EN ALLMÄN SOCIALFÖRSÄKRING

MODELL OCH RIKTLINJER

BETÄNKANDE AV SOCIALPOLITISKA SAMORDNINGSUTREDNINGEN

SOU

1979:94

EN ALLMÄN SOCIALFÖRSÄKRING

MODELL OCH RIKTLINJER

BETÄNKANDE AV SOCIALPOLITISKA SAMORDNINGSUTREDNINGEN

SOU

1979:94

Statens offentliga utredningar
1979:94
Socialdepartementet

En allmän socialförsäkring

Modell och riktlinjer

Betänkande av socialpolitiska samordningsutredningen
Stockholm 1979

Omslag Jan Bohman
Jernströms Offsettryck AB

ISBN 91-38-05140-0
ISSN 0375-250X
Gotab, Kungälv 1979

Till Statsrådet och chefen för socialdepartementet

Socialpolitiska samordningsutredningen tillsattes efter bemyndigande av regeringen den 18 juni 1975. I arbetet på förevarande betänkande har såsom sakkunniga medverkat rättschefen i socialdepartementet Björn Sjöberg (ordförande), riksdagsledamoten Elis Andersson (fr. o. m. den 19 november 1976), barnombudsmannen Bo Carlsson (fr. o. m. den 27 januari 1978), presidenten Leif Ekberg, riksdagsledamöterna Doris Håvik och Helge Karlsson samt f. d. riksdagsledamoten Per-Eric Ringaby.

Som experter i utredningen har medverkat regeringsrådet Gunnar Björne, byråchefen Einar Edvardsson, departementssekreteraren Jan Nasenius, utredningssekreteraren Sven Nelander, direktören Ingvar Nordin, universitetslektorn Nils Pårud, byråchefen Göran Smedmark, direktören Inge Svensson och ombudsmannen Håkan Walander.

Sekreterare i utredningen har varit avdelningsdirektören Ingemar Eriksson, kammarrättsassessorn Bengt Gustavsson (fr. o. m. den 1 januari 1979), kammarrättsrådet Margit Kärrström och försäkringsrättsassessorn Per Schering.

Utredningen har tidigare avlämnat tre delbetänkanden, nämligen (Ds S 1976:4) Förtidspension vid alkoholmissbruk, (Ds S 1978:3) Ekonomiskt stöd vid yrkesinriktad rehabilitering m. m. och (SOU 1979:1) Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet En allmän socialförsäkring – modell och riktlinjer.

Reservation har lämnats av ledamöterna Doris Håvik och Helge Karlsson. Särskilda yttranden har avgivits av Einar Edvardsson, Sven Nelander, Nils Pårud, Göran Smedmark och Håkan Walander.

Stockholm i november 1979

Björn Sjöberg

Elis Andersson *Bo Carlsson* *Leif Ekberg*

Doris Håvik *Helge Karlsson* *Per-Eric Ringaby*

/Ingemar Eriksson
Bengt Gustavsson
Margit Kärrström
Per Schering

Innehåll

Förkortningar

AFL	lagen om allmän försäkring
ALF-utredningen	1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring
AMS	arbetsmarknadsstyrelsen
ATP	allmän tilläggspension
CSN	centrala studiestödsnämnden
ILO	internationella arbetsorganisationen
FB	föräldrabalken
KAS	kontant arbetsmarknadsstöd
KBT	kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer
LAF	lagen om arbetsskadeförsäkring
PGI	pensionsgrundande inkomst
RFV	riksförsäkringsverket
RRV	riksrevisionsverket
rskr	riksdagsskrivelse
SBU	socialpolitiska bidragsutredningen
SfU	socialförsäkringsutskottet
SGI	sjukpenninggrundande inkomst
SkU	skatteutskottet
SFS	svensk författningssamling
Soft	socialutredningens förslag till socialförsäkringstillägg
SOU	statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Socialpolitiska samordningsutredningen lägger i detta betänkande fram olika förslag i syfte att göra det ekonomiska trygghetssystemet enklare och överskådligare. Som mål för en successiv vidareutveckling av bidragssystemet presenterar vi 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.

Allmänt om bidragssystemet (avd. I)

Bakgrund och bidragssystemets nuvarande uppbyggnad (kap. 2–3)

Det socialpolitiska bidragssystemet består av socialförsäkring och annat kontantstöd till den enskilde. Socialförsäkringen ger ett ekonomiskt skydd vid sjukdom, arbetsskada, handikapp, ålderdom, arbetslöshet m. fl. behovssituationer. Övriga bidrag ger ett särskilt stöd till olika grupper, exempelvis till barnfamiljer, studerande och värnpliktiga. Bidragssystemet är den tyngsta delen av socialpolitiken när det gäller kostnader och lagstiftning.

Den enskildes ekonomiska trygghet har förstärkts genom ett *stegvis reformarbete* sedan 1900-talets början. Grunden till de allmänna ersättningar som är huvuddelen av det nuvarande bidragssystemet lades i reformskedet från 1930-talet till 1960-talet. Då genomfördes bl. a. allmän folkpension med garantibelopp, obligatorisk sjukförsäkring, allmän tilläggspension samt olika former av familjestöd såsom allmänna barnbidrag och bostadsbidrag. Även därefter har de ursprungliga grenarna av socialförsäkringen förstärkts. Samtidigt har nya försäkringsgrenar och bidragsformer tillförts systemet, exempelvis föräldraförsäkring och delpension. Allt fler behovssituationer har härigenom täckts in.

Från att ha innefattat några få väl avgränsade försäkrings- och hjälpformer med inskränkta och enkla ersättningsregler har därmed systemet efter hand byggts ut med helt nya stödanordningar, kompletteringsförmåner och specialvillkor. Under uppbyggnaden har de sociala stödbehoven stått i förgrunden och bidragen har utformats utifrån sina olika syften. Försäkringsskyddet och kontantstödet har kommit att bli differentierat i viktiga avseenden, dvs. uppdelat såväl beträffande konstruktionen som den rättsliga regleringen.

Redan införandet av lagen om allmän försäkring år 1963 innebar ett betydande steg mot att samordna författningsreglering och handläggning. Under senare år har också nya eller utbyggda ersättningar delvis anpassats till befintliga stödformer. Den administrativa samordningen har fortsatt på så sätt att fler bidrag har flyttats över till försäkringskassorna och riksförsäkringsverket.

Sedan slutet av 1960-talet har det emellertid allt oftare framförts *krav på åtgärder* för att förenkla socialförsäkrings- och bidragssystemet. I debatten har man särskilt framhållit att det ekonomiska trygghetssystemet blivit för komplicerat, vilket skapar svårigheter för både den försäkrade allmänheten och förvaltningen. I riksdagen har väckts åtskilliga motioner om en vidareutveckling av försäkringssystemet och om införande av en allmän minimigaranti. Flera organisationer, bl. a. på arbetsmarknaden, har i rapporter och program fört fram olika modeller för att samordna bidragssystemet.

Vår *systematiska genomgång* visar att bidragsbestämmelserna är uppdelade på ett stort antal lagar och förordningar och att den författningsmässiga utformningen varierar starkt. Rätten till ersättning är rikt differentierad och styrs av olika grundvillkor för skilda behovssituationer. I en viss situation, exempelvis sjukdom, kan stöd utges från en rad olika försäkringsanordningar.

Bidragens konstruktion är också mycket växlande. Beroende på inriktning kan stöden vara inkomstrelaterade, inkomstprövade eller utges som grund- eller garantibidrag, dvs. oberoende av inkomst. Under den senaste 10-årsperioden har inkomstrelaterade ersättningar, som kompenserar inkomstbortfall, ökat sin andel av de totala bidragskostnaderna. Grundbidragen, t. ex. folkpension och barnbidrag, har minskat sin andel, medan de inkomstprövade bidragens andel, främst bostadsbidrag, är oförändrad. Totalkostnaderna uppgick år 1977 till ca 61 miljarder kr, vilket motsvarar 1/3 av den privata konsumtionen. Merparten av det nuvarande ekonomiska trygghetssystemet handhas av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Fortfarande finns det emellertid åtskilliga stödformer som administreras i annan ordning, exempelvis studiestöd och bostadsbidrag.

Allmänna överväganden (kap. 4)

Socialförsäkringen och de övriga kontantstöden är grundstenar i socialpolitiken. De olika ersättningarna och bidragen tillgodoser var för sig angelägna behov av ekonomisk trygghet. De många och specialiserade bidragen har emellertid skapat nya problem. Den stora mängden författningar, de historiskt betingade särreglerna och den uppdelade handläggningen gör systemet svåröverskådligt. Bidragens sociala syften kan därigenom motverkas och man riskerar att den enskilde går miste om den ersättning han har rätt till. En splittrad rättslig reglering och handläggning kan medföra gränsdragningsproblem. Det kan leda till att vissa stödbehov inte tillgodoses medan andra kan täckas från flera myndigheter. Den uppdelade administrationen kan vidare få till följd avsevärda merkostnader genom dubbelarbete, invecklade rutiner för avisering, kontroll osv. Även det i våra dagar pågående utrednings- och reformarbetet innebär att olika grenar av socialförsäkringen och andra bidrag huvudsakligen utvecklas inom sina egna ramar.

Vi anser mot denna bakgrund att tiden är mogen för en betydligt ökad samordning för att göra det ekonomiska trygghetssystemet enklare, överskådligare och enhetligare. Det behöver därför sättas upp ett mål för samordningen inom bidragspolitiken. Vi har utifrån våra direktiv gjort följande överväganden om vad som är önskvärt och realistiskt i fråga om samordning med hänsyn till bidragens socialpolitiska syfte.

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. Uppsplittringen 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 stödanordningar och de behovssituationer som de innefattar. Då först blir det möjligt att komma till rätta med problem som återkommer inom nästan alla förmånsslag. 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 bi-

behålls. 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.

Principmodell till en allmän socialförsäkring (avd. II)

Med nyss nämnda utgångspunkter har vi utformat en principmodell till en samordnad försäkring. Den syftar till att ange ett långsiktigt mål för en vidareutveckling av bidragssystemet. Modellen vill visa försäkringens uppbyggnad i stort efter en sammansmältning och renodling av nuvarande kontantstöd som inte är förenade med återbetalningsskyldighet. Försäkringen består av fyra grenar, nämligen inkomstförsäkring, barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd. Försäkringsmodellen och dess förhållande till nuvarande bidragssystem illustreras i diagram 1.

Inkomstförsäkring (kap. 5)

Det finns inom nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem en rad separata inkomstrelaterade ersättningar och grund- eller garantibidrag. Dessa ger ekonomisk trygghet till vuxna som är förhindrade att förvärvsarbeta. Vår systematiska genomgång efter bl. a. behovssituation och anknytning till inkomst visar hur splittrat detta ersättningsområde är. Ersättningarnas olika bakgrund och syften, t. ex. att täcka typiska risksituationer som sjukdom eller planerade situationer som utbildning, präglar konstruktionen av varje stödform i detalj, oavsett att behoven kan vara likartade. Olika regler gäller för inkomstunderlag, beräkningssätt, ersättningsnivåer, grundskydd, karenstider, ersättningstider osv.

Vi utgår ifrån att behovet av stöd till försörjningen i princip är likartat vid varje fall av inkomstförlust. Ersättningen skall därför ansluta till den vanliga inkomstens nivå så att den försäkrades standard bibehålls. Även för det fall att den försäkrade tidigare har saknat inkomster innebär dessa situationer att han är förhindrad att själv försörja sig, varför det finns ett stödbehov. I det fallet utges ersättning som grund- eller garantibidrag. Vårt förslag till samordning på detta område innebär att alla här aktuella ersättningar samlas i en enda gemensam inkomstförsäkring. På detta sätt blir det ekonomiska skyddet mycket mera överskådligt, inte minst för den försäkrade allmänheten. Vidare kan administrationen göras enklare.

Helhetssynen innebär en strävan att ge stöd med bortseende från arten av orsaken till stödbehovet. Den enskilde skall kompenseras efter så långt möjligt enhetliga regler. Vi strävar också efter större enhetlighet beträffande

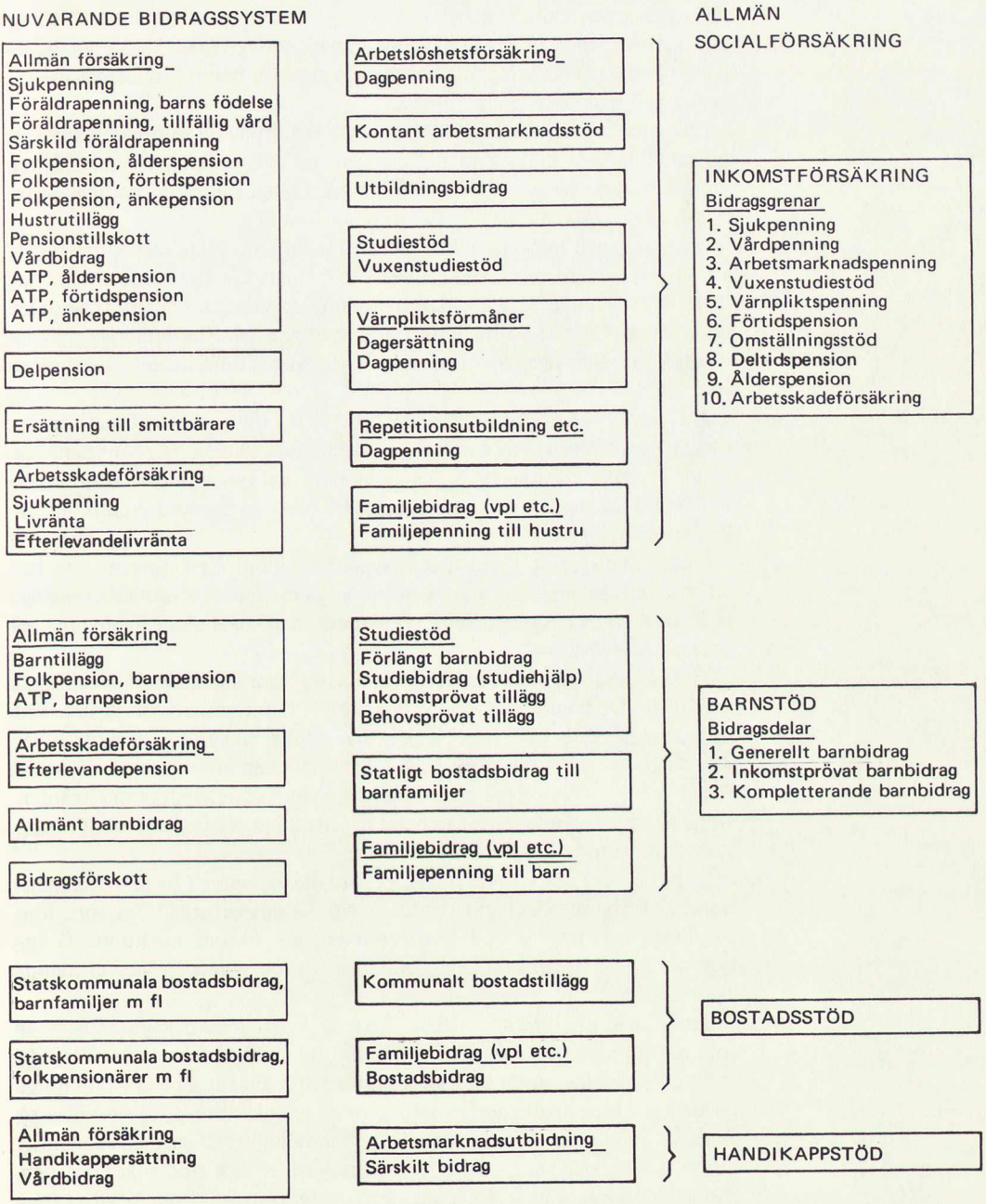


Diagram 1 Principmodell till en allmän socialförsäkring.

ersättningarnas namn och syften. Detta betyder bl. a. en sammansmältning av likartade stödformer. Därigenom blir bidragssystemet lättare att överblicka. Inkomstförsäkringen ger också utrymme för framtida reformer, exempelvis utbyggnad på vissa områden.

Sjukpenning, havandeskapspenning och ersättning till smittbärare föreslås bli sammanförda till en enhetlig *sjukpenning*. Ersättningen bör bero på hur arbetsförmågan påverkas. På sikt finns det möjligheter till samordnade garantinivåer.

När det gäller vård av anhörig bör i första hand föräldrapenningen och vårdbidraget inordnas i en *vårdpenning*. Hit kan också föras vissa situationer då f. n. hustrutillägg, änkepension och familjepenning till hustru utges. Om man framdeles beslutar att ersättning för övrig vård av anhöriga, handikappade eller åldringar skall utges försäkringsvägen finns det likaså utrymme här.

Nuvarande stödformer vid arbetslöshet o. d., främst arbetslöshetsförsäkring, kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag, bör sammanföras till en *arbetsmarknadspenning*. Det nuvarande *vuxenstudiestödet* kan antingen knytas till arbetsmarknadspenningen eller bilda en särskild gren inom inkomstförsäkringen.

Under tjänstgöring inom totalförsvaret bör inom försäkringens ram beviljas garantibelopp eller inkomstrelaterat stöd i form av *värnpliktspenning*. Vid repetitionsutbildning, civilförsvarstjänst o. d. bör stödet vara inkomstrelaterat.

Folkpension och ATP anser vi var för sig vara ändamålsenliga och väl renodlade. De borde dock kunna lagtekniskt harmoniseras ytterligare. Vid långvarig sjukdom bör *förtidspension* utges enligt nuvarande principer. Benämningen pension bör dock i detta sammanhang ersättas med ett annat namn. Stödet bör kombineras med uppföljnings- och rehabiliteringsåtgärder. Unga handikappade bör i första hand få sedvanligt studie- och utbildningsstöd kompletterat med handikappstöd.

De äldre skall ges grundtrygghet genom *ålderspension* i form av folkpension och därjämte ATP till den som har förvärvsarbetat. Den som före pensionsåldern trappar ned förvärvsarbetet bör liksom nu kunna få inkomstrelaterad delpension, eller *deltidspension* som förefaller vara ett lämpligare namn.

Beträffande efterlevande vuxna skisserar vi ett *omställningsstöd* som är anpassat till inkomstförsäkringen och som till skillnad från den nuvarande änkepensionen kan utges till både kvinnor och män. Ett särskilt stöd knutet till den avlidnes inkomster, eventuellt med en garantinivå, bör beviljas så att den efterlevande maken under viss tid får möjlighet att anpassa ekonomin till de nya förhållandena. Efter omställningstiden bör stöd utges om den efterlevande inte kan försörja sig. Detta ytterligare stöd bör beviljas från övriga grenar av inkomstförsäkringen allt efter arbetshindrets art. Barnens försörjning bör garanteras genom barnstödet.

Nuvarande *arbetsskadeförsäkring* ger på skadeståndsrättsliga grunder en högre kompensation än övriga försäkringar. Denna försäkring bör kvarstå som en särskild gren men lagtekniskt ytterligare integreras med den övriga inkomstförsäkringen.

Varje ersättning inom inkomstförsäkringen bör prövas enligt särskilda

grundvillkor, t. ex. rörande nedsättning av arbetsförmågan och vad som skall anses vara arbetslöshet. Specialvillkor måste också finnas för vissa ersättningar, såsom en begränsad ersättningstid vid vård av barn och vid arbetslöshet. I övrigt eftersträvar vi en *harmonisering av försäkringsvillkoren.*

Bestämda *åldersgränser* bör få mindre betydelse i inkomstförsäkringen än de har f. n. Som exempel bör sjukpenning kunna beviljas förvärvsarbetande ungdomar under 16 år.

Anknytningen till inkomstförsäkringen bör grundas på ett gemensamt inkomstbegrepp. Den som har en registrerad inkomst av arbete skall i princip ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Det bör dock finnas en gemensam nedre gräns. Den kan bestämmas av det lägsta ersättningsbelopp som garanteras den enskilde. Varje stödform skall således normalt kunna lämnas som garantibidrag eller inkomstrelaterad ersättning. En enhetlig och allmän garantinivå är dock en fråga på lång sikt.

Gemensamma bestämmelser för vem som skall anses som *arbetstagare* bör också finnas. Arbetstagarbegreppet har betydelse främst i fråga om ersättning vid kortvarig sjukdom och arbetslöshet.

De inkomstrelaterade ersättningarna bör *beräknas* efter en viss procentandel av den inkomst som fastställs som underlag. Garantibidragen bör också beräknas enligt enhetliga grunder, t. ex. genom att man utgår från basbeloppet. Ersättningarna bör bestämmas efter *gemensamma tidsenheter;* för kortvariga ersättningar per dag, t. ex. fem eller sju dagar per vecka, och för långvariga per månad. Finns det motiv för att ha karensregler, bör samma väntetid innan en förmån börjar utbetalas gälla för alla kortvariga ersättningar. För de flesta stödformerna inom inkomstförsäkringen bör *inkomstbegreppet* vara gemensamt. Övriga regler som kan bli gemensamma är regler om *familjetillhörighet, vissa förfaranderegler* och *administrationen.*

Barnstöd (kap. 6)

Nuvarande stödformer för barns och ungdomars försörjning framstår som splittrade och oenhetliga. Bidrag med en likartad konstruktion och inriktning har en åtskild rättslig reglering och administration. Stödanordningar med samma syfte är olika utformade.

I principmodellen har vi därför renodlat och fört samman nuvarande 12 bidragsformer till ett barnstöd med tre beståndsdelar. Den första delen är ett generellt barnbidrag som innefattar nuvarande allmänna barnbidrag, förlängda barnbidrag och studiebidrag inom studiehjälpen. Den andra är ett inkomstprövat barnbidrag som avser de behovssituationer som f. n. täcks genom statligt bostadsbidrag, inkomst- och behovsprövat tillägg inom studiehjälpen, familjepenning till värnpliktigas barn och folkpensionens barntillägg. Som tredje del inordnas barnpension från folkpensioneringen och ATP, arbetsskadelivränta till barn och bidragsförskott i ett kompletterande barnbidrag för dessa behovssituationer. Inom varje del bör konstruktion och regler för beräkning i stort vara enhetliga.

En viktig fråga är om *åldersgränserna* för barnstöden kan samordnas. F. n. varierar de mellan 16 och 21 år. En enhetlig åldersgräns är önskvärd från ren samordningssynpunkt men den kan å andra sidan resultera i starka tröskeleffekter genom att flera bidrag upphör samtidigt. En lämplig avväg-

ning framöver skulle vara att välja åldersgränsen 16 år för de ungdomar som inte studerar, såvitt gäller det generella barnbidraget, och 18 år för de övriga två delarna av barnstödet. För ungdomar som fortsätter att studera efter 16 år skulle gälla en övre åldersgräns vid 19 år.

Generellt barnbidrag till barns och ungdomars uppehälle skulle kunna utges tills barnet fyllt 16 år för 12 månader, och därefter för 9 månader t. o. m. det läsår då den studerande fyller 19 år. Stödet kan därigenom göras enkelt att överblicka för barnfamiljerna och administrationen kan bli smidig.

Utöver den generella garantinivån bör finnas ett *inkomstprövat barnbidrag* som utges till familjer med låga inkomster samt till värnpliktiga och pensionärer med barn och låga inkomster. Detta barnbidrag skulle beviljas oavkortat när föräldrarnas och barnets sammanlagda inkomster understiger en viss gräns. Ovan gränsen bör bidraget trappas av. Bidraget skulle utges till dess barnet fyllt 18 år för 12 månader och därefter för 9 månader t. o. m. det läsår då den studerande fyller 19 år.

Kompletterande barnbidrag skulle utges till barn när en av eller båda föräldrarna inte bidrar till barnets försörjning. Det gäller således om förälder har avlidit eller inte betalar underhållsbidrag. Bidraget bör bestå dels av ett grundbelopp som är lika för alla barn, dels av ett tillägg om en avliden förälder hade rätt till ATP eller livränta från arbetsskadeförsäkringen.

Tyngdpunkten bör, bl. a. med hänsyn till ett ändrat efterlevandestöd till vuxna, läggas på ett förstärkt grundbelopp. Om barnet har förlorat försörjningen från båda föräldrarna bör grundbeloppet vara dubbelt. Tillägget bör dock vara beroende av hur många barn det finns i familjen. Varken grundbeloppet eller tillägget bör påverkas av det framtida stödet till efterlevande förälder. I likhet med det inkomstprövade barnbidraget bör detta kompletterade stöd beviljas för 12 månader till dess barnet fyllt 18 år och för nio månader t. o. m. det läsår då den studerande fyller 19 år.

Bostadsstöd (kap. 7)

Befintliga sju kontantstöd med anknytning till bostaden uppvisar sedan gammalt stora olikheter när det gäller inkomstunderlag, administration m. m. Av de olägenheter uppdelningen medför torde den mest framträdande vara att inkomstunderlagen varierar. Ett steg mot en samordning togs år 1979 med beslutet om nya regler för statsbidrag till bl. a. kommunalt bostadstillägg till pensionärer.

Vi har byggt vidare på den samordning som har inletts. I syfte att förenkla dessa stöd, samtidigt som det bostadspolitiska syftet bibehålls, har vi i principmodellen fört samman fyra former av bostadsbidrag till ett enhetligt bostadsstöd. Det gäller statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. och motsvarande till vissa folkpensionärer, kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer och bostadsbidrag enligt familjebidragslagen till värnpliktiga m. fl. Övriga bostadsstöd har i modellen förts till andra grenar av socialförsäkringen.

Det blir då angeläget med en enhetlig *åldersgräns* för när ett barn upphör att räknas till familjen resp. när den unge själv får rätt att uppbära bidrag för sin bostad. Höjs gränsen till 18 år undviker man glapp i möjligheterna att erhålla bostadsbidrag.

Det samordnade bostadsstödet i principmodellen baseras på utformningen av de statskommunala bostadsbidragen. Det skulle omfatta alla som nu får bostadsstöd i en eller annan form, nämligen familjer med barn under 18 år, ensamstående över 18 år och makar om någon av dem är över 18 år. Stödet förblir inkomstprövat och knutet till bostadskostnaden. Reglerna om inkomstunderlag, avtrappning och beräkning av bostadskostnadens storlek är gemensamma för alla grupperna. Inkomstgränserna för när bidraget börjar reduceras eller helt upphör varierar emellertid efter familjestorlek.

Stödet skulle enligt huvudregeln beviljas med en viss *procentandel av bostadskostnaden* mellan särskilt angivna minimi- och maximibelopp. Om bostadsstödet fortfarande kommer att vara delvis kommunalt finansierat blir det kommunernas sak att bestämma maximibelopp. För folkpensionärer och värnpliktiga gäller inget minimibelopp. För värnpliktiga beviljas vidare bostadsbidrag för hela bostadskostnaden upp till ett visst maximibelopp.

Handikappstöd (kap. 8)

Stödet till de handikappade är uppsplittrat på olika ersättningsformer och huvudmän. Utöver de tidigare behandlade ersättningarna inom inkomstförsäkringen finns ersättning för merkostnader, ersättning för vårdinsatser, förmåner inom beskattningen och olika former av social service. Uppdelningen innebär självfallet betydande samordningsproblem.

Vi anser det emellertid inte givet vilka stödformer som bör inordnas i en allmän socialförsäkring. Först måste genomföras en kartläggning av stödets utformning bl. a. i landsting och kommuner. Vidare erinras om den nyligen beslutande utredningen om ersättning för vård av anhörig. De stödformer som nu självklart kan anses höra hemma inom socialförsäkringen är handikappersättningen, den del av nuvarande vårdbidrag som avser merutgifter och merkostnadsersättningen vid arbetsmarknadsutbildning. Ett enhetligt handikappstöd bör vara fristående från folkpensioneringen och uppbyggt efter mönster av den nuvarande handikappersättningen. Stödet bör vara helt knutet till individen och omfatta alla försäkrade, både barn och vuxna. Stödet bör inte vara inkomstprövat och inte heller påverkas av andra försäkringsförmåner.

Riktlinjer för ökad samordning inom olika områden (avd. III)

I denna avdelning behandlar vi de viktigaste av de allmänna regler som finns inom olika bidragsformer. Vi tar också upp den viktiga frågan om en enhetligare administration liksom vissa skattefrågor. Det som behandlas här är sådant som bör kunna bli enhetligt dels för en allmän socialförsäkring eller för vissa grenar av den, dels i viss omfattning redan inom nuvarande bidragssystem. Mycket av det som behandlas här har avgörande betydelse för möjligheterna att skapa en allmän socialförsäkring.

Personkretsen (kap. 9)

Ersättningar enligt svensk socialförsäkringslagstiftning förutsätter i allmänhet en anknytning till Sverige såsom svenskt medborgarskap, bosättning i riket eller vistelse här. På det sättet avgränsar man den personkrets som har rätt till en ersättning. Styrkan i kravet på anknytning till Sverige varierar f. n. mellan olika ersättningsformer. Bosättning kan dock sägas vara det grundläggande villkoret.

Vi anser att *huvudregeln* för anknytning till den allmänna socialförsäkringen bör vara att den som är bosatt i riket skall omfattas av försäkringen. Särbestämmelser bör finnas endast för de delar av den allmänna socialförsäkringen som motsvarar folkpension, ersättningar till värnpliktiga och deras familjer, arbetsskadeförsäkring och ATP.

Reglerna om rätt till *folkpension i form av ålderspension och förtidspension* bör enligt vår mening ansluta till de regler som gäller för dessa förmåner efter den 1 juli 1979. Detta innebär för utländska medborgare ett krav på viss tids vistelse i Sverige för att pension skall beviljas. De särskilda folkpensionsförmånerna vårdbidrag, barnpension och handikappersättning har i vår principmodell till en allmän socialförsäkring frikopplats från folkpensionen. I dessa fall gäller därför huvudregeln, som innebär enbart ett krav på bosättning i Sverige.

Allmänna barnbidrag och *bidragsförskott* har i principmodellen förts samman med vissa andra bidrag till ett enhetligt barnstöd. För detta skall huvudregeln gälla. Det innebär att de särskilda krav på bl. a. viss tids vistelse i Sverige som nu ställs på utländska barn skulle försvinna.

Det bör liksom hittills finnas specialregler när det gäller *ATP, ersättning för arbetsskada* och ersättning i samband med *värnpliktstjänstgöring* i Sverige.

Någon motsvarighet till den nuvarande inskrivningen i försäkringskassa anser vi inte behöver finnas inom den allmänna socialförsäkringen.

De ändringar i förhållande till nuvarande regler som vi föreslår är i första hand avsedda att genomföras först i samband med att en allmän socialförsäkring införs. I den mån det visar sig lämpligt att genomföra ändringar redan *inom nuvarande bidragssystem* vill vi särskilt framhålla den ökade jämställdhet mellan svenska och utländska medborgare som vi föreslår beträffande stöd till barn och handikappade.

Familjetillhörighet (kap. 10)

Inom nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem finns många stödformer som är knutna till familjen och där således regler om familjetillhörighet behövs, dvs. regler som talar om vem som skall räknas som familjemedlem. Dessa regler är inte alltid enhetligt utformade. Följden härav kan bli att en persons situation bedöms olika inom skilda bidragsformer. Sålunda kan ogifta som bor tillsammans i vissa fall jämställas med gifta och i andra fall anses som ogifta. Ett barn kan ibland räknas som familjemedlem och i andra fall som utomstående.

När det gäller *vuxnas familjetillhörighet* anser vi att man kan uppnå flera fördelar genom att låta ett bidrag utges oberoende av om en person är gift eller ensamstående. Även från samordningssynpunkt finns det anledning

framhålla att utvecklingen mot bidrag som inte är beroende av familjeförhållanden bör fortsätta, framför allt inom de bidragsformer där familjetillhörigheten påverkar endast stödbeloppens storlek. Främst för inkomstprövade bidrag och för stödformer som avser att trygga försörjningen vid dödsfall e. d. kommer det dock enligt vår mening även framdeles att fordras regler som bestämmer vilka personer som skall anses ha gemensam ekonomi och gemensamt hushåll. Äktenskapet bör liksom hittills vara utgångspunkten för att bestämma detta. Vid sidan härav bör man försöka åstadkomma enhetliga regler för när samboende icke gifta skall likställas med gifta, dvs. vilket samboendebegrepp som man skall ha. Genom ett enhetligt samboendebegrepp kan man undvika spekulation i fördelar och nackdelar med att betraktas som gift eller ensamstående.

Huvudregeln i en allmän socialförsäkring bör vara den regel som nu finns i AFL. Med makar skall således likställas de som utan att vara gifta lever tillsammans om de tidigare har varit gifta med varandra eller gemensamt har barn eller har haft barn. Vi anser dock att även ogifta som bor ihop och väntar barn tillsammans bör likställas med gifta. Vidare bör finnas en tilläggsregel som med gifta likställer man och kvinna som lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden. Samlevnadsförhållandena bör bedömas med hänsyn till varaktigheten av förhållandet, förekomsten av gemensam bostad och ekonomisk hushållsgemenskap samt om barn vårdas gemensamt.

När det gäller *åtgärder inom nuvarande bidragssystem* anser vi det vara särskilt angeläget att införa enhetliga civilståndsregler för de olika bostadsbidragen. Ett första steg skulle då bli att införa ett utvidgat samboendebegrepp för kommunala bostadstillägg till folkpensionärer. Utöver vad som gäller f. n. skulle då också ogifta som bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden jämställas med gifta. Vidare kan man överväga att införa denna regel för ålderspension och förtidspension från folkpensioneringen. Man kan också utvidga den huvudregel som nu finns inom bl. a. AFL till att omfatta inte bara samboende som har gemensamma barn utan också samboende som väntar barn tillsammans.

Vi anser vidare att enhetliga *bestämmelser för gifta som inte bor tillsammans* bör finnas i en allmän socialförsäkring. I fråga om det sakliga innehållet anser vi det självklart att innebörden så långt möjligt bör överensstämma med grunderna i samboendebegreppet för icke gifta. Frågan om samboendet har upphört bör därför bedömas med utgångspunkt i ekonomisk hushållsgemenskap, bostadsförhållanden m. m.

I en s. k. normalfamilj, dvs. makar med egna barn, uppstår i regel inga problem när det gäller att bestämma *barnens familjetillhörighet* i bidragshänseende. Det är främst när familjeförhållandena ändras och vid placering i fosterhem som nuvarande regler kan ge ett oenhetligt utfall. Ändrade samlevnadsmönster kan därför medföra att regler av detta slag får ökad betydelse. Man kan som framgår av fortsättningen dela in reglerna i olika grupper.

Den bidragsrättsliga samhörigheten avser bestämmelser om i förhållande till vilka föräldrar som rätten till bidrag skall prövas. Dessa regler har betydelse framför allt för de bidrag som i vår principmodell till en allmän socialförsäkring har förts samman under beteckningen kompletterande barnbidrag,

dvs. barnpension från folkpensioneringen och ATP, barnlivränta från arbetsskadeförsäkringen och bidragsförskott.

Vi anser att kompletterande barnbidrag i första hand skall kunna utges till egna barn, adoptivbarn och – vilket är en nyhet i förhållande till vad som gäller f. n. – barn som har mottagits i adoptionssyfte men där adoptionen inte har hunnit slutföras. Ett tillägg till denna regel som kan övervägas är att låta även styvbarn få rätt till kompletterande barnbidrag efter sina styvföräldrar. För att undvika att dubbla bidrag utges måste det då finnas en avräkningsregel eller en regel som innebär att endast det högsta bidraget skall utges.

Regler om *rättssubjekt,* dvs. om barnet eller föräldrarna skall ha rätt till ett bidrag, varierar inom nuvarande bidragslagstiftning. Sålunda har t. ex. barnet rätten till barnpension men föräldrarna rätten till barnbidrag. Vi föreslår en enhetlig regel som innebär att rätten till barnstöd skall tillkomma barnet. Genom en sådan regel blir det enligt vår mening lättare att låta utbetalningen av bidraget anpassas till den faktiska vårdsituation som barnet befinner sig i.

När det gäller *utbetalningen av bidrag* är huvudfrågan om bidraget skall betalas ut till den eller de föräldrar som enligt lag eller beslut av domstol har bestämmanderätten över barnet (dvs. den rättsliga vårdnaden) eller till den som faktiskt vårdar barnet. Även här förekommer varierande regler inom nuvarande bidragssystem. Vi anser att barnstöd, vårdpenning inom inkomstförsäkringen och handikappstöd till barn bör betalas ut till den som varaktigt har den faktiska vården om barnet. Detsamma bör gälla vid beräkning och utbetalning av bostadsstöd. I sistnämnda fall bör dock hänsyn till barnet kunna tas både i den familj som har den faktiska vården och i barnets ursprungliga familj. Om ett barn under längre tid vårdas i en institution skall bidraget liksom hittills kunna betalas ut till den huvudman som svarar för vården.

Våra synpunkter avser i första hand ersättningar inom en allmän socialförsäkring. En regel om att barn som har mottagits i adoptionssyfte skall kunna få barnpension och barnlivränta efter sina blivande adoptivföräldrar, om någon av dem skulle avlida innan adoptionen har kunnat fullföljas, bör dock kunna införas även inom *nuvarande bidragssystem.*

Inkomstbegreppet (kap. 11)

Behovet av ett tillförlitligt inkomstunderlag är gemensamt för många områden. Inom bidragssystemet måste man ha ett inkomstunderlag för att bestämma storleken av såväl inkomstrelaterade ersättningar som inkomstprövade bidrag. Inkomstunderlag förekommer också inom beskattningen och på det kommunala området för att bestämma avgifter för barntillsyn, social hemhjälp m. m. Inom alla dessa områden behöver man således särskilda regler för att bestämma inkomstunderlaget och man talar om att man använder det ena eller andra inkomstbegreppet.

De olika inkomstbegrepp som f. n. finns skiljer sig åt på väsentliga punkter. Olikheterna gäller framför allt vad som skall ingå i underlaget, hur detta skall beräknas och vilken tidsperiod inkomsten skall avse.

De många olika inkomstbegreppen innebär nackdelar både för den enskilde

och för myndigheterna. Det måste för den enskilde framstå som egendomligt t. ex. att man skall utgå från en inkomst vid beräkning av dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen, från en annan vid beräkning av sjukpenning och från en tredje vid beräkning av bostadsbidrag. Detta innebär också att den enskilde ofta måste lämna uppgift om sina ekonomiska förhållanden vid flera olika tidpunkter. Olikheterna i fråga om inkomstbegrepp har vidare lett till att det på senare tid har ansetts nödvändigt att göra samkörningar i kontrollsyfte mellan de dataregister som innehåller inkomstunderlaget för bostadsbidrag resp. sjukpenninggrundande inkomst.

Ett till alla delar enhetligt inkomstunderlag anser vi inte möjligt att införa. Liksom hittills bör det finnas två huvudformer för inkomstunderlag, en för inkomstrelaterade ersättningar och en för inkomstprövade bidrag. I det först nämnda underlaget bör bara ingå inkomster av arbete, eftersom enbart sådana inkomster faller bort i samband med de arbetsuppehåll av olika slag, då en inkomstrelaterad ersättning skall utges. Inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag bör däremot också innehålla inkomster av kapital. Sociala förmåner och viss del av eventuell förmögenhet bör också inräknas. Detta är nödvändigt för att man på ett så rättvist sätt som möjligt skall kunna bedöma behovet av ett inkomstprövat bidrag. Den del av inkomstunderlaget som avser arbetsinkomsten bör givetvis vara gemensam för båda huvudformerna.

Vid sidan av de två nu nämnda huvudformerna av inkomstunderlag bör den pensionsgrundande inkomsten inom ATP-systemet finnas kvar för de stödformer som den nu ligger till grund för. Till skillnad från andra ersättningar, som anknyter till en aktuell inkomst beräknas nämligen ATP på genomsnittsinkomsten under en lång följd av år. Även i en allmän socialförsäkring bör därför underlaget för ATP-beräkningen liksom hittills anknyta till den taxerade inkomsten.

Vår skiss till *inkomstunderlag för inkomstrelaterade ersättningar* innebär följande. Underlaget utgörs av den beräknade inkomsten av arbete under ett år. Utgångspunkten bör vara den aktuella månadsinkomsten under förutsättning att det är fråga om en för den försäkrade normal månadsinkomst. Är så fallet och är inga förändringar kända blir då underlaget den aktuella månadsinkomsten (brutto) multiplicerad med tolv. Kända förändringar i inkomsten under det kommande året bör beaktas fr. o. m. den tidpunkt då ändringen äger rum.

I *inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag* ingår arbetsinkomsten med samma belopp som i underlaget för inkomstrelaterade ersättningar. Till detta belopp skall läggas eventuella inkomster av kapital. Från det sammanlagda beloppet kan vissa avdrag få göras, t. ex. för underhållsbidrag till barn och för underskott i förvärvskälla. Sedan skall man lägga till viss del av eventuellt kapital och vissa sociala förmåner som är kända när uppgifterna lämnas.

Det förslag till ett enhetligt inkomstbegrepp som vi skisserar bygger på att den enskilde själv lämnar uppgift om sin beräknade inkomst och vissa andra ekonomiska förhållanden för ett år. Inkomstunderlaget fastställs av försäkringskassan som också har hand om det dataregister där uppgifterna finns. Om de ekonomiska förhållandena förändras under året så mycket att det har betydelse för rätt till ersättning bör underlaget räknas om och fastställas på nytt.

