning som gjorts av 1969 års riksdag och hänvisade till att ett intensivt utredningsarbete alltjämt pågick i fråga om den allmänna försäkringen och på angränsande områden. Som exempel nämnde utskottet utredningen om tandvårdsförsäkring, sjukpenningutredningen, pensionsälderskommittén, utredningen om översyn av yrkesskadeförsäkringen, familjepolitiska kommittén, socialutredningen och den då avslutade KSA-utredningen. Socialförsäkringsutskottet ansåg – liksom andra lagutskottet år 1969 – att resultatet av pågående och slutfört utredningsarbete borde avvaktas innan man tog upp spørsmålet om utredning av frågan om en allmän socialförsäkring av den typ som skisserats i motionen.

I en framställning till chefen för socialdepartementet den 8 juni 1972 har arbetsgruppen för låginkomstfrågor framhållit bl. a. följande:

Den socialpolitiska lagstiftningen omfattar ett rikt differentierat system av olika anordningar som bl. a. syftar till att skapa trygghet för medborgarna i olika situationer och i olika livsskeden och bidra till en inkomstöverföring mellan dels olika grupper i samhället och dels olika perioder i den enskilde medborgarens liv. Därmed har socialpolitiken även en inkomstutjämnande betydelse, som syftar till större ekonomisk jämlikhet mellan olika medborgargrupper. En viktig del av de socialpolitiska anordningarna utgör de ekonomiska överföringarna i form av exempelvis folkpension, ATP, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, allmänna barnbidrag, bostadstillägg etc. Även socialhjälpen utgör en kompletterande del av det socialpolitiska bidragssystemet. Det starkt utbyggda socialpolitiska trygghetssystemet har fått en allt större betydelse för de enskilda medborgarnas trygghet. Från 1960 till 1972 har de totala socialpolitiska utgifterna (inkl. samhällets försäkringssystem men utom arbetsmarknad och bostadsproduktion) ökat från ca 7 000 milj. kr. till ca 35 000 milj. kr.

Den rika differentieringen av de socialpolitiska trygghetsformerna innebär bl. a. att olika anordningar är avsedda att tillförsäkra medborgarna ekonomisk trygghet i olika behovssituationer. Alderspensionen är avsedd att trygga försörjningen vid ålderdom; arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshet; sjukförsäkringen vid sjukdom; förtidspensioneringen vid mera varaktig oförmåga att kunna försörja sig genom arbete; familjepensioneringen vid familjeförsörjares bortgång osv. Det är alltså särskilda klart angivna situationer, vilka indikerar ekonomiska påfrestningar för den enskilde eller familjen i form av inkomsthottfall, viss (ökad) försörjningsbörd etc., som grundar rätten till stöd inom socialpolitikens ram.

Arbetsgruppen framhåller att den initierat vissa åtgärder i syfte att få till sländ uppsökande verksamhet i fråga om personer, som syns leva under otillfredsställande förhållanden. Åtgärderna gäller personer som

endast är sjukvårdsförsäkrade och vid sjukdom inte berättigade till sjukpenning. Arbetsgruppen säger sig förutsätta att förbättringar för dessa grupper kan genomföras inom ramen för nu gällande lagstiftning och fortsätter.

Det socialpolitiska reformarbetet har syftat till och även fått till följd att alltflera behovsområden har kommit att täckas av socialpolitiska trygghetsanordningar genom ett efterhand alltmera utbyggt system. Det rikt differentierade systemet av regler för olika socialpolitiska bidrag gör det emellertid svårt att i vissa avseenden överblicka systemets konsekvenser beträffande rätten till bidrag för medborgare i olika situationer. Den ovan nämnda uppsökande verksamheten kan här väntas ge vissa praktiska erfarenheter av brister i det nuvarande bidragssystemet. Det är samtidigt angeläget att en inventering företas, som har till *direkt* syfte att utröna de brister som kan finnas bl. a. i avseende på hur de skilda delformerna i systemet passar samman.

