

Socialförsäkringsutskottets betänkande

1980/81:7

om det sociala bidragssystemet

Motionen

I motion 1979/80:1868 av Rune Gustavsson m. fl. (c) hemställs att riksdagen till regeringen uttalar att det fortsatta reformarbetet avseende det sociala bidragssystemet skall utgå från de i motionen angivna riktlinjerna om ökad grundtrygghet.

Motionärerna återger direktiven för socialpolitiska samordningsutredningen (S 1975:02) och erinrar om att det sociala bidragssystemet är föremål för en kontinuerlig översyn. Det långsiktiga perspektivet saknas emellertid i stor utsträckning, anför de. Ett sådant långsiktigt mål bör enligt motionärerna vara att det sociala bidragssystemet skall vara enkelt, rättvist och jämlikhetsskapande. De formulerar följande sex riktlinjer som enligt deras uppfattning bör bilda utgångspunkten för fortsatt reformering av det sociala bidragssystemet.

- Systemet skall ge en grundtrygghet och samtidigt vara så konstruerat att det stimulerar till att genom eget arbete klara sin försörjning. Eftersom detta också har ett nära samband med skattesystemets utformning måste man samordna skattesystemet med det sociala bidragssystemet.
- Det sociala bidragssystemet bör vara så utformat att skattesystemet och lönesättningen bidrar till en jämnare fördelning av ekonomiska resurser. I detta sammanhang är det inte bara en fråga om utjämning mellan individer med olika inkomst utan det är också nödvändigt att åstadkomma en utjämning mellan barnfamiljer och icke barnfamiljer i samma inkomstläge.
- Samhället skall i situationer då man av olika skäl inte kan klara sin försörjning garantera alla en ekonomisk grundtrygghet.
- Det ekonomiska bidragssystemet skall vara så enkelt och överskådligt att den enskilde individen kan överblicka det.
- Systemet skall vara rättvist och jämlikhetsskapande. Stödet bör därför så långt det är möjligt vara likformigt, dvs. utgå efter samma princip oberoende av vilket skäl som föranlett stödbehovet.
- Varje vuxen skall behandlas som en ekonomiskt självständig individ. Därigenom bidrar man till att skapa en större självständighet och ett ökat oberoende hos alla.

I motionen anføres vidare bl. a. att man bör överväga att, som ett första steg mot ett bättre fungerande socialförsäkringssystem, sammanföra alla regler om ekonomiskt stöd som i dag finns i lagen om allmän försäkring och andra lagar till ett enhetligt bidragssystem. Vidare uttalar sig motionärerna till förmån för en kartläggning av det samlade resultatet av löner, skatter, transfereringar och kapitalinnehav för olika familjetyper.

Frågans tidigare behandling

Under den gångna tioårsperioden har riksdagen vid flera tillfällen behandlat motionsyrkanden som innehållit förslag om utredning av frågan om en allmän grundtrygghet. En översiktlig redogörelse för riksdagsbehandlingen finns i betänkande SfU 1978/79:19, vartill hänvisas.

Ett motionsyrkande av samma innebörd som det nu aktuella behandlades av utskottet våren 1979 (SfU 1978/79:19). Utskottet anförde därvid att de frågor om fortsatt reformarbete och översyn av det sociala trygghetssystemet som togs upp i motionen ingick i eller hade mycket nära anknytning till det utredningsarbete som socialpolitiska samordningsutredningen (S 1975:02) enligt sina direktiv skulle bedriva. Utskottet hade inhämtat att utredningen avsåg att redovisa sina överväganden beträffande hithörande frågor i ett betänkande under andra halvåret 1979. Med hänvisning till att resultatet av nämnda utredningsarbete skulle föreligga inom en nära framtid borde motionen enligt utskottets uppfattning inte föranleda någon åtgärd och utskottet avstyrkte därför bifall till densamma. Riksdagen följde utskottet.