Frågor om den personliga integriteten väcker ofta stor uppmärksamhet när uppgifter som gäller enskilda personers förhållanden skall registreras på data. Självfallet är det av stor vikt att sådana frågor noga beaktas. Vårt förslag innebär emellertid inte att nya uppgifter måste lämnas av enskilda utan endast att alla uppgifter normalt kommer att lämnas samtidigt. Detta innebär att den enskilde befrias från att i varje ärende som blir aktuellt lämna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden. Vidare kan man förbättra integriteten genom att införa spärrar i datasystemet. De kan utformas t. ex. så att de uppgifter som behövs för att avgöra ett visst ärende är åtkomliga endast för den tjänsteman som skall avgöra ärendet.

Vi anser att ett i huvudsak gemensamt inkomstbegrepp för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag bör minska frestelsen att lämna oriktiga uppgifter i syfte att få för höga bidrag. När det gäller inkomstrelaterade ersättningar är det nämligen förmånligt att inkomsten beräknas högt medan det i fråga om inkomstprövade bidrag är förmånligt att inkomsten beräknas lågt. Eftersom de uppgifter som lämnas om inkomsten slår igenom beträffande både inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag, bör det normalt finnas anledning att undvika överdrifter åt någotdera hållet.

Det är enligt vår mening angeläget att ett enhetligare inkomstunderlag införs redan *inom nuvarande bidragssystem,* åtminstone vad gäller vissa bidragsformer. Utgångspunkten bör då vara att försäkringskassorna har hand om registret, medan andra myndigheter som fattar beslut inom vissa bidragsformer ges möjlighet att få uppgifter från detta. Ett enhetligt inkomstbegrepp blir dock lättast att hantera om en enda myndighet fattar beslut i fråga om samtliga bidrag som berörs av inkomstbegreppet.

Avtrappningsregler och skatteeffekter (kap. 12)

För inkomstprövning av bidrag är inte bara utformningen av själva inkomstbegreppet utan också valet av inkomstgränser och avtrappningsregler av stor betydelse. Ett system med avtrappningsregler, dvs. regler om hur bidraget minskas när inkomsten överstiger en viss gräns, ingår i principen för inkomstprövade bidrag. Reglerna är emellertid inte enhetligt utformade.

För det ekonomiska värdet av ett inkomstprövat bidrag är också inkomstskatten i de inkomstskikt där avtrappningen av bidraget börjar betydelsefull. Eftersom skatten ökar samtidigt som de inkomstprövade bidragen faller bort uppstår vad man brukar kalla dubbla marginaleffekter, vilket innebär att den enskilde får behålla mycket litet eller kanske ingenting alls av en inkomstökning. Vidare förstärks ofta marginaleffekterna ytterligare genom att avgifter för barntillsyn o. d. höjs med stigande inkomst. I samband med att vi i detta kapitel behandlar avtrappningsreglerna berör vi därför också kortfattat vissa skattefrågor.

Genom *konstruktionen av avtrappningsreglerna* och valet av inkomstgränser kan man naturligtvis åstadkomma olika effekter för bidragstagarna. En konstruktion som innebär att flera bidrag minskas samtidigt och enligt samma regler kan ge stora marginaleffekter. Detsamma gäller om den s. k. reduktionsfaktorn är hög. Därmed avses det procenttal e. d. som man använder för att minska bidraget. Sker avtrappningen långsammare t. ex. genom att

reduktionsfaktorn är låg blir självfallet marginaleffekterna mindre. En långsam avtrappning kan dock bli kostnadskrävande för samhället och medföra att bidrag utges till personer med höga inkomster. Vi kommer därför fram till att valet av avtrappningsregler och inkomstgränser mer är en fråga om politiska bedömningar av skilda slag än om reglernas tekniska utformning. Sedan väl denna politiska bedömning har gjorts måste emellertid bevakas att regler konstrueras på sådant sätt att de harmoniserar med varandra.

I anslutning till avtrappningsreglerna behandlar vi frågan om i vad mån olika socialpolitiska bidrag skall *beskattas*. I samband med tidigare överväganden om avtrappningsregler och marginaleffekter har man ibland diskuterat om inte de bidrag som nu prövas mot inkomsten istället borde göras skattepliktiga.

Vi betonar att den *samlade marginaleffekten* av skatter och bidrag ofta blir besvärande och inte minst drabbar barnfamiljer i tämligen normala inkomstlägen. Enligt vår mening bör man därför göra en sammanhållen analys av skatte- och bidragseffekter och vi föreslår att en sådan kommer till stånd. Denna analys bör innehålla en jämförelse mellan de effekter som kan förväntas utifrån gällande regler och utfallet med hänsyn till den faktiska inkomststrukturen i befolkningen. I avvaktan på en analys bör liksom hittills de nu inkomstprövade bidragen inte beskattas. Ersättningar från inkomstförsäkringen bör däremot enligt vår mening i princip vara skattepliktiga. Frågan i vad mån de garantibelopp som finns inom inkomstförsäkringen skall undantas från skatteplikt bör bedömas i samband med att olika garantinivåer fastställs. Samtliga barnstöd bör vara undantagna från skatteplikten. Detsamma gäller handikappstöden.

Provisoriska beslut och förskott (kap. 13)

Enligt nuvarande ordning finns det i princip två möjligheter att ge stöd till den enskilde innan hans ärende är färdigbehandlat och det sökta bidraget kan betalas ut. Ersättning kan beviljas provisoriskt av den myndighet som handlägger bidragsfrågan. Så är fallet med t. ex. allmänna pensioner. Den andra möjligheten är att den försäkrade vänder sig till socialförvaltningen och ansöker om socialhjälp.

Förutom det faktum att det finns två vägar att garantera den omedelbara försörjningen gäller att bestämmelserna på området inte heller i övrigt är enhetliga. Möjlighet att meddela provisoriska beslut finns nämligen endast enligt vissa författningar. Vidare saknas ett enhetligt system för avräkning när socialhjälp har beviljats.

Det är ofrånkomligt att det ibland dröjer innan slutligt beslut i ett bidragsärende kan fattas. Sådana dröjsmål skall dock inte gå ut över den enskilde, och denne skall normalt inte behöva vända sig till socialförvaltningen för att få det stöd han behöver. I stället bör det enligt vår mening finnas en *generell skyldighet för den myndighet som handlägger bidragsärendet att pröva frågan om provisorisk ersättning*. Härigenom skulle vidare socialförvaltningarna avlastas flertalet ärenden om förskott.

I vissa fall kan det vara klart att ersättning kommer att beviljas sökanden, men det är oklart med vilket belopp ersättning skall utges. Ersättning skall då utges med skäligt belopp till dess att slutligt beslut har fattats. I andra

fall kan det däremot vara oklart om rätt till ersättning över huvud taget föreligger. Om det bedöms som sannolikt att det föreligger rätt till ersättning skall provisoriskt beslut kunna fattas. Skulle det senare visa sig att den försäkrade inte har rätt till ersättning eller att för hög ersättning har betalats ut bör han inte bli återbetalningsskyldig under förutsättning att han inte har lämnat oriktiga uppgifter.

I en allmän socialförsäkring bör sådana regler finnas. Bl. a. med hänsyn till den nya socialtjänstreformen anser vi det emellertid angeläget att en vidgad möjlighet till provisorisk ersättning införs också *inom nuvarande bidragssystem*. Utvidgningen bör i första hand gälla de förmåner som betalas ut av försäkringskassorna.

I detta kapitel behandlar vi också en särskild fråga om *förskottering av sjukresekostnader*. Vi föreslår att försäkringskassan skall ges möjlighet att betala ersättning direkt till den som svarar för resan. Detta överensstämmer med de bestämmelser om ersättning som finns för läkarvård, tandvård etc. Därmed blir särskilda förskotteringsregler obehövliga.

Sammanträffande av förmåner (kap. 14)

Inom bidragslagstiftningen finns på många håll bestämmelser som reglerar den situationen att två eller flera bidrag kan utges samtidigt. Det finns sålunda t. ex. bestämmelser som innebär att en viss förmån skall minskas om en annan utges samtidigt, och det finns bestämmelser om avräkning när en förmån avlöser en annan. Bestämmelserna är inte enhetligt utformade och det kan vara svårt eller i varje fall tidsödande att tillämpa dem. För den enskilde kan beräkningen av ett bidrag i sådana fall bli tämligen obegriplig.

Vi gör i detta kapitel en analys av de regler om sammanträffande av förmåner som finns för olika bidrag. Denna analys ger vid handen att de olikheter i utformningen av samordningen som finns mellan olika bidrag ofta går tillbaka på olikheter i bidragens konstruktion och inriktning. Detta gör det svårt att åstadkomma större enhetlighet inom nuvarande bidragssystem. Vi pekar dock i vår analys på vissa konkreta fall av sammanträffande som förefaller oavsiktliga och där resultatet kan bli otillfredsställande i det enskilda fallet.

Vår principmodell till en allmän socialförsäkring löser många av de problem som f. n. finns. Den är konstruerad så att flertalet regler om sammanträffande av förmåner blir överflödiga. Detta beror bl. a. på att antalet förmånsformer minskas kraftigt. Andra bidrag inom den allmänna socialförsäkringen skall utan avräkningsregler kunna utges samtidigt. T. ex. skall handikappstöd och bostadsstöd kunna utges samtidigt med ersättning från inkomstförsäkringen, medan däremot ersättning i princip inte skall kunna utges från de olika grenarna av inkomstförsäkringen för samma tid.

Vissa förfaranderegler m. m. (kap 15)

I detta kapitel undersöker vi möjligheterna att göra vissa förfaranderegler mer enhetliga. Det är främst fråga om bestämmelser som reglerar den enskildes kontakter med myndigheterna. Vi behandlar bl. a. regler om an-

sökningsförfarande, uppgiftsskyldighet och skyldighet att betala tillbaka en felaktigt utgiven ersättning m. m.

För regler av detta slag anser vi att en utgångspunkt bör vara att kontakterna mellan den enskilde och myndigheterna inte präglas av formalism utan av smidighet. Ett sådant krav kan i viss mån strida mot kravet på enhetlighet. Det är inte möjligt att införa helt enhetliga regler utan att resultatet för det enskilda bidraget eller i det enskilda ärendet blir mindre tillfredsställande.

När det gäller *ansökningsförfarandet* anser vi att ansökan i några fall liksom f. n. inte behövs men att den vanligtvis inte kan undvaras. Myndigheten bör dock vara skyldig att påminna den enskilde om möjligheten till en ersättning i de fall då detta kan ske och ansökan bör kunna göras så formlöst som möjligt.

I fråga om övriga regler som behandlas i detta kapitel anser vi det möjligt att i en allmän socialförsäkring ha enhetliga bestämmelser om den enskildes *skyldighet att lämna uppgifter* och anmäla ändrade förhållanden liksom att *betala tillbaka* för mycket utgiven ersättning. Vidare föreslår vi en enhetlig regel om *preskriptionstid,* dvs. den tid man har på sig att ta ut ersättning, räknad från den dag ersättningen kan lyftas. De regler som nu finns i AFL bör därvid vara vägledande.

En enhetligare administration (kap. 16)

Många skilda myndigheter fattar beslut om olika bidrag. Även prövningen av överklaganden är uppdelad på olika myndigheter liksom tillsynen över myndigheternas förvaltning. Administrationen av det socialpolitiska bidragssystemet är således mycket splittrad. För den som behöver ekonomiskt stöd från samhället i olika situationer måste det vara svårt att förstå att han skall behöva vända sig till olika myndigheter alltefter orsaken till stödbehovet. Ibland kan det också finnas anledning att göra ansökan hos flera myndigheter i en viss behovssituation.

Vi menar att det finns åtskilliga fördelar att vinna med en enhetlig administration. Den enskilde får t. ex. lättare att hitta rätt och en övergång från en bidragsform till en annan blir smidigare. Vinster kan uppnås på olika sätt, t. ex. genom att man slipper förfrågningar och underrättelser från en myndighet till en annan. Risken för alltför stora administrativa enheter kan motverkas genom att beslutsfattandet i större utsträckning läggs på lokala organ.

De största fördelarna med en enhetlig administration får man om grundvillkor och regler om beräkning av olika ersättningar görs mer enhetliga. Skapar man en allmän socialförsäkring blir därför en naturlig följd att de olika bidragsgrenar som kommer att finnas i den allmänna socialförsäkringen också skall handläggas av en och samma myndighet. Detta gäller även om en del bidragsregler också i fortsättningen kommer att vara olika i olika grenar av den allmänna socialförsäkringen. Huvudsaken är att vissa grundläggande beräkningsregler och begrepp är enhetliga.

De allmänna försäkringskassorna handhar f. n. hela den allmänna försäkringen och stora delar av bidragssystemet i övrigt. De har under senare år fått ett flertal nya arbetsuppgifter. Mot bakgrund härav är det enligt vår

mening självklart att försäkringskassorna får hand om en allmän socialförsäkring. Detta innebär inte att nya ärendegrupper tillförs centrala organ. Tvärtom har försäkringskassorna ett rikt förgrenat nät av lokalkontor och filialexpeditioner över hela landet.

Självklart är också att försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen får hand om prövningen av överklaganden i ärenden som försäkringskassorna har avgjort.

Vi anser emellertid en samordning av administrationen så angelägen att den bör inledas redan inom nuvarande bidragssystem. Eftersom en sådan samordning under alla omständigheter bör ske successivt är detta också en praktisk väg att gå.

Samordningen bör påbörjas genom att samarbetet mellan försäkringskassor och andra myndigheter ökas. Detta kan ske på framför allt två sätt. Det ena sättet innebär att försäkringskassorna i ökad omfattning sköter utbetalning av förmåner som i övrigt handläggs av andra myndigheter. Det andra sättet innebär att försäkringskassorna vidgar samarbetet med andra myndigheter genom att delta i samrådsgrupper av olika slag.

Dessa olika samarbetsformer bör enligt vår mening kunna bidra till att det blir lättare att föra över nya ärendegrupper till försäkringskassorna. Det är svårt att bedöma inom vilka områden som en administrativ samordning bör påbörjas. Från de synpunkter vi har att bevaka anser vi dock en samordning vara mest angelägen i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, bostadsbidragen och stödet till ungdomar som studerar i gymnasieskola.

Genomförandet (avd. IV)

Allteftersom det ekonomiska trygghetssystemet byggs ut med nya och ändrade försäkringsgrenar blir en samordning och förenkling av systemet mer angelägen. Den traditionella synen att varje bestämmelse helt skall underordna sig bidragets syfte måste då förändras dithän att man godtar en jämkning av bidragsreglerna för att uppnå ökad enhetlighet och överskådlighet. Såväl vår principmodell som de riktlinjer vi har föreslagit visar att en omfattande harmonisering kan göras inom ramen för bidragens huvudinriktning enligt grundvillkoren. Samordningen är naturligtvis inget självändamål, men den har ett egenvärde eftersom den underlättar för den enskilde att tillvarata sina rättigheter och möjliggör en smidigare administration. Vår genomgång har klart visat att samordningsfrågor måste beaktas i betydligt större utsträckning än hittills.

Socialförsäkrings- och bidragssystemet är emellertid så omfattande att en samordning måste genomföras etappvis inom ramen för ett sammanhållet reformarbete. Därför bör man enligt vår mening lägga fast ett samordningsmål inom bidragspolitiken. Därvid bör man ta ställning till inom vilka områden behovet av samordning är mest uttalat och var möjligheterna till samordning är störst.

När det gäller principmodellen till en allmän socialförsäkring anser vi att inkomstförsäkringen och bostadsstödet bör sättas främst i ett fortsatt utvecklingsarbete. Inkomstförsäkringen är den tyngsta delen av bidrags-

systemet och här kan en samordning få den största effekten. För bostadsstödet gäller att samordningsbehoven av flera skäl är särskilt påtagliga.

Beträffande de riktlinjer som vi har förordat på skilda områden anser vi det vara mest angeläget att lösa förskotteringsfrågan genom att vidga möjligheterna till provisorisk utbetalning av förmåner. Vidare anser vi bl. a. att frågan om ett enhetligare inkomstunderlag är särskilt viktig att fullfölja. Även när det gäller administrationen är en samordning, som vi förut framhållit, så väsentlig att den bör inledas även inom nuvarande bidragssystem.

Olika vägar att styra det fortsatta samordningsarbetet kan väljas. Det mest ändamålsenliga synes vara att ett principbeslut fattas om den framtida uppbyggnaden av bidragssystemet. Fastlagda principer för samordning skulle då kunna slå igenom i alla led av utvecklingen inom bidragssystemet. Nuvarande specialutredningar och sådana som tillsätts i fortsättningen kunde t. ex. ges direktiv som klargör på vad sätt man bör sträva efter samordning. Ett principbeslut skulle också kunna innehålla ställningstaganden till dels vilka etapper som bör sättas främst, dels i vilka former detaljförslagen bör utarbetas, dels förhållandet mellan specialutredningarnas uppgifter och ett fortsatt övergripande utredningsuppdrag.

I Allmänt om bidragssystemet

1 Utredningsuppdraget och utredningens arbete

1.1 Utredningsuppdraget

1.1.1 *Direktiven*

Direktiven för vårt utredningsuppdrag finns i anförande till protokoll vid regeringssammanträdet den 18 juni 1975 av dåvarande chefen för socialdepartementet, statsrådet Aspling. Direktiven som är förhållandevis kortfattade har följande lydelse:

En kartläggning av olika samordningsfrågor i det socialpolitiska bidragssystemet har nyligen redovisats i en rapport (Ds S 1975:4) av en särskilt tillkallad expertgrupp. Rapporten mynnar i kapitel 9 ut i en redovisning av frågor som bör prövas i ett fortsatt utredningsarbete med inriktning på en samordning av olika bidragssystem. I rapporten pekas därvid på frågor avseende administration, prövningsregler, författningsmässig samordning, bidragsmässig samordning och information.

Jag föreslår att en översyn av det socialpolitiska bidragssystemet från samordningssynpunkt nu kommer till stånd på grundval av det i rapporten redovisade materialet. Därvid bör undersökas vilka förbättringar i samordningsavseende som kan genomföras inom ramen för befintliga bidragsformer och för dessa fastlagda principer i fråga om bidragens inriktning och omfattning. Arbetet med en sådan översyn av gällande bestämmelser bör bedrivas med utgångspunkt i den totala resurstilldelning och den huvudsakliga fördelning mellan olika områden som är fastställd av statsmakterna. Målsättningen för översynen bör vara att klarlägga hur långt det socialpolitiska bidragssystemet kan samordnas i en allmän socialförsäkring. En huvudfråga i utredningsarbetet kommer därigenom att bli en systematisk genomgång av lagen om allmän försäkring med beaktande av samordningsfrågorna både inom denna lag och i förhållande till andra bidragsförfattningar. Utredningen bör ske i en parlamentariskt sammansatt kommitté och bedrivas med ledning av den sammanfattning av hithörande frågeställningar som anges i rapportens avslutande kapitel. Kommittén bör vid behandlingen av nämnda samordningsfrågor i detta avseende samråda med pågående utredningar som har i uppdrag att pröva olika delar av det socialpolitiska bidragssystemet.

Särskilda tilläggsdirektiv har beslutats för samtliga kommittéer angående finansiering av reformer (Dir 1978:40). I direktiven fastslås med hänvisning till en redogörelse för det rådande statsfinansiella läget bl. a. följande:

Kommittéerna bör därför noga överväga hur eventuella kostnadskrävande förslag skall kunna finansieras genom omprövning av pågående verksamhet och omfördelning av befintliga resurser inom det område kommitténs förslag avser. Det är också uppenbart att ett förverkligande av nya förslag underlättas om det kan ske successivt. Kom-

mittéerna bör också göra en prioritering mellan angelägna önskemål inom utredningsområdet. Kommittéerna bör vidare så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och byråkrati för myndigheter och enskilda som förslagen kan medföra. Slutligen ligger det i sakens natur att i rådande läge sådana förslag kommer att visa sig enklast att genomföra som inte medför några tillkommande kostnader. Kommittéerna bör därför inrikta sig på att finna sådana lösningar.

1.1.2 *Socialpolitiska bidragsutredningens slutsatser*

Enligt direktiven skall vår översyn således grundas på det material som redovisas i socialpolitiska bidragsutredningens (SBU) rapport. I direktiven nämns särskilt rapportens avslutande kapitel 9.

SBU anförde inledningsvis i nämnda kapitel att generella helhetslösningar av typ negativ inkomstskatt, folkbidrag m. m. av flera skäl – bl. a. kostnadsskäl – inte är ett realistiskt alternativ till det nuvarande svenska socialpolitiska bidragssystemet. I ett fortsatt utredningsarbete borde därför prövas vilka förbättringar i samordningsavseende som kan genomföras inom nuvarande bidragssystem.

Vidare redovisade SBU en indelning och genomgång av olika samordningsfrågor. När det gäller *administrationen* av bidragssystemet framhöll SBU att reformarbetet under senare år inriktats på en ökad administrativ samordning. Enligt utredningen borde det prövas om ytterligare administrativa uppgifter avseende bidragssystemet kan sammanföras hos försäkringskassorna. Detta borde också gälla utbetalning av vissa bidrag som i övrigt handhas av andra organ.

Beträffande *prövningsreglerna* för de olika bidragen påpekade SBU att erfarenheterna visar att en samordning kan genomföras utan att inriktningen av stödet går förlorad. Man ansåg att möjligheterna till ytterligare samordning av prövningsreglerna borde undersökas. Det gäller exempelvis regler om jämställdhet mellan män och kvinnor, neutralitet till samboendeformer, inkomstprövning, medborgarskap osv.

Angående *lagregleringen* ansåg man att utvecklingen aktualiserar frågan om en författningsmässig samordning av bidragssystemet. En huvudfråga i det fortsatta utredningsarbetet borde vara en systematisk genomgång av lagen om allmän försäkring (AFL) med beaktande av samordningsfrågorna både inom lagen och i förhållande till andra bidragsförfattningar. I fråga om den s. k. *bidragsmässiga samordningen,* dvs. bidragens inbördes anpassning, framhöll SBU att socialpolitiskt motiverade olikheter inom olika delar av bidragssystemet begränsar möjligheterna till en direkt bidragsmässig samordning. Man ansåg likväl att samordningsmöjligheterna i detta hänseende inom olika huvudgrupper av socialpolitiska bidrag borde prövas i det fortsatta utredningsarbetet.

Beträffande *informationen* framhöll SBU att en på bidragsfrågorna riktad upplysningsverksamhet är av särskild betydelse bl. a. från samordningssynpunkt. Den fortsatta behandlingen borde därför innefatta även informationsaspekter.

1.1.3 *Till utredningen överlämnade frågor*

Regeringen har därutöver till utredningen överlämnat vissa frågor angående socialförsäkrings- och bidragssystemet.

Genom beslut den 29 januari 1976 överlämnades till utredningen frågan om förtidspension vid alkoholism. Frågan har behandlats i utredningens delbetänkande "Förtidspension vid alkoholmissbruk" (Ds S 1976:4).

Genom beslut den 10 juni 1976 överlämnades till utredningen frågan om högkostnadsskydd för den som har stort behov av läkemedel. Utredningen har lagt fram förslag i frågan i delbetänkandet "Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader" (SOU 1979:1).

En fråga om vidgad rätt till s. k. hemmamakeförsäkring i vissa fall överlämnades till utredningen genom beslut den 17 november 1977 (SfU nr 1977/78:3, rskr nr 1977/78:13). Vidare har till utredningen överlämnats en fråga om ersättning för vissa fordonsskador vid olycksfallstransporter (SfU nr 1977/78:10, LU nr 1977/78:1 y, rskr nr 1977/78:53). Genom beslut den 23 november 1978 har överlämnats två frågor rörande sjukresekostnader (SfU nr 1978/79:1, rskr nr 1978/79:19). Till utredningen har genom beslut den 28 juni 1979 också överlämnats en fråga om obligatorisk begravningsförsäkring (SfU nr 1976/77:10, rskr nr 1976/77:37 samt skrivelser från Svenska röda korset och invandrarbyrån i Växjö kommun i samma ärende).

Regeringen har slutligen till utredningen överlämnat skrivelser från enskilda, organisationer etc. angående olika frågor inom bidragssystemet.

Av nämnda frågor behandlar utredningen i förevarande betänkande närmare den om utlägg för vissa resekostnader medan vissa andra frågor, exempelvis begravningsförsäkring, berörs översiktligt i samband med överväganden om en samordning av försäkringssystemet. Det bör också nämnas att sjukpenningkommittén har i uppdrag att se över den s. k. hemmamakeförsäkringen.

1.2 Utredningsarbetet

1.2.1 *Den allmänna uppläggningen*

Utredningen tillsattes efter regeringens bemyndigande av chefen för socialdepartementet. Huvuddelen av socialförsäkringen med tillhörande förmåner lyder också under socialdepartementet. Det har utifrån direktiven varit naturligt att lägga störst vikt vid dessa ersättningar. Icke oväsentliga delar av bidragssystemet ligger dock utanför detta försäkringssystem. Även här finns stödformer med en klar socialpolitisk inriktning. Samordningsfrågor uppstår dessutom ofta mellan olika bidragsanordningar. Därför innefattar våra överväganden i stort sett samtliga kontantförmåner inom det socialpolitiska trygghetssystemet.

Ett problem i samordningsutredningens arbete har varit att nästan hela socialförsäkrings- och bidragssystemet parallellt varit föremål för utredning i andra statliga kommittéer. Det gäller exempelvis pensionsförsäkringen, sjukpenningförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, familjestödet, stödet till ensamstående föräldrar, studiestödet, socialhjälpen osv. För samordningsutredningens vidkommande har det varit oundvikligt att behandla stöd-

former som även utreds i annan ordning. Arbetsfördelningen har kommit till uttryck i att samordningsutredningen har lagt tonvikten på den långsiktiga utvecklingen inom hela bidragssystemet, medan specialutredningarna framför allt överväger i tiden närliggande åtgärder inom stödformernas egna ramar.

Uppdraget innehåller enligt direktiven två huvuduppgifter som delvis förutsätter varandra, nämligen dels att klarlägga om bidragssystemet kan samordnas i en allmän socialförsäkring, dels att systematiskt gå igenom lagen om allmän försäkring och andra bidragsförfattningar.

Vi har valt att i denna utredningsetapp lägga tyngdpunkten på den förstnämnda uppgiften. Huvudskälet till denna uppläggning är att en fullständig systematisk genomgång har begränsat värde om den inte grundas på fastlagda linjer efter vilka en samordning till en allmän socialförsäkring bör bedrivas. Först när ett mål för samordningssträvandena har preciserats kan den författningsmässiga översynen ges en ändamålsenlig inriktning. Arbetet har därför koncentrerats till att söka utforma en modell för en vidareutvecklad och samordnad socialförsäkring.

Som underlag härför har företagits en översiktlig genomgång av nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem. Denna genomgång redovisas i betänkandets första avdelning *allmänt om bidragssystemet*. I denna finns också en kortfattad sammanställning av olika reforminitiativ som förts fram under senare år. Avdelningen avslutas med våra allmänna ställningstaganden till samordningsmålen inom bidragssystemet.

I betänkandets andra avdelning lägger vi mot denna bakgrund fram förslag till en *principmodell för en allmän socialförsäkring*. Bidragssystemets omfattning och stödformernas skiftande syfte medför självfallet stora svårigheter när det gäller att dra upp linjer för en samordnad försäkring. Modellen har därför en översiktlig karaktär. Principmodellen vill visa hur man genom att renodla resp. smälta samman olika stödformer på längre sikt kan åstadkomma ett mer enhetligt och överskådligt ekonomiskt trygghetssystem. Vi har då utgått ifrån att direktiven innebär att bidragens inriktning i stort sett skall bibehållas genom oförändrade grundvillkor för de behov som skall täckas. Vi har dock funnit det nödvändigt att i flera fall vid sammansmältningen ange delvis förändrade grundvillkor. Det gäller bidrag som vi betraktat som mindre tidsenliga eller som stämmer dåligt överens med strukturen i en enhetlig försäkring.

Bidragssystemets författningsmässigt, administrativt och ekonomiskt stora omfattning utesluter enligt vår mening en omedelbar och fullständig samordning. Reformarbetet måste inriktas på successiva förändringar av nuvarande system. Vi har därför ansett det angeläget att utarbeta förslag till *riktlinjer för samordning på olika områden*. Dessa riktlinjer, som redovisas i betänkandets tredje avdelning, baseras på en jämförande analys av de viktigaste allmänna villkoren för nuvarande socialförsäkring och bidragsformer. Riktlinjerna är en närmare utveckling av de bidragsregler som helt eller delvis bör kunna vara gemensamma för principmodellen. Där anges också samordningsåtgärder som vi anser bör genomföras på kortare sikt. Det gäller exempelvis regelkomplex som bör lämpa sig för en harmonisering oberoende av övergripande bidragspolitiska målsättningar. Således behandlas dels samordningsfrågor som har varit uppmärksammande i olika samman-

hang, dels villkor som genom sin allmänna karaktär förhållandevis enkelt kan samordnas.

Uppläggningen innebär att vissa mindre betydelsefulla allmänna villkor har lämnats i stort sett obehandlade och de kvarstår som uppgifter för systematisering i det fortsatta arbetet med att vidareutveckla socialförsäkringen.

I betänkandets fjärde avdelning behandlar vi slutligen olika vägar för ett successivt *genomförande* av en samordnad försäkring. Därutöver diskuteras olika kvarvarande samordningsfrågor.

1.2.2 *Kartläggningar m. m.*

Vårt uppdrag föregicks som nämnts av den kartläggning av samordningsfrågor som genomfördes av socialpolitiska bidragsutredningen. SBU redovisade i sin rapport en tämligen omfattande översikt av gällande regler, utvecklingsdrag inom bidragssystemet och aktuella samordningsfrågor. Som underlag härför utförde SBU olika undersökningar. Bl. a. gjordes en bred enkät om samordningsproblem hos ett stort antal myndigheter och organ med anknytning till bidragssystemet.

Vi har därmed inte haft anledning att genomföra ytterligare kartläggningar frånsett dem som redovisats i våra tidigare betänkanden. Även om vissa frågor i SBU:s rapport redan har lösts i det löpande reformarbetet, är flertalet huvudfrågor fortfarande aktuella. Vi har också haft tillgång till SBU:s ursprungliga enkätmaterial.

Utredningsarbetet har därför huvudsakligen bedrivits i form av en författningsmässig granskning av olika bidragsvillkor. Det nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystemet innehåller ett stort antal ersättningar och förmåner med synnerligen varierande komplikationsgrad. Bidragsförfattningar och ersättningsvillkor är inte konsekvent uppbyggda. Vissa bestämmelser finns i likartad utformning inom i stort sett alla bidragsformer medan andra är specifika för en viss stödanordning. Mängden av bidragsvillkor har krävt en viss metod för den företagna systematiska översynen.

Som närmare framgår av bilaga A har vi valt att dela in bidragssystemets regler i hanterliga mindre sektorer. Systematiken grundas på reglernas innehåll. Bestämmelser om exempelvis inkomstunderlag och vissa förfaranderegler har sammanställts i avsikt att precisera skiljaktigheter och deras motiv som underlag för att pröva möjligheterna till samordning. Beträffande inkomstbegreppen har utredningen tillsammans med riksförsäkringsverket initierat en jämförelse mellan sjukpenninggrundande inkomst och taxerad inkomst.

Under utredningsarbetet har vi i olika former återkommande haft kontakter med myndigheter på bidragsområdet. Vidare har vi haft sådana kontakter med andra kommittéer på socialförsäkrings- och bidragsområdet.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Vårt uppdrag att samordna har sin bakgrund i den diskussion om utvecklingsdrag i bidragssystemet som förts sedan mer än 10 år. Socialförsäkringen och de andra kontantstöden hör till de samhällsområden som har expanderat kraftigast under 1900-talet. Strävan att bygga ut och förbättra skilda försäkringsgrenar har under lång tid dominerat reformarbetet medan frågan om stödformernas inbördes förhållanden väckts först under senare år.

I detta kapitel sammanfattas behandlingen av samordningsfrågor i riksdagen och på annat håll. Redovisningen innefattar såväl frågan om socialförsäkringens möjliga vidareutveckling som olika förslag till totallösningar som bl. a. prövats av socialpolitiska bidragsutredningen. Som underlag ges inledningsvis en summarisk översikt av bidragssystemets framväxt. Avslutningsvis nämns övriga utredningar inom bidragsområdet.

2.2 Kort om socialförsäkringens och bidragens framväxt

En utförlig och heltäckande historik som avser hela det ekonomiska trygghetssystemet har inte sin plats i detta betänkande. Detaljerad historik för skilda försäkringsgrenar och bidragsformer finns ofta redovisade i äldre offentliga betänkanden. Historiska översikter finns också publicerade i annan ordning.[1] För vår uppgift har vi ansett det lämpligare att i denna resumé i första hand peka på några huvudprinciper inom bidragssystemet och hur de har förändrats då systemet byggts ut.

I vidsträckt mening kan man säga att organiserad social och ekonomisk trygghet har funnits under lång tid genom att människor i större eller mindre grupper givit varandra hjälp i olika situationer. Den äldsta formen av socialpolitiskt stöd i Sverige har annars sina rötter i församlingarnas omsorger om de fattiga, som grundades på det kristna kärleksbudet. Sedermera blev det den världsliga (borgerliga) gemenskapens, dvs. kommunens uppgift att svara för understöd. Under hela 1800-talet bestod de socialpolitiska åtgärderna av en huvudsakligen restriktiv fattigvård. Olika fattigvårdsförordningar avlöste varandra, där ekonomiska förhållanden och idéströmningar gav utslag i större eller mindre restriktivitet. Hjälpen medförde en viss omfördelning från de någorlunda välbeställda till de fattiga. Under vissa skeden innebar lagstiftningen en begränsad rätt till fattigvård. I huvudsak var emel-

[1] Se bl. a.:
Broberg, R.: Så formades tryggheten. Försäkringskasseförbundet 1973.
Elmér, Å.: Från Fattigsverige till välfärdsstaten. Lund 1972.
Höjer, K.J.: Svensk socialpolitisk historia. Malmö 1952.
Holgersson, Lindblom: Utvecklingslinjer i socialpolitiken. Lund 1974.
Montgomery, A.: Svensk socialpolitik under 1800-talet. Stockholm 1934.
Nasenius, Ritter: Delad välfärd. Svensk socialpolitik förr och nu. Stockholm 1974.

lertid fattigvården att se som ett barmhärtighetsverk. Hjälpen blev tidigt förknippad med individuell behovsprövning.

Behovsprövade hjälpanordningar har utvecklats och omformats men i viktiga avseenden fortlevt oförändrade under 1900-talet. Fattigvården och socialhjälpen har i grunden reformerats vid flera tillfällen. Rätten till sådan hjälp har förstärkts inom ramen för en bibehållen behovsprövning. Nya bidragsformer har tillkommit som nära ansluter till dessa principer. Familjeunderstödet till värnpliktiga byggdes exempelvis ut under 1930-talet och fick under 1940-talet en mera fast form som baseras på behovsprövning. Inom studiestödet har införts behovsprövade bidrag till yngre studerande osv.

I slutet av 1800-talet samverkade en rad förhållanden till en begynnande alternativ trygghetspolitik. Olika hjälpkassor bildades med uppgift att bistå medlemmar i nödlägen. Genom industrialiseringen luckrades jordbrukssamhällets skyddsnät upp och man fick en övergång till penninghushållning. Detta tillsammans med ökade risker i arbetslivet ledde fram till krav på nya stödformer för barn, gamla och yrkesskadade. Både i Sverige och utomlands väcktes från olika ideologiska utgångspunkter tankar på en socialförsäkring som skulle ge rätt till ersättning vid olika behovssituationer. Människor i nöd borde ges visshet om med hur mycket och i vilken form hjälpen utges.

Under 1900-talets första decennier tillkom de första socialförsäkringarna. Den första socialförsäkringslagen (1901) om arbetsgivares ersättningsplikt vid olycksfall i arbetet ersattes år 1916 med en skyldighet för arbetsgivaren att försäkra arbetaren. Ersättningen sattes i relation till arbetsförtjänstens storlek. Olika förslag om pension till anställda ledde så småningom fram till den första pensionsförsäkringen (1913). Principiellt viktigt var att den svenska försäkringen gjordes allmän, till skillnad mot många utländska "arbetarförsäkringar". Pensionsbeloppen var beroende av betalda egenavgifter. Beloppen var låga och de dåvarande inkomstprövade pensionstilläggen blev för många den väsentligaste pensionsförmånen.

Parallellt härmed växte de frivilliga försäkringarna vid sjukdom, arbetslöshet m. m. fram. Dessa försäkringar byggde på medlemskap, egna avgifter, frivilligt arbete och generella ersättningar. Mönstret hämtades från den privata försäkringsvärlden. Redan i slutet av 1800-talet infördes statsbidrag till sjukkasseverksamheten och i början av 1900-talet förstärktes statsunderstöden samtidigt som statens tillsyn skärptes. Ända in på mitten av 1920-talet var dock andelen försäkrade i befolkningen låg men antalet kassor högt. Trots flera framstötar om att införa en allmän sjukförsäkring så omorganiserades det frivilliga systemet till erkända sjukkassor år 1933. Reformen innebar en rationalisering, eftersom man i stort sett fick endast en kassa i varje kommun. För arbetslöshetsförsäkringen infördes statsbidrag först år 1935.

Även om socialförsäkringen utvidgades var dock fattigvården, bl. a. till följd av samhällsekonomiska kriser, det dominerande ekonomiska stödsystemet fram till början av 1930-talet.

I reformskedet från 1930-talet till 1960-talet lades grunden till de generella ersättningar som utgör huvuddelen av nuvarande bidragssystem. Inom pensionsförsäkringen avskaffades premiereservsystemet, där pensionen utgick

i förhållande till inbetalda avgifter, och en folkpension med garanterade grundbelopp infördes (1935). Först genom folkpensionsreformen år 1946 fick man dock generella ersättningsbelopp som gav den enskilde möjligheter till en grundförsörjning. Tilläggsstödet överfördes främst till de successivt utbyggda kommunala bostadstilläggen.

Avgörande steg i socialförsäkringens utveckling var när den frivilliga sjukförsäkringen ombildades till en allmän och obligatorisk försäkring (1955) och beslutet om allmän tilläggspension (ATP) år 1959. Införandet av den obligatoriska sjukförsäkringen föregicks av flera utredningsförslag, riksdagsbeslut och uppskov med ikraftträdandet. Båda reformerna innebar att försäkringsskyddet utvidgades till att omfatta i stort hela befolkningen.

Under denna period grundlades även det kontanta stödet till barnfamiljer genom införandet av barnbidrag, bidragsförskott, familjebostadsbidrag och studiesocialt stöd. De allmänna barnbidragen (1947), som ersatte barnavdragen inom beskattningen, tillkom bl. a. mot bakgrund av rädslan för en folkminskning och strävan att ge alla barn en minimistandard. Stödet till ensamföräldrar byggdes ut genom bidragsförskott (1937) och ersättningar inom socialförsäkringen till efterlevande barn och föräldrar. Inom familjestödet kompletterades dessa bidrag genom inkomstprövade familjebostadsbidrag riktade till barnfamiljer med lägre inkomster. Det egentliga studiesociala stödet tillkom först år 1964.

Ett betydande steg mot en samordnad försäkring togs i och med genomförandet av lagen om allmän försäkring (1963). Reformen innebar en såväl materiell som administrativ samordning av de tyngsta delarna av bidragssystemet, nämligen sjukförsäkringen, folkpensioneringen, ATP och till en del yrkesskadeförsäkringen.

Utvecklingen under dessa år ändrade delvis socialförsäkringens och bidragssystemets karaktär. Den samhälleliga gemenskapen ersatte frivilligt arbete och egna avgifter. Omfördelningstanken gavs ett nytt innehåll samtidigt som traditionella försäkringsprinciper trädde i bakgrunden. I stället kom att tillämpas något som kan kallas solidaritetsprincipen. Ersättningsrätt grundas inte längre lika tydligt på individuellt rättvisetänkande och kostnaderna fördelas på alla medborgare genom skatter och socialförsäkringsavgifter.

Under 1960- och 1970-talen har reformarbetet inom bidragssystemet fortsatt i snabb takt. De ursprungliga grenarna av socialförsäkringen har vidareutvecklats och förstärkts genom generösare villkor, kompletterande regler och höjda bidragsbelopp. Samtidigt har nya försäkringsgrenar och bidragsformer tillförts systemet. Det gäller exempelvis tandvårdsförsäkring, föräldraförsäkring, delpensionering, utvidgade bostadsbidrag osv.

Den etappvisa utbyggnaden av socialförsäkrings- och bidragssystemet visas också av tabell 2.1. I denna anges viktigare reformer under 1900-talet, såsom införandet av nya eller helt ändrade ersättningar.

