Socialförsäkringsutskottets betänkande 1986/87:5

om socialförsäkringstillägg m. m.

SfU
1986/87:5

Sammanfattning

I betänkandet behandlas tre under den allmänna motionstiden väckta motioner, 1985/86:Sf293 (s), 1985/86:Sf303 (s) och 1985/86:Sf321 (vpk), om införande av ett socialförsäkringstillägg. Sistnämnda motion innehåller även ett yrkande om en utredning om ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem. Utskottet vidhåller att ett socialförsäkringstillägg skulle innebära många fördelar. Utskottet anser dock inte att riksdagen skall ta ställning till frågan om införande av ett statligt socialförsäkringstillägg innan resultatet av de utredningar som analyserar orsakerna till socialbidragens ökning föreligger. Utskottet avstyrker därför samtliga motionsyrkanden.

Utskottet behandlar vidare en motion, 1985/86:Sf323 (m), om försäkringsskyddet efter arbete utomlands. Utskottet uttalar med anledning av motionen att frågorna om vissa gruppers försäkringsskydd efter arbete utomlands bör kartläggas. Detta föreslås riksdagen ge regeringen till känna.

Reservation har avgivits av vpk-ledamoten till förmån för yrkandena om ett socialförsäkringstillägg och ett ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem.

Motioner

I motion 1985/86:Sf293 av Lars-Erik Lövdén och Bengt Silfverstrand (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om införandet av ett socialförsäkringstillägg.

I motion 1985/86:Sf303 av Åsa Strömbäck-Norrman m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att frågan om införande av ett socialförsäkringstillägg aktualiseras vid kommande överläggningar med berörda parter.

I motion 1985/86:Sf321 av Inga Lantz m. fl. (vpk) hemställs

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.

I motion 1985/86:Sf323 av Birger Hagård (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om att de kvalifikationsregler som gäller för sjuk- och föräldrapenning skall anses uppfyllda, om motsvarande tid fullgjorts som anställd på volontärvillkor eller motsvarande för biståndsarbete i u-land genom enskild svensk organisation.

Utskottet

Socialförsäkringstillägg

År 1977 avlämnade socialutredningen sitt slutbetänkande Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (SOU 1977:40). 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 socialutredningens 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 i 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 socialutredningens förslag skall SOFT 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.

Tre under den allmänna motionstiden väckta motioner tar upp frågan om införande av ett socialförsäkringstillägg.

Lars-Erik Lövdén m. fl. anför i motion Sf293 att det faktum att antalet socialbidrag inte blir färre i takt med de bättre tiderna och den förbättrade situationen på arbetsmarknaden tyder på att skillnaderna i levnadsstandarden inom landet har ökat och att en ny fattigdom har växt fram. Enligt motionärerna är det grupper som är svaga på arbetsmarknaden som inte har förmått hävda sina intressen, och allt fler tvingas därför söka socialbidrag inte för att de saknar arbete utan därför att deras inkomst helt enkelt inte räcker till. Mot bakgrunden av att ökningen av socialbidragskostnaderna låser allt större ekonomiska och personella resurser till utbetalning av individuellt behovsprövad hjälp är det enligt motionärerna angeläget att på nytt aktualisera frågan om ett socialförsäkringstillägg. Detta bör utformas så att det utges om inkomsten av förvärvsarbete och det ekonomiska stödet från andra försäkringar understiger en miniminivå. Utöver de positiva effekterna i form av ökade resurser för förebyggande och rehabiliterande åtgärder inom den kommunala socialvården kan enligt motionärerna införande av ett socialförsäkringstillägg medföra en utjämning av sociala kostnader mellan kommuner med olika social struktur.