Socialpolitiska samordningsutredningen (S 1975:02)

Socialpolitiska samordningsutredningen tillkallades år 1975 med uppgift att undersöka vilka förbättringar i samordningsavseende som kan genomföras inom ramen för befintliga bidragsformer och för dessa fastlagda principer i fråga om bidragens inriktning och omfattning.

Resultatet av utredningens arbete har redovisats i betänkandet (SOU 1979:94) En allmän socialförsäkring – modell och riktlinjer. Vad som är önskvärt och realistiskt i fråga om samordning med hänsyn till bidragens socialpolitiska syfte har av utredningen sammanfattats enligt följande (SOU 1979:94 s. 15–16).

När det gäller *inriktningen* av samordningen är en huvudfråga om det ekonomiska trygghetssystemet också framöver skall grundas på en rätt till kontantstöd i särskilt angivna behovssituationer eller om man skall ersätta stora delar av försäkringssystemet med en allmän ekonomisk grundtrygghet. Vi avvisar olika förslag till generell minimigaranti, eftersom stödet i princip skulle bli villkorslöst, vilket torde innebära att ökade resurser överförs till grupper som inte från social synpunkt i första hand borde erhålla stöd, till nackdel för de mest behövande. De ekonomiska ramarna i samhället kräver enligt vår mening att bidragsrätten är differentierad efter behov så att kontantstödet kan inriktas på ett ändamålsenligt sätt.

Vi anser följaktligen att det ekonomiska trygghetssystemet bör *vidareutvecklas* efter traditionella linjer i svensk socialpolitik. En samordning bör baseras på grunderna i nuvarande försäkringssystem. Följande tre punkter bör därför vara vägledande:

- Bidragens inbördes anpassning förbättras.
- Systemet görs enklare och överskådligare.
- Reglerna görs sådana att bidragen smidigt kan anpassas till nya behov.

Samordningen bör, inom ramen för bidragens sociala inriktning, bygga på en *helhetssyn*. Ersättningsrätten bör i högre grad ta sikte på behovet och mindre vara beroende av orsaken till behovet. Uppsplittningen på skilda författningar och myndigheter bör successivt minskas. En sådan harmonisering bör ingalunda motverka utan tvärtom stå i samklang med allmänna socialpolitiska, arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska mål.

Ett av de väsentligaste målen för samordningen anser vi vara att undanröja luckor i det ekonomiska skyddsnätet. Det kan exempelvis gälla motstridiga bedömningar av den enskildes förhållanden inom skilda bidragsformer, som leder till uteblivet stöd. Risken att vissa stödbehov oavsiktligt faller emellan olika anordningar bör motverkas genom ett enhetligare trygghetssystem med sammanhållen författningsreglering och administration. Det uppdelade bidragssystemet måste därför på sikt integreras i en enhetlig allmän socialförsäkring. Genom att ersättningar med likartad inriktning smälts samman och bidrag med flera syften renodlas bör bidragssystemet kunna omvandlas till en försäkring som grundas på en helhetssyn.

Vi har övervägt det närmare *innehållet i en samordnad socialförsäkring*. Utvecklingen bör enligt vår mening inriktas mot en allmän socialförsäkring som i stort sett täcker samtliga socialpolitiska stödåtgärder och de behovssituationer som de innefattar. Då först blir det möjligt att komma till rätta med problem som återkommer inom nästan alla förmånslag. Om man gör fler villkor gemensamma för bidragen, om olikheter i nivåer utjämnas och om administrationen sammanförs så förenklas trygghetssystemet. Den enskildes kontakter underlättas och man motverkar luckor och överlappande förmåner, samtidigt som stödformernas sociala syfte bibehålls. Handläggningen kan förenklas och rationaliseras. Denna inriktning kräver stora förändringar bl. a. beträffande organisationen, men resurskraven kan hållas på en rimlig nivå.