Den allmänna bilden av utvecklingen är att de socialpolitiska ersättningarna inte har organiserats efter något enhetligt system. Av naturliga skäl har socialpolitiska strävanden ofta måst vägas mot tillgängliga resurser. De rådande förhållandena avseende såväl samhällsekonomi och människors materiella villkor som ideologiska strömningar när reformerna aktualiserades, har därmed präglat bidragens konstruktion. Även efter decenniers social-

Tabell 2.1 Viktigare reformer inom socialförsäkringen och bidragssystemet under 1900-talet (årtal inom parantes = ikraftträdande)

1901	Lag om ersättning för skada till följd av olycksfall i arbetet
1909	Förordning om ersättning av statsmedel i anledning av kroppsskada ådragen under militärtjänstgöring
1913	Lag om pensionsförsäkring (1914)
1916	Obligatorisk försäkring för olycksfall i arbetet (1918)
1918	Fattigvårdslag
1929	Lag om försäkring för vissa yrkessjukdomar
1931	Förordning om erkända sjukkassor (1932–1935)
1934	Förordning om erkända arbetslöshetskassor (1935)
1935	Lag om folkpensionering (1937)
1937	Bidragsförskott
1946	Ny folkpensioneringslag (1948)
	Familjebidrag till värnpliktiga
1947	Familjebostadsbidrag
	Allmänna barnbidrag (1948)
	Allmän sjukförsäkring (1955)
1952	Kommunala bostadstillägg till folkpension
1954	Lag om yrkesskadeförsäkring (1955)
1956	Socialhjälpslag (1957)
1959	Allmän tilläggspension, ATP (1960–1963)
1962	Lag om allmän försäkring (1963)
1964	Studiesocialt stöd
	Ny lag om bidragsförskott
1969	Pensionstillskott till folkpension (stegvis 1969–1981)
	Bostadstillägg till barnfamiljer
1973	Allmän tandvårdsförsäkring (1974)
	Föräldraförsäkring (1974)
	Arbetslöshetsförsäkring (1974)
	Lag om kontant arbetsmarknadsstöd (1974)
1975	Lag om delpensionsförsäkring (1976)
	Nya utbildningsbidrag (1976)
	Vuxenstudiestöd (1976)
1976	Lag om arbetsskadeförsäkring (1977)

politiskt reformarbete kan man utan vidare påstå att det historiska ursprunget fortfarande kännetecknar flertalet bidrag.

I samordningshänseende har dock reformarbetet inte minst under senare år inneburit en rad framsteg. Likartade bidrag har anpassats till varandra genom enhetligare prövningsregler och utjämnade bidragsbelopp. Nya ersättningar har i stor utsträckning utformats efter samma principer som existerande förmåner. Handläggningen av allt fler bidragsformer har sammanförts inom socialförsäkringsorganisationen.

Det differentierade (uppdelade) socialförsäkrings- och bidragssystemet har emellertid bibehållits. Det betyder att vilken form av ersättning som skall utbetalas och dess belopp beror på vilken situation ersättningsbehovet hänför sig till. Exempelvis ges sjukpenning vid sjukdom, arbetslöshetsstöd vid arbetslöshet etc. Varje försäkringsgren eller bidragsform har vidareutvecklats inom sina egna ramar utifrån de speciella omständigheter som rått för den.

Tyngdpunkten i reformarbetet har förskjutits under årens lopp, bl. a. till följd av ökade ekonomiska resurser. Från början var det mest framträdande målet att värna den enskildes ekonomiska grundtrygghet. Genom generella ersättningar ville man skapa garantier så att människor, som av olika skäl

har svårt att försörja sig, inte lider nöd. Utbyggnaden av socialförsäkringen innebar att ur detta mål utvecklades så småningom standardmålet. Det kan förenklat sägas betyda att den som förlorat sin inkomst, exempelvis på grund av sjukdom, inte skall förlora sin levnadsstandard. Under de senaste decennierna har utjämningsmålet alltmer kommit i förgrunden i den socialpolitiska debatten. Genom bl. a. riktade bidrag är syftet att omfördela ekonomiska resurser mellan olika inkomstskikt eller olika grupper i samhället.

2.3 Riksdagsbehandling av samordningsfrågor m. m.

I riksdagen har man under en längre tid diskuterat behovet av mer genomgripande förändringar av socialförsäkrings- och bidragssystemet. I det följande sammanfattas huvuddragen i denna diskussion, som utförligare redovisas i bilaga B.

År 1969 begärdes en *översyn av den allmänna försäkringen* i syfte att anpassa denna till samhällsutvecklingen. En samordning av försäkringsvillkor och förmånsrätt betonades som angelägen. Olika exempel gavs på frågor som borde ses över. Andra lagutskottet framhöll att det var sannolikt att man förr eller senare skulle tvingas göra en samordnande översyn men att tiden ännu inte var mogen.

Samma år föreslogs införande av s. k. *negativ skatt* i Sverige. Som motiv angavs bl. a. att det finns situationer som hittills inte har kunnat bemästras med socialförsäkringen. Det efterfrågades en undersökning av problem och möjligheter med negativ inkomstskatt. Bevillningsutskottet framhöll dock att taxeringen inte är något tillförlitligt bevis för den enskildes behov av stöd. Vidare sades att negativ inkomstskatt dels förutsätter en omprövning av hela socialpolitiken, dels medför betydande svårigheter. Önskemålet att garantera en minimiinkomst ansågs bättre kunna tillgodoses inom nuvarande system.

År 1970 förordades i motioner att det sociala trygghetssystemet skulle förstärkas genom någon form av *garanterad minimiinkomst*. Det socialpolitiska systemets svåröverskådliga uppbyggnad ansågs innebära risker att de som bäst behöver stöd inte får det. Ett generellt system skulle medföra administrativa förenklingar, större möjligheter till förebyggande arbete m. m. Andra lagutskottet påpekade att de olika trygghetsanordningarna är samordnade i betydande grad. Utskottet ställde sig skeptiskt till förslag om generell inkomsttrygghet och förslagen ansågs alltför diffusa för att kunna bedömas. Man förordade en fortsatt användning av selektiva och differentierade metoder.

Förslagen om negativ inkomstskatt, garanterad minimiinkomst o. d. återkom under de följande åren. De berörda utskotten fann emellertid inte anledning att ändra ståndpunkt.

En interdepartemental arbetsgrupp utvärderade år 1972 resultaten från låginkomstutredningen. Arbetsgruppen föreslog den 8 juni 1972 i en skrivelse till socialministern att det socialpolitiska bidragssystemet skulle göras till föremål för en *kartläggning*. Arbetsgruppen framhöll bl. a. att det socialpolitiska reformarbetet syftar till och även fått till följd att allt flera behovsområden kommit att täckas av socialpolitiska trygghetsanordningar

genom ett efter hand alltmer utbyggt system. Det rikt differentierade systemet av regler för olika socialpolitiska bidrag gör det emellertid i vissa avseenden svårt att överblicka systemets konsekvenser beträffande rätten till bidrag för medborgare i olika situationer. Arbetsgruppen fann det därför angläget att klarlägga om nuvarande system uppvisar brister i avseende på samordningen av olika bidragsformer.

Efter regeringens bemyndigande tillkallades en sakkunnig för att göra en sådan kartläggning. Utredningen tog namnet socialpolitiska bidragsutredningen (SBU; se vidare avsnitt 2.2.4).

I riksdagen vidareutvecklades förslagen i motionerna i olika avseenden under åren 1973 och 1974. Man efterfrågade bl. a. en *samordning av socialförsäkringarna* och ett mer heltäckande system. Därvid framfördes återigen kraven på en garanterad minimiinkomst eller en negativ inkomstskatt. Som motiv angavs också behovet av jämnare fördelning. Det påpekades att skatter och bidrag måste ses i ett sammanhang. Bland målen för en samordning nämndes exempelvis ett enklare och flexiblare stödsystem som skulle vara lättare att överblicka och administrera. Systemet borde bli enhetligare, inte minst vid bedömningen av likartade hjälpbehov.

År 1973 fann socialförsäkringsutskottet att det inte rådde delade meningar om behovet av en samordnande översyn men att den borde anstå tills socialpolitiska bidragsutredningen hade redovisat sina resultat. År 1974 hänvisade ett enhälligt socialförsäkringsutskott bl. a. till förhållandet att samtidigt som efter hand ökat välstånd medgett utbyggnad av tryggheten inom olika sektorer av det socialpolitiska fältet, behovet av en samordning av olika bidragsformer hade accentuerats allt mer. Med hänsyn till att kartläggningsarbetet inom kort skulle vara slutfört, ansåg sig utskottet kunna förorda att en parlamentariskt förankrad kommitté tillsattes med uppgift att verkställa den åsyftade utredningen. Kommitténs arbete borde enligt utskottets mening lämpligen bedrivas på grundval av det material som kom fram genom kartläggningen. I juni 1975 redovisades denna kartläggning.

Socialpolitiska samordningsutredningen tillkallades den 18 juni samma år.

Därefter har samordningsfrågor behandlats i riksdagen vid några tillfällen varvid socialförsäkringsutskottet har hänvisat till det pågående utredningsarbetet.

2.4 Modeller till allmän grundtrygghet

Förslagen om att införa en allmän ekonomisk grundtrygghet för alla medborgare har spelat en viss roll i diskussionen om samordningen inom bidragssystemet. I det följande sammanfattas förslagens bakgrund och egenskaper (se även bilaga B). Framställningen gör inte anspråk på att vara fullständig eftersom det internationellt förts en synnerligen omfattande debatt rörande dessa modeller.

Den äldsta formen av allmän minimigaranti, som i Sverige fått benämningen allmänt folkbidrag eller medborgarbidrag, prövades i praktiken redan under slutet av 1700-talet i England. Den innebar att ett garantibidrag som

var beroende av familjestorlek utbetalades till alla. Systemet fick dock negativa följder bl. a. på det sättet att det ledde till en press nedåt på lönerna. Förslagen återkom under andra världskriget med beteckningen "social dividend". Systemet skulle innebära att varje medborgare skulle få lika stort bidrag i form av garanterad minimiinkomst via skattesystemet. Bidraget skulle finansieras med en proportionell skatt på 40 % på alla inkomster. Förslaget vann inget omedelbart stöd men under 1950- och 1960-talen kom det att diskuteras av en rad forskare och ekonomer såväl utomlands som i Sverige.

Förslagen om negativ inkomstskatt (NIS) kom till bl. a. mot bakgrund av att fattigdomen var utbredd i USA under 1960-talet, trots en utbyggnad av sociala program. Det centrala i NIS är att begränsa de socialpolitiska insatserna och rationalisera hjälpen så att den fria marknaden inte påverkas. Systemet avses innebära att negativ skatt, dvs. bidrag, utges med exempelvis 50 % av skillnaden mellan faktisk taxerad inkomst och en fastställd minimiinkomst. Sedan förslagen presenterades har de utvecklats i många avseenden varvid nya motiv för lösningarna framförts exempelvis i fråga om fördelningseffekterna och sambandet med skattesystemet.

Folkbidrag och negativ inkomstskatt har ofta betraktats som två skilda modeller men de har i stort sett samma syfte, nämligen att åstadkomma en generell minimigaranti för alla medborgare. I själva verket kan man visa att dessa konstruktioner på många sätt är likvärdiga vad gäller utfallet för den enskilde. Det är närmast de tekniska lösningarna som varierar. Följande tre huvudpunkter är gemensamma för olika modeller till allmän ekonomisk grundtrygghet.

- Garanterad minimiinkomst som varieras efter familjetyp etc.
- Skatt i procent av övriga inkomster.
- Utjämningsnivå som anger den punkt där erhållet bidrag är lika med skatteavdraget på övriga inkomster.

"Social dividend" eller folkbidrag kännetecknas av att tyngdpunkten läggs på den garanterade minimiinkomsten och skatteprocenten. I svenska modeller har minimiinkomsten föreslagits bli en viss procent av basbeloppet medan skatten på inkomster därutöver skulle vara t. ex. 40 % proportionellt. Genom att utmönstra barnbidrag, grundförmåner inom socialförsäkringen etc. och förändra nuvarande skattesystem har man räknat med att tilläggskostnaderna kan komma att röra sig om några 10-tal miljarder kr per år jämfört med nuvarande kostnadsnivå.

I negativ inkomstskatt betonas främst utjämningsnivån och skatteprocenten som sedan får bestämma minimiinkomsten. Om en persons inkomst är högre än utjämningsnivån betalar han skatt precis som nu. Om däremot inkomsten understiger denna nivå, erhåller personen ett bidrag via skatten som är proportionellt till skillnaden mellan den egna inkomsten och garantinivån. Finns det inga egna inkomster erhåller han ett skattebidrag som motsvarar garantinivån. När det gäller den konkreta utformningen är variationerna stora. I vissa modeller ger skattebidraget 100 % av skillnaden mellan den egna inkomsten och garantinivån. De vanligaste modellerna går dock ut på ett skattebidrag motsvarande ca 50 % av skillnaden mellan egen inkomst och garantinivån. Skattebidraget skall prövas automatiskt och utbetalas av skattemyndigheten.

Bland fördelarna med dessa modeller har följande nämnts. En generell minimigaranti anses vara en effektiv åtgärd mot fattigdomen samtidigt som de nuvarande bidragsanordningarna kan rationaliseras. Alla får en minimistandard oavsett orsaken till den låga inkomsten, vilket medger enkla regler och en smidigare administration. Den enskildes värde oberoende av prestationsförmåga markeras. Genom ett samverkande bidrags- och skattesystem som innehåller ökad automatik minskas risken att människor går miste om förmåner som de kan ha rätt till. Inkomsterna kan utjämnas samtidigt som systemen enkelt kan användas i den ekonomiska stabiliseringspolitiken.

Den svårighet med förslagen som framför allt diskuterats är effekten på arbetsviljan. Frågan har gällt om människor kommer att känna sig ha en minskad anledning att arbeta, eller att öka sina arbetsinsatser, om de har en garanterad grundtrygghet. Ett anonymt kontantstöd skulle dessutom kunna dölja andra sociala stödbehov bland bidragsmottagarna. Andra områden, t. ex. näringspolitik och rehabilitering, skulle kunna passiveras. Vidare har man befarat att dessa system kan påverka lönesättningen och ge en ogynnsam effekt på samhällsekonomin. En viktig punkt har också varit om förslagen kan genomföras praktiskt. Man har således hävdat att nuvarande skattesystem och inkomstmått inte kan tjäna som underlag för dessa generella system.

Tämligen långtgående regeringsförslag till system med generell minimigaranti liknande negativ inkomstskatt har utarbetats i både USA och Storbritannien. I USA kallades reformen "Family Assistance Plan" och den skulle innebära statliga bidrag till alla barnfamiljer med inkomster under en viss gräns. Bidragen skulle vara förenade med villkoret att bidragsmottagaren arbetade eller stod till arbetsmarknadens förfogande och de skulle kompletteras med en utbyggd barnomsorg. Systemet skulle administreras av socialförsäkringsorganisationen. Förslaget antogs av representanthuset år 1970 men föll i senaten år 1971.

I Storbritannien lades år 1972 fram ett förslag till "Tax-Credit" som skulle omfatta 90 % av befolkningen. Systemet skulle ge ett skattebidrag vars storlek var beroende av inkomst och familjestorlek. Reformen beräknades kosta 15 miljarder kr i dåvarande penningvärde. Förslaget genomfördes aldrig.

Ett försök med negativ inkomstskatt genomfördes åren 1968–72 i fyra städer i New Jersey, USA. Mer än 1 300 tvåförsörjarhushåll med låga inkomster erhöll via posten ett av åtta alternativa skattebidrag. Som inkomstmått användes en form av disponibel inkomst, närmare bestämt medelvärdet för tre månader.

Den viktigaste erfarenheten av försöken var att arbetsutbudet minskade endast i begränsad omfattning, i genomsnitt med 5–6 %, främst bland den vita befolkningen. Familjer med NIS gjorde större investeringar i bostaden och intresset för utbildning och bättre jobb ökade i vissa grupper.

Utvärderingen berörde knappast i vad mån NIS hade tillgodosett väsentliga hjälpbehov eller om det hade förenklat stödsystemet. Även om många framförde tvivel på resultatens tillförlitlighet, ansåg andra att försöket visat att tekniska och administrativa problem med NIS kan lösas.

I en rapport från OECD år 1974 har man också behandlat förslagen till

negativ inkomstskatt. Där sammanfattas främst olika mål, egenskaper och problem med dessa system. Bland slutsatserna kan nämnas att NIS anses passa bättre för vissa länder och sämre för andra, bl. a. beroende på hur administrationen och beskattningen är utformad. Vidare påpekar man att fattigdomen medför många problem som knappast löses med NIS. Slutligen framhålls att det innebär väldiga problem att skapa ett allmänt stöd för de ändringar i den statliga beskattningen som fordras om NIS skall ge en godtagbar försörjning.

2.5 Socialpolitiska bidragsutredningens bedömning av helhetslösningar

Som nämnts skall vår översyn enligt direktiven grundas på det material som redovisas i socialpolitiska bidragsutredningens (SBU) rapport. Tidigare har vi sammanfattat SBU:s slutsatser i rapportens avslutande kapitel 9. I det följande skall kort redovisas SBU:s bedömning av olika förslag till generell minimigaranti.

Beträffande ett *allmänt folkbidrag*, som skall utges i princip till alla individer oberoende av inkomst- och förmögenhetsförhållanden, gjorde SBU vissa överslag i fråga om behovet av ekonomiska resurser. Man utgick då ifrån att bidragsnivån borde vara så hög att den svarar mot grundläggande försörjningskostnader. Ett folkbidrag skulle med dåvarande basbelopp totalt kosta i storleksordningen 70 miljarder kr per år. Man beräknade också kostnader för andra socialpolitiska anordningar som folkbidraget skulle ersätta. Mot bakgrund av kalkylerna ansåg SBU att ett folkbidrag skulle ta i anspråk så stora resurser att det var uppenbart att andra kostnadskrävande reformer skulle få skjutas åt sidan. Från finansiella utgångspunkter bedömde SBU modellen inte vara realistisk. Man pekade också på svårigheten att genom beskattningen undvika betydande inkomstförstärkningar till personer i goda ekonomiska omständigheter.

Inkomstgarantikonto, ett konto som den enskilde efter eget val kan använda vid studier, sjukdom, arbetslöshet, giftermål, ålderdom m. m., innebar enligt SBU flera komplikationer. Kontot skulle ge utrymme för överkompensation till betydande medborgargrupper samtidigt som andra inte skulle erhålla en tillräcklig ekonomisk trygghet. Kontosystemet måste ändå kompletteras av traditionella stödanordningar. Därför ansåg SBU inte detta vara något socialpolitiskt alternativ till nuvarande system.

För modellen *negativ inkomstskatt* beräknade SBU, på grundval av statistik över hushållsinkomster, kostnader för olika konstruktioner. Totalkostnaden, som baserades på då gällande basbelopp, varierade mellan 5 och 25 miljarder kr. SBU ansåg därför att, om systemet skall vara allmänt och ge en tillräcklig försörjningsnivå, det skulle bli synnerligen resurskrävande. Man pekade vidare på svårigheten att anpassa bidraget efter mottagarens aktuella ekonomiska behovssituation. Exempelvis ger den taxerade inkomsten ett bristfälligt mått på en persons ekonomiska resurser och behov. Det framhölls som positivt att medborgarna garanteras sin försörjning oberoende av sina insatser i arbetslivet. Å andra sidan framhöll SBU att NIS inte skulle vara en lösning på samhällsproblem i form av låga inkomster, arbetslöshet m. m.

I stället skulle systemet kunna bli uttryck för en passiv politik, som kunde komma att ta resurser från aktiva samhällsinsatser i fråga om sysselsättning, bostäder, vård m. m. Även om nivåerna i NIS lades högt skulle det bli nödvändigt att behålla vissa övriga delar av det socialpolitiska bidragssystemet. Mot bl. a. denna bakgrund ansåg man inte en sådan modell vara ett realistiskt alternativ till nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem utan förordade en vidareutveckling av det nuvarande systemet.

2.6 Huvuddrag i debatten om bidragssystemets samordning

I den allmänna debatten om socialförsäkrings- och bidragssystemet har samordningsfrågor alltmer kommit i förgrunden under senare år. I det följande sammanfattas några huvuddrag i denna diskussion.

Kritiken mot den bristande samordningen inom bidragssystemet går framför allt ut på att systemet blivit för komplicerat. Nuvarande system anses svårt eller omöjligt att överblicka för den enskilde. Detta kan få till följd att vissa, som i och för sig är berättigade, inte erhåller det stöd de har rätt till. Även på lokal och central administrativ nivå saknas i viss utsträckning en överblick, vilket kan leda till en bristande samordning i avseende på myndigheternas ansvarsområden. Gränsdragningsproblem kan uppstå i fråga om hur skilda stödbehov skall tillgodoses. Det finns risk för dubbelarbete för såväl myndigheter som medborgare. Det kan bli olikheter i det stöd som utges beroende på skilda regelsystem och administrativ praxis, trots att försörjningsbehovet är tämligen likartat. Vidare minskas utrymmet för samarbete kring vård och service. Kritiken utmynnar ofta i krav på tillämpning av helhetsprincipen. Med denna menas att olika stödbehov skall ses i ett sammanhang och tillgodoses oberoende av vad som föranlett behovet.

När det gäller den allmänna inriktningen av samordningen inom bidragssystemet framförs ofta den åsikten att systemet bör bli mer heltäckande genom exempelvis en vidgning av ramen för socialförsäkringen. Socialförsäkringen borde inriktas på generella åtgärder som att öka tryggheten för dem som inte klarar försörjningen, samtidigt som socialhjälpsbehoven reduceras. Behovet av ökad anpassning till samhällsutvecklingen och större flexibilitet understyrks. Inte sällan påpekas också det önskvärda med en klarare uttalad målsättning för det fortsatta reformarbetet. Även om man också framöver måste arbeta med begränsade reformer, bör de inte endast vara lappningar i den nuvarande strukturen utan steg mot ett preciserat mål för samordning.

I debatten berörs ofta förhållandet mellan förvärvsarbete och rätten till bidrag. I regel hävdas den synen att rätten till socialpolitiskt stöd bör bero av möjligheterna att arbeta. Bidragen bör vara så konstruerade att de inte motverkar intresset för ökade arbetsinsatser. Rätten till bidrag bör också närmare knytas till förebyggande insatser för att aktivt motverka en utslagning från arbetsmarknaden. Bidragen bör medverka till rehabiliterande åtgärder för att medge en återgång till förvärvsarbete. Likaså understryks vikten av att de handikappade får del av stödåtgärder som för dem in i

arbetslivet hellre än ett passiverande försörjningsstöd. Å andra sidan måste särskild hänsyn tas till de människor som inte har kunnat kvalificera sig för ersättningsrätt genom produktiva insatser.

En återkommande fråga är också sambandet mellan bidrag och skatter. Ibland gör man exempelvis gällande att bidrags- och skattesystemens samlade utjämningseffekter inte är de åsyftade eller är otillräckligt kända. Det kan gälla exempelvis de samlade effekterna för olika hushållstyper eller systemens marginaleffekter vid en inkomstökning.

Kritiken leder ofta fram till krav på att samordningen också måste innebära en sammanjämkning av bidrags- och skattesystemens egenskaper. Framför allt berörs då sambanden mellan de inkomstprövade bidragen och beskattningen. Bland kraven kan nämnas ett tak för marginaleffekten och ett minskat skatteuttag i stället för bidrag. Ett förenklat bidragssystem skulle enligt dessa diskussioner föra med sig förändringar även på skattesidan.

Vidare diskuteras ibland förhållandet mellan författningsreglerade och kollektivavtalsreglerade ersättningar på det socialpolitiska området. Påpekanden görs bl. a. om svårigheten att överskåda de avtalsreglerade ersättningarna och om behovet av samordning av avtalsreglerade och författningsreglerade ersättningar. I något fall framförs den åsikten att avtalsreglerade förmåner borde göras generella och inordnas samhällets socialpolitiska system, såväl lagtekniskt som administrativt.

När det gäller diskussionen om inriktningen av samordningen finns det åtskilliga reformförslag från politiska partier, arbetsmarknadsorganisationer och andra intresseorganisationer. Bland dessa förslag kan två huvudlinjer urskiljas. I den ena utgår man ifrån hur olika grundbidrag, som utges oberoende av inkomst, är konstruerade i nuvarande system och anger som mål en utbyggnad av grundtryggheten. Avsikten är då att ersätta nuvarande grundförmåner inom socialförsäkringen och bidragssystemet med ett heltäckande grundtrygghetssystem som skall träda in när man inte själv klarar sin försörjning. För bidragen till barns försörjning innebär det att stödet skall höjas och stödformerna smältas samman. För vuxna skall grundersättning beviljas personer som inte kan arbeta på grund av sjukdom, arbetslöshet, studier, värnplikt o. d. Därutöver skall finnas kompletterande bostadsstöd, merkostnadsersättningar och ersättningar för inkomstförlust.

I mer långtgående förslag utgår man i vid mening från en kritik av skattesystemet, låginkomstproblemen och fördelningspolitiska strävanden och förordar en allmän och generell minimigaranti (se 2.4).

Den andra linjen går ut på att sammanföra de ersättningar inom främst socialförsäkringen som baseras på bortfall av förvärvsinkomst. I en samlad försäkring skulle ersättning utges enligt enhetliga villkor och ge samordnat skydd mot inkomstförlust vid ofrivillig bortovaro från arbetet. Ersättningarna skulle då beräknas enligt samma principer oavsett vad som föranlett inkomstbortfallet. Dock bör viss skillnad enligt förslagen göras mellan tillfälliga och varaktiga arbetsuppehåll.

2.7 Aktuellt utrednings- och reformarbete

I det följande ges en koncentrerad framställning av den pågående utrednings- och reformverksamheten inom bidragssystemet.

Socialutredningen lade i sitt slutbetänkande (SOU 1977:40) fram förslag om ett socialförsäkringstillägg som syftade till att bygga ut den nuvarande grundtryggheten och samtidigt avlasta socialhjälpen. Förslaget bearbetas f. n. av en särskild arbetsgrupp inom socialdepartementet.

Pensionskommittén har bl. a. svarat för förslag till nu gällande regler om sänkt pensionsålder och rörlig pensionsålder. I det senaste betänkandet (SOU 1977:46) behandlades vissa pensionsfrågor, av vilka vissa redan lett till lagstiftning. F. n. överväger kommittén bl. a. efterlevandepensioneringens framtida utformning.

Familjestödsutredningen slutförde med betänkandet Föräldraförsäkring (SOU 1978:39) sitt uppdrag när det gäller föräldraförsäkringen. Betänkandet innehöll förslag angående bl. a. föräldrapenning under havandeskap, höjda åldersgränser för föräldrapenning vid tillfällig vård av barn m. m. Nya regler genomförs fr. o. m. den 1 januari 1980.

1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring (ALF-utredningen) framlade ett betänkande år 1978 (SOU 1978:45). Det innehöll förslag angående utformning och administration av en allmän arbetslöshetsförsäkring. Därmed slutfördes uppdraget.

Studiestödsutredningen har presenterat alternativa utvecklingslinjer inom studiestödet (SOU 1977:31). Genom tilläggsdirektiv (Dir 1978:82) har utredningen fått i uppdrag att framlägga konkreta förslag till förändringar av det studiesociala stödet.

Utredningen om ADB inom den allmänna försäkringen m. m. (ALLFA) har i uppdrag att pröva bl. a. möjligheterna att sprida datordriften inom försäkringen, granska uppgifterna för framtida ADB-system och utarbeta förslag angående säkerhet och service. Utredningen behandlar i en rapport (Ds S 1979:4) det kortsiktiga ADB-behovet och inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet.

Ensamförälderkommittén tillkallades år 1977 med uppdrag att klarlägga behovet av stödåtgärder för ensamföräldrar, studera nuvarande utformning och avgränsning samt kartlägga barnens levnadsförhållanden. Samma år tillkallades omsorgskommittén för att utreda vissa frågor om omsorgerna för psykiskt utvecklingsstörda, psykotiska barn och flerhandikappade. Kommittén berör också det ekonomiska stödet till familjer med handikappade barn och de utvecklingsstördas förtidspensionering.

1978 års tandvårdsutredning har i uppgift att se över olika frågor inom tandvårdsförsäkringen, exempelvis ersättningsreglernas utformning.

Sjukpenningkommittén tillkallades år 1978 med uppdrag att se över sjukpenningsförsäkringen i olika avseenden. Det gäller exempelvis möjligheterna till sjuklönesystem för kortare sjukfall, sjukpenningen för korttids- och deltidsanställda etc.

En ny utredning har tillsatts för att se över administrationen av och reglerna för bostadsbidragen. Vidare är nya utredningar aktuella bl. a. beträffande ersättning för vård av anhörig, stödet till stora barnfamiljer, folkpensionärernas ekonomiska situation och ersättning för sjukresor.

3 Bidragssystemets nuvarande uppbyggnad

3.1 Inledning

Samordningsuppdraget avser hela det socialpolitiska bidragssystemet, dvs. förutom socialförsäkringsområdet också andra kontanta bidrag med social inriktning. I systemet inryms framför allt sjukförsäkringen, den allmänna pensioneringen med tillhörande förmåner, arbetsskadeförsäkringen, stödet vid arbetslöshet och därtill knutna bidrag, familjestödet, det studiesociala stödet och värnpliktsförmånerna. Det socialpolitiska bidragssystemet och samordningsuppgiften är så omfattande att vår redogörelse för systemets uppbyggnad i föreliggande kapitel av naturliga skäl måste bli tämligen översiktlig. En utförligare redovisning finns i bilaga A.

Utöver en kort beskrivning av den författningsmässiga och administrativa uppbyggnaden innehåller kapitlet en sammanfattning av vår genomgång av bidragens systematik och inriktning. Avslutningsvis ges vissa ekonomiska uppgifter om det nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystemet.

3.2 Avgränsning

Begreppet "det socialpolitiska bidragssystemet" kan sägas vara en ganska ny konstruktion. Innehållet har inte närmare preciserats. Både allmänspråkligt och sakligt är termen diffus.

Det socialpolitiska ekonomiska stödet beskrivs vanligen i de gängse begreppen socialförsäkring och tillhörande stödformer samt socialhjälp. Ersättningsformer vid sidan av dessa behandlas mera sällan i socialpolitiska sammanhang. Behovet av ett samlat grepp på bidragsområdet aktualiserades i början av 1970-talet. Bakgrunden var bl. a. att socialförsäkringens utbyggnad och framväxten av nya bidragsformer gjorde det i vissa avseenden svårt att överblicka rätten till bidrag i olika situationer. En första övergripande kartläggning och beskrivning, omfattande samtliga bidrag och ersättningar till den enskilde, genomfördes av socialpolitiska bidragsutredningen.

Vid en avgränsning av bidragssystemet måste man beakta att de kontanta ersättningarna ingår som en del av samhällets totala socialpolitiska insatser i form av socialvård, bostadspolitik, hälso- och sjukvårdspolitik osv. Å andra sidan kan samordningsfrågor beträffande bidragen undersökas närmare endast om bidragen betraktas som delar av ett komplext system.

Vi har funnit det ändamålsenligt att avgränsa bidragssystemet till att gälla de författningsreglerade kontanta ersättningar med socialpolitisk inriktning, som helt eller delvis finansieras med statliga medel. Det gäller bidrag som samhället via offentliga eller motsvarande organ överför till den enskilde och som denne fritt kan disponera över.

Utanför det på så sätt definierade bidragssystemet kommer då att ligga kontanta förmåner för vilka kommunala organ är huvudmän. Det gäller exempelvis socialhjälp, hemsjukvårdsbidrag m. m. Vidare faller utanför olika system för avgiftsreduktion, exempelvis sjukvårdsförmåner. Att dessa förmånsslag lämnas utanför i denna redovisning innebär inte att samordningsfrågorna här skulle vara mindre betydelsefulla. Avgränsningen har främst arbetstekniska motiv. Kommunala bidrag och olika system för avgiftsreduktion innehåller flera särpräglade samordningsfrågor som gör dessa förmåner lämpade för en speciell översyn.

Vid sidan om stödformer inom det socialpolitiska trygghetssystemet finns det också inom beskattningen vissa regler med sociala inslag. Dessa skattevillkor behandlas i kapitel 12.

Den gjorda avgränsningen märks framför allt i våra överväganden medan den i mindre grad präglar redovisningen av bakgrunden m. m.

3.3 Lagteknisk uppbyggnad

Bidragssystemets differentiering och bidragens historiska ursprung återspeglas kanske tydligast i den lagtekniska uppbyggnaden. Bidragslagstiftningen är i flera avseenden splittrad och den författningsmässiga formen varierar. Systemet är författningsmässigt ordnat i ett 70-tal större och mindre lagar och förordningar som direkt berör utgivandet av ersättning. Inräknas också de kompletteringar som utfärdas av ansvariga myndigheter blir antalet författningar betydligt högre.

Av de olika grenarna av socialförsäkringen är fem samlade i lagen om allmän försäkring (AFL), nämligen sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, folkpensioneringen och ATP samt den frivilliga sjuk- och pensionsförsäkringen. I sjukförsäkringen ingår sjukvårdsförmåner och sjukpenningförsäkring. Folkpensioneringen och ATP innehåller var för sig ålderspension, förtidspension och familjepension. Övriga förmåner inom AFL är handikappersättning, vårdbidrag och barntillägg.

I fråga om vissa förmåner hänvisar AFL till anslutande lagar. Det gäller hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg (KBT) och pensionstillskott.

Övriga grenar av socialförsäkringen regleras i fristående lagar, nämligen arbetsskadeförsäkringen, delpensioneringen, arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Till försäkringslagarna finns knutna en rad specialförfattningar som närmare reglerar vissa bidrag eller vissa frågor.

Utanför socialförsäkringen i traditionell mening finns det ett antal bidragsformer som regleras i särskilda lagar och förordningar. Det studiesociala stödet, som består av studiehjälp, studiemedel och vuxenstudiestöd, behandlas i studiestödslagen och studiestödsförordningen. Stödet under ar-

betsmarknadsutbildning har inordnats i arbetsmarknadskungörelsen. Ersättningen under värnpliktstjänstgöring o. d. regleras dels i familjebidragslagen, dels i värnpliktsförmånsförordningen. Bostadsbidragen till barnfamiljer bestäms av två förordningar om statligt och statskommunalt bostadsbidrag. Socialhjälpen regleras i socialhjälpslagen. Särskilda lagar finns också om allmänna barnbidrag och bidragsförskott.

Vissa förmåner under kommunalt huvudmannaskap saknar en författningsreglering, däribland hemsjukvårdsbidrag och kommunalt bostadsbidrag till handikappade.

3.4 Bidrag vid olika behovssituationer

Som redovisats i kapitel 1 skall vi undersöka samordningsmöjligheter inom ramen för befintliga bidragsformer och deras inriktning. Av störst betydelse för inriktningen är bidragens grundvillkor, enligt vilka ersättningsrätten prövas. Utformningen av dessa villkor visar hur bidragen differentieras med hänsyn till olika behovssituationer.

I det följande ges en systematisk sammanställning av de viktigaste grundvillkoren inom nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem. Redovisningen är av naturliga skäl synnerligen summarisk. Med uppdelningen vill vi visa dels att differentieringen innebär att i en viss behovssituation kan stöd utges från flera bidragsformer med olika syften, dels vilka huvudsakliga förutsättningar för samordning som det finns med hänsyn till bidragens inriktning.

Sjukdom och handikapp

Vid kortvarig sjukdom som medför en nedsatt arbetsförmåga med minst hälften ersätts största delen av inkomstbortfallet med sjukpenning. Är arbetsförmågan varaktigt nedsatt med minst hälften kan förtidspension beviljas. Om nedsättningen inte är varaktig men kan antas bestå för avsevärd tid så kan sjukbidrag utges. Förtidspension och sjukbidrag kan utges dels från folkpensioneringen, dels från ATP. Personer som saknar eller har låg ATP erhåller dessutom pensionstillskott. Ersättning för vårdkostnader vid sjukdom – för läkarvård, sjukvård, läkemedel o. d. – utbetalas vanligen direkt till vårdgivaren medan den försäkrade betalar en låg enhetlig avgift eller erhåller kostnadsfri vård och behandling.

Om nedsättningen av arbetsförmågan orsakas av en arbetsskada utges sjukpenning och ersättning för vård- och läkemedelskostnader från sjukförsäkringen under samordningstiden om 90 dagar, därefter sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen med full kompensation för inkomstbortfallet. Blir nedsättningen av arbetsförmågan långvarig kan livränta beviljas för inkomstförlusten. Efter samordningstiden ersätts nödvändiga kostnader för läkarvård, läkemedel, behandling o. d. av arbetsskadeförsäkringen.

Om någon före 65 års ålder fått sin funktionsförmåga nedsatt så att han behöver hjälp för sin dagliga livsföring eller för att kunna förvärvsarbeta kan handikappersättning utges. Detsamma gäller om han i övrigt får be-

tydande merutgifter. Om ett barn under 16 år på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning etc. behöver särskild tillsyn och vård kan vårdbidrag beviljas.

Under rehabilitering i form av arbetsmarknadsutbildning etc. utges utbildningsbidrag.

Barns försörjning och vård

Vid ett barns födelse beviljas föräldrapenning under högst 180 dagar. Den kan också utges under sista tiden av havandeskapet. Föräldrapenning för tillfällig vård av barn under 10 år utges i samband med sjukdom hos barnet eller dess ordinarie vårdare, vid besök i barnhälsovård eller barnomsorg samt till fader vid barns födelse. Särskild föräldrapenning utges för vård av barn under 8 år under högst 90 dagar.

Nya regler inom föräldraförsäkringen träder i kraft den 1 januari 1980. De innebär bl. a. att gravida kvinnor med tungt arbete kan få rätt till havandeskapspenning i graviditetens slutskede, att åldersgränsen för föräldrapenning vid tillfällig vård av barn höjs till 12 år samtidigt som ersättningstiden förlängs till högst 60 dagar per barn och år.

Allmänna barnbidrag utges till barns uppehälle och fostran. Om ingen av föräldrarna eller bara en av dem har vårdnaden om ett barn kan bidragsförskott beviljas. Även om föräldrarna har gemensam vårdnad, men barnet varaktigt bor tillsammans med endast en av dem, lämnas bidragsförskott i förhållande till den andra föräldern. Om en eller båda föräldrarna har avlidit kan utges barnpension från folkpensioneringen och ATP. Har förälder avlidit till följd av en arbetsskada utges livränta från arbetsskadeförsäkringen. Barntillägg från folkpensioneringen utges för varje barn under 16 år till förälder som uppbär ålders- eller förtidspension.

Familjepenning utges för värnpliktigs barn under 18 år.

Ålderdom

Rätt till ålderspension inträder normalt vid 65 år. Ålderspensionen kan tas ut i förtid från 60 år och skjutas upp till 70 år. Ålderspension kan utges dels från folkpensioneringen, dels från ATP. Även här kan, såsom vid förtidspension, pensionstillskott utges. Hustrutillägg tillkommer enligt huvudregeln hustru i åldern 60–65 år om maken uppbär ålders- eller förtidspension och makarna har varit gifta i minst fem år. Delpension kan beviljas anställda i åldern 60–65 år som minskat sitt arbete med i genomsnitt minst fem timmar per vecka och som därefter har deltidsarbete med minst 17 timmar per vecka. Från och med den 1 januari 1980 införs rätt till delpension även för egenföretagare.

Efterlevande vuxna

Rätt till änkepension från folkpensioneringen tillkommer änka om hon har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn under sexton år, som vid makens död stadigvarande vistades i makarnas hem eller hos änkan.

I annat fall fordras för pension att änkan vid makens död har fyllt 36 år och varit gift med honom i minst fem år. Änkepension kan utges från ATP om äktenskapet har varat i minst fem år och ingåtts innan den försäkrade fyllt 60 år eller om den försäkrade efterlämnar barn. Om ATP är låg kan pensionstillskott utges. Om den försäkrade avlidit till följd av en arbetsskada har änkan under i stort sett samma förutsättningar som inom folkpensioneringen rätt till livränta från arbetsskadeförsäkringen. Även förälder till en avliden försäkrad som kommer att sakna behövligt underhåll kan beviljas en livränta från denna försäkring.

Arbetslöshet

Medlemskap i en arbetslöshetskassa under minst 12 månader och förvärvsarbete under minst 5 av 12 månader kan ge rätt till ersättning vid arbetslöshet. Som allmänna villkor gäller att den försäkrade är arbetsför, oförhindrad att arbeta, beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen och inte kan erhålla ett lämpligt arbete.

Den som inte är arbetslöshetsförsäkrad eller ej uppfyllt medlemsvillkoret eller som har uppnått viss ålder och tömt ut försäkringens ersättningsperiod kan ha rätt till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). För KAS gäller dels samma arbetsvillkor och allmänna villkor som för arbetslöshetsförsäkringen, dels särskilda arbetsvillkor bl. a. för den som vårdat åldring eller handikappad eller genomgått arbetsmarknadsutbildning.

En arbetslös som har fyllt 60 år och har tömt ut möjligheterna till ersättning från arbetslöshetskassa eller KAS kan vidare ha rätt till förtidspension.

Den som erhåller arbetsmarknadsutbildning på grund av arbetslöshet eller risk för arbetslöshet erhåller utbildningsbidrag. Utbildningsbidrag lämnas i form av dagpenning, stimulansbidrag och särskilt bidrag för kursavgifter, resor m. m.

Studier

Förlängt barnbidrag kan beviljas för barn som fyllt 16 år och som går kvar i grundskolan. Studiebidrag utges till studerande i gymnasial utbildning o. d. som fyllt högst 19 år under det kalenderår då läsåret börjar. Inkomstprövat tillägg utges till studerande mellan 17 och 19 år i gymnasial utbildning. Behovsprövat tillägg kan beviljas för samma kategori studerande mellan 16 och 19 år.

Från och med den 1 juli 1979 infördes utvidgade möjligheter för 18–19-åringar i gymnasial utbildning att få uppbära återbetalningspliktiga studiemedel.