Åsa Strömbäck-Norrman m. fl. begär i motion Sf303 att frågan om införande av ett socialförsäkringstillägg samt finansieringen av denna reform aktualiseras i överläggningar mellan regeringen och Svenska kommunförbundet. Motionärerna pekar på att de kommuner som har höga socialbidragsutgifter i allmänhet också har hög arbetslöshet och omfattande sociala problem. Förutom höga utgifter för socialbidrag belastas dessa kommuner också av sänkt skattekraft till följd av arbetslösheten och höga utgifter för bl. a. vård och behandlingsinsatser. Den ökade belastningen av socialbidragsärenden har enligt motionärerna fört med sig problem för utvecklingen av det sociala arbetet med bl. a. missbruks- och ungdomsproblem, liksom för arbetet med att stödja barn som far illa samt familjer i kris. Vidare utgör skillnaderna i normnivån mellan kommunerna ett allvarligt problem som kräver en lösning. Motionärerna hävdar att ett socialförsäkringstillägg skulle utgå till en stor del – sannolikt betydligt mer än hälften – av dem som nu är beroende av socialbidrag. Genom att socialförsäkringstillägget skulle administreras av försäkringskassorna och finansieras med statliga medel skulle reformen enligt motionärerna innebära en väsentlig avlastning för kommunerna både arbetsmässigt och ekonomiskt och skulle även medföra ett bidrag utgick efter enhetlig nivå.

I motion Sf321 av Inga Lantz m. fl. redovisas att antalet socialhjälpstagare i dag beräknas uppgå till 550 000 personer eller 6 % av befolkningen. Motionärerna hävdar att allt fler "vanliga"människor tvingas söka socialhjälp, inte alltid därför att de saknar arbete utan därför att deras lön inte räcker till. Nivåskillnaderna på bidragen är stora mellan olika kommuner, och i flertalet kommuner ligger nivåerna under existensminimum. Det är därför rimligt att staten tar på sig ett större ansvar för människors trygghet.

Någon form av ekonomiskt grundtrygghetssystem måste enligt motionärerna utarbetas, och i avvaktan på detta system bör frågan om ett socialförsäkringstillägg åter aktualiseras.

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 1984/85:26.

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 det i betänkande SfU 1984/85:26 framställda motionsyrkandet med hänvisning till att då målsättningen för en allmän socialförsäkring redan var fastlagd av riksdagen var en ytterligare utredning av ett ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem överflödig. Enligt utskottets uppfattning har ingenting framkommit som motiverar ett ändrat ställningstagande i denna fråga. Utskottet avstyrker därför yrkande 1 i motion Sf321.

Frågorna om införande av ett socialförsäkringstillägg har likaså behandlats i betänkandena SfU 1982/83:14 och SfU 1984/85:26. Utskottet har därvid understrukit sin positiva syn på förslagen och framhållit att det gärna ser 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.

Antalet socialbidragstagare ökade kraftigt under första hälften av 1980-talet. Mot bakgrund härav tillsatte regeringen i november 1985 en arbetsgrupp för att analysera orsakerna till utvecklingen. Analysgruppen skall enligt sina direktiv inte bara undersöka orsakerna bakom det ökande antalet socialbidragstagare, utan också vilka grupper i samhället, t. ex. barnfamiljer, ensamstående, arbetslösa, ofrivilligt deltidsarbetande, studerande, flyktingar och olika åldersgrupper, som ökar mest av socialbidragstagarna. Till analysgruppens uppgifter hör också att granska hur skillnaderna i normer mellan kommuner påverkar antalet socialbidragstagare, liksom att analysera den kommande utvecklingen.

Regeringen har vidare den 13 februari i år tagit initiativ till en heltäckande fördelningspolitisk undersökning utförd av statistiska centralbyrån (SCB). I direktiven anför regeringen att den anser det angeläget att snarast få en samlad och aktuell bild av levnadsvillkorens utveckling som underlag för debatt och fortsatta överväganden om fördelningspolitiken. Regeringen har därför uppdragit åt SCB att göra en heltäckande undersökning av hur välfärden har utvecklats och fördelats under de senaste 15 åren. Undersökningen skall dels redovisa förändringar i de ekonomiska villkoren (löner, inkomster, förmögenheter och köpkraft), dels beskriva hur andra levnads-

villkor såsom utbildning, boende, hälsa m. m. har utvecklats. I undersökningen skall också ingå en analys av tänkbara orsaker till de förändringar som kan iakttas.