Möjligheterna att gå längre i samordning än vi förordat här beror till stor del på om gällande skillnader i ersättningsnivåer mellan olika stödformer kan minskas. Ökad enhetlighet beträffande nivåer ändrar delvis bidragens inriktning och torde bli kostnadskrävande. Det är inte vår uppgift att föreslå sådana reformer. Dessa frågor bör prövas i vederbörlig ordning och reformer grundas på särskilda politiska beslut. Förslaget till en allmän socialförsäkring utgår från nuvarande stödformers huvudsakliga inriktning, men modellen möjliggör en fortsatt harmonisering.

I betänkandet läggs fram olika förslag i syfte att göra det ekonomiska trygghetssystemet enklare och överskådligare. Som mål för en successiv vidareutveckling av bidragssystemet presenteras en principmodell till en allmän socialförsäkring. Den innefattar i stort sett samtliga nuvarande socialpolitiska kontantförmåner. För att inleda denna utveckling och på kortare sikt öka enhetligheten i försäkringssystemet föreslås riktlinjer för samordning på olika områden.

Remissbehandlingen av betänkandet har nyligen avslutats.

Den av utredningen skisserade principmodellen och dess förhållande till nuvarande bidragssystem har av utredningen illustrerats i omstående diagram (SOU 1979:94 s. 17).

Socialpolitiska samordningsutredningens principmodell till en allmän socialförsäkring

NUVARANDE BIDRAGSSYSTEM

Allmän försäkring_
Sjukpenning
Föräldrapenning, barns födelse
Föräldrapenning, tillfällig vård
Särskild föräldrapenning
Folkpension, ålderspension
Folkpension, förtidspension
Folkpension, änkepension
Hustrutillägg
Pensionstillskott
Vårdbidrag
ATP, ålderspension
ATP, förtidspension
ATP, änkepension

Delpension

Ersättning till smittbärare

Arbetskadeförsäkring_
Sjukpenning
Livränta
Efterlevandelivränta

Arbetslöshetsförsäkring_
Dagpenning

Kontant arbetsmarknadsstöd

Utbildningsbidrag

Studiestöd
Vuxenstudiestöd

Värnpliktsförmåner
Dagersättning
Dagpenning

Repetitionsutbildning etc.
Dagpenning

Familjebidrag (vpl etc.)
Familjepenning till hustru

ALLMÄN
SOCIALFÖRSÄKRING

INKOMSTFÖRSÄKRING

Bidragsgrenar

1. Sjukpenning
2. Vårdbidrag
3. Arbetsmarknadspenning
4. Vuxenstudiestöd
5. Värnpliktspenning
6. Förtidspension
7. Omställningsstöd
8. Deltidspension
9. Ålderspension
10. Arbetskadeförsäkring

Allmän försäkring_
Barnstillägg
Folkpension, barnpension
ATP, barnpension

Arbetskadeförsäkring_
Efterlevandepension

Allmänt barnbidrag

Bidragsförskott

Studiestöd
Förlängt barnbidrag
Studiebidrag (studiehjälp)
Inkomstprövat tillägg
Behovsprövat tillägg

Statligt bostadsbidrag till
barnfamiljer

Familjebidrag (vpl etc.)
Familjepenning till barn

BARNSTÖD

Bidragsdelar

1. Generellt barnbidrag
2. Inkomstprövat barnbidrag
3. Kompletterande barnbidrag

Statskommunala bostadsbidrag,
barnfamiljer m fl

Statskommunala bostadsbidrag,
folkpensionärer m fl

Allmän försäkring_
Handikappersättning
Vårdbidrag

Kommunalt bostadstillägg

Familjebidrag (vpl etc.)
Bostadsbidrag

Arbetsmarknadsutbildning
Särskilt bidrag

BOSTADSSTÖD

HANDIKAPPSTÖD

Utskottet

I motion 1979/80:1868 föreslås att riksdagen skall uttala sig för att fortsatt reformarbete avseende det sociala bidragssystemet skall utgå från vissa i motionen angivna riktlinjer om ökad grundtrygghet. Dessa riktlinjer – som har återgetts i det föregående (s. 1) – syftar enligt motionärerna till att göra det sociala bidragssystemet enkelt, rättvist och jämlikhetskapande. Motionärerna förordar vidare bl. a. att de regler om ekonomiskt stöd som i dag finns i lagen om allmän försäkring och andra lagar sammanförs till ett enhetligt bidragssystem samt att en kartläggning görs av det samlade resultatet av löner, skatter, transfereringar och kapitalinnehav för olika familjetyper.