Vid eftergymnasial utbildning kan återbetalningspliktiga studiemedel beviljas. Därtill kan utges icke återbetalningspliktigt studiebidrag. Den som genomgår forskarutbildning kan erhålla utbildningsbidrag för doktorander.

Vuxna som studerar kan erhålla vuxenstudiestöd. För studier på en nivå motsvarande grundskolans högstadium , gymnasieskolan och högskolan kan särskilt vuxenstudiestöd beviljas. För vuxna som deltar i studiecirklar resp. korta ämneskurser vid folkhögskola finns tim- och dagstudiestöd.

Värnplikt o. d.

Vid värnpliktstjänstgöring och motsvarande erhåller den tjänstepliktige förmåner av olika slag, exempelvis dagpenning, dagersättning, premier och utryckningsbidrag. Till den tjänstepliktiges barn, maka och därmed jämställd kan utges familjepenning.

Bostadskostnader etc.

Statligt bostadsbidrag till barnfamiljer kan beviljas för varje barn under 17 år efter prövning mot familjens statligt taxerade inkomst. Statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. beräknas med hänsyn till antalet barn, bostadskostnaderna och de taxerade inkomsterna. Bidraget kan också beviljas ensamstående och makar utan barn. Statskommunalt bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl. kan tillkomma pensionärer utan barn, dvs. ogifta personer som uppbär folkpension eller makar där någon av dem åtnjuter pension. Kommunalt bostadstillägg till folkpension utges till den som åtnjuter folkpension i form av ålders-, förtids- eller änkepension eller har hustrutillägg. Bostadstilläggets storlek bestäms av bostadskostnaderna och pensionärens inkomster. Vid värnpliktstjänstgöring och motsvarande kan bidrag beviljas för kostnader för den tjänstepliktiges bostad.

3.5 Bidragens konstruktion

Utöver de i föregående avsnitt kort återgivna grundvillkoren bestäms bidragens inriktning till väsentliga delar av den konstruktion som används. Olika konstruktioner för att fastställa ersättningsbeloppet beror bl. a. av bidragets syfte i förhållande till den enskildes försörjningssituation.

En genomgång av de socialpolitiska bidragskonstruktionerna kan göras på olika sätt. En indelningsgrund är att utgå från ersättningarnas generella eller selektiva karaktär. Då tar man hänsyn till både mängden villkor och deras innehåll. De villkor som har störst betydelse när det gäller utformningen är de som preciserar anknytningen till bidragstagarens inkomst. Vi har valt en sådan indelning eftersom den på ett enkelt sätt klargör stödformernas olika syften.

Grundbidrag

Med grundbidrag avses här de olika ersättningar och bidrag i nuvarande stödsystem som utges i huvudsak oberoende av bidragstagarens inkomstförhållanden och som avser att helt eller delvis täcka försörjningen.

Grundbidragen kan delas in i olika undergrupper. I en första grupp är det fråga om försörjningsstöd på enhetlig nivå till personer som normalt inte förvärvsarbetar eller också har låg inkomst. Stödet utges i de behovssituationer där, i motsvarande fall, de förvärvsarbetande erhåller en inkomstrelaterad ersättning. Oftast utgörs stödet av *en garantinivå* inom eller anknuten till den inkomstrelaterade ersättningen.

Följande garantibidrag finns i det nuvarande systemet:

- Kontant arbetsmarknadsstöd
- Hemmamakesjukpenning
- Lägsta arbetsskadesjukpenning och arbetsskadelivränta
- Garantinivå för föräldrapenning
- Garantinivåer för utbildningsbidrag (även vissa vuxenstudiestöd)
- Lägsta dagpenning vid repetitionsutbildning m. m.
- Ålderspension i form av folkpension jämte pensionstillskott
- Förtidspension i form av folkpension jämte pensionstillskott.

En andra undergrupp består av de stöd på schablonnivå som tillkommer barn och änkor när underhållet från en försörjare uteblir. Det gemensamma för dessa stöd är att de härleds från en annan persons underhållsskyldighet:

- Änkepension i form av folkpension jämte pensionstillskott
- Barnpension i form av folkpension
- Motsvarande arbetsskadelivräntor på lägsta nivå
- Bidragsförskott

En tredje undergrupp består av *kompletterande ersättningar* på schablonnivå som utges t. ex. till dem som är handikappade eller har barn. Som exempel kan nämnas handikappersättning, barnbidrag, studiebidrag och olika barntillägg.

Grundbidragen är av ganska skiftande karaktär. Det man närmast avser med grundbidrag torde vara de bidrag som skall svara för de grundläggande levnadskostnaderna. Utmärkande för dessa är att stöden utges även om bidragstagaren inte kommit in i arbetslivet. Det finns inget gemensamt grundbidrag utan olika bidrag beviljas i vissa fastställda behovssituationer vid ett visst arbetshinder.

Grundbidragen kan sägas vara mer eller mindre renodlade på så sätt att deras funktion måste ses i samband med övriga bidrag och olika grundbidrag kan utges samtidigt i en viss situation. I vissa fall är grundbidragen kompletterade med tillägg som beror av inkomsten.

Syftet med grundbidragen har oftast angetts i vaga ordalag som att ge skälig levnadsstandard, bereda grundläggande försörjningsstöd eller tillförsäkra ekonomisk grundtrygghet.

Nivåerna för grundbidragen är inte enhetliga. Skillnaderna är till stor del betingade av bidragens olika syften. Även garantibeloppen som är anknutna till inkomstrelaterade ersättningar varierar, vilket torde bero på att bidragen riktar in sig på grupper som genomsnittligt har olika behov. En viss samordning mellan nivåerna finns dock för vissa grupper av bidrag.

Grundbidrag som har formen av garantibelopp är i princip skattepliktiga även om beloppen ofta är så låga att någon skatt i praktiken inte behöver erläggas. Andra grundbidrag räknas i regel inte som skattepliktig inkomst. Vissa grundbidrag värdesäkras genom anknytning till basbeloppet. Andra uppräknas genom särskilda beslut av statsmakterna.

Inkomstrelaterade ersättningar

Med inkomstrelaterade ersättningar avses de kontantstöd som ersätter en bortfallen arbetsinkomst och som i princip utges med högre belopp vid ökande inkomster. Det kan sägas finnas följande tio huvudformer av sådana ersättningar i nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem, varav flertalet kommer i fråga vid ett tillfälligt inkomstbortfall.

- ☐ Sjukpenning
- ☐ Föräldrapenning
- ☐ Sjukpenning, arbetsskada
- ☐ Dagpenning vid repetitionsutbildning o. d.
- ☐ Dagpenning vid arbetslöshet
- ☐ Utbildningsbidrag
- ☐ Vuxenstudiebidrag
- ☐ Tilläggspension
- ☐ Livränta
- ☐ Delpension

Differentieringen av bidragssystemet innebär således att man med preciserade grundvillkor söker avgränsa i vilka situationer som en person skall skyddas mot inkomstförlust vid ofrivillig bortovaro från arbetet. Vid prövning av rätten till ersättning har också villkor beträffande personkrets betydelse. Dessa regler anger vilka krav som skall vara uppfyllda för att en person skall vara försäkrad eller motsvarande. Personkretsvillkoren uppvisar betydande skillnader mellan olika inkomstrelaterade ersättningar.

Av stor betydelse för utformningen av inkomstrelaterade ersättningar är principerna för fastställandet av ersättningsgrundande inkomst. Inkomstunderlaget är ett mått på den inkomst som går förlorad vid ofrivilligt arbetsuppehåll. Bland de inkomstrelaterade ersättningarna förekommer fyra olika inkomstunderlag. Gemensamt för samtliga ersättningar är att de baseras på arbetsinkomsten. Ett undantag är dock ATP där, utöver arbetsinkomster, bl. a. flera inkomstrelaterade ersättningar inräknas i underlaget.

För beräkningen av ersättningsbelopp på grundval av inkomstunderlaget finns i huvudsak två system. I det ena uträknas beloppen som en viss procent av underlaget. Det andra bygger på schablonbelopp kompletterade med maximeringsregler. Till nivåkonstruktionen hör också olika principer för ersatta dagar. Sjukpenningen och därmed sammankopplade ersättningar baseras på en sjudagarsregel, dvs. ersättning utges i princip för varje dag i veckan. Arbetslöshetsersättningen m. fl. grundas på fem ersättningsdagar per vecka.

Bestämmelser om karens och ersättningstid tillhör också de grundläggande beräkningsreglerna. Karensvillkor, dvs. att ersättning beviljas först efter viss tid av arbetsuppehåll, finns för arbetslöshetsförsäkringen och – för insjuknandedagen – inom sjukpenningförsäkringen. Beträffande ersättningstiden gäller att den i princip är obegränsad för flertalet ersättningar, dvs. ersättning utges så länge behovet kvarstår enligt grundvillkoren. Undantag är föräldrapenning samt arbetslöshetsersättning, för vilka har fastställts en längsta ersättningstid. Samtliga inkomstrelaterade ersättningar är skattepliktiga och inom flertalet finns garantinivåer.

Sättet att fastställa inkomstunderlag, beräkna ersättningsbelopp samt regler om ersättningsdagar, karens och ersättningstid samverkar så att det faktiska ersättningsbeloppet när inkomsten bortfaller varierar beroende av vad som förorsakat bortfallet.

Inkomst- och behovsprövade bidrag

Som inkomstprövade räknas bidrag som minskar vid ökande inkomst. Även de inkomstprövade bidragen är av mycket skiftande karaktär. De är avsedda att täcka behov i olika situationer eller att som den nuvarande socialhjälpen vara en slags minimigaranti. Inkomstprövade bidrag kan ytterligare delas upp med utgångspunkt i vad mån prövningen endast baseras på inkomstförhållanden eller om hänsyn också tas till utgifter och försörjningssituation. Följande inkomstprövade bidrag ingår i det i avsnitt 3.2 avgränsade bidragssystemet.

- Statligt bostadsbidrag till barnfamiljer
- Statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer
- Statskommunalt bostadsbidrag till folkpensionärer
- Kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer
- Hustrutillägg
- Studiestöd, inkomstprövat tillägg
- Studiestöd, behovsprövat tillägg
- Familjepenning vid värnplikt etc.
- Bostadsbidrag vid värnplikt etc.

Därutöver finns kommunalt bostadstillägg till handikappade, studiemedel samt den behovsprövade kommunala socialhjälpen.

När det gäller inkomstprövade bidrag är det naturligt att själva inkomstunderlaget har en central roll. Det finns i nuvarande system tre huvudgrupper av inkomstunderlag för att bestämma bidragsgrundande inkomst. Vissa bidrag grundas på den taxerade inkomsten året före bidragsåret. Några baseras på en beräknad framtida inkomst och vissa beräknas på aktuell inkomst under en viss tidsperiod. Vidare skiljer sig underlagen när det gäller vad som utöver arbetsinkomst, exempelvis förmögenhet eller sociala förmåner, skall inräknas i underlaget.

De olika bidragens varierande syfte återspeglas i det sätt på vilket bidragsbeloppen framräknas. Något renodlat inkomsttillägg som fastställs endast utifrån faktisk inkomst kan inte sägas finnas i nuvarande system. Bidragsbeloppen bestäms i stället med hänsyn till barnantal, bostadskostnad, faktiska utgifter etc. Vissa bidrag utges oreducerade med förhållandevis låga schablonbelopp upp till en viss inkomst, varefter de successivt trappas av. Andra bidrag utges med förhållandevis höga belopp upp till en viss gräns, varefter de snabbt upphör. De inkomstprövade bidragen är med ett undantag (hustrutillägg) inte skattepliktiga inkomster.

3.6 Bidragssystemets administration

Socialförsäkrings- och bidragssystemets administration behandlas närmare i kapitel 16, varför här endast ges en schematisk överblick av organisationen.

Merparten av nuvarande bidragssystem handhas av socialförsäkringsorganisationen, dvs. försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Handläggande och beslutande organ är landets 26 allmänna försäkringskassor som har drygt 450 lokalkontor spridda i landet. Riksförsäkringsverket är tillsynsmyndighet men har också vissa servicefunktioner när det gäller datordrift, utbetalning m. m. Under en följd av år har allt fler uppgifter överförts till denna organisation, varigenom ansvarsområdet utvidgats från den ursprungliga socialförsäkringen till att gälla även andra socialpolitiska bidrag, exempelvis barnbidrag, bidragsförskott, dagpenning vid repetitionsutbildning.

Den enda grenen av socialförsäkringen som ligger utanför är den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Den handhas av erkända arbetslöshetskassor, vilka vanligtvis är uppbyggda i anslutning till olika fackliga organisationer. Tillsynsmyndighet är arbetsmarknadsstyrelsen. Det kontanta arbetsmarknadsstödet handhas av arbetsmarknadsorganen, dvs. länsarbetsnämnderna och arbetsmarknadsstyrelsen. Stödet utbetalas av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket.

Bostadsbidragen till barnfamiljer handläggs av förmedlingsorgan inom kommunerna under tillsyn av bostadsstyrelsen, medan bostadsstödet till folkpensionärer sköts av försäkringsorganisationen. Värnpliktsförmånerna, utom dagpenning vid repetitionsutbildning, administreras till olika delar av kommunerna, försvarets civilförvaltning och regementena. Även socialhjälpen är en kommunal uppgift.

Administrationen av det studiesociala stödet är uppdelad. I stora drag gäller att stödet till yngre elever sköts av skolstyrelser och skolor medan studiemedlen handhas av studiemedelsnämnder. Särskilda vuxenutbildningsnämnder beslutar om rätt till vuxenstudiestöd medan försäkringsorganisationen beräknar och utbetalar stödet. Tillsynsmyndigheten, centrala studiestödsnämnden, ansvarar för vissa delar av studiestödet, exempelvis studiestöd för studier utomlands.

Även besvärsorganisationen är på samma sätt uppdelad. För flertalet ersättningar är försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol besvärsorgan. För olika former av arbetsmarknadsstöd, studiestöd och bostadsstöd gäller andra besvärsordningar.

3.7 En funktionsinriktad struktur

En samlad syn på socialförsäkringens och bidragens lagtekniska utformning, inriktning på behovssituationer, olika konstruktioner och administrativa lösningar kan ge underlag för att beskriva systemets kännetecken i mer allmänna termer. Dessa egenskaper tillsammans belyser hur nuvarande system skiljer sig från såväl andra verksamheter på det socialpolitiska området som generella modeller till grundtrygghet.

Ett grundläggande drag i det nuvarande ekonomiska trygghetssystemet är att socialpolitiska bidrag med några få undantag riktas till de grupper i samhället som av olika skäl inte kan eller inte anses böra förvärvsarbeta. En enkel förteckning av exempel på "bidragsberättigade situationer" är följande:

- Barnafödsel
- Barndom
- Studier
- Tjänstgöring inom totalförsvaret
- Sjukdom
- Arbetsskada
- Arbetslöshet
- Handikapp
- Ålderdom
- Vårdnadsbehov

Det är dock långt ifrån alla icke-arbetande som inryms; som exempel ges inte stöd till vuxna som försörjs av andra, personer som lever på kapitalinkomster m. m. Uppdelningen är inte heller fullständig. Det finns mellanformer, t. ex. speciellt stöd till handikappade som förvärvsarbetar, bostadsbidrag till barnfamiljer. Detta särdrag kan annars sägas vara huvudpunkten i differentieringen av bidragssystemet, som innebär att samhället med hänsyn till begränsningen av de ekonomiska resurserna har skilt ut vissa grupper, som inte kan försörja sig genom förvärvsarbete, och avpassar stöden till dessa gruppers varierande behov.

Beroende på hur många kriterier eller villkor som skall uppfyllas för att rätt till bidrag skall föreligga kan vi också se bidragen fördelade över en kontinuerlig skala med avseende på hur allmänna resp. riktade förmånerna är. Det finns en stor grupp av bidrag som till sin natur är generella, dvs. de utges till alla personer i en viss situation. Som exempel kan nämnas barnbidrag och ålderspension. Å andra sidan finns det en mindre bidragsgrupp som är selektiv, dvs. förmånerna utges endast till vissa personer i en bestämd situation efter särskild prövning. Till denna grupp hör t. ex. familjebidrag vid värnplikt, behovsprövat studiestöd osv.

Ändå kan man hävda att överföringen av bidrag är detaljreglerad, till skillnad från flertalet övriga verksamheter inom den socialpolitiska sektorn. Inom exempelvis medicinsk vård och social vård ingår alltid ett mått av skönsmässighet när man bestämmer åtgärder. Inom bidragssystemet som helhet har det däremot sedan länge varit en stark strävan till minskat utrymme för skönsmässighet genom att i formella villkor noggrant ange bidragsrätten.

Bidragen överförs således enligt ett fastställt regelsystem, vars syfte är att rikta och differentiera stödet i varierande grad, selektivt eller generellt, till i första hand icke arbetande med vissa accepterade behov. Denna styrning brukar också ses som en filtreringsmekanism som från totalbefolkningen genom olika villkor avgränsar den grupp som stödet är avsett för. Denna mekanism kan schematiskt beskrivas såsom i diagram 3.1.

Personkretsvillkoren anger den grupp människor av hela befolkningen som totalt sett omfattas av en försäkring eller kan komma i fråga för ett

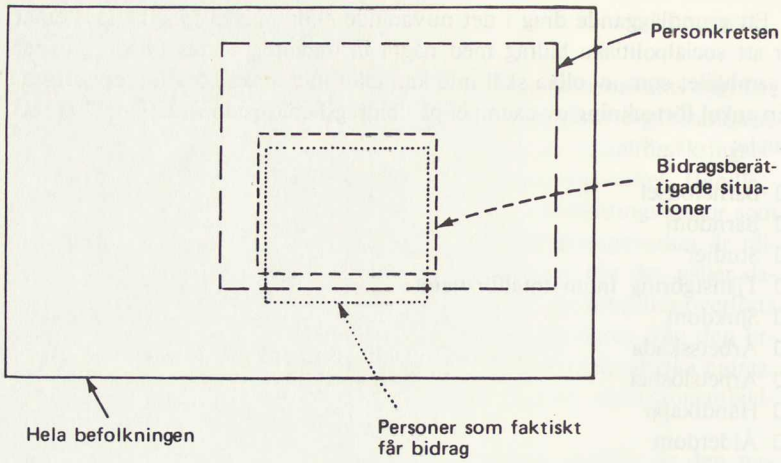


Diagram 3.1 Bidragssystemets filtreringsmekanismer.

bidrag. Ytterligare ett antal regler anger i vilka situationer dessa människor har bidragsrätt. Slutligen har vi det faktiska utfallet av villkoren, dvs. den grupp som i praktiken erhåller bidrag.

Den schematiska bilden gäller självfallet inte alla bidragsformer. För många stödformer, t. ex. inom den allmänna försäkringen, är i stort sett hela befolkningen innefattad enligt personkretsvillkoren. Inom andra bidrag, t. ex. barnbidrag, sammanfaller i stort personkretsen med den bidragsberättigade situationen. Grundmodellen visar dock på några viktiga frågeställningar inom bidragssystemet. I diagrammet har således markerats att det faktiska utfallet av prövningen, dvs. de personer som erhåller bidrag, kan innebära dels en undertäckning, dels ett överutnyttjande. Alltför vaga resp. komplicerade och svåröverskådliga bidragsregler kan föra med sig att vissa människor går miste om en berättigad ersättning medan i andra fall ersättning kan utges trots att det inte har varit lagstiftarens avsikt. Oberättigad ersättning kan också utges t. ex. till följd av missbruk av regelsystemet.

Sammantaget kan det nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystemet betecknas som funktionsinriktat. Det betyder att olika behovssituationer tillgodoses på varierande sätt efter skilda regler av olika samhällsorgan. En viss lagteknisk och administrativ samordning finns i lagen om allmän försäkring och i socialförsäkringsorganisationen. Fortfarande är det dock särskilda bidragsregler för olika behov. Många bidragsformer vid sidan av försäkringen grundas på speciella regelsystem och handhas av särskilda myndigheter.

3.8 Kostnader, utnyttjande m. m.

En god bild av socialförsäkrings- och bidragssystemets stora betydelse samhällsekonomiskt och för de enskildas försörjning erhåller man genom att granska systemets kostnader och utnyttjande. En redovisning av förhållandena under år 1977[1] ges i tabell 3.1.

[1] Det senaste år som det f. n. finns officiell statistik för.

Tabell 3.1 Socialpolitiska bidrag, antal mottagare och kostnader 1977

Bidragsändamål	Antal ersatta (1 000-tal)		Utgivet belopp	
	Personer	Dagar	Milj. kr	%
Familjer och barn			6 184	10,1
Allmänna barnbidrag	1 791[a]		3 503	
Bidragsförskott	215[b]		496[b]	
Barnpension, folkpension	44[a]		130[c]	
Barnpension, ATP	42[a]		154[c]	
Livränta till barn, LAF	8		89[d]	
Föräldrapenning, barns födelse	177	20 182	1 609	
Föräldrapenning, tillf. vård av barn	783	1 850	203	
Studier[e]			2 351,3	3,9
Förlängt barnbidrag	32		18	
Studiebidrag	197		285	
Inackorderingstillägg (grundbelopp)	30		52	
Inackorderingstillägg (fria hemresor)	27		31	
Resetillägg	94		86	
Inkomstprövat tillägg	14		7	
Behovsprövat tillägg	4		5	
Resekostnadsersättning	1		0,3	
Studiemedel till yngre elever	3		8	
Grundutbildning för vuxna	3		7	
Studiebidrag till äldre studerande	139		230	
Studiemedel till äldre studerande	119		1 393	
Vuxenstudiebidrag	15		161	
Studiemedel vid vuxenutbildning	9		34	
Timstudiestöd	30		14	
Dagstudiestöd	45		20	
Värnpliktstjänstgöring etc.			458,6	0,8
Familjepenning[e]	. .		33*	
Bostadsbidrag[e]	. .		22*	
Näringsbidrag[e]	. .		1,6*	
Dagersättning, repetitionsutb.	. .	1 405	195	
Dagers. inkl. tillägg, grundutb.	48	12 882	207	
Bostad			3 859	6,3
Bostadsanpassningsbidrag[e]	8[f]		57	
Bostadsbidrag	591[g]		1 600[e]	
KBT till pensionärer	790[a]		2 202	
KBT till handikappade	. .		. .	
Sjukdom och handikapp			22 931	37,6
Sjukvårdsförmåner, AFL	. .	. .	6 060	
Sjukpenning, AFL	. .	107 687	10 740	
Sjukpenning, läkarvård etc., LAF	. .	1 000[h]	168	
Sjukpenning, statl. pers. skadeskydd	. .	. .	45	
Ersättning till smittbärare (kort tid)	. .	50	5	
Förtidspension, folkpension	258[a]		3 050[c]	
Förtidspension, ATP	164[a]		2 195[c]	
Egenlivränta, LAF	64		324	
Handikappersättning	35[a]		157[c]	
Vårdbidrag	14[a]		187[c]	

Bidragsändamål	Antal ersatta (1 000-tal)		Utgivet belopp	
	Personer	Dagar	Milj. kr	%
Arbetslöshet			2 625	4,3
Ers. från arbetslöshetskassa	134	8 161	1 015	
Kontant arbetsmarknadsstöd	80		181	
Flyttningsbidrag	19		89	
Utbildningsbidrag	138		1 340	
Efterlevande vuxna, ålderdom etc.			21 505,4	35,1
Änkepension, folkpension[a, c]	87		836	
Änkepension, ATP[a, c]	167		884	
Efterlevandelivränta LAF	2		89[d]	
Delpension	26		420	
Ålderspension, folkpension[a, c]	1 284		13 905	
Ålderspension, ATP[a, c]	622		5 371	
Begravningshjälp, LAF	. .		0,4	
Tillägsförmåner t. pension[a, c]	82		464	0,8
Socialhjälp	378		749	1,2

[a] Januari 1977.
[b] Uppskattning från tre kvartal.
[c] Årsbelopp i januari 1977.
[d] Livränta till efterlevande barn och vuxna.
[e] Avser budgetår 1977/78.
[f] Lägenheter.
[g] December 1977.
[h] Exkl. dagar under samordningstiden.
* Uppskattningar.
Källor: Riksförsäkringsverket, centrala studiestödsnämnden, försvarets civilförvaltning, bostadsstyrelsen, statistiska centralbyrån, arbetsmarknadsstyrelsen.

Tabellen visar att pensioner samt ersättning vid sjukdom och handikapp svarar för huvudparten av såväl kostnader som antal ersatta personer och dagar. Dessa ersättningar svarar för tillsammans ca 3/4 av kostnaderna. Närmast följer familje- och bostadsstöd som svarar för inemot 1/10 vardera. Övriga kontantersättningar tar i anspråk endast några få procent av de totala bidragskostnaderna.

De sammanlagda samhällsutgifterna för socialpolitiken under detta år (utom vad avser arbetsmarknad och bostadsproduktion) har beräknats till ca 106 miljarder kronor. Det betyder att kostnaderna för kontantersättningar i olika former, ca 61 miljarder, svarar för omkring 58 % av de totala socialpolitiska kostnaderna. Omräknat motsvarar bidragskostnaderna ca 32 % av den privata konsumtionen, som år 1977 uppgick till 189 miljarder.

När det gäller kostnadernas fördelning på olika bidragsformer har en uppdelning gjorts på grundbidrag, inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag under åren 1968 och 1978 (tabell 3.2)[1] Beräkningarna grundas på uppgifter i budgetpropositioner. Fördelningen är inte fullständigt genomförd eftersom det i några fall inte har varit möjligt att statistiskt särskilja garantibelopp från inkomstrelaterade belopp.

[1] Materialet har utarbetats av Jan Nasenius.

Tabell 3.2 Socialpolitiska bidragskostnader fördelade på bidragssystemets huvudformer åren 1968 och 1978

	1968		1978	
	Milj. kr	%	Milj. kr	%
Grundbidrag	7 922	60	29 102	42
Inkomstrelaterade ersättningar	3 801	29	32 686	48
Inkomstprövade bidrag	1 538	11	6 863	10
Summa	13 261	100	68 651	100

Av tabellen framgår att kostnadsinsatserna under denna period förskjutits från grundbidrag till inkomstrelaterade ersättningar. Förändringen är möjligen något överskattad med hänsyn till ovannämnda begränsning. Dessutom inverkar införandet av skatteplikt för sjukpenning m. fl. ersättningar. Exempelvis uppgick innehållen preliminär skatt för sjukpenning m. fl. dagersättningar till 4,4 miljarder år 1978 enligt uppgift från riksförsäkringsverket. Frånräknas detta belopp skulle inkomstrelaterade ersättningar svara för 44 % av kostnaderna. Förskjutningen torde vara helt förväntad bl. a. genom ATP:s successiva utbyggnad och införandet av nya inkomstrelaterade ersättningar som föräldraförsäkring, delpension, utbildningsbidrag m. m. Insatserna via inkomstprövade bidrag har sjunkit något och det kan nämnas att minskningen varit mest markant för behovsprövade bidrag.

Socialförsäkrings- och bidragssystemet finansieras huvudsakligen genom arbetsgivaravgifter och statliga medel. Egenavgifter från de försäkrade finns främst inom arbetslöshetsförsäkringen, inom övriga försäkringsformer enbart från egenföretagare. Kostnaderna för vissa försäkringsgrenar, nämligen ATP, delpensioneringen och arbetsskadeförsäkringen täcks helt av avgifter från arbetsgivare, beräknade på lönesumman, och från egenföretagare, grundade på taxerad inkomst. Andra grenar, t. ex. folkpensionering och sjukförsäkring, finansieras huvudsakligen med sådana avgifter och i övrigt med statliga medel. Övriga delar av bidragssystemet, exempelvis barnbidrag, bekostas med statliga medel. Kommunerna svarar för delar av utgifterna för bostadsstöd (även för bidragsförskott t. o. m. år 1980).

4 Allmänna överväganden

4.1 Inledning

Våra direktiv beträffande uppgiften att samordna det socialpolitiska bidragssystemet är kortfattade och allmänt hållna. Det gäller såväl de ramar, inom vilka arbetet skall bedrivas, som de metoder som bör användas och målen för översynen. Vi har därför själva efter hand under utredningsarbetet fått precisera samordningsuppgiften med hänsyn till det material och de erfarenheter som samlats in.

Som framgått av avsnitt 1.2.1 har vi funnit det lämpligt att i denna utredningsetapp framför allt behandla samordningsmål för hela socialförsäkringsområdet och bidragssystemet. I föreliggande kapitel redovisas vår allmänna inställning till behovet av samordning, möjligheterna till mer genomgripande samordning och de riktlinjer efter vilka strävandena kan inriktas.

4.2 Behovet av samordningsmål inom bidragspolitiken

Det socialpolitiska bidragssystemet har byggts ut och förbättrats genom årtionden av utrednings- och reformarbete. Från att har varit några få väl avgränsade försäkrings- och hjälpformer med restriktiva och schablonartade ersättningsregler har systemet tillförts en mängd ytterligare stödanordningar, kompletteringsförmåner och specialvillkor. Prövningsreglerna och administrationen har förfinats och utvecklats undan för undan. Allt fler behovssituationer har täckts in. Bidragssystemet har kommit att spela en väsentlig ekonomisk roll för både samhället och den enskilde.

Det mångfacetterade och specialiserade bidragssystemet har emellertid också skapat nya problem. Den successiva anpassningen till nya behov och utvidgningen av stödssystemet har medfört en stor författningsmängd. Genom att förbättringar i stor utsträckning genomförts i form av påbyggnader på äldre lagstiftning, har historiskt betingade särregler kommit att bestå. Den enskildes inkomster, familjeförhållanden, bostad m. m. bedöms därför olika i skilda bidragsformer. Trots att allt fler bidragsformer och handläggningsuppgifter har flyttats över till försäkringskassorna och riksförsäkringsverket, är det en rad olika myndigheter och organ som administrerar bidragssystemet.

Bidragssystemets allt mer komplicerade uppbyggnad kan enligt vår me-

ning få till följd att det sociala syftet med olika ekonomiska trygghetsanordningar motverkas. En splittrad bidragsstruktur kan göra systemet svåröverskådligt. Det uppstår problem med att sprida kunskap om rätten till bidrag i olika situationer. Detta innebär risker för rättsförluster, dvs. att den försäkrade går miste om den ersättning han har rätt till. Vidare är det ofta svårt för den enskilde att kontrollera utfallet av gällande bidragsvillkor. Olika särregler kan medföra att en övergång mellan närliggande förmånsslag leder till förändringar i utgående stöd som framstår som omotiverade.

Vi anser att de ökade svårigheter som den enskilde möter när det gäller att erhålla avsedd hjälp i och för sig är tillräckliga skäl för att ge samordningsaspekter stor vikt i reformarbetet inom bidragssystemet.

Det nuvarande bidragssystemet kan emellertid också skapa svårigheter för de handläggande myndigheterna. En uppdelad administration av likartade stödformer kan leda till gränsdragningsproblem beträffande myndigheternas kompetens- och ansvarsområden. Det kan uppstå tveksamhet om hur stödbehovet skall bedömas i ett enskilt fall om ärendet prövas inom olika myndigheter. Det finns risk för dubbelarbete såväl för myndigheter som för försäkrade. Vissa stödbehov kan komma att inte tillgodoses, medan andra täcks från två eller flera myndigheter. I det ena fallet kan följden bli en oavsiktlig lucka i bidragssystemet så att den enskilde inte får den avsedda ekonomiska tryggheten. I det andra fallet kan det bli fråga om överlappande förmåner så att den enskilde överkompenseras.

För de handläggande organen kan det bli avsevärt merarbete och merkostnader i olika avseenden. Ett splittrat bidragssystem för med sig krav på invecklade rutiner för avisering, dubbelkontroll osv. Det finns flera exempel på att olika myndigheter parallellt utför likartade uppgifter, såsom att utreda den försäkrades inkomstförhållanden. Med den nuvarande uppbyggnaden kan vidare den enskilde få svårt att finna rätt myndighet.

Genomgången av utvecklingen inom bidragssystemet, som redovisas i kapitel 2, visar att åtskilliga samordningsåtgärder har kunnat genomföras utan att bidragens inriktning för den skull har ändrats. Samordningen har avsett såväl villkorens utformning som de organisatoriska lösningarna.

Det finns dock som vi ser det en lång rad kvarstående skillnader mellan olika bidrag som har historiskt ursprung. Under uppbyggnaden av bidragssystemets huvudformer synes det ofta ha ansetts naturligt med en unik uppsättning prövningsregler för varje anordning. Det är framför allt under 1970-talets reformarbete som nya bidragskonstruktioner närmare har anpassats till befintliga stödformer. Som förhärskande intryck kvarstår dock att de olika delarna av nuvarande bidragssystem har utvecklats efter egna linjer.

En rad samordningsförslag beträffande viktiga grundvillkor, allmänna regler, administration m. m. har också under den senaste 10-årsperioden övervägts men inte genomförts. Ofta har motiven varit att man vill behålla bidragens särskilda egenskaper eller att samordningen bör prövas samlat.

Den pågående utvecklingen följer delvis samma mönster. Olika grenar av socialförsäkringen och andra bidrag vidareutvecklas huvudsakligen inom sina egna ramar. Den bedömningen har vi måst göra bl. a. i fråga om andra utredningars förslag rörande arbetslöshetsförsäkringen, föräldraförsäkringen och studiestödet.

Aktuella problem inom det ekonomiska trygghetssystemet har enligt vår mening som bidragande orsak att samordningsfrågor inte har uppmärksammats i tillräcklig grad i reformarbetet. Vi anser därför att tiden är mogen för en betydligt ökad satsning på samordningsåtgärder. Socialförsäkrings- och bidragssystemet måste bli enklare, överskådligare och enhetligare om det framöver skall kunna ge den ekonomiska trygghet som avses utan att det blir administrativt allt för tungrott. Det är angeläget också för att man bättre skall kunna följa systemets effekter i olika avseenden, exempelvis beträffande omfördelningen av ekonomiska resurser.

Enligt direktiven skall vi 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. Inriktningen av bidragen bestäms egentligen av det sammantagna regelsystemet, möjligen med undantag för bestämmelser om administrationen. Av störst betydelse är dock grundvillkoren, dvs. de regler som avgränsar behovssituationer eller målgrupper. Vi har utgått från att direktiven innebär att dessa grundvillkor i stort sett skall bibehållas medan uppgiften att samordna främst avser övriga bidragsvillkor.

Våra överväganden går ut på att ange dels utvecklingsmöjligheter inom bidragssystemet på längre sikt, dels samordningsåtgärder som kan genomföras i ett kortare perspektiv.

4.3 Inriktningen av samordningsarbetet

Med samordning kan man avse olika mer eller mindre långtgående åtgärder. Detta framgår inte minst genom den stora spännvidden i de synpunkter som framförts i debatten om det nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystemet. I det följande redovisas utredningens inställning till vad som är önskvärt och realistiskt när det gäller hur långt man kan gå i fråga om samordning utan att förändra grunderna för bidragssystemet.

4.3.1 *Generella system eller en differentierad försäkring*

Som redovisats i avsnitt 2.4 har vid åtskilliga tillfällen under senare år, särskilt utomlands, framförts förslag som går ut på att förenkla systemet med ekonomiska överföringar genom att införa en allmän minimigaranti. De olika modeller som har presenterats, exempelvis negativ inkomstskatt (NIS) och folkbidrag, har det gemensamma syftet att varje medborgare skall garanteras en viss ekonomisk grundtrygghet. Vi har ansett det motiverat att något utförligare kartlägga olika modeller och den diskussion som förts kring dem (se även bilaga B).

De huvudfrågor som hittills främst har diskuterats beträffande generella system med minimigaranti är de administrativa komplikationerna, konsekvenserna för bidragsmottagarnas arbetsmotivation och resurskraven. När det gäller praktiskt administrativa problem har man bl. a. pekat på att en minimigaranti fordrar ett aktuellt och rättvisande inkomstmått baserat på familjen. Frågan om arbetsmotivationen har gällt om intresset för arbets-

insatser skulle minska med en garanterad ekonomisk trygghet. Beträffande resurskraven har man framhållit att en minimigaranti skulle kräva synnerligen stora ekonomiska insatser.

I och för sig utgör dock dessa svårigheter inga definitiva hinder för system med allmän minimigaranti. Dessa system har prövats i försök utomlands, varvid man enligt uppgift har lyckats lösa de praktiska problemen och erhållit tämligen positiva resultat beträffande mottagarnas arbetsvilja. I flera länder har man också utarbetat tämligen långtgående förslag till minimigaranti, som dock av olika skäl inte genomförts. Med den i Sverige väl utbyggda skatteorganisationen och försäkringsorganisationen finns det skäl att tro att man, visserligen med en omfattande omstrukturering, skulle kunna finna administrativa lösningar. Vidare bör uppmärksammas att de svenska bostadsbidragen uppvisar betydande likheter med t. ex. negativ inkomstskatt. Båda systemen avser att ge ett efter försörjningsbörda avpassat generellt inkomsttillskott. I båda fallen används ett inkomstbegrepp grundat på beskattningen och varierande bidragsbelopp beroende på familjestorlek. Problemen med att erhålla ett aktuellt inkomstunderlag och rättvist mäta hushållens ekonomiska bärkraft är gemensamma.

När det gäller arbetsviljan bör ett grundtrygghetssystem knappast ha helt andra effekter än vad nuvarande grundbidrag och inkomstprövade bidrag har tillsammans med beskattningen. Beträffande kraven på ekonomiska resurser är det ytterst en politisk fråga vilka omprioriteringar man vill göra i fråga om nuvarande socialpolitiska anordningar och eventuellt andra samhällsområden för att bekosta en generell grundtrygghet.

Från våra utgångspunkter vill vi däremot understryka att modeller till generell minimigaranti i sin ursprungliga form har långt vidare syften än att förenkla och samordna socialförsäkringen. Genom dessa system vill man samtidigt motverka fattigdomen, komma till rätta med problem inom beskattningen och ändra fördelningspolitiken.

Det starka inslaget av "åtgärd mot fattigdom" i förslagen till NIS och folkbidrag visar på modellernas internationella bakgrund. Det är emellertid svårt att se att de anordningar för grundtrygghet som finns i det svenska ekonomiska trygghetssystemet, exempelvis folkpensionen och barnbidragen, skulle ha sådana brister att man borde inrikta sig på en total förändring av bidragssystemet. Vår översyn pekar i stället på att de olika bidragsformerna var för sig tillgodoser väsentliga behov och fungerar ganska väl. Det är framför allt den bristande inbördes samordningen som skapar problem.

Som närmare utvecklas i följande avsnitt framstår det för oss som mindre realistiskt att, med ett bibehållande av bidragens nuvarande inriktning, försöka fullständigt väva samman bidrags- och skattesystemen till någon form av samordnat skattebidrag. Vidare ingår det inte i vårt uppdrag att bedöma inkomstfördelningen i samhället och behovet av omfördelningar i form av generella minimigarantier.

Vår principiella invändning mot generella system av typen folkbidrag eller negativ inkomstskatt är att dessa anordningar till sin natur är avsedda att vara villkorslösa. Alla medborgare skall garanteras en ekonomisk grundtrygghet, oavsett av vilka skäl som inkomsten är låg. Enligt vår mening måste ett sådant system få till följd att resurser tas i anspråk för att ge

ökade ekonomiska tillskott till olika grupper, som enligt vedertagen uppfattning inte i första hand borde erhålla stöd. Det gäller exempelvis personer som har hög levnadsstandard men av skattetekniska skäl låg inkomst, personer som inte arbetar utan försörjs av andra eller som lever på låga kapitalinkomster, personer som tar ett "sabbatsår" osv. Den skattemässiga prövningen av den enskildes inkomst är nämligen inget mått på sociala behov. En villkorslös minimigaranti skulle därför minska utrymmet för insatser i de behovssituationer som enligt gängse mening bör sättas främst när det gäller socialpolitiska åtgärder.

Skulle man för att undvika sådana problem införa olika villkor för rätten till minimigaranti, så att stöd exempelvis förutsätter sjukdom, arbetslöshet osv., närmar man sig omedelbart nuvarande bidragssystem. Därmed reduceras också fördelarna med den generella utformningen.

Vi utgår ifrån att de ekonomiska ramarna i samhället för överskådlig tid kommer att kräva prioriteringar av vilka behovssituationer som bör tryggas genom socialpolitiskt kontantstöd. Det ekonomiska trygghetssystemet bör därför även framdeles grundas på en bidragsrätt som är differentierad efter behovssituation. Ekonomiskt stöd bör utges efter prövning enligt fastställda grundvillkor beträffande arbetsoförmåga, arbetslöshet, handikapp m. m. Differentieringen blir ett uttryck för att samhället, med hänsyn till begränsningen av tillgängliga resurser, väljer att inrikta det kontanta stödet till personer i vissa behovssituationer. Villkoren bör därmed även i fortsättningen kontinuerligt anpassas till förändrade behov och förutsättningar i samhället genom särskilda politiska beslut.

De samordningsbrister som finns i nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem bör i stället angripas genom ett målmedvetet reformarbete för att minska de komplikationer som uppstår genom differentieringen. I detta bör ingå också en sammanjämkning av effekterna inom bidrags- och skattesystemen för att reducera bl. a. problemen med de kraftiga marginaleffekterna.

4.3.2 *Bidragen i förhållande till skattesystem och avtalsförmåner*

Bidragen ingår, i likhet med beskattningen, i samhällets system för ekonomiska transfereringar. I olika sammanhang har föreslagits att hela eller delar av bidragssystemet borde inordnas i skattesystemet. Modeller till allmän minimigaranti går exempelvis ofta ut på att grundbidrag regleras via beskattningen.