Analysgruppen överlämnade i juni 1986 en delrapport (Ds S 1986:7) Socialbidrag – en faktaredovisning och probleminventering. Gruppens arbete skall enligt direktiven vara slutfört före 1986 års utgång. SCB:s uppdrag skall vara avslutat och redovisas till regeringen i februari 1987.

Utskottet vidhåller sin uppfattning att ett socialförsäkringstillägg skulle innebära många fördelar. Socialbidragens utveckling under senare år med bruttonormer och förenklad hantering av ansökan i många kommuner har emellertid gjort att detta bidragsystem närmat sig tanken bakom förslaget om ett socialförsäkringstillägg. Mot bakgrund härav finns det enligt utskottets mening anledning att avvakta resultatet av analysgruppens och SCB:s arbete innan riksdagen tar ställning till frågan om ett statligt finansierat socialförsäkringstilllägg skall införas. Utskottet avstyrker därför motionerna Sf293, Sf303 och Sf321 (yrkande 2).

Försäkringsskyddet efter arbete utomlands

Försäkrade enligt lagen om allmän försäkring (AFL) är dels svenska medborgare, dels personer som utan att vara svenska medborgare är bosatta i riket. På grund av en internationell överenskommelse (konvention) kan också vissa utlänningar som inte är bosatta här vara tillförsäkrade vissa förmåner enligt AFL. En försäkrad som lämnar Sverige skall enligt huvudregeln fortfarande anses bosatt i riket om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. För arbetstagare som sänds till ett annat land av en statlig arbetsgivare gäller dock att vederbörande skall anses bosatt i Sverige under hela utsändningstiden. Detta gäller även medföljande make samt barn under 18 år.

För den som avförts som inskriven i svensk försäkringskassa gäller ibland vissa kvalifikationsregler för rätt till ersättning från AFL vid återinträdet. Sådana kvalifikationsregler finns i föräldraförsäkringen och sjukförsäkringen.

Som villkor för rätt till föräldrapenning gäller att föräldern har varit inskriven hos allmän försäkringskassa under minst 180 dagar i följd närmast före den dag för vilken föräldrapenningen skall utbetalas. Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande förälderns sjukpenning om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivån. Rätten till tillfällig föräldrapenning följer sjukpenningreglerna. Beträffande rätten till sjukpenning gäller att en hemvändande som har arbete vid hemkomsten skall anmäla återinträde i försäkringskassan samt lämna inkomstuppgift. Sjukpenninggrundande inkomst kan då genast fastställas och eventuell sjukpenning utgå enligt vanliga regler. En hemvändande som saknar arbete måste anmäla sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen samt anmäla återinträde i försäkringskassan. Då vederbörande får arbete gäller vanliga regler om ändring av sjukpenninggrundande inkomst först efter 30 dagars väntetid.

I motion Sf323 av Birger Hagård (m) begärs förslag om att de kvalifikationsregler som gäller för sjuk- och föräldrapenning skall anses uppfyllda, om motsvarande tid fullgjorts som anställd på volontärvillkor eller motsvarande för biståndsarbete i u-land genom enskild svensk organisation.

Utskottet underströk när frågan senast behandlades den angelägna verksamhet som bedrivs av olika volontärsorganisationer på biståndsområdet (SfU 1985/86:3 s. 11). Emellertid ansåg utskottet, med hänsyn till de svårigheter som ett tillmötesgående av de då framställda önskemålen inom ramen för den allmänna försäkringen skulle medföra, att den sociala och ekonomiska tryggheten för biståndsarbetarna borde lösas på annat sätt. Utskottet avstyrkte därför bifall till det framställda motionsyrkandet.