Arbetsgruppen har föreslagit att det nuvarande socialpolitiska bidragssystemet blir föremål för en kartläggning i syfte att klarlägga om nuvarande system uppvisar brister i avseende på samordningen av olika bidragsformer.

Med anledning av arbetsgruppens framställning har chefen för socialdepartementet den 20 juni 1972 tillkallat en sakkunnig med uppdrag att kartlägga det socialpolitiska bidragssystemet i syfte att klarlägga eventuella brister i avseende på samordningen av olika bidragsformer.

Utskottet

I motionen 1972:448 hemställs att frågan om en allmän socialförsäkring som täcker alla former av inkomstbortfall blir föremål för särskild utredning och att förslag om sådan försäkring föreläggs riksdagen. Motionärerna anser att de olika former av socialhjälp som finns inom den svenska socialpolitiken bör samordnas och kompletteras. Härigenom skulle man enligt deras mening kunna få en försäkring som inrymde alla former av socialförsäkring, täckte alla former av inkomstbortfall och gav alla försäkrade samma förmåner och rättigheter. Den omständigheten att det socialpolitiska området redan är föremål för ett omfattande utredningsarbete bör, menar motionärerna, inte hindra en samlade översyn av de olika försäkringsformerna.

Vid 1969 års riksdag väcktes motioner med begäran om en allmän översyn av lagen om allmän försäkring. Med anledning härav framhöll andra lagutskottet (2LU 1969:74) att en förutsättning för att försäkringen även i framtiden skulle kunna fylla sin funktion som ett av de viktigaste instrumenten för att genomföra generella trygghetsskapande åtgärder var att den kontinuerligt anpassades till den fortsatta utvecklingen i samhället. En sådan anpassning kunde ta sikte på förbättringar inom den nuvarande lagstiftningens ram men också inriktas på att utvidga, samordna och förenkla reglerna för närbesläktade förmåner på

området för social trygghet. Enligt utskottets mening var det sannolikt att man förr eller senare tvingades göra en samordnande översyn av hela systemet, varvid den framtida målsättningen för samhällets trygghetspolitik kunde tas upp till en bred och allsidig bedömning. Utskottet ansåg emellertid tiden ännu inte mogen att tillkalla en utredning med sådant uppdrag utan menade att det omfattande utredningsarbete som pågick inom socialförsäkringen och näraliggande områden borde åtminstone i mera väsentliga avseenden slutföras innan man startade en ny med all sannolikhet omfattande och arbetskrävande översyn av hela socialförsäkringslagstiftningen. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Vid 1971 års riksdag avvisades ett motionsyrkande av samma innebörd som i motionen 1972:448 med i huvudsak den motivering som framförts av andra lagutskottet 1969 (SfU 1971:36).

Under senare år har bedrivits ett intensivt reformarbete i syfte att på olika sätt förbättra det socialpolitiska trygghetssystemet. På väsentliga områden inom socialpolitiken pågår eller har nyligen slutförts utredningar som alla haft samma inriktning. Utskottet anser därför i likhet med andra lagutskottet 1969 och socialförsäkringsutskottet 1971 att den i motionen aktualiserade frågan är för tidigt väckt. Det kan enligt utskottets mening knappast anses motiverat att tillsätta en särskild utredning med uppgift att utreda frågan om och framlägga förslag rörande en allmän socialförsäkring innan man har tillgång till det samlade resultatet av det utredningsarbete som bedrivs och bedrivits inom betydelsefulla områden av socialpolitiken.