I Sverige har bidragssystem och beskattning av tradition hållits isär. Systemen har i grunden helt olika syften. Även om beskattningsreglerna till viss del innehåller sociala avvägningar, är systemets huvudsyfte att skaffa fram resurser för kollektiva ändamål. Utrymmet för sociala hänsyn i skattesystemet har ansetts kunna minska successivt i takt med utbyggnaden av socialförsäkringen. Det har också genomförts en övergång till i princip individuell beskattning, där man inte längre ser till familjens samlade ekonomiska resurser utan bedömer varje enskild person för sig. Bidragssystemet grundas å andra sidan på socialpolitiska mål såsom ekonomisk trygghet för den enskilde. Inom flera stödformer baseras prövningen på familjeförhållanden. De olika systemen har också helt olika rättslig reglering och administration.

Nämnda skillnader talar enligt vår mening emot att fullt ut sammanföra bidrag och skatter. En långtgående sammansmältning skulle på olika sätt kunna låsa fast nuvarande utformning. Ändringar i metoderna för skatteuttag skulle exempelvis kunna försvåras av ökade sociala hänsynstaganden. En förnyelse av bidragens utformning skulle å andra sidan kunna kompliceras av skattesystemets uppbyggnad. En genomgripande sammansmältning av bidrag och skatter framstår därför som en mindre framkomlig väg att komma till rätta med här aktuella samordningsfrågor inom socialförsäkrings- och bidragssystemet. Denna fråga ingår inte heller i vårt uppdrag.

Denna ståndpunkt står emellertid inte i motsatsförhållande till önskemål om en bättre sammanvägning av skatte- och bidragssystemen. För den enskilde har förhållandet mellan bidrag och skatter stor praktisk betydelse exempelvis när det gäller uppkomsten av s. k. marginaleffekter. För arbetsmarknadens parter är sambandet av intresse bl. a. vid lönepolitiska överväganden. Från samhällets synpunkt ingår båda systemen bland de fördelningspolitiska instrumenten.

Systemens samlade effekter bör ägnas större uppmärksamhet. Det är angeläget att samordningen inom bidragssystemet bedrivs med hänsyn till utvecklingen inom beskattningen, så att möjligheterna ökas till anpassning mellan bidrag och skatter och oönskade effekter förebyggs. Det innebär bl. a. att skatteplikten för bidrag och ersättningar bör vila på gemensamma principer.

Särskilda försäkringar som ger ekonomisk och social trygghet har också införts genom avtal på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter ansvarar för dessa försäkringar. Även för avtalsförsäkringarna har samordningsproblem uppmärksammats. En samordning av de s. k. AFA- och AMF-försäkringarna, i fråga om bl. a. försäkringstecknande, har också genomförts i syfte att förebygga luckor i försäkringsskyddet. Även informationsinsatserna har ökats.

Sedan länge råder den grundsynen att avtalsförsäkringar i princip skall komplettera allmänna försäkringar. Genom ett samspel mellan dessa försäkringsanordningar har utvecklingen i ett längre tidsperspektiv dock inneburit att socialförsäkringen förändrats så att vissa avtalskompletteringar ändrat karaktär. Som exempel från senare tid kan nämnas sänkningen av pensionsåldern inom den allmänna försäkringen till 65 år. Reformen innebar att bestämmelserna i avtalet mellan SAF och LO om särskild tilläggspension såvitt gällde pension i åldern 65–66 år i huvudsak blev överflödiga och ersattes av andra avtalskompletteringar. Ett annat exempel kan hämtas från arbetsskadeområdet. I äldre lagstiftning, t. o. m. 1954 års lag om yrkesskadeförsäkring, fungerade livräntorna som ersättningar för såväl inkomstförlust som lyte och men på grundval av en medicinsk invaliditetsbedömning. I 1976 års lag om arbetsskadeförsäkring koncentrerades livräntans roll till att ge full kompensation för inkomstbortfallet, grundat på en ekonomisk bedömning. Beträffande ersättning för lyte och men litade man till ett avtal om trygghetsförsäkring vid arbetsskada som träffats mellan parterna på arbetsmarknaden.

Att överföra förmåner från avtalsförsäkringarna till de lagstadgade försäkringarna skulle medföra nya och utvidgade åtaganden för socialförsäkringen och därigenom ökade resursanspråk, vilket förutsätter andra ställ-

ningstaganden än de som enligt direktiven ingår i samordningsöversynen. I vår bedömning av samordningsmöjligheter har det dock varit naturligt att väga in avtalsförsäkringarnas roll. Enklare och enhetligare allmänna försäkringar kan också underlätta samordningen mellan lagstadgade och avtalsreglerade förmåner.

4.4 Målet en allmän socialförsäkring

4.4.1 *Huvudpunkter för en samordning*

På grundval av våra överväganden angående möjliga alternativa lösningar och översynen av aktuella samordningsfrågor förordar vi att socialförsäkrings- och bidragssystemet vidareutvecklas efter traditionella linjer i svensk socialpolitik. Det betyder att en samordning bör utgå från att differentierade grundvillkor bibehålls beträffande rätten till ersättning i olika situationer. En samordning bör baseras på grunderna i nuvarande försäkringssystem och huvudsakligen bygga på nuvarande bidragsformer. Samordningsmålen måste därför alltid ställas i relation till de olika stödanordningarnas syfte och inriktning.

Följande huvudpunkter bör vara vägledande för en vidareutveckling och samordning av socialförsäkrings- och bidragssystemet:

- Den inbördes anpassningen mellan nuvarande bidrag bör förbättras så att riskerna för rättsförluster, fall mellan paragraferna och överlappande förmåner motverkas.
- Systemet bör göras enhetligare och överskådligare så att den enskildes insikt om villkoren och kontakter med myndigheterna underlättas och administrationen förenklas.
- Utformningen bör bli sådan att villkoren smidigt kan anpassas till nya behov och förutsättningar i samhället.

En samordning bör vidare bygga på en helhetssyn på stödbehov och bidragsrätt. Helhetsprincipen har kommit att påverka utvecklingen inom en rad samhällsområden. Inom socialpolitiken, och särskilt för den framtida socialtjänsten, blir detta betraktelsesätt av stor betydelse. Vi menar att även för bidragssystemet bör man eftersträva detta synsätt. Behovet av ersättning bör framöver i högre grad bedömas med bortseende från arten av orsaken till stödbehovet. De olika ersättningarna och bidragen bör ses som integrerade delar av ett ekonomiskt trygghetssystem. Den nuvarande uppsplittringen på skilda författningskomplex och administrationssystem bör successivt utmönstras. Varje bidrags- och försäkringsgren bör inte längre ha en separat reglering med specifika villkor. Den enskildes förhållanden bör ses som en helhet och inte bedömas olika inom skilda bidragsformer.

Visserligen ingår bidragen ofta som en del av ett större område inom samhällspolitiken. Kontantstöden är således underordnade mera allmänna socialpolitiska, arbetsmarknadspolitiska eller utbildningspolitiska mål. Vi anser dock att möjligheterna att vinna dessa mål ingalunda motverkas av ett mer sammanhållet ekonomiskt trygghetssystem. Även inom ett samordnat system kommer det att finnas utrymme för särskilda hänsynstaganden som motiveras av sådana mål.

Ett av de viktigaste samordningsmålen är att förebygga oavsiktliga luckor i det ekonomiska skyddsnätet. Ett uppdelat socialförsäkrings- och bidragssystem, med specifika villkor för varje trygghetsanordning, kan medföra risker för luckor på så sätt att vissa stödbehov faller emellan de olika anordningarna, utan att det har varit lagstiftarens avsikt. Sådana glapp mellan skilda bidragsformer bör kunna reduceras väsentligt genom ett enhetligare ekonomiskt trygghetssystem, där såväl författningsregleringen som administrationen är mer sammanhållen.

En annan sak är att man med luckor också kan avse brister som beror på att bidragssystemet har en begränsad räckvidd. Som närmare utvecklas i nästa avsnitt behandlas dessa frågor i annan ordning, men en ökad samordning bör eftersträvas även inom ramen för systemets nuvarande räckvidd.

Vi anser således att bidragssystemet kan göras enklare och överskådligare om det nuvarande uppdelade systemet successivt samordnas i en enhetlig allmän socialförsäkring. Denna samordning bör framför allt gå ut på att söka *smälta samman* resp. *renodla* nuvarande bidragsformer med utgångspunkt i den huvudsakliga inriktningen av det nuvarande bidragssystemet. Åtskilliga bidragsformer i det befintliga systemet har en likartad inriktning och konstruktion men författningsregleringen och administrationen är ofta uppdelad. Genom att sammansmälta eller föra samman sådana bidragsformer och så långt möjligt tillskapa enhetligare regler och administration kan man göra systemet mera överblickbart. Vidare förekommer för närvarande flera stödformer som är avsedda att samtidigt fylla flera olika funktioner. I dessa fall bör målet vara att söka särskilja dessa olika syften och på så sätt renodla bidragens inriktning.

4.4.2 *Innehållet i en samordnad försäkring*

Utifrån våra direktiv och nyss nämnda huvudpunkter skall vi i det följande söka precisera innehållet i en framtida samordnad socialförsäkring. Begreppet en allmän socialförsäkring kan ges olika innebörd beroende på hur målet sätts.

För det första kan man avse en mera heltäckande socialförsäkring än den vi har i dag. Den skulle således dels täcka in fler behovssituationer än f. n., både när det gäller grundbidragen och de inkomstrelaterade ersättningarna, dels vara mer enhetlig både beträffande grundvillkor och mer allmänna regler, dels helt administreras av en myndighet. En utbyggd och mera heltäckande socialförsäkring av det slag som här skisseras skulle vidare med generella förmåner kunna täcka behovssituationer där f. n. inkomstprövade bidrag utges. Behovet av sådana bidrag skulle då minska. Ju fler behovssituationer som täcks, desto mera närmar man sig en generell minimigaranti. Differentierade behovssituationer skulle dock fortfarande finnas kvar inom ramen för den allmänna socialförsäkringen.

En enligt dessa linjer vidareutvecklad socialförsäkring borde kunna leda till ett avsevärt förenklat bidragssystem. För både allmänheten och administrationen torde det innebära stora fördelar med enhetliga regler och nivåer samt en enda bidragsmyndighet. Samordnade bidragsvillkor bör medföra att den enskildes handhavande underlättas, exempelvis genom att kraven minskas på att lämna uppgifter om inkomster, samlevnadsförhållanden etc.

Enhetliga stödnivåer skulle, om de uppnås genom höjningar av låga belopp, medföra ekonomiska förstärkningar för många bidragsmottagare.

En sådan utveckling skulle emellertid kräva icke oväsentliga ändringar av bidragens inriktning. Som exempel kan nämnas helt nya grunder för ATP genom att man inför enhetliga former av inkomstbegrepp och beräkning av ersättningsbelopp. Vidare skulle man införa rätt till högre grundbidrag för stora grupper, som ännu inte har kommit in på arbetsmarknaden.

Jämfört med nuvarande ordning skulle en övergång till en allmän socialförsäkring av detta slag vidare få en rad andra konsekvenser. Den skulle sannolikt förutsätta ett helt nytt system för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Förändringar av materiella villkor kan väntas bli nödvändiga. En ändrad resursanvändning inom bidragssystemet tillsammans med förändringar inom beskattningen leder till förskjutningar inom fördelningspolitiken. Vidare skulle förändringarna medföra mycket omfattande kostnadshöjningar.

När det gäller frågan om en heltäckande försäkring kan följande framhållas. I den process, där socialförsäkringen anpassas till samhällsutvecklingen, framförs ständigt krav på en utvidgad bidragsrätt för att göra systemet heltäckande. Dessa önskemål skall prövas i vedertagen ordning i specialutredningar o. d. och reformer grundas på särskilda politiska beslut. En utökning av bidragsrätten bör dock inte vara en förutsättning för samordningsarbetet. Visserligen ligger det i sakens natur att beakta luckor i bidragsrätten, som förorsakas av bristande samordning. Ökad samordning bör emellertid eftersträvas även om man bibehåller bidragens inriktning, dvs. att bidragen täcker i stort sett samma behovssituationer som i dag. Kan man åstadkomma ett system med utrymme för en konsekvent uppbyggnad av bidragen blir det i många fall enklare att beakta luckor i systemet.

Denna vida tolkning av begreppet allmän socialförsäkring faller utanför de ramar som våra direktiv anger för samordningen. Vi anser också att de genomgripande förändringar som fordras för en sådan samordning, inte minst beträffande utvidgad bidragsrätt och höjda resurskrav, gör modellen mindre realistisk under överskådlig tid. Det är däremot inte uteslutet att man på längre sikt kan åstadkomma en sådan långtgående samordning av systemet.

Vi har å andra sidan övervägt en tolkning av begreppet allmän socialförsäkring, som skulle innebära att man tog sikte på en huvudsakligen formell och lagstiftningsmässig samordning inom i första hand den nuvarande allmänna försäkringen och därtill knutna förmåner. Man skulle då behålla de nuvarande grundvillkoren i princip oförändrade men göra justeringar av vissa regler, t. ex. regler om ansökning, förskottering och vissa regler om sammanträffande av förmåner. Därutöver skulle göras en språklig och redigeringsmässig översyn av bidragslagstiftningen. Administrationen skulle på det hela taget behållas oförändrad.

Eftersom det här bara är fråga om formella och lagtekniska förändringar ställs inga nämnvärda krav på ökade resurser. Metoden att sammanföra delar av nuvarande bidragslagstiftning till en lag om allmän socialförsäkring, med nästan enbart språkliga och redigeringsmässiga förändringar, fordrar dock stora arbetsinsatser och informationsbehov, som knappast står i rimlig proportion till samordningsvinsterna. Vidare skulle då kvarstå åtskilliga pro-

blem, eftersom man inte inbegriper hela bidragssystemet i samordningen. Med hänsyn till den helhetssyn vi förordar och angelägenheten av att förenkla hela systemet, måste vi avvisa en så begränsad målsättning.

Vi anser således att varken en kraftigt utbyggd socialförsäkring eller en enbart författningsteknisk översyn är ett realistiskt mål för samordningen. Det mål för en successiv samordning som vi stannat för innebär att utvecklingen bör inriktas mot en allmän socialförsäkring som i stort sett täcker samtliga kontantförmåner och samma behovssituationer som i dag. Systemet bör dock förenklas genom införande av en sammanhållen lagstiftning med gemensamma regler för t. ex. inkomstunderlag och familjetillhörighet, enhetligare nivåer inom inkomstrelaterade ersättningar och grundbidrag samt en enhetlig administration. Även när det gäller de inkomstprövade bidragen bör beräkningsreglerna göras mera enhetliga. I stort sett bibehålls dock de grundvillkor för rätten till stöd som f. n. finns.

Vid prövningen av behovet av en mer övergripande samordning måste man nämligen enligt vår mening ha som utgångspunkt att den nuvarande bidragsstrukturen har förfinats och förbättrats genom många års utrednings- och reformarbete. Varje förändring av regelsystemet, oavsett hur väl förberedd den är, för med sig omställningsproblem, verkningar som med hänsyn till ersättningsreglernas väsentliga roll i samhällets och de enskildas ekonomi måste noga undersökas. En betydande varsamhet kan anses påkallad vid varje resonemang om större ändringar i bidragsrätten.

Denna grundsyn överensstämmer också med våra direktiv, där det talas om samordning "inom ramen för befintliga bidragsformer och för dessa fastlagda principer i fråga om bidragens inriktning och omfattning".

Det viktigaste motivet till att vi vill innefatta i stort sett alla kontantförmåner i samordningen är att flera centrala villkorsgrupper där enhetlighet ifrågasätts finns inom nästan samtliga stödanordningar. Det gäller exempelvis inkomstbegrepp, garantinivå, beräkningsmetod m. m. Behovet av ett enhetligt, aktuellt och rättvisande inkomstunderlag har således framhållits för såväl inkomstrelaterade ersättningar som inkomstprövade bidrag. Avvägningen av garantibelopp mot övriga belopp har diskuterats för stödanordningar på olika områden.

En samordning efter dessa linjer skulle kunna innebära avsevärda förenklingar inom bidragsadministrationen genom att regler sammansmälts inom olika bidragsgrupper. Överskådligare bidragsprinciper och en förenhetligad administration kan förväntas underlätta för den enskilde att bevaka sin rätt till stöd. Görs reglerna enhetligare kommer den enskildes situation att bedömas mer konsekvent och oberoende av vilken stödform som är aktuell. En sammanhållen försäkring och administration bör avsevärt minska riskerna för att personer faller emellan olika skyddssystem eller blir överkompenserade genom att flera bidrag utges samtidigt. Informationen om bidragsrätten och uppföljningen av den enskildes situation underlättas.

Samtidigt krävs det, även med denna vidareutveckling till en allmän socialförsäkring, förändringar på flera av de tidigare nämnda punkterna. Det gäller exempelvis beträffande finansieringen och administrationen. Däremot förblir bidragens huvudsakliga inriktning oförändrad. Även om nivåjusteringar m. m. i viss mån medför ändrat materiellt utfall, torde ersättningarnas grundkonstruktion och syfte kvarstå. Nya former för sam-

manställning av inkomstunderlag torde leda till ett ökat beroende av datorteknik. Eftersom försäkringen antas täcka i stort sett samma behovssituationer som f. n., är resursanspråken betydligt lägre än för den först redovisade försäkringsmodellen. Även här kan det dock bli fråga om kostnadsökningar, särskilt om man vill utjämna nivåskillnader mellan likartade ersättningsformer.

4.4.3 *Försäkringens allmänna utformning*

När det gäller den allmänna utformningen av en sådan samordnad socialförsäkring bestäms huvuddragen redan därav att nuvarande grundvillkor i princip skall bibehållas. En central fråga är dock i vad mån befintliga bidragskonstruktioner bör förändras.

Som framhålls i avsnitt 2.2 styrs utformningen av stödanordningarnas syfte och inriktning. Utformningen vilar således på överväganden om olika traditionella socialpolitiska mål. Tyngdpunkten i målsättningen har förskjutits under årens lopp, vilket bl. a. visas av resursfördelningen (tabell 3.2). Vidare diskuteras ofta behovet av fortsatta förändringar bl. a. med hänsyn till nya behov i samhället.

Vi anser dock att de mål som styrt utformningen av olika stödformer bör ses som överordnade samordningsmålet. Motivet härför är, i likhet med vad som sagts om den tidigare behandlade frågan om utökad bidragsrätt, att en samordning inte skall förutsätta omfattande samtidiga och kostnadskrävande reformer. Bättre samordning bör eftersträvas även med utgångspunkt i nuvarande utformning.

Av detta följer att en samordning bör utgå från i stort sett den användning av grundbidrag, inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag som nu gäller. En förenkling av socialförsäkringen bör dock förbättra de ingående bidragsanordningarnas möjligheter att uppfylla olika övergripande mål.

Ett samordnat bidragssystem bör också utformas så att man inte låser fast den övergripande målsättningen. En vidareutvecklad socialförsäkring bör ju vara anpassbar till framtida förskjutningar i bidragspolitiken.

4.5 Samordningsmål på olika områden

På grundval av nu redovisade allmänna principer skall vi i det följande söka närmare konkretisera efter vilka linjer olika delar av bidragssystemet kan samordnas i en allmän socialförsäkring. En viktig utgångspunkt är då att en samordning av befintliga ersättningsregler, som syftar till att åstadkomma ökad enhetlighet och därigenom överskådlighet, ofrånkomligen måste åtföljas av ändringar i det materiella utfallet för enskilda försäkrade. För att uppnå förbättringar för större grupper måste man därvid godta att vissa försäkrade får i något avseende förändrat eller minskat stöd, exempelvis genom att vissa säranordningar avvecklas. Detta måste gälla såvida man skall undgå att varje samordningsåtgärd medför anspråk på kraftigt ökade

resurser. Vår avsikt är därför att söka ange vilka materiella förändringar som kan vara rimliga med hänsyn till de samordningsvinster i form av enkelhet och överskådlighet som kan uppnås för allmänheten och administrationen.

4.5.1 *Enhetligare villkor*

Allmänna bestämmelser om personkrets, familjetillhörighet m. m. förekommer i olika utformning inom nästan samtliga bidragsanordningar. Skillnaderna i konstruktionen torde ofta ha historiskt ursprung. Strävan bör enligt vår mening vara att åstadkomma en likformig konstruktion av dessa villkor. Så många bestämmelser som möjligt bör bli gemensamma för alla bidrag eller för undergrupper av närbesläktade bidrag. De smärre förändringar som fordras torde normalt följas av enbart små modifieringar av det materiella utfallet för den enskilde. Enhetliga allmänna villkor kan eventuellt i en första samordningsetapp sammanföras i en allmän ramlag som gäller samtliga ersättningar och bidrag.

På samma sätt finns inom flertalet bidragsformer regler om *det administrativa förfarandet*. Det gäller bestämmelser om ansökan, anmälan, retroaktivitet m. m. I nuläget är utformningen oenhetlig. Till viss del kan detta leda till att kontakterna med de försäkrade blir onödigt komplicerade. Vi anser att målet att skapa större enhetlighet på detta område bör förenas med en strävan att reducera anspråken på insatser av den enskilde. Sådana förenklingar för den försäkrade kan uppnås framför allt genom en likformig reglering och mindre formalism, men också genom ökad användning av datorer, registersamkörning m. m. Vinsterna i form av enkelhet måste då vägas mot krav på skydd för den enskildes integritet och på att systemet inte blir alltför sårbart.

En rad socialpolitiska bidrag beräknas på grundval av den försäkrades inkomst. Sättet att beräkna *inkomstunderlaget* varierar även mellan likartade förmåner. Vissa skillnader är direkt beroende av bidragens inriktning och syfte, exempelvis att kompensera inkomstförlust eller att komplettera låg inkomst. Motiven för andra olikheter måste vägas mot samordningsönskemålen. Målet bör vara att reducera variationerna och om möjligt tillskapa ett för bidragssystemet enhetligt inkomstbegrepp. Först efter närmare analyser kan man dock klargöra om en sådan enhetlighet kan uppnås att regler om inkomstunderlag kan införas i bestämmelser som är gemensamma för bidragssystemet.

I dag *värdesäkras* vissa förmåner men inte andra. Bidrag utan värdesäkring brukar dock justeras återkommande med hänsyn till penningvärdeförändringen. Det är ett naturligt samordningsönskemål att värdesäkring används efter likartade principer, men detta medför vittgående konsekvenser för bidragskostnaderna m. m. Vi anser att i första hand bör användas sådana konstruktioner som öppnar möjligheter för enhetligare värdesäkringsprinciper och, på sikt, en eventuell övergång till andra former av anknytning till penningvärde och löneutveckling, t. ex. standardsäkring av vissa förmåner.

En utgångspunkt är, som vi förut framhållit, att differentierade *grundvillkor*

skall bibehållas. Samordningen av dessa villkor bör därför syfta till att undvika fall mellan paragraferna. Harmoniseringen innebär en strävan att den försäkrades arbetsmöjligheter, anknytning till arbetsmarknaden m. m. bedöms likartat inom närliggande stödformer. Om ett begrepp återfinns på flera håll, bör det om möjligt alltid ha samma innebörd. Stöden bör således renodlas så att det endast förekommer ett visst bidrag för varje behovssituation.

Under senare år har bidragsvillkoren utvecklats mot en större neutralitet till *samlevnadsformer och kön*. Detta har uppnåtts genom att olika former av barn- och hustrutillägg utmönstrats och ersatts av individrelaterade stödformer. Vidare har könsbestämda ersättningar generaliserats till att gälla både män och kvinnor. Beloppsskillnader mellan ensamstående och makar har också reducerats. Fortfarande finns det dock åtskilliga bidrag som är beroende av samboendeförhållanden eller är könsbestämda. Vid en samordning till en allmän socialförsäkring bör inriktningen enligt vår mening vara att inom de stödformer där det är möjligt fortsätta att eliminera kvarvarande särbestämmelser.

Enligt nuvarande regler utges ofta två eller flera *ersättningar samtidigt* till en försäkrad. Detta medför betydande problem vid prövning och sammanjämkning. Vi anser att ambitionen bör vara att endast en huvudförmån utges vid varje behovssituation. Om ersättningar ändå sammanträffar, bör en enkel och generell avräkningsregel gälla. Huvudförmånerna bör således utformas så att behovet av tilläggsförmåner reduceras.

4.5.2 *En samlad inkomstförsäkring*

Inkomstrelaterade ersättningar är redan i dag delvis samordnade i fråga om konstruktion och administration. Det gäller exempelvis sjukpenningförsäkringen, föräldraförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen. Fortfarande bestäms dock utgående ersättningar i viktiga avseenden av vad som har föranlett inkomstbortfallet, t. ex. sjukdom eller arbetslöshet. Skillnaderna uppstår framför allt till följd av olika beräkningsregler och ersättningsnivåer.

Vid en samordning är de försäkringar som ger försörjningsstöd vid förvärvshinder en huvudfråga. Till följd av försäkringarnas dominans inom bidragssystemet är det här som samordningsåtgärder kan få störst betydelse. Den helhetssyn inom socialförsäkringen som vi förordar innebär att stödbehoven i ökad grad skall tillgodoses med bortseende från arten av orsakerna till förvärvshindret. Denna grundsyn anser vi bör vara ett riktmärke för samordningen på detta område. För inkomstrelaterade ersättningar innebär det att, sedan väl rätten till ersättning fastställts enligt särskilda grundvillkor, inkomstförlusten skall kompenseras efter enhetliga regler oavsett vad som orsakat bortfallet. På sikt kan det också – beroende på bl. a. tillgången på resurser – bli fråga om att minska kvarvarande skillnader i kompensationsnivåer. Behovet av olika villkor för tillfälliga och varaktiga inkomstbortfall kan då övervägas närmare. En sådan samordning skulle enligt vår mening göra ersättningarna vid förlust av inkomst väsentligt enklare och överskådligare. Emellertid fordras då en rad viktiga förändringar i befintliga försäkringar. En helt samlad inkomstförsäkring torde därför vara möjlig att genomföra först på längre sikt.

En huvudgrupp inom grundbidragen är de *garantistöd* som finns inom eller är anknutna till inkomstrelaterade ersättningar. Dessa bidrag avser att ge en ekonomisk grundtrygghet i särskilda situationer till försäkrade som normalt inte förvärvsarbetar. Garantinivåer finns för flertalet inkomstbortfallsförsäkringar, med undantag för sjukpenningförsäkringen, där det endast finns den s. k. hemmamakesjukpenningen. Konstruktion, beräkningsregler och nivåer varierar dock mellan olika garantibidrag. Skillnaderna har i flera fall motiverats med att bidragen avser personer med olika stödbehov. I andra fall är skälen till variationerna inte särskilt angivna och deras omfattning efter skatt obetydliga.

En samordning utifrån den grundsyn vi förordar bör innebära en strävan till större enhetlighet i utformningen och en utjämning av nivåerna för garantibidrag till personer med likvärdiga stödbehov. En generell konstruktion och nivå för garantierna inom samtliga försäkringar är dock realistisk först på lång sikt, eftersom en sådan skulle medföra en förskjutning av bidragens inriktning och starkt ökade resursanspråk.

En sådan vidareutveckling av inkomstförlustersättningarna och garantibidragen inom nuvarande socialförsäkring bör lägga grunden till *en samlad inkomstförsäkring*. Denna skall försäkra den enskilde en enhetligare kompensation vid inkomstförlust eller garantibelopp i händelse av sjukdom, vård av barn och andra, arbetslöshet m. m.

Nuvarande försäkringar grundas till väsentliga delar på insatser inom förvärvslivet. Rätten till stöd begränsas till vissa allmänt vedertagna arbetshinder. En särskild trygghet ges dem, som inte har kunnat kvalificera sig på arbetsmarknaden. Bidragsrätten är ofta förenad med en uppföljning av förändringar i arbetsmöjligheterna. Villkoren återspeglar den principen att det ekonomiska trygghetssystemet inte skall motverka utan medverka till en återgång till förvärvsarbete. Vi anser att denna princip även i fortsättningen bör vara självklar inom bidragssystemet. Vid en samordning till en inkomstförsäkring bör man sträva efter en samlad, preciserad och smidig anknytning av ersättningsreglerna till villkor beträffande arbete, utbildning och rehabilitering.

4.5.3 *Övriga bidrag*

En annan huvudgrupp inom grundbidragen utgörs av *stöden till barns och ungdomars försörjning*. Två olika former kan urskiljas, nämligen allmänt stöd till barns uppehälle och selektivt stöd då en förälders försörjningsförmåga är nedsatt eller har upphört. I nuvarande bidragssystem finns det ett flertal förmåner för dessa ändamål, exempelvis barnbidrag, bidragsförskott, barnpension m. fl. Även här är utformningen varierande, men däremot är nivåerna inom olika grupper av barnstöd jämförelsevis enhetliga. Också här anser vi att man bör eftersträva att samordna och smälta samman förmånerna utifrån principen att se till det faktiska stödbehovet.

En tredje form av grundbidrag är kompensation för *merutgifter på grund av sjukdom och handikapp*. För vuxna är stödet huvudsakligen separat, medan det för barn är inordnat i en form av arbetsersättning (vårdbidraget). Inom landstingen och kommunerna finns olika former av stöd med delvis samma inriktning. Den väsentligaste samordningsuppgiften här torde vara att ren-

odla stödet och göra det enhetligt över hela riket.

I likhet med grundbidragen kan de inkomstprövade bidragen delas upp efter inriktning. Tyngdpunkten ligger dock på olika former av *stöd till bostadskostnader*. Bostadsstödens syften är likartade, nämligen att ge möjligheter till god bostad för personer med lägre inkomster. Vidare syftar de till att bereda ett allmänt konsumtionsstöd till barnfamiljerna.

Bostadsstöden är beroende av inkomster och bostadskostnader m. m. Principerna för inkomstberäkning och bostadsprövning varierar emellertid. Härtill kommer att vissa försäkrade kan ges bidrag från flera stödformer. Samordningsproblemen på detta område är påtagliga.

Här som tidigare bör samordningssträvandena enligt vår mening gå ut på att förenkla utformningen genom att renodla bidragen efter deras inriktning. Ett självklart mål blir då ett samlat bostadsstöd med enhetliga regler för hur man fastställer inkomst och bostadskostnad m. m. En renodling betyder bl. a. att det statliga bostadsbidraget, som enbart är knutet till barnantal, kunde överföras till och inordnas i det förut omtalade barnstödet. Samtidigt finns det åtskilliga andra vittgående frågor som aktualiseras, exempelvis kraven på en rättvisande och aktuell inkomstberäkning, avtrappningsreglernas utformning och den långsiktiga utvecklingen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner. Sammantaget innebär denna inriktning krav på genomgripande förändringar.

En undergrupp av inkomstprövade bidrag är de stödformer som är förenade med ett visst slag av *behovsprövning*. För det föreslagna socialförsäkringstillägget, och för en stor del av familjebidragen till värnpliktiga, är behovsprövningen schabloniserad. Syftet är att ge en ekonomisk grundtrygghet i vissa angivna situationer. I den delen överensstämmer inriktningen med garantibidragen inom inkomstförsäkringarna. Hur dessa behovsprövade stödformer framöver skall betraktas i samordningshänseende, blir delvis beroende på huruvida ett socialförsäkringstillägg införs och på utvecklingen beträffande socialhjälpen. Det kan dock på sikt framstå som naturligt att t. ex. socialförsäkringstillägget blir ett komplement till inkomstförsäkringen, som efter i försäkringen angivna villkor ger en särskilt prövad garanti. Därmed skulle man införa en garantianordning i den generella försäkringen, så att man undviker att försäkringsförmåner måste kompletteras med socialhjälp.

4.5.4 *Författningsreglering och administration*

Den nuvarande *författningsregleringen* anser vi vara alltför vidlyftig och svåröverskådlig. Såväl för handläggande organ som för den försäkrade allmänheten kan det vara svårt att bedöma bidragsrätten.

De förenhetligade villkor och renodlade ersättningar som vi föreslår möjliggör en samlad lagreglering i en allmän socialförsäkring. Därigenom nedbringas kraftigt antalet författningar. Samordningen bör också ha som mål en språkligt enkel och överskådlig rättslig reglering. Då ökas den enskildes möjligheter att kontrollera sin bidragsrätt. Villkoren bör vara utformade med tanke på att informationen har en viktig funktion i trygghetssystemet. I den lagtekniska översynen bör vidare genomföras en konsekvent uppdelning av villkoren i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Lag-

stiftningens disposition m. m. bör som förut framhållits skapa utrymme för sådana förändringar som följer av bidragssystemets kontinuerliga anpassning till samhällsutvecklingen. I vilket skede av vidareutvecklingen som en samordnad lagstiftning kan genomföras, anser vi emellertid behöva övervägas ytterligare.

När det gäller *administrationen* måste samordningsmålet på sikt vara en enhetlig handläggningsorganisation för hela socialförsäkringen. En allmän socialförsäkring bör handhas av en specialiserad organisation, dvs. försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. I vissa fall kan det vara först efter det att bidragen gjorts enhetligare och givits en enkel lagreglering, som särskilda fördelar uppkommer genom en samordnad administration. Enligt vår mening bör dock en successiv samordning, bl. a. av vissa handläggningsuppgifter, inledas redan inom ramen för nuvarande bidragssystem. Vinster i form av smidigare kontakter mellan den enskilde och myndigheten, rationell hantering och samlad prövning av en enskild försäkrads stödbehov, talar för detta. Risken för att organisationen blir otymplig kan förebyggas dels genom förenklade prövningsregler, dels genom en fortsatt decentralisering av beslutanderätten. Omställningsproblemen torde kunna reduceras genom noggrann planläggning av omorganisationen.

En väsentlig fördel med en administrativ samordning är slutligen att man får en samlad överblick av inkomstunderlag och utnyttjandet av bidragsrätten, vilket på sikt gör det möjligt att kontinuerligt följa upp bidragssystemets fördelningseffekter.

II Principmodell för en allmän socialförsäkring

Den här redovisade principmodellen har utformats med utgångspunkt i de principer och mål för samordningen som har angetts i kapitel 4.

Modellen innehåller inte någon fullständig beskrivning av reglerna i det framtida bidragssystemet. Det är i stället fråga om systemets struktur i stort. Bidragen har grupperats efter sin inriktning och efter hur de kompletterar varandra. Detta bestäms av bidragens s. k. grundvillkor. Redogörelsen i modellen avser således närmast sådana villkor, dvs. villkor som avgränsar behovssituationer eller målgrupper. I övrigt finns inom bidragssystemet en rad genomgående bestämmelser om t. ex. personkrets, familjetillhörighet, inkomstbegrepp och administration. Möjligheterna att samordna sådana bestämmelser behandlas i avdelning III i betänkandet.

Vårt uppdrag avser enligt direktiven det socialpolitiska bidragssystemet. Vi har gett detta uttryck en vid definition. I modellen ingår således bidrag som i och för sig kan kallas för arbetsmarknads-, bostads-, försvars- eller utbildningspolitiska. De flesta kontantstöd till den enskilde har otvivelaktigt ett socialpolitiskt inslag. De olika bidragen kompletterar varandra och bör således ses i ett enda bidragspolitiskt sammanhang. Det faller sig vidare naturligt för den enskilde att betrakta bidragssystemet som en helhet. I modellen har således medtagits stöd som f. n. hör under olika huvudmän. De är också finansierade på olika sätt.

Modellen omfattar endast kontantstöd utan återbetalningsskyldighet till den enskilde. Således har inte medtagits t. ex. de indirekta bidrag som betalas ut till företag i anställningsfrämjande syfte. Inte heller berörs återbetalningspliktiga studiemedel eller den avgiftsnedsättning som gäller för sjukvård m. m. enligt sjukförsäkringsbestämmelserna. Det nämnda studiestödet får med sin lånekaraktär anses ligga vid sidan av bidragssystemet. Avgiftsnedsättningen för sjukvård kan inte heller likställas med kontantstöd. Detta hindrar inte att sjukvårdsförmånerna lagtekniskt bör inordnas i en allmän socialförsäkring. Som närmare motiveras i kapitel 8 tas inte heller vissa kommunala och landstingskommunala handikappstöd med i diskussionen.

Bidragen har i modellen indelats i fyra grupper. Den första gruppen bildar inkomstförsäkringen. Denna centrala del av bidragssystemet rymmer alla de stöd som träder i stället för en utebliven inkomst. Dessa stöd syftar alla till att garantera den grundläggande försörjningen för personer som i olika situationer är eller anses vara förhindrade att försörja sig genom förvärvsarbete. Det är således fråga om personer som är sjuka, vårdar barn, är arbetslösa etc. De övriga grupperna innehåller de bidrag som riktar sig

till personer som har ansetts behöva ett särskilt stöd utöver vad som kan erbjudas genom inkomstförsäkringen. Det är fråga om stöd som beviljas barnfamiljer, hjälp till bostadskostnader och stöd till handikappade.

Inkomstförsäkringen som del av socialförsäkringen behandlas mera översiktligt än de andra delarna. Detta beror på att vi inte ansett oss böra föregripa kostnadskrävande reformer, som förutsätter särskild utredning och politiska beslut. Även handikappstödet behandlas tämligen översiktligt.

De olika delarna i modellen har olika inriktning. Detsamma gäller de enstaka bidragen. Dessa skall således inte konkurrera med varandra utan komplettera varandra. Det innebär konkret t. ex. att olika ersättningar inom inkomstförsäkringen normalt inte skall kunna utges för samma tid, medan däremot barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd skall kunna utges samtidigt med ersättning från inkomstförsäkringen.

5 Inkomstförsäkring

5.1 Inledning

Inom nuvarande bidragssystem finns en rad olika stöd som syftar till att garantera den grundläggande försörjningen för vuxna personer som i olika situationer är eller anses vara förhindrade att försörja sig genom förvärvsarbete. Det är dessa stöd som i detta kapitel har sammanförts i en inkomstförsäkring.

Många av de nuvarande stöden är ersättning för en förlorad förvärvsinkomst. I flertalet fall är det den uteblivna egna inkomsten som kompenseras. Så är fallet med t. ex. sjukpenning och ålderspension. I andra fall får en person ersättning därför att stödet från en försörjare upphör. Ett exempel på detta är änkepension.

De här aktuella stöden kan i princip beviljas i två skilda former. Antingen är de relaterade till storleken av förvärvsinkomsten eller också beviljas de som grund- eller garantibidrag på enhetliga nivåer även om den enskilde inte tidigare har förvärvsarbetat. Hustrutillägg, som i vissa fall utges till en folkpensionärs hustru, är däremot inkomstprövat, dvs. minskas vid stigande inkomst. Detsamma gäller familjepenningen till tjänstepliktigs maka.

I avsnitten 3.3.3 och 3.3.4 har bl. a. här berörda ekonomiska stöd beskrivits efter två indelningsgrunder, nämligen behovssituation resp. anknytning till inkomst. Tab. 5.1 visar detaljerat i vilken utsträckning det för de olika behovssituationerna finns grund- eller garantibidrag resp. inkomstrelaterad ersättning. Uppställningen är endast översiktlig. På annat håll i betänkandet behandlas t. ex. i vilken utsträckning samboende kan likställas med makar och hur inkomstbegreppet är utformat. Avsikten är att visa hur splittrat bidragssystemet är när det gäller att garantera den grundläggande försörjningen för personer som inte kan förvärvsarbeta.

Vissa av de ersättningar som föreslås bli inordnade i inkomstförsäkringen avser kortvariga eller tillfälliga behov, t. ex. sjukpenning och föräldrapenning. Andra avser långvarigare fall, t. ex. ålderspension och vårdbidrag.