Under det år som gått har ingen lösning på de berörda volontärernas problem uppnåtts genom enskilda initiativ. Såsom utskottet tidigare anfört är den verksamhet som bedrivs angelägen, och det är utskottets uppfattning att den i möjligaste mån bör underlättas av samhället. Utskottet är emellertid inte nu berett förorda någon bestämd lösning på frågan om hur de hemvändande volontärernas sociala skydd skall kunna förbättras. Utskottet förordar i stället att en kartläggning genomförs av vilka möjliga åtgärder som kan vidtas i detta syfte. Därvid måste beaktas att det kan finnas andra grupper som också har starka skäl för att få ett bättre skydd vid hemkomsten. Problem med gränsdragningar i detta hänseende måste lösas. Det är vidare angeläget att, om en lösning på problemen kan ske inom ramen för AFL, den i socialförsäkringssammanhang principiellt viktiga frågan om kopplingen mellan förmåner och avgifter belyses. Vad utskottet sålunda anfört om behovet av en kartläggning av frågorna om vissa gruppers försäkringsskydd efter arbete utomlands bör riksdagen med anledning av motion 1985/86:Sf323 ge regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

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

att riksdagen avslår motion 1985/86:Sf321 yrkande 1,

2. beträffande *socialförsäkringstillägg*

att riksdagen avslår motionerna 1985/86:Sf293, 1985/86:Sf303 och 1985/86:Sf321 yrkande 2,

3. beträffande *försäkringsskyddet efter arbete utomlands*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:Sf323 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 20 november 1986

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Doris Håvik

Närvarande: Doris Håvik (s), Nils Carlshamre (m), Margareta Andrén (fp), Karin Israelsson (c), Gullan Lindblad (m), Lena Öhrsvik (s), Nils-Olof Gustafsson (s), Kenth Skårvik (fp), Ingegerd Elm (s), Rune Backlund (c), Margó Ingvardsson (vpk), Margareta Persson (s), Ingegerd Anderlund (s), Jerry Martinger (m) och Erik Janson (s).

Reservationer

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

av Margó Ingvardsson (vpk) som anser

dels att det avsnitt i betänkandet på s. 4 som börjar med "Beträffande frågan" och som slutar på med "motion Sf321" bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motionerna tvingas allt fler människor söka socialhjälp för att deras lön helt enkelt inte räcker till. Nivåskillnaderna på bidragen är dessutom stora mellan olika kommuner, och i flertalet ligger nivåerna under existensminimum. 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 Sf321 ges regeringen till känna.

dels att utskottet under mom. 1 bort hemställa

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

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:Sf321 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Socialförsäkringstillägg (mom. 2)

av Margó Ingvardsson (vpk) som anser

dels att det avsnitt i betänkandet på s. 5 som börjar med "Utskottet vidhåller" och som slutar med "(yrkande 2)" bort ha följande lydelse:

Utskottet har ovan förordat att en utredning om formerna för införandet av ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem genomförs. Enligt utskottets mening är det emellertid orimligt att antalet människor som är beroende av socialhjälp skall tillåtas öka ytterligare i avvaktan på resultatet av utredningen. Staten bör redan nu ta ett större ansvar för medborgarnas ekonomiska trygghet. Utskottet anser därför att ett socialförsäkringssystem bör införas i avvaktan på resultatet av ovan nämnda utredning. Vad utskottet anfört bör med bifall till yrkande 2 i motion Sf321

ges regeringen till känna. Motionerna Sf293 och Sf303 blir därigenom tillgodosedda. SfU 1986/87:5

dels att utskottet under mom. 2 bort hemställa

2. beträffande *socialförsäkringstillägg*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:Sf321 yrkande 2 och med anledning av motionerna 1985/86:Sf293 och 1985/86:Sf303 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

gotab Stockholm 1986 11797