Samhällets trygghetsanordningar har byggts upp successivt under en följd av år och omfattar ett rikt system av olika anordningar avsedda att tillförsäkra medborgarna ekonomisk trygghet i olika situationer. Detta innebär självfallet att ojämnheter inte kunnat undvikas och att det kan finnas brister när det gäller samordningen av olika bidragsformer inom socialpolitiken. Förhållandet har uppmärksammats av arbetsgruppen för låginkomstfrågor. Denna har i skrivelse den 8 juni 1972 till chefen för socialdepartementet framhållit bl. a. att det rikt differentierade systemet av regler för olika socialpolitiska bidrag gör det svårt att i vissa avseenden överblicka systemets konsekvenser beträffande rätten till bidrag för medborgare i olika situationer. Arbetsgruppen har därför föreslagit att det nuvarande socialpolitiska bidragssystemet blir föremål för en kartläggning i syfte att klarlägga om nuvarande system uppvisar brister i avseende på samordningen av olika bidragsformer. Arbetsgruppens framställning har numera bifallits och en utredning således tillsatts.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionen.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionen 1972:448.

Stockholm den 7 november 1972

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herr Fredriksson (s), fröken Sandell (s), herrar Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), Persson i Stockholm (s), Mundebo (fp), fru Håvik (s), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Signell (s), Lindström (s) och Andersson i Ljung (m).

Reservation

av herrar Magnusson i Nennesholm (c), Mundebo (fp), fröken Pehrsson (c), herr Andersson i Nybro (c) och fröken Bergström (fp), vilka ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "I motionen" och slutar med "olika försäkringsformerna" bort ha följande lydelse:

Det sociala trygghetssystemet bygger dels på generella stödformer avsedda att medföra en utjämning mellan olika grupper i samhället med hänsyn till inkomstförhållanden och försörjningsbörd, dels på selektiva stödformer avsedda att träda i funktion i situationer då den enskilde blir i behov av hjälp. Till den förra gruppen kan hänföras olika former av familjepolitiskt stöd, såsom barnbidrag och statligt bostadsstöd, till den senare vissa former av allmän försäkring såsom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Samhällets stödåtgärder har byggts ut under en lång följd av år. Som ett resultat av denna utbyggnad och av andra samhällsåtaganden har skattetrycket, särskilt under senare år, skärpts. Inte minst de indirekta skatterna har ökat kraftigt i betydelse. Detta i sin tur har medfört att även inkomsttagare i lägre inkomstkikt måst ta på sig en relativt stor skattebörd. Den delvis snabba utbyggnaden av samhällets trygghetsanordningar har i förening med flera skattereformer, vilka inneburit genomgripande förändringar av beskattningsreglernas innehåll, medfört att samordningen såväl mellan olika sociala förmåner inbördes som mellan dessa och skatterna inte kunnat upprätthållas i den omfattning som varit önskvärd. Denna brist på samordning i förening med otillräcklig social information har medfört att stöd inte alltid utgått till alla dem som har rätt till det och att samhällets hjälpåtgärder inte alltid kommit dem till godo som bäst behöver dem.

Utskottet anser det angeläget att man söker åstadkomma en samordning av olika former av sociala bidrag och en kartläggning av de brister som finns och som måste avhjälpas innan trygghetssystemet kan anses tillfredsställande utformat. Utskottet anser sig därför böra förorda en utredning med parlamentarisk förankring.

Det finns särskild anledning för en sådan utredning att analysera de faktiska och ekonomiska möjligheterna att åstadkomma någon form av garanterad minimiinkomst för dem som av en eller annan anledning är ur stånd eller har svårt att försörja sig själva. I princip kan ett sådant system antingen utformas som ett bidragssystem eller knyts till skattesystemet, i vilket fall det delvis får formen av negativ inkomstkatt.

Utredningsarbetet bör inriktas på att söka åstadkomma förbättringar för de lågavlönade, vilka – enligt vad låginkomstutredningen visat – ofta lever under mycket svåra ekonomiska förhållanden.

dels att utskottet bort hemställa

1. att riksdagen med anledning av motionen 1972:448 i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning av frågan om garanterad minimiinkomst genom ett bidragssystem eller genom användning av s. k. negativ inkomstskatt, i enlighet med vad utskottet anfört;
2. att riksdagen avslår motionen 1972:448, i den mån den inte kan anses besvarad genom vad utskottet sålunda anfört och hemställt.