De flesta av ersättningarna är uppbyggda för att ge stöd på en skälig nivå i vissa typiska behovssituationer, oavsett situationens uppkomstsätt. I arbetsskadeförsäkringen finns däremot ett starkt skadeståndsrättsligt inslag beträffande arbetstagare som skadas. Inom denna försäkring finns en rad ersättningar som oftast har motsvarighet på en lägre kompensationsnivå när ersättningsbehoven inte har orsakats av arbetet. En och samma sjukdom

Tabell 5.1 Uppställning över inkomstrelaterade ersättningar och därtill knutna grundbidrag/garantibidrag

Behovssituation	Grundbidrag/garantibidrag	Inkomstrelaterad ersättning
Sjukdom m. m.		
Sjukdom	Hemmamakesjukpenning	Sjukpenning
Sjukdom, arbetsskada	Lägsta arbetsskadesjukpenning	Arbetsskadesjukpenning
Sjukdom, vissa personskador	Lägsta sjukpenning	Sjukpenning
Smitta		Smittbärarersättning
Havandeskap	Föräldrapenning i högst 60 dagar på garantinivå	Föräldrapenning i högst 60 dagar
		Havandeskapspenning införs fr. o. m. 1980-01-01
Vård		
Vård av nyfött barn	Föräldrapenning på garantinivå	Föräldrapenning
Vård av annat barn än nyfött		Föräldrapenning för tillfällig vård av barn
	Särskild föräldrapenning på garantinivå	Särskild föräldrapenning för 2/3 av ersättningsbar tid; utsträcks till hela tiden fr. o. m. 1980-01-01
Vård av pensionerad make	Inkomstprövat hustrutillägg	
Vård av barn med pensionerad make	Inkomstprövat hustrutillägg	
Vård av handikappat barn	Vårdbidrag	
Arbetslöshet m. m.		
Arbetslöshet	Kontant arbetsmarknadsstöd	Dagpenning
Långvarig arbetslöshet för äldre	Förtidspension i form av folkpension och pensionstillskott	Allmän tilläggspension
Arbetslös hustru till folkpensionär	Inkomstprövat hustrutillägg	
Arbetsmarknadsutbildning	Garantinivå inom utbildningsbidraget	Utbildningsbidrag
Utbildning m. m.		
Studier, viss ämneskurs vid folkhögskola	Dagstudiestöd	
Studier vid vissa läroanstalter	Garantinivå, motsvarande garantinivån för utbildningsbidraget	Särskilt vuxenstudiestöd
Värnpliktigs grundutbildning	Dagersättning	
Värnpliktigs repetitionsutbildning	Dagpenning på garantinivå	Dagpenning
Civilförsvarspliktigs tjänstgöring	Dagpenning på garantinivå	Dagpenning
Långvarig sjukdom m. m.		
Långvarig sjukdom	Förtidspension eller sjukbidrag i form av folkpension och pensionstillskott	Förtidspension eller sjukbidrag i form av tilläggspension
Pensionärshustrus långvariga sjukdom	Inkomstprövat hustrutillägg	
Långvarig sjukdom, arbetsskada	Lägsta arbetsskadelivränta	Arbetsskadelivränta
Långvarig sjukdom, vissa personskador	Lägsta livränta	Livränta
Långvariga fall av smitta		Skälig ersättning

Behovssituation	Grundbidrag/garantibidrag	Inkomstrelaterad ersättning
Ålderdom		
Minskat förvärvsarbete för äldre		Delpension
Ålderdom, 60 år	Förtida uttag av ålderspension i form av folkpension och pensionstillskott	Förtida uttag av ålderspension i form av tilläggspension
Ålderdom, 65 år	Ålderspension, eller uppskjutet uttag därav, i form av folkpension och pensionstillskott	Ålderspension, eller uppskjutet uttag därav, i form av tilläggspension
Ålderdom, arbetsskada	Arbetsskadelivränta eller motsvarande i vissa fall	Arbetsskadelivränta eller motsvarande i vissa fall
60-årig hustru till folkpensionär	Inkomstprövat hustrutillägg	
Bortfall av annans försörjning		
Änka	Änkepension i form av folkpension och pensionstillskott	Änkepension i form av tilläggspension
Änka efter arbetsskadad	Lägsta efterlevandelivränta	Efterlevandelivränta
Änka, vid vissa personskador	Lägsta efterlevandelivränta	Efterlevandelivränta
Maka till värnpliktig m. fl.	Inkomstprövad familjpenning	

eller skada kompenseras således olika beroende på om den har föranletts av arbetet eller inte. Så är fallet trots att behovet av stöd kan vara detsamma. För behovssituationer som kortvarig sjukdom, långvarig sjukdom m. m. beror således kompensationsnivån på situationens uppkomstsätt.

De nuvarande inkomstförlustförsäkringarna berör sammanfattningsvis följande huvudkategorier av behovssituationer.

- Sjukdom, smitta och havandeskap
- Vård av barn eller make
- Arbetslöshet
- Vuxenstudier
- Tjänstgöring inom totalförsvaret
- Långvarig sjukdom
- Ålderdom, nedtrappning av förvärvsarbete
- Utebliven försörjning från annan

Vissa av de ovanstående behovssituationerna är typiska risksituationer, s. k. försäkringsfall. Stöd utges till den som blir sjuk, arbetslös etc. I andra fall är det situationer som planerats av den enskilde, t. ex. studier. I ett tredje fall, ålderdom, är det fråga om ett generellt stöd till alla personer i en viss åldersgrupp. Stödet vid tjänstgöring inom totalförsvaret är däremot knutet till en tjänstgöringsplikt. Det gemensamma för alla dessa situationer är att det allmänt har accepterats att samhället skall bistå med stöd därför att den enskilde inte själv klarar sin försörjning. Det är därför naturligt att behandla dem samtidigt.

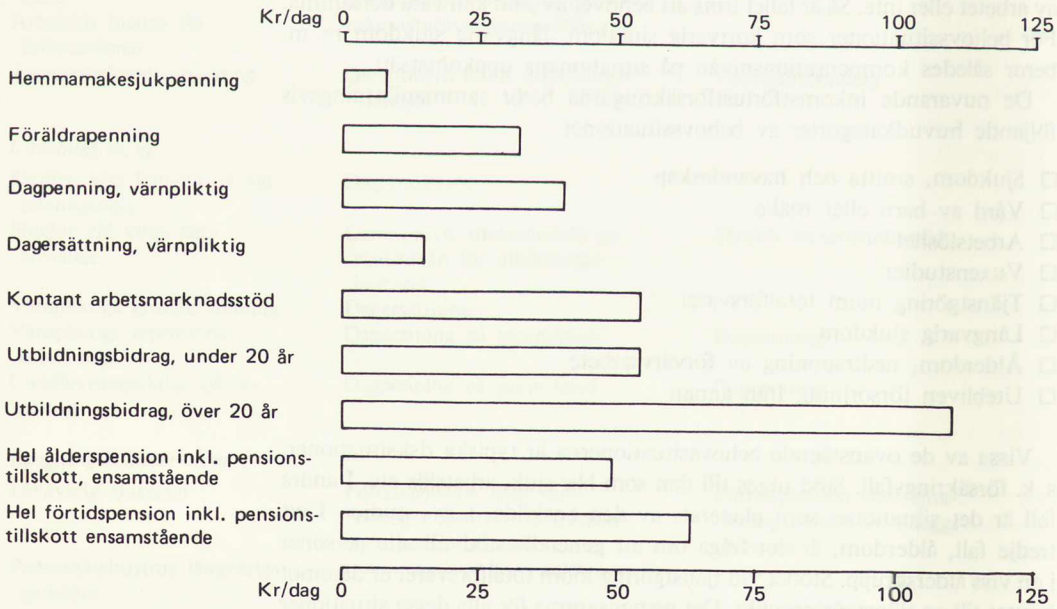
Grundbidragen är till sin konstruktion ofta en garantinivå inom de inkomstrelaterade ersättningsformerna. Exempel på detta är föräldrapenning och utbildningsbidrag. Det förekommer också att det finns en miniminivå för en inkomstrelaterad ersättning som bestäms genom att inkomstunderlaget schablonmässigt antas uppgå till ett visst minsta belopp. Så är fallet t. ex. inom arbetsskadeförsäkringen. En sådan nivå är inte avsedd att garantera försörjningen. Det är i stället fråga om en av praktiska skäl motiverad schablon för kompensation av låga förvärvsinkomster. I andra fall är grundbidragen självständiga ersättningsformer som folkpension jämte pensionstillskott.

Ersättningsnivåerna för de olika grund- eller garantibidragen varierar avsevärt. I diagram 5.1 anges maximalt belopp per dag. För de bidrag där ersättning utges för endast fem dagar i veckan har veckobeloppet dividerats med sju så att en jämförelse kan göras med övriga bidrag.

De inkomstrelaterade ersättningarna utges, som beteckningen anger, på en nivå som står i förhållande till nivån på den uteblivna arbetsinkomsten. För att bestämma de inkomstrelaterade ersättningarna används inkomstunderlag som utgår från olika inkomstbegrepp.

De inkomstrelaterade ersättningarnas belopp bestäms enligt i huvudsak två principer. Vanligast är att ersättningen beräknas som en viss procentandel av inkomstunderlaget med viss begränsning uppåt, t. ex. 7,5 basbelopp. Detta gäller för bl. a. sjukpenning och ATP. Den andra är att ersättningen utges med vissa schablonbelopp, kombinerat med spärrar mot överförsäkring som i det enskilda fallet begränsar ersättningen. Så är fallet inom arbetslöshetsförsäkringen samt för utbildningsbidrag och vuxenstudiestöd.

Diagram 5.1 Ersättningsnivåer per dag för olika grund- eller garantibidrag. Juli 1979.



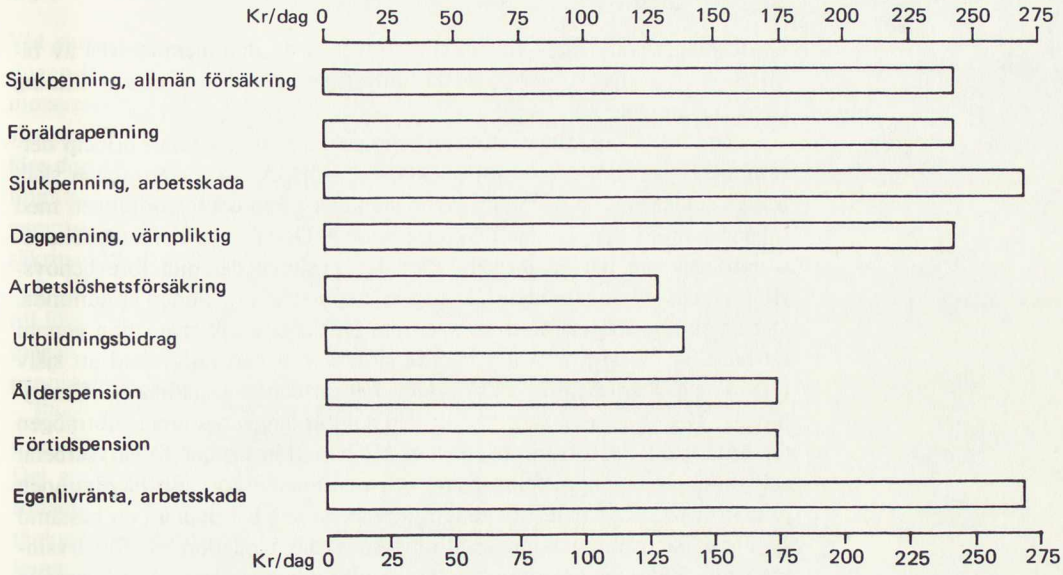


Diagram 5.2 Ersättningsnivåer per dag för olika inkomstrelaterade ersättningar. Januari 1979.

Även för de olika inkomstrelaterade ersättningarna varierar ersättningsnivåerna. I diagram 5.2 anges maximalt belopp per dag. På samma sätt som i diagrammet över grundbidragen har för de bidrag där ersättning utges för endast fem dagar i veckan veckobeloppet dividerats med sju. Diagrammet visar endast skillnaderna i den högsta nivån.

Under ett kalenderår uppkommer ytterligare variationer mellan ersättningsnivåerna. Dessa beror på att t. ex. sjukpenningens maximibelopp blir låst av det basbelopp som gäller vid årets ingång, medan t. ex. pensionsbeloppen följer med ändringar av basbeloppet under året. För vissa bidrag – t. ex. arbetslöshetsersättning – höjs beloppen genom återkommande lagändringar.

För deltids- och delårsarbetande gäller att kompensationen i olika behovssituationer vanligen är anpassad till deras genomsnittsinkomst för en längre tid. Därför motsvarar ersättningen ofta inte det aktuella inkomstbortfallet i en kortvarig ersättningssituation.

De flesta av de här aktuella garantibidragen och inkomstrelaterade ersättningarna saknar bestämmelser om karenstid. Sjukpenning utges dock i regel inte för insjuknandedagen eller för arbetsfria dagar vid kortare sjukperioder. Inom arbetslöshetsförsäkringen finns en femdagarskarens.

Maximerad ersättningstid finns endast inom föräldraförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

De här behandlade ersättningarna är i regel skattepliktiga och pensionsgrundande. Undantag finns dock. Hemmamakesjukpenningen varken beskattas eller grundar pension. Pensionsförmåner är av naturliga skäl vanligen inte pensionsgrundande.

5.2 Förslag till inkomstförsäkring

De förmåner som utges vid inkomstförlust är en dominerande del av bidragssystemet. Det är därför särskilt angeläget att sträva efter samordning på detta område.

I varje fall av inkomstförlust är behovet för den enskilde i princip detsamma. Han behöver stöd för att klara sin försörjning. Ersättningen skall träda i stället för den förlorade inkomsten och garantera försörjningen med utgångspunkt i den vanliga inkomstens nivå. Detta gäller i alla de behovssituationer som här är aktuella. Om den enskilde däremot före behovssituationens inträde inte har haft någon inkomst är situationen annorlunda. Det är då inte fråga om att kompensera en tidigare inkomst, men genom att han har råkat in i en här avsedd situation är han förhindrad att själv försörja sig. Därför finns också i detta fall ett behov av bidrag till försörjningen. Det är således naturligt att den som är långvarigt arbetsoförmögen får grundstöd till försörjningen vare sig han tidigare har förvärvsarbetat eller inte, t. ex. genom folkpension och pensionstillskott. En hävdvunnen princip är likaså att den som genom förvärvsarbete har uppnått en bestämd standard bör garanteras en ersättning som står i relation till förvärvsinkomsten. Vid t. ex. sjukdom beviljas således inkomstrelaterad sjukpenning och, om tillståndet blir varaktigt eller långvarigt, förtidspension i form av både folkpension och tilläggspension.

Med den här använda beteckningen inkomstförsäkring avser vi just det förhållandet att försäkringen skall innehålla stöd som utges i stället för förvärvsinkomst både för dem som har förvärvsarbetat och för andra. Samordningen innebär först och främst att alla här aktuella bidrag samlas i en enda gemensam inkomstförsäkring. Redan därigenom uppnås starkt ökad överskådlighet för bl. a. de försäkrade. Vidare möjliggörs en förenklad administrativ hantering.

För att åstadkomma denna samordning utgår vi från den av oss förordade helhetssynen. Denna innebär här att den enskilde såvitt möjligt skall få stöd efter enhetliga principer och med bortseende från arten av orsaken till stödbehovet. Han skall således kompenseras efter så långt möjligt enhetliga regler oavsett vilken behovssituation det är fråga om. Vidare eftersträvas en större enhetlighet beträffande stödformernas namn och syften. Detta innebär bl. a. en strävan att sammansmälta varandra närliggande stödformer. Därigenom blir bidragssystemet lättare att överblicka.

I det följande redogörs för huvuddragen av en samordnad inkomstförsäkring för olika behovssituationer. Den är utformad så att den ger utrymme för framtida reformer, t. ex. en utbyggnad som avser att täcka nya eller ändrade behovssituationer. Åtskilliga allmänna regler bör kunna bli gemensamma för de olika grenarna. Vissa olikheter måste dock i vart fall till en början accepteras. Det gäller både allmänna regler, nivåer och beräkningssätt. Vi återkommer till några av de här nämnda frågorna i avsnitt 5.3.

5.2.1 *Sjukdom m. m.*

Vid sjukdom, smitta och havandeskap bör i den framtida inkomstförsäkringen finnas en enda ersättning, sjukpenning. Denna ersättning skulle då motsvara sjukpenning enligt AFL, smittbärarersättning och den havandeskapspenning som fr. o. m. den 1 januari 1980 kan utges under två månader före den beräknade nedkomsten till kvinnor med tungt förvärvsarbete. Det finns här möjligheter till samordning om man i framtiden vill införa enhetliga garantinivåer för alla till skillnad från nuläget där det t. ex. inom sjukförsäkringen finns en garantinivå enbart för hemmamakar.

Sjukpenning bör utges när arbetsförmågan sätts ned med minst hälften till följd av sjukdom, smitta eller havandeskap. Särskild hänsyn tas till förmågan att utföra det vanliga arbetet. Liksom f. n. bör hel eller halv sjukpenning komma i fråga.

Förutom hemmamakesjukpenningen och utformningen av garantinivån över huvud taget finns här flera frågor som kan behöva utredas närmare. Det gäller t. ex. sjukdomsbegreppet, sjukpenning för deltidsarbetande och fridagsregeln. Som vi har sagt i inledningen till denna avdelning av betänkandet innehåller principmodellen ingen fullständig beskrivning av reglerna i det framtida bidragssystemet. De ovan nämnda frågorna är exempel på sådant som bör utredas av specialutredningar.

5.2.2 *Vård av anhörig*

Denna del av inkomstförsäkringen, som kan kallas vårdpenning, omfattar framför allt de nuvarande ersättningarna föräldrapenning, vårdbidrag och till vissa delar hustrutillägg. Samtliga tre former av föräldrapenning ingår, dvs. föräldrapenning i samband med barns födelse, vid tillfällig vård av barn och särskild föräldrapenning. Som närmare kommer att redovisas i avsnitt 5.2.8 kan man också föra hit vissa situationer då f. n. änkepension och familjepenning till hustru utges.

Det nuvarande vårdbidraget skall både ersätta arbetet för vårdaren och täcka merkostnader på grund av handikappet. Endast vårdersättningsdelen förs till inkomstförsäkringen, medan handikappade barn liksom andra handikappade skall kunna få ersättning för merkostnader genom det särskilda handikappstöd som ingår i modellen för en allmän socialförsäkring. Här finns således ett exempel på den renodling av bidragen som är en av utgångspunkterna för den allmänna socialförsäkringen.

Hustrutillägg kan f. n. i vissa fall utges utan att huvudregeln är tillämplig, dvs. att hustrun skall ha fyllt 60 år och att makarna skall ha varit gifta i minst fem år. Hustrutillägg utges då därför att vissa särskilda skäl föreligger, nämligen ett vårdbehov hos make eller barn. Det är i dessa situationer som vårdpenning i framtiden bör kunna utges.

I fråga om barn skulle således vårdpenningen omfatta både vård i samband med barns födelse och vård av något äldre barn. Liksom f. n. måste ersättning kunna utges också viss tid före barnets födelse. När det gäller de något äldre barnen omfattas dels situationer då barnet – tillfälligt eller för längre perioder – är sjukt eller handikappat och därför kräver särskild tillsyn, dels situationer då tillsyn i övrigt behövs. Bl. a. avses situationer där f. n. särskild föräldrapenning utges.

Om man vill utvidga möjligheten att inom socialförsäkringen ge ersättning för vård av anhöriga även i andra fall, finns det utrymme härför inom denna del av inkomstförsäkringen. Även andra konstruktioner är dock tänkbara. Regeringen har nyligen beslutat tillsätta en utredning om vård av anhörig, som skall behandla bl. a. frågor av detta slag. Vi vill inte föregripa de ställningstaganden som denna utredning kan komma att göra utan endast peka på de tekniska möjligheter som här finns att inordna ersättning för vård av anhörig i en samordnad inkomstförsäkring.

De nuvarande stödformer som ingår är konstruerade på olika sätt. Föräldrapenningen är en inkomstrelaterad ersättning med garantinivå. Vårdbidraget utges med viss procent av basbeloppet. Hustrutillägget är knutet till storleken av folkpensionen och således också beroende av basbeloppet. Det är dessutom inkomstprövat.

En samordnad vårdpenning inom inkomstförsäkringen bör åtminstone på sikt få en enhetlig konstruktion. Nära till hands ligger då att utgå från den konstruktion som föräldrapenningen har, bl. a. eftersom den nuvarande föräldrapenningen kommer att bli det dominerande inslaget inom den framtida vårdpenningen.

Vi går här inte närmare in på de olika situationer då vårdpenning skall kunna utges eller de tidsbegränsningar som måste finnas. F. n. kan ju föräldrapenning utges i en rad speciella situationer, t. ex. sjukdom hos barnet eller dess ordinarie vårdare, annat barns födelse och besök i samhällets förebyggande barnhälsovård. Det är sådana frågor som bör utredas närmare i annan ordning. I samband därmed bör en förenkling av reglerna eftersträvas. En gemensam förutsättning för att få vårdpenning bör dock vara att den som gör anspråk på ersättningen avstår från förvärvsarbete på grund av vården.

5.2.3 *Arbetslöshet*

Vid arbetslöshet bör det i den framtida inkomstförsäkringen finnas utrymme för bidrag på garantinivå och inkomstrelaterad ersättning för alla arbetslösa. De nuvarande stödformerna dagpenning och kontant arbetsmarknadsstöd utgör grunden för det framtida stödet. Även utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning bör innefattas. Det samordnade stödet kan benämnas arbetsmarknadspenning.

För att få arbetsmarknadspenning måste liksom inom nuvarande arbetslöshetsstöd krävas t. ex. att arbetslösheten inte är självförvållad, att den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande och är beredd att ta ett lämpligt arbete som erbjuds honom. Arbetsmarknadspenning i samband med utbildning bör kunna utges inte bara till den som är arbetslös utan också till den som riskerar att bli det eller är svårplacerad på arbetsmarknaden. Ett krav bör dock vara att utbildningen skall underlätta för honom att få eller behålla ett arbete.

Något arbetsvillkor i traditionell mening, dvs. krav på förvärvsarbete i viss omfattning under tiden närmast före arbetslösheten, bör det däremot inte finnas, om man vill eftersträva samma krav på anknytning till arbetsmarknaden som för övriga grenar av inkomstförsäkringen. Arbetsvillkor saknas för övrigt redan i dag för en av de ersättningar som föreslås ingå

i arbetsmarknadspenningen, nämligen utbildningsbidraget. Inom det kontanta arbetsmarknadsstödet är kravet uppmjukat.

Såvitt gäller inkomstrelaterad ersättning kommer anknytningen till arbetsmarknaden i stället fram genom att det för rätt till sådan ersättning bör krävas att det finns ett registrerat inkomstunderlag av viss storlek. När det gäller rätt till arbetsmarknadspenning på garantinivå kan det finnas anledning att överväga om det behövs speciella regler för att förhindra att personer som inte på allvar avser att söka sig ut på arbetsmarknaden skall få arbetsmarknadspenning. I vart fall måste man strikt upprätthålla kravet på att den enskilde verkligen skall vara beredd att anta ett lämpligt arbete eller en lämplig utbildning som erbjuds honom. Ett alternativ, som dock inte är särskilt tilltalande ur samordningssynpunkt, är att ha ett slags karenstid som innebär ett krav på att den enskilde skall ha stått till arbetsmarknadens förfogande en viss tid innan arbetsmarknadspenning beviljas. Detta krav skulle dock inte gälla den som efter avslutad utbildning söker sig ut på arbetsmarknaden eller särskilt utsatta grupper, t. ex. handikappade som behöver stöd i samband med utbildning.

Arbetsmarknadspenning som utges utan samband med utbildning bör liksom det nuvarande arbetslöshetsstödet vara tidsbegränsad. Det är viktigt att detta stöd inte utges under längre tidsperioder. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder av annat slag bör då i stället vidtas. Arbetsmarknadspenning under utbildning bör naturligtvis utges så länge utbildningen pågår.

5.2.4 *Vuxenstudier*

Det nuvarande vuxenstudiestödet består av särskilt vuxenstudiestöd, dagstudiestöd och timstudiestöd. Alla tre stödformerna är speciella i den meningen att det inte finns någon absolut rätt att få stöd i en viss situation. Bidragsvillkoren anger i stället att företräde skall ges personer som har störst behov av utbildning och stöd, t. ex. de som har svåra arbetsförhållanden eller kort tidigare utbildning, handikappade och personer med en betungande försörjningsbörda.

De nuvarande vuxenstudiestöden har även i övrigt vissa särdrag. Sålunda är timstudiestödet som namnet anger en ersättning som utges per timme. Det betalas ut till deltagare i studiecirklar o. d. och har mycket litet gemensamt med inkomstförsäkringens övriga delar. Timstudiestödet bör därför inte inlemmas i inkomstförsäkringen. Detsamma gäller dagstudiestödet, som utges i samband med kortare ämneskurser vid folkhögskolor.

Det särskilda vuxenstudiestödet skiljer sig från de ersättningar som i övrigt inordnas i inkomstförsäkringen även på det sättet att det består av en bidragsdel och en lånedel. Detta stöd kan dock mer än övriga vuxenstudiestöd sägas ha till syfte att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden – ett syfte som också det nuvarande utbildningsbidraget har.

Vår inställning är därför att i vart fall det särskilda vuxenstudiestödet bör inordnas i inkomstförsäkringen. Vuxenstudiestödets arbetsmarknadspolitiska syfte aktualiserar frågan om det skall vara en självständig del av inkomstförsäkringen med vissa speciella regler eller om det – liksom utbildningsbidraget – skall ingå i det tidigare berörda arbetsmarknadsstödet. För ett sammanförande talar vuxenstudiestödets syfte att förstärka den en-

skildes ställning på arbetsmarknaden. Vidare skulle antalet stödformer minskas om vuxenstudiestödet inordnas under arbetsmarknadspenningen.

Om det särskilda vuxenstudiestödet inlemmas i inkomstförsäkringen blir det nödvändigt att ifrågasätta om en del av stödet fortfarande skall vara återbetalningspliktigt. Detta är dock en fråga om stödets inriktning som bör prövas i en annan ordning. Skall en del av stödet även i fortsättningen vara återbetalningspliktigt är det ganska självklart att det bör bilda en särskild gren av inkomstförsäkringen.

Oavsett om vuxenstudiestödet tekniskt skall inordnas under arbetsmarknadspenningen eller inte måste reglerna vara sådana att särskilt utsatta grupper får möjlighet till stöd i samband med studier. Det kan gälla t. ex. handikappade ungdomar som inte har kommit in i förvärvslivet och som studerar på grundskole- eller gymnasienivå sedan barnstödet har upphört. Det kan också gälla personer som har mist sin försörjare och saknar yrkesutbildning. För dessa och andra grupper måste det inom inkomstförsäkringen finnas ett stöd på en rimlig nivå, även om den studerande inte tidigare har förvärvsarbetat.

5.2.5 *Tjänstgöring inom totalförsvaret*

Vid tjänstgöring inom totalförsvaret bör man skilja mellan å ena sidan stöd som utges under grundutbildning och å den andra stöd under repetitionsutbildning resp. civilförsvarstjänstgöring. I de båda sistnämnda fallen beviljas redan nu både garantibelopp och inkomstrelaterat stöd. Så bör vara fallet även inom den framtida inkomstförsäkringen.

Under grundutbildning av värnpliktiga utges f. n. dagersättning med ett jämförelsevis lågt belopp per dag jämte utryckningsbidrag o. d. Dagersättningen är inte inkomstrelaterad. Eftersom grundutbildningen pågår relativt länge måste man här beakta i vilken utsträckning förmåner utges in natura som kost, logi och kläder. Ersättningsnivåerna kan därför inte utan vidare jämföras med andra behovssituationer. När det gäller den grundläggande första värnpliktstjänstgöringen talar vidare starka skäl mot att differentiera stödet på grundval av tidigare inkomst, särskilt mot bakgrund av att mångas anknytning till arbetslivet då kan vara mycket tillfällig eller kortvarig. Att i detta fall göra stödet inkomstrelaterat skulle vidare ändra inriktningen.

Det samordnade stödet kan benämnas värnpliktspenning. Genom denna benämning betonas sambandet med de övriga stödformerna från inkomstförsäkringen. Liksom för dessa är grundförutsättningen för värnpliktspenningen att den enskilde är förhindrad att förvärvsarbeta.

5.2.6 *Långvarig sjukdom*

Den nu dominerande stödformen vid långvarig sjukdom är förtidspension (sjukbidrag). Motsvarande stöd inom inkomstförsäkringen bör liksom f. n. ha sin grund i att den enskilde till följd av sjukdom eller liknande orsak för avsevärd tid eller varaktigt är förhindrad att förvärvsarbeta. Det bör beviljas när nedsättningen av prestationsförmågan uppgår till minst hälften. Stödet bör vidare så snart det behövs kombineras med uppföljnings- och rehabiliteringsåtgärder, anpassade efter den enskildes förutsättningar.

För rätt till förtidspension krävs f. n. en varaktig nedsättning av arbetsförmågan medan det för sjukbidrag räcker att denna nedsättning bedöms bli bestående för avsevärd tid. I övrigt har förtidspensionen och sjukbidraget samma konstruktion och ersättningsnivå. Den som har sjukbidrag har dock i regel kvar en starkare bindning till arbetsmarknaden. Förtidspension avlöser ofta sjukbidrag. I inkomstförsäkringen bör finnas en enda förmån som ersätter båda och medger täta uppföljningar.

Förtidspension utges f. n. i vissa fall på enbart arbetsmarknadsmässiga grunder. Vid den närmare utformningen av inkomstförsäkringen bör övervägas om så bör vara fallet även i fortsättningen eller om arbetsmarknadspenning bör utges i dessa fall.

Förtidspension och sjukbidrag utges f. n. inte så sällan till unga handikappade som inte har hunnit pröva sina möjligheter i förvärvslivet. Det är inte tillfredsställande att dessa ungdomar skall få stöd i form av en pension. De som är handikappade och utbildar sig bör i stället så långt det är möjligt få samma stöd som andra ungdomar som genomgår motsvarande utbildning. Det innebär att barn och ungdomar under en viss ålder bör få barnstöd och den som är äldre arbetsmarknadspenning eller vuxenstudiestöd (se vidare avsnitt 5.3.3 och 6.3). Därutöver bör naturligtvis handikappstöd kunna utges som ersättning för merkostnader.

Eftersom det i vissa fall inte torde gå att undvika att även ganska unga personer får förtidspension bör man eftersträva att ge denna del av inkomstförsäkringen ett namn som inte innehåller ordet pension. Det kan över huvud taget diskuteras om inte ordet pension borde förbehållas ålderspensionen. Även för personer med allvarliga handikapp bör man ha en förhoppning om att rehabilitering skall kunna ske. Ordet förtidspension skulle därför kunna bytas ut mot exempelvis försörjningsstöd. Detta ord anger visserligen inte vilken behovssituation som avses men ger å andra sidan inte som ordet förtidspension ett intryck av att man har gett upp hoppet om inträde på eller återgång till arbetsmarknaden.

Stödet bör liksom f. n. utges i form av folkpension och ATP. Folkpensionen kommer då att bilda en garantinivå som är lika för alla, oberoende av tidigare förvärvsarbete. När reglerna för inkomstförsäkringen närmare utarbetas bör man ta ställning till hur man skall förfara med det nuvarande pensionstillskottet. Utöver garantinivån får den som har förvärvsarbetat en inkomstrelaterad ATP-pension. Detta innebär således att den nuvarande konstruktionen av förtidspensionen behålls i stort sett oförändrad såvitt gäller beräkningssättet. Lagtekniskt kan dock en betydande förenkling åstadkommas genom att man i största möjliga utsträckning sammanför de nu parallella bestämmelserna om förutsättningarna för de två pensionerna folkpension och ATP.

5.2.7 *Ålderdom och nedtrappning av förvärvsarbete*

Vid ålderdom bör på samma sätt som f. n. den enskilde garanteras grundtrygghet genom *folkpension*. Vidare bör inkomstrelaterad *ATP-pension* beviljas den som har förvärvsarbetat. Liksom förtidspensionen bör dock ålderspensionen lagtekniskt samordnas till en enda pension, som innehåller dels en garantinivå som fortfarande kallas folkpension, dels en inkomstre-

laterad ATP-del. Beträffande pensionstillskottet gäller vad som har sagts i avsnitt 5.2.6.

Den som vill trappa ner sitt förvärvsarbete innan han tar ut hel pension bör liksom enligt nuvarande ordning kunna få delpesnion – eller *deltidspension* som förefaller vara ett lämpligare namn. Deltidspensionen bör av naturliga skäl vara enbart inkomstrelaterad. Delpensioneringen befinner sig fortfarande i ett inledningsskede och man bör tills vidare räkna med att de nya villkor som kommer att gälla efter den 1 januari 1980 skall ligga till grund för det framtida stödet.

En fråga som det finns anledning att ta upp särskilt är den rörliga pensionsåldern och förhållandet till andra delar av inkomstförsäkringen. Självfallet skall den rörliga pensionsåldern finnas kvar. I den framtida inkomstförsäkringen bör fixerade åldersgränser snarast få mindre betydelse. En bestämd lägre åldersgräns för rätt till uttag av ålderspension torde dock behöva vara kvar.

Det system med en rörlig pensionsålder som f. n. finns innebär stora valmöjligheter för den enskilde. Han kan t. ex. begära förtida uttag och ta ut hela pensionen redan vid 60 års ålder men får då en lägre pension än om den tas ut senare. Vidare kan han vänta med pensionsuttaget till tiden efter den normala pensionsåldern och får då en högre pension. Det är dock bara tiden mellan 65 och 70 år som påverkar pensionsbeloppet vid uppskjutet uttag av pension. En annan möjlighet som finns är att bara ta ut halv ålderspension. I så fall minskas eller ökas halva pensionen i enlighet med de regler som gäller för förtida resp. uppskjutet uttag av hel pension. Vidare finns möjligheten att få delpension mellan 60 och 65 år. Delpensionen påverkar inte storleken av ålderspensionen. Slutligen kan det ibland också vara aktuellt att ansöka om förtidspension.

De många valmöjligheter som således finns f. n. när det gäller tidpunkten för uttag av pension innebär emellertid å andra sidan problem ur samordningssynpunkt. Vidare kan det vara svårt för den enskilde att välja den för honom bästa lösningen.

Inom riksförsäkringsverket pågår det f. n. en utredning om verkningarna av systemet med en rörlig pensionsålder och möjligheterna till delpension. Redan nu kan sägas att förtida och uppskjutet uttag av pension används i mycket liten utsträckning medan delpension har kommit till desto större användning. Sedan riksförsäkringsverkets utredning har avslutats och då reglerna för den framtida inkomstförsäkringen närmare skall utformas kan det därför finnas anledning att överväga i vad mån det finns ett verkligt behov av att ha kvar samtliga de variationsmöjligheter som nu finns. En förenkling av de regler som har att göra med den rörliga pensionsåldern bör i vart fall eftersträvas.

De samordningsproblem som finns i nuvarande bidragssystem beror också på att det inte anses givet att den som har ålderspension också har slutat förvärvsarbeta. Sjukpenning kan ju t. ex. utges vid sidan av hel ålderspension under en begränsad tid. Med tanke på den renodling som vi eftersträvar inom en allmän socialförsäkring är det ur ren samordningssynpunkt mest naturligt att ålderspension börjar utges först i samband med att den försäkrade helt slutar att förvärvsarbeta. Till den som har börjat uppbära hel ålderspension skulle då andra stöd från inkomstförsäkringen, t. ex. sjuk-

penning, normalt inte utges för tiden efter pensioneringen. Även detta är en fråga som man bör överväga i samband med den närmare utformningen av försäkringen.

5.2.8 *Utebliven försörjning från annan m. m.*

I inkomstförsäkringen bör ingå ett stöd till efterlevande vuxna vid makes eller makas dödsfall.

Den nuvarande änkepensionen beviljas oberoende av änkans förmåga att själv försörja sig. Därför svarar inte alltid det utgående stödet mot ett verkligt stödbehov. Vidare kan – vilket framgår av namnet – änkepension inte beviljas änklingar. Antalet förvärvsarbetande kvinnor i Sverige har sedan den nuvarande änkepensionen infördes ökat med mer än 600 000. Av kvinnorna i arbetskraften är ca två tredjedelar gifta. Det kan således sägas att utvecklingen har gått ifrån den nuvarande änkepensionen. Pensionsförsäkringskommittén behandlade det framtida efterlevandestödet i ett betänkande år 1971 (SOU 1971:19). Kommittén uttalade då att det fanns skäl för att änkepensioneringen i framtiden, när kvinnorna i högre grad ägnar sig åt förvärvsarbete, borde ersättas med andra åtgärder. Dessa borde enligt kommittén vara en utbyggd barnpensionering, en könsneutral försörjarpension samt särskilda åtgärder för den som har svårigheter att efter makens död komma ut på arbetsmarknaden.

Det föreligger enligt vår mening ett klart behov av omställningsstöd om den avlidne helt eller till övervägande del har svarat för den gemensamma försörjningen. Den efterlevande maken eller makan bör få möjlighet att under en viss tid anpassa ekonomin till de nya förhållandena. Omställningsstödet bör anknytas till den avlidnes inkomster och således vara inkomstrelaterat. Även om den avlidne inte bidragit till försörjningen genom arbete utanför hemmet kan det finnas behov av omställningsstöd. Detta skulle i så fall beviljas på garantinivå. Det förtjänar att närmare övervägas om den inkomstrelaterade delen av stödet som en korttidsförmån skall anknytas till det aktuella inkomstbortfallet vid dödsfallet eller om det skall knytas till principerna inom pensioneringen och bygga på genomsnittsinkomsten under en längre tid. Utformningen av familjetillhörighetsreglerna (se kapitel 10) avgör närmare vilka som skall komma i fråga för stödet. Det kan också diskuteras om omställningsstödet skall avse andra efterlevande än makar och likställda.

De efterlevande barnens fortsatta försörjning upp till en viss ålder bör helt garanteras genom det samordnade och utbyggda barnstödet.

Det egentliga omställningsstödet bör utges till alla som har förlorat en make (samboende). Det bör vara tidsbegränsat och utges under t. ex. sex månader eller ett år.

Efter omställningstidens slut bör den efterlevande vuxne få stöd om han eller hon inte själv kan försörja sig. Detta stöd bör alltefter arbetshindrets art beviljas i anslutning till de åtgärder som kan vara behövliga utifrån den efterlevandes situation. Stödet bör komma från de andra grenarna av inkomstförsäkringen enligt de regler som gäller för dessa. Under utbildning bör således beviljas vuxenstudiestöd eller arbetsmarknadspenning och vid vård av barn vårdpenning. Man kan överväga att inom andra grenar av

inkomstförsäkringen ha specialregler som särskilt tar sikte på personer som har förlorat en försörjare. T. ex. skulle sådana personer kunna få vårdpenning under gynnsammare förutsättningar än andra. Stödet för vård av barn skulle då i viss mån komma att motsvara den av pensionsförsäkringskommittén skisserade försörjarpensionen.

Det skisserade efterlevandestödet blir behovsprövat i den meningen att det efter den egentliga omställningstidens slut görs beroende av om det verkligen föreligger oförmåga till självförsörjning. Därigenom kommer stödet att bättre än den nuvarande änkepensionen bli anpassat till de efterlevandes verkliga behov. Stödet blir dessutom könsneutralt. Betydande samordningsvinster uppnås vidare genom att de normala stödformerna för resp. situation utnyttjas. I allt väsentligt tillgodoses de stödbehov som omfattades i pensionsförsäkringskommitténs skiss. Skillnaden mot denna skiss är främst att konstruktionen har anpassats till strukturen av den samlade inkomstförsäkring som vi förordar.

Ett specialfall av utebliven försörjning från annan än den situation som inträffar för familjemedlemmarna när någon fullgör värnpliktstjänstgöring (grundutbildning). I detta fall utges f. n. inte någon inkomstrelaterad ersättning till den tjänstepliktige utan i stället kan en behovsprövad ersättning utges till hustru och barn, nämligen familjepenning. I den mån ersättning under grundutbildning också i den framtida inkomstförsäkringen kommer att utges på enbart garantinivå finns det behov av en särskild ersättning till den tjänstepliktiges familj. I första hand bör detta stöd avse barnen. Enligt vår modell till det framtida barnstödet skall i detta fall inkomstprövat barnbidrag kunna utges.

Vill man garantera familjen bibehållen standard under värnpliktstjänstgöringen skulle även i detta fall kunna utges ett stöd med samma utformning som det skisserade generella omställningsstödet. Detta skulle dock innebära en väsentlig förändring av inriktningen i förhållande till vad som gäller f. n., eftersom familjepenningen är behovsprövad. Den utges dessutom till maka som inte vårdar barn endast om synnerliga skäl föreligger. Vi anser därför att något generellt stöd inte bör utges till den tjänstepliktiges maka. Om hon på grund av vård av barn inte förvärvsarbetar bör hon i stället få vårdpenning. Kan denna ersättning inte utges enligt vanliga regler, kan man även här överväga en specialregel som ger henne rätt till vårdpenning under mannens värnpliktstjänstgöring.

I LAF finns till skillnad från i AFL en bestämmelse om efterlevandestöd till föräldrar. En förälder har rätt till *föräldralivränta* med visst skäligt belopp om han till följd av dödsfallet kommer att sakna behövligt underhåll. Yrkesskadeförsäkringskommittén fann (SOU 1975:84) det motiverat att behålla denna möjlighet till efterlevandelivränta. Visserligen skulle uppbyggnaden av den allmänna pensioneringen komma att göra en sådan bestämmelse mindre motiverad med tiden. Fortfarande torde det emellertid enligt kommittén förekomma fall där pensionsskyddet var dåligt, inte minst bland invandrarfamiljer, och där en behovsprövad föräldralivränta kunde utgöra en nödvändig förutsättning för en dräglig försörjning.

Tidigare gällde att barn var underhållsskyldiga mot föräldrar som av sjukdom eller annan dylik orsak var ur stånd att själv försörja sig. Denna skyldighet avskaffades den 1 juli 1979. Detta motiverades (prop. 1978/79:12)

med hänvisning till de förmåner som enligt den allmänna försäkringen beviljas vid sjukdom, invaliditet och ålderdom. Omfattningen av dessa ansågs göra att skyldigheten för ett barn att i särskilda fall utge underhållsbidrag till förälder kunde undvaras. Inte heller antogs underhållsskyldigheten ha någon direkt ekonomisk betydelse. De äldres behov av hjälp och stöd av sina barn var inte av ekonomisk art utan avsåg främst den personliga omsorgen. När det gäller invandrarfamiljernas situation skall vidare påminnas om dels de många socialkonventioner som numera finns, dels de nya bestämmelser i AFL som gäller sedan den 1 juli 1979 och som ger invandrare rätt till folkpension även i fall som inte täcks av konventioner.