Sedan motionen väcktes har socialpolitiska samordningsutredningen överlämnat betänkandet (SOU 1979:94) *En allmän socialförsäkring – modell och riktlinjer. Utredningens uppgift var enligt direktiven att undersöka vilka förbättringar i samordningsavseende som kan genomföras inom ramen för befintliga bidragsformer och för dessa fastlagda principer rörande bidragens inriktning och omfattning. När det gäller inriktningen av samordningen uttalar utredningen att en huvudfråga är om det ekonomiska trygghetssystemet också framöver skall grundas på en rätt till kontantstöd i särskilt angivna behovssituationer eller om stora delar av försäkringssystemet skall ersättas med en allmän ekonomisk grundtrygghet. Vid sin prövning av frågan avvisar utredningen olika förslag till generell minimigaranti. Utredningen anser vidare att det ekonomiska trygghetssystemet bör vidareutvecklas efter traditionella linjer i svensk socialpolitik och att en samordning bör baseras på grunderna i nuvarande försäkringssystem.*

Med bl. a. dessa utgångspunkter har utredningen utformat en principmodell till en allmän socialförsäkring, vars innehåll i stort har redovisats i det föregående. Utredningen föreslår också riktlinjer för samordning på olika områden och pekar härvid bl. a. på behovet av en analys av skatte- och bidragssystemens effekter i olika inkomstgrupper och familjetyper. Beredningen inom regeringskansliet av utredningens förslag jämte remissyttrandena över betänkandet har nyligen påbörjats.

Utskottet fann vid behandlingen våren 1979 (SfU 1978/79:19) av ett motionsyrkande liknande det som nu är aktuellt att i motionen berörda frågor om fortsatt reformarbete och översyn av det sociala trygghetssystemet ingick i eller hade mycket nära anknytning till socialpolitiska samordningsutredningens arbete. Med hänvisning till att utredningens förslag nu är föremål för behandling inom regeringskansliet bör motionen enligt utskottets mening inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet avstyrker således bifall till motionen.

Utskottet hemställer
att riksdagen avslår motion 1979/80:1868.

Stockholm den 4 november 1980

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Nils Carlshamre (m), Maj Pehrsson (c), Helge Karlsson (s), Allan Åkerlind (m), Börje Nilsson (s), Gösta Andersson (c), Gullan Lindblad (m), Lars-Åke Larsson (s), Elis Andersson (c), Arne Lindberg (c), Nils-Olof Gustafsson (s), Åke Persson (fp), Ingegerd Elm (s) och Lars-Erik Lövdén (s).

Reservation

Maj Pehrsson, Gösta Andersson, Elis Andersson och Arne Lindberg (alla c)
anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet fann" och slutar med "till motionen" bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att socialpolitiska samordningsutredningens förslag utgör en vidareutveckling av nu gällande principer för socialförsäkringssystemet. Inför behandlingen inom regeringskansliet av utredningens förslag, bör, anser utskottet, ytterligare överväganden ske i syfte att förstärka inslagen av grundtrygghet i det svenska socialförsäkringssystemet. De riktlinjer som anges i motion 1979/80:1868 bör härvid vara vägledande. Utskottet föreslår att riksdagen gör ett uttalande av denna innebörd.

dels att utskottet bort hemställa
att riksdagen med anledning av motion 1979/80:1868 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.