Med hänsyn till dessa omständigheter synes det motiverat att ånyo ifrågasätta behovet av arbetsskadeförsäkringens föräldralivränta. Det kan finnas anledning att undersöka i hur många fall den faktiskt har beviljats.

I anslutning till vad som här har diskuterats om efterlevandestöd bör nämnas att samordningsutredningen från regeringen har fått framställningar som avser frågor om *begravningsförsäkring*. Till grund för detta ligger ett betänkande (SfU 1976/77:10) av socialförsäkringsutskottet, vari hemställs om en utredning i frågan. I likhet med vad utskottet har uttalat anser vi att en allmän obligatorisk begravningsförsäkring – med tanke på den nödvändiga prioriteringen av olika reformer inom den allmänna försäkringen – inte motiverar den kostnad den kan väntas föranleda. Vidare är problemet av begränsad betydelse med hänsyn till utvecklingen av grupplivförsäkringarna. Frågan bör därför hellre lösas i anslutning till gestaltningen av det framtida begravningsväsendet genom att det skapas ett selektivt stöd främst för de fall då det inte finns några tillgångar i dödsboet som kan bekosta begravningen m. m.

Vi vill erinra om att det på åtskilliga håll i landet redan har införts anordningar för att ge stöd i här avsedda fall. Den väsentliga uppgiften synes vara att skapa ett stöd som är någorlunda likformigt över hela landet. Sedan de grundläggande frågorna om begravningsväsendets framtida utformning har blivit lösta – vilket kan väntas ske under de närmaste åren – finns förutsättningar att tillgodose detta krav vid detaljutformningen av reglerna. Det framstår under alla förhållanden som mindre lämpligt att dessförinnan genomföra en ny stödanordning, som sedan till följd av förändrade förutsättningar kan komma att te sig orationell. Detta gäller även den fråga som avser längre transport av avlidna till platsen för begravningen, vilket kan vålla betydande kostnader i vissa särpräglade fall, t. ex. då det rör sig om transport till eller från utlandet.

En stödform som inte är något efterlevandestöd men som ändå har vissa beröringspunkter med änkepensionen är *hustrutillägget* som liksom änkepensionen är ett stöd som utges enbart till kvinnor. Hustrutillägget är en inkomstprövad tilläggsförmån som hustrun till en folkpensionär kan få när hon inte själv är pensionär. Om förutsättningarna enligt reglerna om inkomstprövning är uppfyllda beviljas det alltid om hon har fyllt 60 år och har varit gift i minst fem år. Även om sistnämnda krav inte är uppfyllda kan hon få hustrutillägg när det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl är enligt praxis att hon är förhindrad att förvärvsarbeta på grund av vård av maken, vård av små barn, egen sjukdom eller arbetsmarknadsskäl.

Motiveringen till att hustrutillägget infördes var huvudsakligen att folk-

pensionen är beräknad för endast mannens uppehälle. I vissa fall fanns dock därutöver behov av stöd även för hustrun, nämligen om hon inte kunde bidra till försörjningen genom arbete utanför hemmet.

Liksom änkepensionen är hustrutillägget som nyss har sagts inte könsneutralt. Vidare har hustrutillägget i viss mån spelat ut sin roll med hänsyn till att gifta kvinnor numera i mycket stor utsträckning förvärvsarbetar. Likaså skall beaktas utbyggnaden av tilläggspensioneringen, som innebär att familjen numera har ett helt annat pensionsskydd än tidigare. Slutligen skall erinras om de möjligheter till förtida uttag av ålderspension som hustrun numera har. Det förefaller därför som om hustrutillägget inte längre behövs som en särskild bidragsform. I de situationer där endera maken är förhindrad att förvärvsarbeta bör han eller hon i stället få ett självständigt stöd genom andra delar av den framtida inkomstförsäkringen, t. ex. vårdpenning. Övergångsbestämmelser bör kunna säkra att hustrutillägget avskaffas på ett smidigt sätt.

5.2.9 *Arbetsskadeförsäkring*

Arbetsskadeförsäkringen och närliggande stödformer ger enligt nu gällande ordning ett särskilt förmånligt stöd vid inkomstförlust som orsakas av arbetsskada o. d. Denna försäkring består vid sidan av den allmänna försäkringen.

Ersättningarna enligt arbetsskadeförsäkringen ligger på en högre kompensationsnivå än andra socialförsäkringar. Det är det skadeståndsrättsliga inslaget som har ansetts motivera denna skillnad. Den arbetstagare som tar anställning skall vara väl försäkrad mot de risker han löper genom att ställa sig till arbetsgivarens förfogande.

De höga kompensationsnivåerna inom arbetsskadeförsäkringen medför en avvikelse från den av oss förordade principen att stöd skall utges efter enhetliga grunder utan hänsyn till arten av behovssituationen.

Att en uppdelning av försäkringsfallen måste göras i å ena sidan arbetsskador och yrkessjukdomar och å andra sidan andra skador och sjukdomar har medfört att det krävs ett i många fall omfattande utredningsarbete för att avgöra vad som skall ersättas på den högre nivån. I ett ärende kan det vara nödvändigt att konstatera t. ex. att den skadade har förvärvsarbetat, att det är olycksfall, att detta har inträffat i arbetet samt framför allt att skadan har det erforderliga sambandet med olycksfallet. Alla leden kan ge upphov till intrikata bedömningar. Detta gäller även s. k. färdolycksfall där det ofta är nödvändigt att utreda om olycksfallet har inträffat på den vanliga och direkta vägen till eller från arbetet och om avvikelser från denna skall få någon betydelse. Också yrkessjukdomarna kan medföra omfattande utredningsarbete. Sammanlagt blir ofta handläggningstiden lång. Vidare tar arbetsskadeförsäkringsärendena i anspråk en stor del av resurserna för försäkringskassor och andra myndigheter.

Om man beaktar principen om lika ersättning vid samma behovssituation och ser till t. ex. de ovannämnda problemen med arbetsskadeförsäkringen kan det naturligtvis ifrågasättas om den i nuvarande utformning bör ingå i inkomstförsäkringen. Arbetsskadeförsäkringen har emellertid i bred politisk enighet genomförts i sin nuvarande utformning för endast ett par år sedan

och dess ersättningsnivåer ger uttryck för principen om full ersättning för skada i arbetet. Den bör därför inlemmas i inkomstförsäkringen med de särskilda försäkringsbestämmelser som föranleds av denna princip. Detta gäller både nivåer och beräkningssätt. Även om således åtskilliga särbestämmelser krävs kan dock vissa allmänna bestämmelser vara gemensamma med övriga grenar av inkomstförsäkringen. Vidare bör arbetsskadeförsäkringen lagtekniskt kunna integreras i den övriga inkomstförsäkringen.

Även det statliga personskadeskyddet, som avser personer som skadas under militärtjänstgöring, anstaltsvistelse m. m., och krigsskadeersättningen till sjömän bör lagtekniskt integreras i inkomstförsäkringen. I båda dessa fall utges ersättning med tillämpning av bestämmelserna i lagen om arbetsskadeförsäkring. Med tanke på de speciella verksamheter som dessa båda ersättningsformer täcker kommer det dock även i framtiden att behöva finnas specialbestämmelser både när det gäller rätten till ersättning och mera allmänna regler. Den ersättning som enligt en särskild lag kan utges för sveda och värk, lyte och men m. m. till personer som omfattas av det statliga personskadeskyddet bör dock läggas vid sidan av inkomstförsäkringen, eftersom det här är fråga om en ideell ersättning som när det gäller arbetsskadeförsäkringen regleras genom avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Tabell 5.2 Schematisk uppställning över ersättningar som ingår i inkomstförsäkringen

Nuvarande system	Inkomstförsäkringen
Sjukpenning Havandeskapspenning Ersättning till smittbärare	Sjukpenning
Föräldrapenning, barns födelse Föräldrapenning, tillfällig vård Särskild föräldrapenning Vårdbidrag Hustrutillägg Änkepension Familjepenning	Vårdpenning
Dagpenning Kontant arbetsmarknadsstöd Utbildningsbidrag Hustrutillägg Änkepension Vuxenstudiestöd	Arbetsmarknadspenning Vuxenstudiestöd
Dagersättning Dagpenning	Värnpliktspenning
Förtidspension Sjukbidrag Hustrutillägg Änkepension	Förtidspension (ev. annat namn)
Änkepension	Omställningsstöd
Delpension	Deltidspension
Ålderspension Pensionstillskott Hustrutillägg	Ålderspension
Arbetsskadesjukpenning	Arbetsskadesjukpenning
Arbetsskadelivränta	Arbetsskadelivränta

5.3 Särskilda frågor

5.3.1 *Kortvariga och långvariga fall*

Det är i och för sig ingenting som säger att ersättningarna i kortvariga och långvariga fall skall vara konstruerade på olika sätt. Behovet av stöd kan vara detsamma oavsett ersättningsperiodens längd. Vidare kan ett kortvarigt fall övergå till att bli långvarigt.

De kortvariga stöden siktar in sig på övergående situationer. För den förvärvsarbetande blir det fråga om ersättning vid ett temporärt uppehåll i arbetet. Det är då naturligt att stödet skall kompensera den uteblivna inkomsten. När ett långvarigt fall inträffar är situationen annorlunda. Det är då mera aktuellt att tala om en omställning av den enskildes förhållanden. Anknytningen till situationen just när förvärvsarbetet upphörde blir mindre fast.

Det mest renodlade långtidsfallet inom nuvarande bidragssystem är ålderspensionen. Även förtidspension, livränta från arbetsskadeförsäkringen och vårdbidrag tillerkänns dock normalt eller kommer i praktiken att utges för en längre tid.

De skillnader i ersättningsnivåer som gäller för kortvariga resp. långvariga fall är på ett avgörande sätt betingade av vad samhällsresurserna tillåter. Vidare gäller att de långvariga stöden normalt har andra konstruktioner än de kortvariga. Medan ersättningen i de kortvariga fallen bestäms med ledning av en tämligen aktuell inkomst bestäms ålders- och förtidspension från ATP av hur den enskildes arbetsinkomster har utvecklats under en lång rad år. Pensioner från folkpensioneringen är helt oberoende av tidigare inkomst. Vårdbidraget utges också oberoende av inkomsten och kan ses som en enhetlig ersättning för den särskilda vård som en förälder lägger ned på ett handikappat barn.

En ökad enhetlighet beträffande nivåerna skulle bli mycket kostnadskrävande om den högsta nivå som nu gäller får bli riktmärke för samordningen. Det ligger utanför vårt uppdrag att föreslå sådana reformer. I skissen räknas därför med att bidrag i långvariga fall fortfarande skall bygga på nuvarande konstruktioner och nivåer i folk- och tilläggspensioneringen. Här bortses från arbetsskadorna, där redan nu kompensationsnivån är enhetlig för kortvariga och långvariga fall. Konstruktionen av inkomstförsäkringen i skissen tillåter emellertid en möjlig framtida utveckling i riktning mot enhetligare nivåer för resp. kortvariga och långvariga fall. Redan nu bör man dock sträva efter att så många bestämmelser som möjligt blir gemensamma för alla delarna av inkomstförsäkringen.

5.3.2 *Garantinivåer och inkomstrelaterade stöd*

Inom en enhetlig inkomstförsäkring bör gälla att varje stödform normalt skall kunna innehålla *dels en garantinivå, dels en inkomstrelaterad ersättning.* I vissa fall kan det dock finnas skäl som talar för att stöd skall utges endast på garantinivå (t. ex. värnpliktspenning under grundutbildning). När det gäller delpension ligger det däremot i själva karaktären av ersättningen att enbart ett inkomstrelaterat stöd skall finnas. Delpension skall ju ersätta

inkomstförlust i samband med nedtrappning av förvärvsarbete. I andra fall har frånvaron av en allmän garantinivå kritiserats, t. ex. inom sjukförsäkringen.

Det ingår emellertid inte i samordningsutredningens uppgifter att föreslå en sådan ändrad inriktning av bidragssystemet att garantibidrag införs i situationer där de f. n. saknas. Den här skisserade modellen till en samordnad inkomstförsäkring ger dock utrymme för en sådan framtida utvidgning. Konstruktionen av inkomstförsäkringen i sig hindrar å andra sidan inte att försäkringen inrymmer både bidrag med enbart en garantinivå och bidrag som bara är inkomstrelaterade.

Av stor betydelse ur samordningssynpunkt är också *avgränsningen mellan personer som får inkomstrelaterat stöd från inkomstförsäkringen och andra*. För rätt till inkomstrelaterat stöd måste krävas någon form av anknytning till arbetsmarknaden.

Enligt nuvarande ordning gäller ibland, såsom i fråga om sjukpenning, att inkomsten skall uppgå till ett visst belopp – 4 500 kr – för att inkomstrelaterat stöd skall utges. Detta belopp bestämmer samtidigt den nedre gränsen för inkomstrelaterad ersättning genom att sjukpenningen utgör viss procent av SGI. I de fall då stödformen innehåller en garantinivå bestäms dock den nedre gränsen i praktiken av garantistödets nivå. Således utges t. ex. föräldrapenning i princip på en garantinivå om 32 kr för alla som inte har tillförsäkrats ett högre belopp. Garantinivån motsvarar en SGI på ca 13 000 kr per år. För rätt till inkomstrelaterad föräldrapenning krävs att SGI har legat över 13 000 kr i minst nio månader.

I den framtida inkomstförsäkringen bör anknytningsvillkoret avse enbart att en viss inkomst har registrerats enligt reglerna för ett gemensamt inkomstbegrepp. Det bör bara möjligt att för alla inkomstförsäkringens grenar, frånsett stöd vid ålderdom och långvarig sjukdom, utgå från att den som har en registrerad förvärvsinkomst i princip skall vara berättigad till inkomstrelaterad ersättning vid varje försäkringsfall som inträffar. En gemensam nedre gräns är vidare önskvärd. En sådan sammanhänger dock med i vad mån det går att skapa *enhetligare nivåer* när det gäller garantibidragen.

I den mån det finns bidrag på garantinivå är nivåerna f. n. ofta mycket varierande. Skillnaderna är till en del betingade av de olika syftena med bidragen. De kan emellertid bli mycket betydande. T. ex. gäller för föräldrapenning och dagpenning vid repetitionsutbildning garantinivån 32 resp. 40 kr per dag. Dessa båda garantinivåer kan jämföras med garantinivåer som har andra syften, t. ex. lägsta utbildningsbidrag som för personer över 20 år är 155 kr per dag, dock endast under fem dagar i veckan.

I en enhetlig inkomstförsäkring bör man eftersträva att garantinivån blir gemensam för alla behovssituationerna i den mån skillnad inte görs t. ex. mellan olika åldersgrupper eller mellan kortvariga och långvariga fall. En utveckling mot en gemensam och allmän garantinivå är emellertid en fråga på lång sikt. Som vi har sagt i anslutning till resonemanget om kortvariga och långvariga fall ingår det inte i vårt uppdrag att föreslå kostnadskrävande nivåförändringar för olika bidrag. Inkomstförsäkringen bör dock konstrueras på ett sådant sätt att den tillåter en framtida ökad harmonisering.

För att *bestämma ersättningsbeloppen* gäller enligt nuvarande ordning i huvudsak två beräkningssätt både för de inkomstrelaterade ersättningarna och

för garantibidragen. I fråga om inkomstrelaterade ersättningar utges ersättningen antingen i form av en viss procent av inkomstunderlaget eller också används schablonnivåer med spärrar mot överkompensation. Garantibidragen utges antingen med viss procent av basbeloppet eller med ett bestämt belopp.

Inom inkomstförsäkringen bör alla de inkomstrelaterade ersättningarna få sin nivå bestämd t. ex. till en viss procentuell andel av det gemensamma inkomstunderlaget. Att olika ersättningar t. v. får olika procenttal är inget avgörande hinder för en i övrigt samordnad inkomstförsäkring. ATP-pensionens speciella natur förutsätter dock fortsatta separata beräkningsgrunder.

Även för garantibidragen bör det i inkomstförsäkringen finnas enhetliga beräkningsgrunder. Detta kan göras på så sätt att ersättningarna värdesäkras genom att de anknyts till basbeloppet på ett enhetligt sätt. Också för garantibidragen gäller att skillnaden i nivå inte är något avgörande hinder för en i övrigt samordnad inkomstförsäkring.

I en samordnad inkomstförsäkring bör vidare finnas enhetligare regler för vilken *tidsenhet* ersättningen skall avse. Det kan diskuteras om ersättningen skall utges för sju eller fem dagar i veckan vad gäller kortvariga fall. Båda sätten har sina för- och nackdelar. Vid den närmare utformningen av inkomstförsäkringen bör undersökas vilket som är att föredra. För långvariga fall bör ersättningen bestämmas per månad eller möjligen per år.

5.3.3 *Gemensamma regler i övrigt*

I det följande diskuteras några ytterligare områden där enhetligare villkor bör gälla inom hela eller i vart fall de flesta delarna av inkomstförsäkringen.

Inkomstförsäkringens *personkrets* i en viss mening, nämligen anknytningen till riket, behandlas i kapitel 9. Resonemanget där visar att undantag från huvudregeln, nämligen krav på bosättning i riket, behövs för vissa av delarna inom inkomstförsäkringen, beroende på deras speciella karaktär.

Andra regler som avgränsar personkretsen är regler om *åldersgränser*. Som redan har nämnts i inledningen skall inkomstförsäkringen ge stöd endast till vuxna, eftersom barnen får stöd från en annan del av den allmänna socialförsäkringen, nämligen barnstödet (kapitel 6). I det kapitlet kommer vi att närmare redogöra för hur åldersgränserna för barnstöden bör bli utformade. Redan här skall dock nämnas något om gränsdragningen mellan barnstöden och inkomstförsäkringen.

Mot bakgrund av den renodling av bidragen som vi eftersträvar är en naturlig utgångspunkt att inkomstförsäkringen normalt inte skall överlappa barnstödet. Det gäller i varje fall garantibidragen inom inkomstförsäkringen i förhållande till de barnstöd som utges generellt till alla barn. När det gäller den inkomstrelaterade delen av inkomstförsäkringen är detta däremot inte lika självklart. I det fallet kan den naturliga utgångspunkten anses vara att den som har kommit ut i förvärvslivet och börjat tjäna pengar skall få ersättning från inkomstförsäkringen oberoende av åldern, om han på grund av t. ex. sjukdom för en tid förlorar sin inkomst. Det är ju inte rimligt att den som nyligen har fyllt 16 år skall få sjukpenning men inte den som har ett par månader kvar till 16-årsdagen, under förutsättning att förhållandena i övrigt är desamma. Bestämda åldersgränser för rätt till ersättning

från inkomstförsäkringen bör därför få mindre betydelse inom den föreslagna inkomstförsäkringen än de har i dag. Detta hindrar inte att åldersgränser i vissa fall kan behövas för att avgöra t. ex. om den som utbildar sig skall få ersättning från barnstödet eller inkomstförsäkringen.

Betydelsen av åldersgränser för rätt till stöd under ålderdom har berörts i avsnitt 5.2.7.

För de flesta stödformerna inom inkomstförsäkringen bör, som närmare utvecklas i kapitel 11, *inkomstbegreppet* vara detsamma. Detta innebär bl. a. att det gemensamma inkomstbegreppet bör omfatta samtliga kortvariga fall, dvs. även arbetsmarknadspenningen och vuxenstudiestödet. Det gemensamma inkomstunderlaget kan också användas i fråga om delpension. För långvariga fall bör man bygga på nuvarande konstruktioner i folk- och tilläggspensioneringen. Detta gäller dock inte arbetsskadelivräntor, där det gemensamma inkomstbegreppet bör kunna användas med de möjligheter till avvikelse som f. n. gäller i fråga om SGI.

Enligt nuvarande ordning kan skillnaden mellan *anställning och annat förvärvsarbete* ha betydelse för ersättningsrätten. Inom sjukpenningförsäkringen gäller att den som har annat förvärvsarbete än anställning kan ha speciella karenstider och begära undantagande. (Det ingår i sjukpenningförsäkringskommitténs uppdrag att ompröva behovet av sådana alternativ till de vanliga reglerna.) Inom arbetslöshetsstödet har gränsdragningen mellan de två grupperna en avsevärd betydelse för ersättningsrätten. Arbetstagarbegreppet är därvid inte alltid detsamma. I den framtida inkomstförsäkringen bör ett gemensamt arbetstagarbegrepp gälla i de fall det är nödvändigt att skilja mellan arbetstagare och övriga förvärvsarbetande.

De kortvariga fallen inom inkomstförsäkringen bör såvitt möjligt ha gemensamma bestämmelser om de *karensregler* eller fridagsregler som kan erfordras. Om det finns motiv för karensregler bör dessa gälla på samma sätt för alla kortvariga fall. Kommande förslag från sjukpenningförsäkringskommittén får den största betydelse för möjligheterna till samordning av karensreglerna.

Övriga regler som kan tänkas bli gemensamma för olika delar av inkomstförsäkringen är regler om *familjetillhörighet, vissa förfaranderegler* och *administrationen*. Dessa frågor behandlas i kapitlen 10, 15 och 16.

För varje enskild ersättning blir det förutom de gemensamma reglerna nödvändigt att ange grundvillkoren. Dessa måste liksom f. n. vara mer eller mindre utförligt beskrivna. För rätt till sjukpenning måste det t. ex. finnas krav på nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften medan det för arbetslöshetsstödet måste finnas en precisering av vad som menas med arbetslöshet. Det är också nödvändigt att ange vissa viktiga specialvillkor, t. ex. maximerad ersättningstid i fråga om föräldrapenning och arbetsmarknadspenning.

Resultatet av den samordning som skisserats ovan blir att ersättningen i varje enskilt fall beviljas med tillämpning av ett så långt möjligt enhetligt regelsystem. Att det finns olika behovssituationer skall påverka ersättningsreglernas utformning så litet som möjligt.

6 Barnstöd

Inom nuvarande bidragsstruktur finns tolv stödformer med inriktningen att bidra till barns och ungdomars försörjning nämligen

- allmänt barnbidrag
- förlängt barnbidrag
- studiebidrag (studiehjälp)
- statligt bostadsbidrag till barnfamiljer
- inkomstprövat tillägg (studiehjälp)
- behovsprövat tillägg (studiehjälp)
- familjebidrag till barn (vid värnplikt o. d.)
- barntillägg (folkpension)
- barnpension från folkpensioneringen
- barnpension från ATP
- arbetsskadelivränta till barn
- bidragsförskott

Eftersom det statliga bostadsbidraget utges oberoende av bostadskostnad räknas det till barnstöden. Barnstöd är möjligen en för snäv beteckning då vissa stödformer utges även till myndiga ungdomar. Den används dock här som arbetsbegrepp.

En annan beteckning, som ofta brukar användas när det gäller ekonomiskt stöd till barnfamiljer, är familjestöd. Denna beteckning är dock vidare och innefattar också t. ex. föräldraförsäkringen. Med den renodling av bidragen som vi eftersträvar, hör emellertid föräldraförsäkringen hemma under inkomstförsäkringen, eftersom den utgör ett stöd som ersätter utebliven inkomst i samband med vård av barn. Termen barnstöd anser vi därför vara att föredra.

6.1 Kort redogörelse för nuvarande barnstöd

Man kan dela in barnstöden i tre olika huvudgrupper med utgångspunkt i deras funktion och syfte. Den första gruppen skulle då utgöras av generella bidrag som utges antingen till alla barn i en viss ålder eller till alla som genomgår en viss utbildning. Dit hör allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag och studiebidrag enligt studiehjälpssystemet.

Allmänt barnbidrag utges utan ansökan till barn som inte har fyllt 16 år. Bidraget utges f. n. med 2 500 kr per barn och år. *Förlängt barnbidrag* enligt

studiestödslagen utges till barn som fyllt 16 år och som går kvar i grundskolan. Bidraget utges utan ansökan. Det utgör f. n. 208 kr per månad, dvs. samma månadsbelopp som det allmänna barnbidraget, men utges bara under nio av årets månader. *Studiebidrag* utges till studerande i gymnasial utbildning o. d. som fyller högst 19 år under det kalenderår då läsåret börjar. Bidrag utges efter ansökan och motsvarar beloppsmässigt förlängt barnbidrag.

Den andra gruppen utgörs av inkomst- och behovsprövade bidrag. *Bostadsbidrag* enligt förordningen om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer utgör oreducerat 1 260 kr (efter den 1 januari 1980 1 500 kr) per år för varje barn under 17 år, om föräldrarnas till statlig inkomstskatt taxerade inkomst inte överstiger 38 000 kr. Vid inkomster däröver reduceras beloppet enligt vissa procentsatser.

Det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpssystemet är numera samordnat med bostadsbidragen när det gäller inkomstbegrepp, inkomstgränser m. m. Detta bidrag börjar utges när det statliga bostadsbidraget upphör och utgör högst 125 kr i månaden under nio månader. Tillägget utges mellan 17 och 19 år efter särskild ansökan. För *behovsprövat tillägg* gäller samma lägsta inkomstgräns som för inkomstprövat tillägg men i övrigt tillämpas fri behovsprövning. Detta tillägg utgör 200 kr i månaden under nio månader.

Ett annat inkomstprövat barnstöd är *familjepenning* enligt familjebidragslagen som utges vid värnplikt o. d. Familjepenningen för barn är högst 480 kr per månad. Reglerna om inkomstprövning skiljer sig väsentligt från vad som gäller för övriga inkomstprövade barnstöd. Även fri behovsprövning förekommer.

Barntillägg från folkpensioneringen är ett bidrag som inte utan vidare kan räknas in under någon av huvudgrupperna. Det utges för varje barn under 16 år till förälder som uppbär ålderspension eller förtidspension. Barntillägg till hel pension är 25 % av basbeloppet per år. Om barnet har barnpension från folkpensioneringen är tillägget 10 %. Utges reducerad pension minskas barntillägget i motsvarande grad. Har den försäkrade ATP, minskas barntillägget med hälften av det belopp från ATP som överstiger halva basbeloppet.

Den tredje huvudgruppen består av bidrag som utges när en eller båda föräldrarna inte längre bidrar till barnens försörjning, dvs. i första hand barnpensioner och barnlivräntor.

Barnpension från folkpensioneringen utges till barn som inte har fyllt 18 år om en eller båda föräldrarna har avlidit. Pensionen är minst 25 % av basbeloppet per år (3 375 kr i juli 1979). Den utges dock alltid med så högt belopp att den i förening med barnpension från ATP utgör 60 % av basbeloppet om båda föräldrarna har avlidit, 30 % av basbeloppet om barnet samtidigt uppbär bidragsförskott och 40 % av basbeloppet i övriga fall då barnet uppbär pension efter en av föräldrarna. Änkepensionen från folkpensioneringen kan också i vissa situationer påverka barnpensionens storlek.

Barnpension från ATP tillkommer barn under 19 år. Pensionsbeloppet är beroende av om det finns pensionsberättigad änka samt familjemedlemmarnas antal. Om den avlidne efterlämnar änka med rätt till ATP är barnpensionen 15 % av den avlidnes pension från ATP för första barnet och 10 % för vart och ett av de andra barnen. Finns inte pensionsberättigad

änka blir pensionen 40 % av den avlidnes egenpension för första barnet och 10 % för varje barn utöver det första. Finns flera barn fördelas det sammanlagda beloppet lika mellan barnen. Har barnet rätt till barnpension från både modern och fadern utges enbart den största pensionen.

Arbetsskadelivränta utges till barn under 19 år. Om barnet till följd av sjukdom e. d. inte kan försörja sig, kan livräntan utges till 21 år. Beloppet är 20 % av den beräknade egenlivräntan för varje barn, om den försäkrade efterlämnar ersättningsberättigad änka eller jämställd. I annat fall är livräntan 40 % av underlaget för det första barnet och 20 % för övriga, lika fördelat mellan barnen. Livräntan avräknas mot utgående pensioner enligt AFL.

Även *bidragsförskott* bör räknas till den tredje huvudgruppen. Sådant förskott kan utges om vårdnaden av ett barn tillkommer endast en av föräldrarna eller ingen av dem (särskild vårdnadshavare tillsatt) eller om föräldrarna gemensamt har vårdnaden men endast en av dem varaktigt bor tillsammans med barnet. Det är således fråga om dels barn till ogift mor, dels barn i äktenskap som har upplösts genom äktenskapsskillnad. Rätt att få bidragsförskott föreligger om den underhållsskyldige inte fullgör sin underhållsskyldighet. Bidragsförskott utgör normalt 40 % av basbeloppet, dvs. 5 400 kr per år (juli 1979). Om någon annan än föräldrarna har vårdnaden utgör förskottet 30 % av basbeloppet, dvs. 4 050 kr, för var och en av föräldrarna. Betalas fastställt underhållsbidrag utgör bidragsförskottet skillnaden mellan vad som kan utges som bidragsförskott och underhållsbidragets belopp (utfyllnadsbidrag). Bidragsförskottet utbetalas i förskott för varje månad t. o. m. den månad barnet fyller 18 år.

De olika barnstödens nivåer, omräknade till årsbelopp, framgår av tabell 6.1. Eftersom storleken på barnpension från ATP och arbetsskadelivränta varierar efter den avlidne förälderns inkomster har dessa båda bidrag inte tagits med.

Tabell 6.1 Barnstödens nivåer, omräknade till årsbelopp (juli 1979)

Bidrag	Beräkningssätt	Kr/år
Allmänt barnbidrag	kr/år	2 500
Förlängt barnbidrag	kr/månad	1 872
Studiebidrag (studiehjälp)	kr/månad	1 872
Inkomstprövat tillägg (studiehjälp)	kr/mån	1 125
Behovsprövat tillägg (studiehjälp)	kr/månad	1 800
Familjepenning till barn	kr/månad	5 760
Barntillägg	% av basbeloppet	3 375[a]
Statligt bostadsbidrag	kr/år	1 260[b]
Barnpension från folkpensioneringen	% av basbeloppet	5 400[c]
Bidragsförskott	% av basbeloppet	5 400[d]

[a] Avser huvudregeln. Endast 1 750 kr utges om barnet också har barnpension från folkpensioneringen.
[b] 1 500 kr fr. o. m. den 1 januari 1980.
[c] Avser garantiregeln 40 %. Maximalt kan 8 100 kr/år utges per barn om båda föräldrarna är döda. Enligt huvudregeln, som dock sällan tillämpas, utges barnpension med 25 % av basbeloppet, dvs. 3 375 kr/år.
[d] Avser huvudregeln. Samma maximibelopp som för barnpension gäller.

6.2 Inriktning av ett enhetligare barnstöd

Nuvarande bidragsformer för barns och ungdomars försörjning ger ett i flera avseenden splittrat och oenhetligt intryck. Bidrag med i stort sett likartad konstruktion och inriktning har åtskild författningsreglering och administration. Som exempel kan nämnas allmänt barnbidrag och förlängt barnbidrag. Andra bidrag med samma syfte är olika konstruerade. Det gäller framför allt vissa av de stöd som utges när en av eller båda föräldrarna har avlidit, nämligen barnpension från folkpensioneringen resp. ATP och barnlivränta från arbetsskadeförsäkringen. I flera fall sammanträffar förmåner, vilket har fordrat specialregler för avräkning m. m. Så är fallet beträffande t. ex. barnpension från folkpensioneringen och bidragsförskott. Dessa egenskaper tillsammans med det stora antalet förmåner torde inte underlätta överskådlighet och handläggning.

Vi strävar här liksom i övrigt inom denna principmodell efter att renodla och sammansmälta bidragen utifrån principen att se till syftet och det faktiska stödbehovet. Vi har i föregående avsnitt delat in de nuvarande barnstöden i tre huvudgrupper. Ett enhetligare barnstöd bör bygga på denna indelning. Barnstödet inom den allmänna socialförsäkringen skulle således bestå av generellt barnbidrag, inkomstprövat barnbidrag och kompletterande barnbidrag. Till gruppen inkomstprövat barnbidrag kan också barntillägget föras.

Inom varje grupp bör bidragskonstruktionen och beräkningsreglerna i allt väsentligt vara enhetliga. Åtskilliga regler bör också helt eller delvis kunna vara gemensamma för alla tre grupperna liksom för hela den allmänna socialförsäkringen. Det gäller exempelvis regler om den personkrets som har rätt till ett bidrag, regler om familjetillhörighet och inkomstunderlag, en del förfaranderegler samt administrationen. Dessa regler kommer att behandlas närmare i följande kapitel (se kapitel 9–11 samt 15 och 16).

6.3 Åldersgränser

En viktig fråga när det gäller barnstöden är om åldersgränserna kan samordnas. Frågan har uppmärksammats vid flera tillfällen (t. ex. familjepolitiska komitténs slutbetänkande Familjestöd, SOU 1972:34, och studiestödsutredningens principbetänkande Studiestöd – alternativa utvecklingslinjer, SOU 1977:31). I det nuvarande bidragssystemet förekommer åldersgränser för dessa bidrag från 16 år till 21 år. Barnbidrag och barntillägg utges till dess barnet har fyllt 16 år, bostadsbidrag normalt till 17 år, bidragsförskott, barnpension från folkpensioneringen och familjebidrag till 18 år, barnpension från ATP och studiehjälp till 19 år samt arbetsskadelivränta i vissa fall till 21 år. Inom studiehjälpssystemet finns också olika lägsta åldersgränser, beroende på att det inkomstprövade tillägget är sammankopplat med det statliga bostadsbidraget. För förlängt barnbidrag finns ingen övre åldersgräns utan bidraget utges så länge eleven deltar i undervisningen.

Vi anser att de många åldersgränserna företer en onödigt splittrad bild, vilket tyder på att gränsdragningen inte alltid vilar på enhetliga bedömningsgrunder. Mångfalden underlättar inte heller de försäkrades förståelse

eller det administrativa handhavandet. De olika åldersgränserna kan vidare leda till tröskeleffekter för barnfamiljernas ekonomi. Stödet kan också ibland ändras t. ex. under pågående gymnasieutbildning.

En enhetlig åldergräns för barnstöd framstår som *önskvärd från ren samordningssynpunkt*. Var en sådan gräns skall dras kan dock diskuteras. Varje alternativ synes vara förenat med åtskilliga problem. En anpassning till myndighetsåldern 18 år skulle för flertalet ungdomar innebära nackdelar genom att stödet upphörde under gymnasieutbildningen. En lägre gräns skulle medföra väsentligt minskat stöd till barnfamiljerna. En högre gräns, exempelvis 19 år, blir synnerligen kostnadskrävande om den görs generell.

Vidare kan en enhetlig åldersgräns leda till *ökade tröskeleffekter* genom att flera bidrag upphör samtidigt. I en fullt utbyggd allmän socialförsäkring är det dock naturligt att barnstöd utges till en viss ålder och att därefter olika former av vuxenstöd blir aktuella i den mån det finns ett stödbehov. Med en sådan konstruktion behöver det inte uppstå några tröskeleffekter. Om den försäkrade när åldersgränsen passeras inte har egen inkomst utges då i stället för barnstöd t. ex. arbetsmarknadspenning eller vuxenstudiestöd från inkomstförsäkringen. Detta förutsätter emellertid att det inom varje gren av inkomstförsäkringen finns ett garantibidrag som utges även om den försäkrade inte har vunnit inträde på arbetsmarknaden.

Vidare bör här nämnas att någon lägsta åldersgräns inte har föreslagits för inkomstförsäkringens del. Satte man en sådan gräns t. ex. vid myndighetsåldern 18 år skulle sexton- och sjuttonåringar som arbetar inte kunna få inkomstrelaterade ersättningar. Detta kan naturligtvis inte accepteras. Samtidigt är det många ungdomar i denna ålder som saknar egen inkomst och fortfarande är beroende av föräldraekonomin. För att ge ungdomar från ekonomiskt svaga hem samma möjligheter som andra ungdomar att få gymnasial utbildning bör det därför finnas ett utbildningsstöd inom ramen för barnstöden. Ett sådant stöd bör kunna beviljas till den ålder då de flesta ungdomar har hunnit avsluta sina gymnasiestudier.

Det kan således konstateras att frågan om en gemensam åldersgräns för barnstöden berör dels gränsdragningen till inkomstförsäkringen, dels grundläggande familjepolitiska och utbildningspolitiska frågeställningar. Samhälletsambition är att alla ungdomar skall kunna få en gymnasial utbildning. Flertalet elever påbörjar sådana studier efter grundskolan. Utbildningen pågår normat till 19-årsåldern. Under denna tid är den studerande huvudsakligen beroende av föräldraekonomin. Man bör därför inrikta sig på en *allmän gemensam åldersgräns vid 19 år*. Denna gräns skulle dock enbart gälla *för ungdomar som studerar*. Liksom f. n. bör särskilt anges vilka studieformer som ger rätt till barnstöd i samband med studier. Fyller den studerande 19 år under läsåret bör barnstöd dock utges till läsårets slut. Om han eller hon studerar efter denna ålder blir det aktuellt med andra studiestöd, t. ex. vuxenstudiestöd från inkomstförsäkringen eller studiemedel.

Åldersgränsen för den som inte studerar bör däremot vara lägre än 19 år. Man kan diskutera om den skall vara 16, 17 eller 18 år. Med tanke på att barnbidrag f. n. utges till 16 år kan detta tyckas vara en naturlig gräns. Det statliga bostadsbidraget, som föreslås inordnat under de inkomstprövade barnbidragen, utges dock till 17 år. Att införa en åldersgräns på 16 år för de inkomstprövade barnbidragen skulle således innebära en

försämring i jämförelse med nuvarande regler. För de barnstöd som utges när en eller båda föräldrarna inte längre bidrar till barnets försörjning gäller generellt högre åldersgränser, nämligen i allmänhet 18 eller 19 år. Även inom familjebidragslagstiftningen är åldersgränsen 18 år. I dessa fall blir det därför också försämringar om man väljer en åldersgräns på 16 år.

Om man vill undvika sänkningar av åldersgränserna i förhållande till nuläget skulle detta dock få till följd att man får minst tre olika åldersgränser för barnstöd till ungdomar som inte studerar, nämligen 16 år för generellt barnbidrag, 17 eller 18 år för inkomstprövat barnbidrag och 18 eller 19 år för det kompletterande barnbidraget. När det gäller studerande ungdomar kan man däremot ha en gemensam åldersgräns vid 19 år för alla tre kategorierna. Det bör dock påpekas att det f. n. inte finns någon övre åldersgräns för förlängt barnbidrag och att detta ibland utges till handikappade ungdomar över 19 år som fortfarande studerar i grundskolan. För dessa bör i första hand stöd utges från inkomstförsäkringen. Alternativt skulle barnstöd kunna utges även efter 19 år till den som då fortfarande studerar i grundskolan.

Det skulle vara olyckligt att vid en samordning till en allmän socialförsäkring helt hålla fast vid de oenhetliga åldersgränser som f. n. finns. En gemensam åldersgräns vid 16 år för den som inte studerar och vid 19 år för den som studerar skulle ur samordningssynpunkt vara att föredra. Man kan vidare ifrågasätta behovet av ett särskilt barnstöd till den 16- eller 17-åring som har egen inkomst och är självförsörjande. Å andra sidan kan det ibland vara svårt att entydigt fixera den tidpunkt då den unge blir självförsörjande. Det kan t. ex. vara så att han eller hon har tillfälliga arbeten och däremellan saknar inkomst.

Ett alternativ är naturligtvis att i stället välja åldersgränsen 18 år för den som inte studerar. Detta skulle medföra en väsentlig höjning av åldersgränsen vad gäller de förmåner som ingår i de generella barnbidragen och en sänkning endast för barnpension från ATP och barnlivräntor från arbetsskadeförsäkringen. Detta alternativ skulle dock få till följd att bidrag skulle utges till många självförsörjande ungdomar vilkas föräldrar kanske dessutom lever under goda ekonomiska förhållanden. För samhällets del skulle det medföra ganska betydande kostnadsökningar.

Olika för- och nackdelar måste således här vägas mot varandra. Att ha olika åldersgränser för de olika delarna av barnstödet gör detta oenhetligt och svåröverskådligt. Å andra sidan kan sådana olikheter leda till minskade tröskeleffekter. Gör man åldersgränserna mera enhetliga måste man acceptera antingen försämringar jämfört med nuvarande regler för vissa åldersgrupper eller förbättringar för andra med kostnadsökningar som följd.

En tänkbar kompromiss skulle vara att för de *ungdomar som inte studerar* välja åldersgränsen *16 år såvitt gäller generella barnbidrag* och *18 år inom de båda andra grupperna*. När det gäller de inkomstprövade barnbidragen bör dock även den unges egen inkomst beaktas vid inkomstprövningen. Härigenom kan man undvika att inkomstprövat barnbidrag beviljas ungdomar som är helt självförsörjande. Kompletterande barnbidrag skulle däremot kunna beviljas även självförsörjande ungdomar upp till 18 år. Detta kan motiveras med att det kompletterande barnbidraget skall ersätta inkomsten från en försörjare och därigenom bör ge en viss standardgaranti. Vidare undviker man större sänkningar av de åldersgränser som gäller f. n. Jämfört

med nuvarande regler blir det sänkningar i stort sett bara för ungdomar som inte studerar när det gäller det kompletterande barnbidrag som motsvarar barnpension från ATP och barnlivränta. Det bör dock betonas att om vårt förslag genomförs måste naturligtvis övergångsreglerna utformas så att ingen som redan uppbär stöd kommer att drabbas. Vidare bör påpekas att den 18–19-åring som inte studerar bör kunna få ersättning från inkomstförsäkringen i stället för barnstöd i den mån han på grund av arbetslöshet eller av andra orsaker inte kan försörja sig själv. Höjningar av åldersgränsen för icke studerande ungdomar blir det däremot när det gäller inkomstprövat barnbidrag, jämfört med det nuvarande statliga bostadsbidraget.

Åldersgränserna för de tre grupperna av barnstöd skulle då bli följande.

Tabell 6.2 Åldersgränser för barnstöd

Bidragstyp	Icke studerande	Studerande
Generellt barnbidrag	16 år	T. o. m. det läsår
Inkomstprövat barnbidrag	18 år	den studerande
Kompletterande barnbidrag	18 år	fyller 19 år

6.4 Generellt barnbidrag

De nära beröringspunkterna mellan *allmänt barnbidrag*, *förlängt barnbidrag* och *studiebidrag* är uppenbara. Generellt stöd till barns uppehälle ges genom barnbidrag upp till 16 år och därefter vid fortsatt utbildning antingen i form av förlängt barnbidrag eller studiebidrag. Bidragen har likartad konstruktion och sannolikt samma funktion för barnfamiljernas ekonomi. Flertalet barn erhåller studiebidrag i stället för barnbidrag när de övergår från grundskola till gymnasieutbildning. Den främsta skillnaden är att barnbidrag utges för hela kalenderåret medan de övriga utges för läsåret, dvs. nio månader. Månadsbeloppet är dock detsamma och bidragen har beloppsmässigt följts åt i flera år.

Ett sätt att förenkla och samordna skulle vara att smälta samman berörda bidrag till ett allmänt stöd till barns och studerande ungdomars uppehälle. I stället för tre bidrag med skilda regler får man en generell stödform med enhetliga regler som delvis blir gemensamma för hela försäkringen. En samordning utesluter inte sådana ändringar framöver som kan föranledas av familjepolitiska eller utbildningspolitiska överväganden.

I en allmän socialförsäkring skulle således generellt barnbidrag kunna utges med ett visst belopp per månad.

1) tills barnet fyllt 16 år under 12 månader,
2) även därefter för 9 månader till studerande vid läroanstalter och utbildningslinjer som regeringen bestämmer, dock längst t. o. m. det läsår under vilket den studerande fyller 19 år.

Administrativa förenklingar kan då också genomföras. När barnet blir 16 år kunde det vara tillräckligt med en anmälan från föräldrarna eller skolan

till försäkringskassan att fortsatta studier är aktuella, varefter bidraget kvarstår. Från skolstyrelser etc. kunde sedan i efterhand bekräftas om studier verkligen pågår.

6.5 Inkomstprövat barnbidrag

F. n. är det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpssystemet sammankopplat med bostadsbidragen på två sätt. Dels börjar det inkomstprövade tillägget utges när det statliga bostadsbidraget upphör (dvs. när barnet fyller 17 år), dels utges statskommunalt bostadsbidrag efter det barnet fyllt 17 år endast om förlängt barnbidrag eller studiehjälp utges.

Om bostadsstöd och barnstöd skall kunna renodlas förutsätts dels att de statliga bostadsbidragen, som inte är beroende av bostadskostnad, överförs till ett inkomstprövat barnbidrag, dels att kopplingen bryts mellan statskommunalt bostadsbidrag och inkomstprövat tillägg. Bidragsutbudet skulle då för barnstödens del kunna reduceras genom att det *statliga bostadsbidraget* samordnas med i första hand de *inkomstprövade och behovsprövade tilläggen inom studiehjälpen*.

Från samordningssynpunkt är det en tydlig samhörighet mellan dessa inkomstprövade bidrag till barnfamiljer. Trots den gemensamma konstruktionen är emellertid såväl författningsreglering som administration f. n. splittrad. Här förefaller samordningsvinster i samband med en allmän socialförsäkring kunna uppnås genom att stöden förs samman till ett enhetligt inkomstprövat barnbidrag.

Studiestödsutredningen har i sitt principbetänkande diskuterat olika alternativ även för dessa stödformer inom studiehjälpen. Utredningen föreslog bl. a. att de behovs- och inkomstprövade tilläggen skulle sammanföras till en enda stödform. Enligt de tilläggsdirektiv som utredningen har fått skall den närmare utreda förutsättningarna härför. Direktiven förordar en vidareutveckling på sikt främst av de selektiva stödformerna.

Den sammanslagning som vi här skisserar torde knappast lägga hinder i vägen för sådana förändringar som skulle kunna följa av en utbyggnad av det selektiva stödet vid studier. Tvärtom borde en frikoppling från bostadsstödet skapa större möjligheter till framtida utbildningspolitiskt betingade förbättringar. Samtidigt uppnås åtskilliga samordningsvinster både beträffande överskådlighet, författningsreglering och administration.

F. n. utges *barntillägg* till ålderpension och förtidspension från folkpensioneringen. Om den försäkrade också har ATP, skall barntillägget minskas med hälften av den ATP som överstiger halva basbeloppet. Barntillägget kan således sägas vara inkomstprövat i förhållande till utgående ATP. Det förefaller därför naturligt att även inordna detta bidrag under det inkomstprövade barnbidraget.

En skillnad i förhållande till nuläget blir då att inkomstprövning sker dels i förhållande till samtliga inkomster och förmögenhet hos den av föräldrarna som får folkpension från inkomstförsäkringen, dels att hänsyn tas till båda makarnas och barnets ekonomiska förhållanden. Denna skillnad kan dock lätt motiveras ur rättvisesynpunkt. Det finns knappast anledning

att ha ett särskilt barntillägg till en viss gren av inkomstförsäkringen, om inte familjens allmänna ekonomiska situation ger anledning till det.

En annan förmån som borde kunna inordnas i det inkomstprövade barnbidraget är *familjepenning för barn* enligt familjebidragslagen. I samband med att en ny familjebidragslag tillkom den 1 juli 1978 gjordes uttalanden om att man var angelägen att behålla de särskilda inkomstprövningsregler som gäller på detta område (se prop. 1977/78:127). Det är därför möjligt att familjebidragen först på sikt kan inordnas i en allmän socialförsäkring. Ur samordningssynpunkt är det dock önskvärt att en samordning sker. De skäl som brukar åberopas mot en samordning bygger ofta på traditionella överväganden som bör omprövas förutsättningslöst.

Familjepenningen skiljer sig från övriga bidrag i denna grupp av barnstöd på det sättet att den under en viss tid skall ersätta den del av inkomsten från en av föräldrarna som skulle ha gått till barnets underhåll. Detta talar för att man skulle föra in familjepenningen under den tredje gruppen av barnstöd, som behandlas i nästa avsnitt, och inte göra den inkomstprövad. Härigenom skulle dock familjebidragens karaktär helt förändras. Vidare skulle det innebära att värnpliktiga i goda ekonomiska förhållanden skulle få bidrag. Vi anser därför att familjepenning för barn bör inordnas under det inkomstprövade barnbidraget.

Genom det förslag som här har skisserats skulle barnstödet få formen av en generell garantinivå kompletterad med en inkomstprövad del. Förslaget innebär inte någon ökning av de inkomstprövade stöden – utom i viss mån när det gäller barntilläggen – utan endast en sammansmältning av redan befintliga inkomstprövade bidrag. Som närmare kommer att framgå av nästa avsnitt skall därutöver kompletterande barnbidrag kunna utges när en eller båda föräldrarna inte längre bidrar till barnens försörjning. Alla tre bidragen kan således utges vid sidan av varandra, men det kompletterande barnbidraget bör beaktas vid inkomstprövningen för det inkomstprövade bidraget.

Sammanfattningsvis kan således sägas att inkomstprövat barnbidrag utges oavkortat när föräldrarnas och barnets sammanlagda inkomst inte överstiger en viss inkomstgräns. Om inkomsten överstiger gränsen för maximalt bidrag reduceras bidraget med viss procent av den överskjutande inkomsten.

Under förutsättning att rätt till inkomstprövat barnbidrag föreligger enligt reglerna om inkomstprövning skulle då sådant bidrag utges med visst belopp per månad

1) till dess barnet fyllt 18 år för 12 månader,
2) även därefter för 9 månader per år till studerande vid läroanstalter och utbildningslinjer som regeringen bestämmer, dock längst t. o. m. det läsår under vilket den studerande fyller 19 år.

6.6 Kompletterande barnbidrag

Barnpension från folkpensioneringen och ATP, arbetsskadelivränta till barn samt *bidragsförskott* har närliggande syften men olika konstruktion och författningsreglering. Bidragens huvudsakliga inriktning kan sägas vara att ge ett

kompletterande stöd till barns uppehälle när en av föräldrarna eller i vissa fall ingen av dem längre bidrar till barnens försörjning. Det nuvarande bidragsförskottet skiljer sig dock från övriga här nämnda förmåner på det sättet att det som regel är ett förskott på det underhållsbidrag som en underhållsskyldig förälder skall betala och att denne därför kan räkna med återkrav från samhällets sida.

I nuvarande bidragssystem varierar de ersättningar som avser att kompensera bortfallet av förälders försörjningsförmåga efter orsaken till bortfallet. Dessutom sammanträffar ibland olika ersättningar, vilket fordrar komplicerade avräkningsregler och ett system med garantinivåer i olika situationer.

En utgångspunkt för samordningen är att likvärdiga stödbehov skall tillgodoses enhetligt, oavsett vad som har föranlett behovet. Detta synsätt torde ligga bakom den samordning som hittills har genomförts mellan barnpension och bidragsförskott. En annan utgångspunkt är att om möjligt endast en ersättning skall utges i varje behovssituation.

Den sammanslagning som här skisseras bygger på detta. Dessutom grundas den på den förändring av efterlevandestödet till vuxna som har föreslagits i kapitel 5. Tyngdpunkten inom efterlevandestödet skulle då komma att läggas på det kompletterande barnbidraget, vilket gör det angeläget att förstärka detta i förhållande till vad som gäller f. n.

Det kan diskuteras om man för de situationer då bidragsförskott f. n. lämnas även inom en allmän socialförsäkring har behov av *specialregler*. Bidragsförskott lämnas nämligen inte om det finns anledning anta att den underhållsskyldige betalar fastställt underhållsbidrag eller på annat sätt sörjer för att barnet får motsvarande underhåll. Om den underhållsskyldige betalar fastställt underhållsbidrag men detta är lägre än bidragsförskottet lämnas bidragsförskott med mellanskillnaden. Den underhållsskyldige skall till försäkringskassan återbetala bidragsförskott som svarar mot fastställt underhållsbidrag.

Det skulle vara en fördel om man kunde undvika särskilda regler för de fall som motsvarar de nuvarande bidragsförskotten om dessa tas med i en allmän socialförsäkring. Man kan dock inte helt undvika särbestämmelser. Så länge den familjerättsliga underhållsskyldigheten finns kvar även för föräldrar som inte längre bor tillsammans med sina barn torde man nämligen inte komma ifrån återbetalningsskyldighet för den förälder som genom dom eller avtal har ålagts att betala underhållsbidrag.

Vidare kan man hävda att det bör vara möjligt för de föräldrar som så önskar att själva klara av betalningen av underhållsbidrag. I sådana fall förefaller det vara onödigt att försäkringskassan efter ansökan av vårdnadshavaren eller motsvarande först skall betala ut kompletterande barnbidrag till denne och sedan kräva tillbaka beloppet av den underhållsskyldige. Vi anser därför att det även i en allmän socialförsäkring i princip bör krävas att fastställt underhållsbidrag inte betalas för att kompletterande barnbidrag skall beviljas. Är underhållsbidraget lägre än det kompletterande barnbidraget bör dock mellanskillnaden alltid kunna utbetalas.

En annan fråga är om det kompletterande barnbidraget skall utges med *samma belopp för alla barn* och enbart svara för grundtryggheten *eller om bidraget skall variera beroende på storleken av föräldrarnas inkomster*.

F. n. utges barnpension från ATP med viss procentandel av den avlidnes

ålderspension eller förtidspension. En viss samordning sker dock med barnpension från folkpensioneringen. Sistnämnda barnpension utges nämligen med lägre belopp om barnpension från ATP också utges. Har den försäkrade avlidit av en arbetsskada kan barnlivränta beviljas med viss procentandel av ett ersättningsunderlag som i princip motsvarar den egenlivränta som utgavs eller skulle kunnat utges, med avdrag för den pension som barnet har.

Vi anser att det även i en allmän socialförsäkring bör finnas dels ett grundstöd som utges med samma belopp till alla barn, dels möjlighet till ett påslag, om den avlidne föräldern hade eller skulle ha fått rätt till ATP-pension eller arbetsskadelivränta. Detta gör visserligen det kompletterande barnstödet mindre enhetligt och överskådligt. En annan ordning skulle emellertid innebära en ändrad inriktning av ATP och arbetsskadeförsäkringen och dessutom medföra oacceptabla försämringar för vissa grupper. Vidare är det rimligt att barnet får ett stöd som i viss utsträckning är avpassat till den standard barnet hade när båda föräldrarna bidrog till barnets försörjning och som barnet också får vid skilsmässa genom att underhållsbidraget är relaterat till förälderns inkomst.

Mera tveksamt är om ett särskilt påslag skall kunna beviljas om dödsfallet förorsakats av arbetsskada. Det skulle ur samordningssynpunkt vara olyckligt med ytterligare en variant av det kompletterande barnbidraget. Det kan vidare ifrågasättas om det är rimligt att inom en allmän socialförsäkring ha bestämmelser som medför högre bidrag från samhällets sida om barnets föräldrar har avlidit efter en skada i arbetet eller på väg dit än om dödsfallet har andra orsaker. Vidare kan besvärliga gränsdragningsproblem uppstå när man skall bedöma om dödsfallet beror på arbetsskada eller inte. Å andra sidan kan det anses vara mindre lämpligt att ta bort en gren av efterlevandestödet till barn samtidigt som detta stöd förändras för efterlevande vuxna.

När man utarbetade den nya arbetsskadelagstiftningen, som trädde i kraft så sent som den 1 juli 1977, gjordes vidare bedömningen att en särskild livränta för efterlevande barn skulle finnas. Så länge man behåller de olika beräkningsgrunder och nivåer som f. n. gäller för egenpension från ATP resp. egenlivränta kommer ett kompletterande barnbidrag, som utgör viss procentandel av egenförmånen, i många fall att bli avsevärt högre om man använder det beräkningssätt som finns inom arbetsskadeförsäkringen. Under sådana omständigheter blir det svårt att komma ifrån ett särskilt påslag som gäller arbetsskadefallen.

Ytterligare några särskilda regler som f. n. gäller för vissa av de förmåner som föreslås ingå i det kompletterande barnbidraget skall tas upp här.

Storleken av barnpension och arbetsskadelivränta enligt nuvarande lagstiftning påverkas i viss utsträckning av om änkepension eller änkelivränta utges. Bl. a. eftersom sistnämnda ersättningar föreslås försvinna i sin nuvarande utformning bör det kompletterande barnbidraget i en allmän socialförsäkring inte påverkas av stöd som eventuellt utges till den efterlevande föräldern.

Barnpension från folkpensioneringen och bidragsförskott utges med lika stort belopp till varje barn oavsett om det finns ett eller flera barn i familjen. När det gäller barnpension från ATP och arbetsskadelivränta blir däremot

beloppet till varje barn lägre ju flera barn i familjen som skall få stöd. Bakgrunden är att detta efterlevandestöd bygger på föräldrarnas inkomst. Eftersom varje barns del av föräldrarnas inkomst sjunker med ökande barnantal, har det ansetts rimligt att detta återverkar på ett efterlevandestöd som är konstruerat med utgångspunkt i storleken av föräldrainkomsten. Motsvarande bör gälla för det kompletterande barnstödet. Det påslag som beräknas på grundval av den avlidnes ATP-pension eller egenlivränta bör således i fråga om storleken vara beroende av antalet barn i familjen. Grundbeloppet bör däremot utges lika för alla barn.

Om båda föräldrarna har avlidit eller i övrigt inte bidrar till barnets försörjning är f. n. procentandelen inte alltid dubbelt så hög som om den ena av föräldrarna fortfarande bidrar härtill. Vi anser att förlust av båda föräldrarna bör ge dubbel ersättning. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att båda föräldrarna i allt större utsträckning bidrar till barnens försörjning.

Inom det nuvarande efterlevandestödet finns vissa ganska komplicerade garantiregler som i olika situationer garanterar barnet pension från folkpensioneringen på viss nivå. Denna nivå varierar beroende på bl. a. om barnet också har rätt till barnpension från ATP eller bidragsförskott. Om det utges änkepension påverkar detta också nivån i vissa situationer. Detsamma gäller om båda föräldrarna har avlidit.

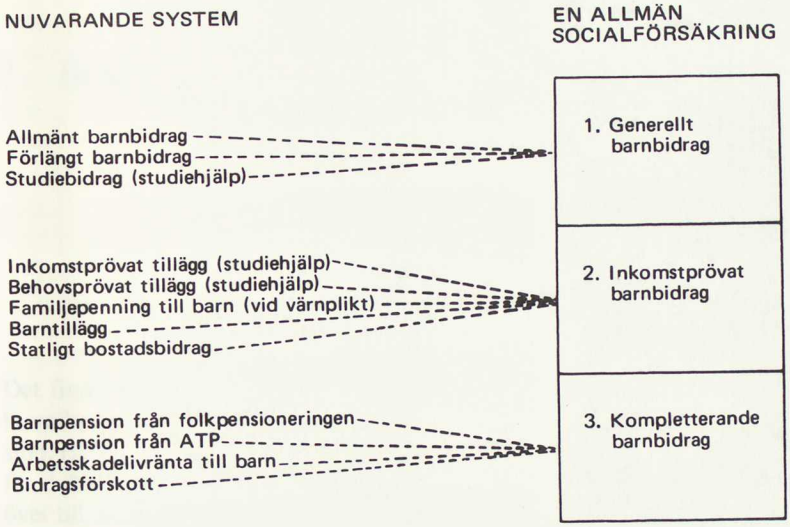
Det kompletterande barnbidrag som föreslås här bör konstrueras så att garantinivåer av det slag som avses i föregående stycke inte behövs. Detta kan man åstadkomma dels genom den renodling av bidragen som vi föreslår, dels genom att tyngdpunkten i efterlevandestödet läggs på barnstödet, framför allt på den grundläggande del av det kompletterande barnbidraget, som utges med samma belopp för alla barn.

Sammanfattningsvis kan således sägas att det stöd som avses i detta avsnitt bör utges med viss procent av basbeloppet under 12 månader per år till dess barnet fyller 18 år när antingen

1) en eller båda föräldrarna har avlidit,
2) det kan antas att en eller båda föräldrarna inte betalar fastställt underhållsbidrag eller,
3) fastställt underhållsbidrag understiger det kompletterande barnbidraget. Bidrag utges i detta fall med mellanskillnaden.

Om barnet studerar vid en läroanstalt eller en utbildningslinje som regeringen bestämmer bör kompletterande barnbidrag utges så länge studierna pågår, dock endast under 9 månader per år och längst t. o. m. det läsår under vilket den studerande fyller 19 år.

Ett *påslag* på grundbeloppet bör därutöver beviljas när en eller båda föräldrarna har avlidit, om föräldern har rätt till sådan ersättning från inkomstförsäkringen, som motsvarar ålderspension eller förtidspension från ATP eller arbetsskadelivränta. Påslaget bör utgöra viss procent av vad som skulle ha utgetts i ATP-pension eller arbetsskadelivränta till föräldern. Det här nämnda påslaget bör däremot inte beviljas när föräldern underlåter att betala fastställt underhållsbidrag utan i det fallet bör underhållsbidraget drivas in. Åldersgränserna är desamma som för grundbeloppet.



Figur 6.1 Schematisk uppställning över de olika barnstöden.

7 Bostadsstöd

Det finns sju olika kontantstöd som har med bostaden att göra. De båda huvudtyperna av statskommunala bostadsbidrag har då räknats som två stöd. Hänsyn har däremot inte tagits till olika lånemöjligheter och ersättning för dubbelbosättning o. d. Tre av de sju kontantstöden har i skissen förts över till andra delar av den allmänna socialförsäkringen. Det gäller det statliga bostadsbidraget som inte har anknytning till bostaden och som därför har förts över till barnstöden. Vidare har kommunalt bostadsstöd till handikappade och bostadsanpassningsbidrag förts till handikappstöden. De två sist nämnda stöden syftar nämligen till att kompensera de handikappade för merkostnader som de kan ha för sin bostad. Naturligtvis skall de handikappade lika väl som andra kunna få bostadsstöd enligt vanliga regler. De fyra bostadsstöd som föreslås bli sammanförda till ett enhetligt bostadsstöd är

- kommunalt bostadstillägg till folkpension
- statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl.,
- statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl.,
- bostadsbidrag inom familjebidragslagstiftningen.

7.1 Kort redogörelse för nuvarande bostadsstöd

Samtliga här berörda bostadsstöd är inkomstprövade. De belopp som nämns är därför de högsta belopp som utges innan stöden börjar reduceras.

Kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer utges till den som har folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension och är mantalsskriven inom kommunen. Bostadstillägg kan också utges till den som har hustrutillägg. Det finns inga författningsbestämmelser om vare sig minimi- eller maximinivåer. Olika kommuner har olika maximibelopp och bidrag utges med hela bostadskostnaden upp till maximibeloppet. Sedan nya statsbidragsbestämmelser har införts, som överensstämmer med statsbidragen för de statskommunala bostadsbidragen, kan man dock räkna med enhetligare nivåer i kommunerna.

Statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. utges till föräldrar med barn under 17 år eller med barn som har fyllt 17 år men uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp eller får undervisning enligt omsorgslagen. Ensamstående och makar utan barn som har fyllt 18 år kan också få bostadsbi-

drag. Bidrag utges inte för de första 400 kr av bostadskostnaden per månad (fr. o. m. den 1 januari 1980 450 kr). Det finns vidare ett tak för bostadskostnaden som beror på familjens storlek. Detta tak varierar efter den 1 januari 1980 mellan 700 och 1 625 kr. Helt bostadsbidrag utgör 80 % av bostadskostnaden mellan minimi- och maximibeloppen.

Statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl. utges till dels ogift person som har folkpension, dels makar om någon av dem har folkpension. Detta bostadsbidrag utges bara när reglerna ger gynnsammare utfall än reglerna för kommunalt bostadstillägg. För den som också har rätt till sådant tillägg utges det statskommunala bostadsbidraget som ett utfyllnadsbidrag. Man tillämpar samma inkomstprövningsregler och samma minimi- och maximinivåer som för statskommunala bostadsbidrag till hushåll utan barn.

Bostadsbidrag enligt familjebidragslagen utges till den som är tjänstepliktig (enligt bl. a. värnpliktslagen) för bostad, i vilken han bor tillsammans med maka eller barn samt i vissa fall för bostad i vilken han bor ensam. Bostadsbidrag får beräknas till högst bostadskostnaden eller den tjänstepliktiges andel i denna kostnad. Till grund för beräkningen får i allmänhet inte läggas högre bostadskostnader än som motsvarar normal hyra på orten för bostad av en viss storlek. I lagen är direkt angivet hur stor bostad en familj av viss storlek får ha för att få maximalt bostadsbidrag.

7.2 Inriktning av ett enhetligare bostadsstöd

Stora olikheter finns sedan gammalt mellan bostadsstöden till folkpensionärer och till andra grupper i samhället. En viss samordning mellan kommunalt bostadstillägg och de statskommunala bostadsbidragen genomfördes i samband med att folkpensionärerna fr. o. m. den 1 januari 1978 gavs möjlighet att få statskommunalt bostadsbidrag. Under våren 1979 har riksdagen fattat beslut om enhetliga regler vad gäller statsbidrag för de olika bostadsstöden. Åtskilliga olikheter kvarstår dock fortfarande. Framför allt bygger de olika bostadsstöden på helt olika inkomstbegrepp. Vidare administreras de av olika myndigheter. Inte minst de båda sistnämnda samordningsbristerna har påtalats sedan länge. En stor olägenhet är också att folkpensionärernas rätt till bostadsstöd skall prövas enligt två helt olika regelsystem.

De bostadsstöd som utges enligt familjebidragslagen till värnpliktiga och deras familjer i samband med i första hand grundutbildning skiljer sig på väsentliga punkter från både kommunalt bostadstillägg och statskommunalt bostadsbidrag. Som nämndes i samband med barnstöden har det hittills visat sig svårt att samordna familjebidragen med t. ex. den allmänna försäkringens förmåner. Sett ur samordningssynpunkt talar dock starka skäl för att både familjestödet och bostadsstödet inom familjebidragslagstiftningen bör inordnas i en allmän socialförsäkring.

Vi föreslår således att de statskommunala bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn (både pensionärer och andra), kommunalt bostadstillägg och bostadsbidrag enligt familjebidragslagen slås samman till ett enhetligt bostadsstöd. Detta skall kunna utges till alla försäkrade, nämligen

både barnfamiljer, folkpensionärer, ensamstående och makar utan barn. Flertalet regler bör bli gemensamma för alla försäkrade men vissa särregler kan behöva finnas för att förhindra försämringar, framför allt för de personer som f. n. har kommunalt bostadstillägg men också för värnpliktiga. Inte minst betydelsfullt är att ett samordnat bostadsstöd i en allmän socialförsäkring föreslås få ett enhetligt inkomstbegrepp och en enhetlig administration. Dessa frågor behandlas dock inte här utan i kapitel 11 resp. 16.

7.3 Beräkning av bostadskostnaden

Regler om hur bostadskostnaden beräknas och om i vad mån hela den faktiska bostadskostnaden får beaktas är till stor del av den karaktären att de knappast i detalj kan tas med i en lag om en allmän socialförsäkring. Det är sådant som hör hemma i föreskrifter från en tillsynsmyndighet. Det gäller t. ex. frågan om i vad mån avgifter för trappstädning, garage o. d. skall inräknas i bostadskostnaden liksom närmare bestämmelser om hur bostadskostnaden skall beräknas för personer som bor i egen fastighet. Frågor av detta slag kommer vidare att behandlas av den nyligen tillsatta utredningen om en översyn av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. Vi vill endast påpeka att reglerna naturligtvis bör vara enhetliga för de grupper som skall kunna få bostadsstöd. Om bostadsstöden handläggs av en enda myndighet kommer också en myndighet att ha hand om tillsyn och utfärda föreskrifter. Denna myndighet bör ha till uppgift att utarbeta enhetliga regler över hela fältet.

Vissa bestämmelser som har med bostadskostnaden att göra skall dock nämnas. Om den bidragsberättigade delar bostaden med en annan person bör en uppdelning av bostadskostnaden ske så att bostadsstödet bara utges till den del av bostadskostnaden som anses belöpa på den bidragsberättigade. Genom att ha vissa maximigränser för bostadskostnaden kan man vidare undvika att onödigt höga bostadskostnader slår igenom i bostadsstödet. Denna fråga behandlas närmare i nästa avsnitt.

7.4 Bidragskonstruktion m. m.

Under våren 1979 har riksdagen fattat beslut om en gemensam statsbidragsnivå på 43 % för kommunernas kostnader för statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg. Vidare har man beslutat att i huvudsak samma villkor skall gälla för statsbidrag inom de båda systemen. Dessa villkor innebär att kommunen genom kommunalt bostadstillägg täcker minst 80 % av bostadkostnaden upp till en övre hyresgräns som är densamma som gäller för statskommunala bostadsbidrag. En skillnad i förhållande till de statskommunala bostadsbidragen är dock att statsbidrag för kommunalt bostadstillägg skall kunna utges för hela bostadskostnaden upp till de övre hyresgränserna. Något avdrag görs således inte här för den kostnadsdel som ligger under en hyreskostnad på 400 kr i månaden.

Vi anser att man bör bygga vidare på den samordning av bostadsbidrags-

systemen som har inletts. Man bör därvid i första hand utgå från den bidragskonstruktion som f. n. gäller för de statskommunala bostadsbidragen.

Huvudregeln bör således vara att bostadsstöd utges med viss procentandel av bostadskostnaden mellan särskilt angivna hyresgränser. Den övre hyresgränsen bör variera efter familjestorlek. *Värnpliktiga,* som under sin militärtjänstgöring ofta är helt utan inkomst, bör dock liksom f. n. kunna få bostadsstöd för hela bostadkostnaden upp till en viss maximal hyreskostnad. *Pensionärer* bör få stöd med viss procentandel av bostadskostnaden upp till maximibeloppet, dvs. stöd skall utges även till den bostadskostnad som ligger under de miniminivåer som gäller för andra stödtagare. Därigenom uppnår man överensstämmelse med de nya reglerna om statsbidrag för kommunalt bostadstillägg.

Även om således det enhetliga bostadsstödet kommer att kunna utges på olika nivåer för olika kategorier stödtagare, innebär detta inte att ett nytt bidragsfall inträffar t. ex. när någon som redan har bostadsstöd blir pensionär. Det medför endast att bidragsbeloppet räknas om.

F. n. utges statskommunala bostadsbidrag till ensamstående utan barn till den som har fyllt 18 år och till makar utan barn om någon av makarna har fyllt 18 år. För barnfamiljer gäller ingen åldersgräns för föräldrarna. Bidrag utges om det i familjen finns barn under 17 år eller äldre barn som har studiehjälp e. d.

Bidragsbeloppen inom ett enhetligt bostadsstöd bör även i fortsättningen vara knutna till om familjen har barn och till hur många barn som finns. Det behövs ju en större och följaktligen också dyrare bostad om det finns barn i familjen. Detta innebär att det även för bostadsstödens del måste finnas åldersgränser som anger hur länge barnet skall anses höra till familjen.

Önskvärt ur samordningssynpunkt vore att ha samma *åldersgräns* för när ett barn upphör att räknas till familjen och när det får rätt att uppbära bostadsbidrag för egen räkning. Denna åldersgräns bör lämpligen vara 18 år. Det innebär en höjning med ett år i förhållande till vad som f. n. gäller. En sådan höjning förefaller dock rimlig, bl. a. för att det inte skall bli något glapp när det gäller möjligheterna att få bostadsbidrag som medlem i en familj eller för egen bostad. Bor ungdomar över 18 år hemma bör reglerna om delad bostad bli tillämpliga när bostadsstödet för föräldrarna bestäms.

F. n. är *storleken på själva bidragsbeloppen* inte författningsreglerad. Efter det tidigare nämnda riksdagsbeslutet kommer däremot en i stort sett gemensam reglering att finnas för kommunalt bostadstillägg och statskommunala bostadsbidrag genom villkoren för statsbidrag. Inom en allmän socialförsäkring bör i vart fall minimibeloppen författningsregleras. Om man anser att bostadsstödet även i fortsättningen delvis bör finansieras av kommunerna, bör dessa självklart ha frihet att själva välja maximibelopp. Det är dock naturligt att ett bostadsstöd inom ramen för en allmän socialförsäkring på sikt kommer att finansieras av staten på samma sätt som övriga grenar av den allmänna socialförsäkringen. Detta är emellertid en fråga som bör behandlas i samband med andra frågor som har med kostnadsfördelningen mellan stat och kommun att göra.

Med utgångspunkt i de hyresgränser som gäller i fråga om statsbidrag för statskommunalt bostadsbidrag efter den 1 januari 1980 skulle följande hyresgränser kunna gälla för ett enhetligt bostadsstöd. De siffror som nämns

i tabellen är bara avsedda att ge en illustration till hur det enhetliga bostadsstödet kan komma att utfalla för olika kategorier. Det är således inte fråga om förslag från utredningens sida när det gäller de olika nivåerna.

Tabell 7.1 Illustration till bostadsstödets nivåer för olika stödtagare

Stödtagare	Miniminivå	Maximinivå
Ensamstående folkpensionär eller värnpliktig	0 –	700 kr/mån.
Makar, varav båda eller den ena är folkpensionär	0 –	800 kr/mån.
Makar, varav den ene är värnpliktig	0 –	800 kr/mån.
Annan ensamstående	450 –	700 kr/mån.
Makar utan barn (ej folkpensionärer eller värnpliktiga)	450 –	800 kr/mån.
Familj med 1–2 barn	450 –	1 125 kr/mån.
Familj med 3–4 barn	450 –	1 375 kr/mån.
Familj med 5 eller flera barn	450 –	1 625 kr/mån.
Barnfamilj där fadern fullgör värnpliktstjänstgöring	0 –	1 125/1 625 kr/mån. beroende på barnantalet

8 Handikappstöd

Handikappstöden är f. n. splittrade på flera olika huvudmän. De handikappstöd som avses här utgör helt eller delvis kontanta ersättningar för de merkostnader som handikappade kan ha. Därutöver kan naturligtvis de handikappade få sjukpenning, förtidspension, utbildningsbidrag m. m. Dessa ersättningar behandlas dock inte här utan i samband med inkomstförsäkringen. Vidare får de handikappade del av social service av olika slag, t. ex. färdtjänst och social hemhjälp. Även inom skattelagstiftningen finns särbestämmelser för de handikappade. Sålunda kan handikappade medges extra avdrag för nedsatt skatteförmåga. Sistnämnda förmåner behandlas inte här utan i kapitel 12. Som kommer att framgå av det följande resonemanget är också flera av kontantstöden av den karaktären att det f. n. är svårt att inordna dem i en allmän socialförsäkring.

Följande kontantstöd kommer att beröras i fortsättningen.

- Handikappersättning enligt AFL
- Vårdbidrag enligt AFL
- Särskilt bidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen
- Bidrag och lån till anskaffning av motorfordon enligt arbetsmarknadskungörelsen
- Näringshjälp enligt arbetsmarknadskungörelsen
- Bostadsanpassningsbidrag enligt en särskild kungörelse
- Bostadsbidrag till handikappade (ej författningsreglerat)
- Hemsjukvårdsbidrag (ej författningsreglerat)

8.1 Kort redogörelse för nuvarande handikappstöd

Handikappersättning är en folkpensionsförmån som utges för att kompensera bl. a. de merutgifter som en handikappad har. Ersättning utges till den som för avsevärd tid har fått sin funktionsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han i sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp av annan, för att kunna förvärvsarbeta behöver fortlöpande hjälp av annan eller eljest behöver vidkännas betydande merutgifter. Den som har studiestöd enligt studiestödslagen skall likställas med den som utför förvärvsarbete. Ersättningen utgör viss procent av basbeloppet och varierar alltefter hjälpbehovets omfattning eller merutgifternas storlek.

Vårdbidrag, som också är en folkpensionsförmån, utges till föräldrar med

barn under 16 år om barnet på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat handikapp under minst sex månader är i behov av särskild tillsyn och vård. Bidrag utges med belopp som motsvarar hel eller halv förtidspension till ensamstående jämte pensionstillskott. Det bör påpekas att vårdbidraget inte är någon renodlad merkostnadsersättning. Det innefattar i första hand ersättning för vården av barnet.

Särskilt bidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen utges till handikappade som genomgår arbetsmarknadsutbildning och har merkostnader för läromedel. Det krävs att merkostnaderna är förorsakade av handikappet och inte täcks av kursanordnaren. Därutöver får naturligtvis handikappade liksom andra som genomgår arbetsmarknadsutbildning särskilt bidrag till kursavgifter, vissa resor m. m.

Utöver det särskilda bidraget till handikappade studerande finns i arbetsmarknadskungörelsen ett par särskilda bidrag som helt eller delvis är avsedda för handikappade, nämligen *näringshjälp* och *bidrag och lån till anskaffning av motorfordon för handikappade*. I båda fallen är det fråga om engångsersättningar.

En annan engångsersättning är *bostadsanpassningsbidrag* som utges till husägare eller lägenhetsinnehavare för åtgärder som behövs för att en handikappad skall kunna utnyttja lägenheten på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunalt bostadstillägg till handikappade utges i endast vissa av landets kommuner. Författningsreglering saknas men kommunförbundet har gett anvisningar i ett cirkulär.

Hemsjukvårdsbidrag utges av kommuner och landsting. Inte heller detta bidrag är författningsreglerat. Variationerna vad gäller bidragsbelopp, utformning m. m. torde vara stora mellan olika kommuner och landsting.

8.2 Inriktning av ett enhetligare handikappstöd

Eftersom bidrag till de handikappade utges från så många olika håll är det tämligen självklart att samordningen är bristfällig. Det är dock inte utan vidare klart att samtliga här nämnda handikappstöd bör inordnas i en allmän socialförsäkring. Detta kan i vart fall beträffande de kommunala bidragen inte göras utan en närmare kartläggning av vilken utformning dessa stöd har fått i olika kommuner och landsting. Utfallet av en sådan kartläggning får visa i vad mån det är möjligt att inordna dem i en allmän socialförsäkring. Det bör vidare nämnas att regeringen nyligen har beslutat tillsätta en utredning om vård av anhörig i hemmet m. m. De här nämnda bidragen bör därför f. n. inte tas med i diskussionen om en allmän socialförsäkring. De arbetsmarknadspolitiska bidrag som helt eller delvis utgör engångsersättningar, nämligen bidrag till handikappfordon och näringshjälp, bör liksom bostadsanpassningsbidraget också t. v. lämnas utanför.

De handikappförmåner som f. n. kan sammanföras i ett enhetligt handikappstöd inom ramen för en allmän socialförsäkring är därför handikappersättningen enligt AFL, merkostnadsdelen av vårdbidraget och merkostnadsersättningen till den som är handikappad och genomgår arbetsmarknadsutbildning. Det skall tilläggas att den del av vårdbidraget som avser

arbetsersättning för vård av barn behandlas under inkomstförsäkringen.

Ett enhetligt handikappstöd bör vara helt fristående från folkpensionen inom inkomstförsäkringen. Det kan dock byggas upp efter ett visst mönster av nuvarande handikappersättning. Det skulle således utges till personer som har eller kan förutsättas ha merutgifter av viss omfattning på grund av handikapp. Ersättning bör kunna beviljas både förvärvsarbetande och andra.

Stöd bör således på ungefär samma sätt som enligt nuvarande regler om handikappersättning utges om den handikappade behöver hjälp av annan person i samband med sin dagliga livsföring, sitt arbete eller sina studier. De kostnader för hjälp från andra som här avses gäller situationer då kostnaderna inte täcks genom vårdpenning från inkomstförsäkringen eller genom andra former av ersättning till en vårdare. Vidare bör stöd utges till den som har särskilda merutgifter för bl. a. hjälpmedel i hemmet, på arbetsplatsen, i skolan eller för att förflytta sig. Liksom nuvarande handikappersättning bör det nya handikappstödet utges med en vis procentandel av basbeloppet. Denna procentandel bör variera i vissa steg beroende på hjälpbehovets omfattning eller merutgifternas storlek.

Alla försäkrade, både barn och vuxna, bör kunna få handikappstöd. Stödet bör vara helt knutet till individen. Det bör inte vara inkomstprövat. Eftersom det är fråga om en renodlad merkostnadsersättning bör beloppet inte påverkas av andra förmåner från den allmänna socialförsäkringen. Däremot bör viss hänsyn kunna tas till om ersättning för handikappet har utbetalats av andra myndigheter. Så länge inte samtliga handikappstöd har samordnats finns risk för sådana kollisioner.

Åtskilliga av de regler som skall gälla för det enhetliga handikappstödet bör vara gemensamma med andra delar av den allmänna socialförsäkringen. Det gäller t. ex. personkrets, familjetillhörighet, förfaranderegler och administration (se kapitlen 9, 10, 15 och 16).

III Riktlinjer för ökad samordning inom olika områden

I avdelning II har vi skisserat en principmodell till en allmän socialförsäkring. I avdelning III behandlar vi de viktigaste av de allmänna regler som finns inom olika bidragsformer och undersöker möjligheterna att göra dem mer enhetliga. Dessa regler bör kunna bli enhetliga för de flesta grenarna av den allmänna socialförsäkringen. Vi undersöker också om de kan bli mer enhetliga på kortare sikt inom det nuvarande bidragssystemet.

De regler som vi behandlar i den här avdelningen är bestämmelser om personkrets, familjetillhörighet, inkomstbegrepp, avtrappningsregler, sammanträffande av förmåner samt provisoriska beslut och förskott. Vidare behandlar vi möjligheterna till ökad enhetlighet beträffande vissa förfaranderegler och administrationen. Slutligen berör vi vissa skattefrågor i anslutning till avtrappningsreglerna.

De allmänna regler som vi tar upp här har ofta diskuterats och kritiserats, bl. a. därför att samordningen mellan olika bidragsformer är bristfällig. En bättre samordning av dessa regler är därför av avgörande betydelse för möjligheterna att skapa en allmän socialförsäkring, även om det i vissa fall kan bli nödvändigt att ha specialregler för vissa grenar av försäkringen.

9 Personkretsen

9.1 Gällande bestämmelser

Ersättningar enligt svensk socialförsäkringslagstiftning förutsätter i allmänhet en anknytning till Sverige såsom svenskt medborgarskap, bosättning i riket eller vistelse här. På det sättet avgränsas den yttre ramen för personkretsen. Styrkan i kravet på anknytning till Sverige varierar mellan de olika bidragsformerna. Bosättning här kan dock sägas vara det grundläggande villkoret för anknytning till trygghetssystemet. Det finns flera undantag härifrån. Pension, såväl ATP som folkpension, kan utges även om pensionstagaren inte är bosatt i riket men förutsätter då normalt en tidigare bosättning här. Arbetsskadeförsäkringen omfattar arbetstagare som arbetar i Sverige även om de inte är bosatta här. Det statliga personskadeskyddet ger försäkringsskydd också åt den som inte är bosatt i Sverige.

Det krav på bosättning i riket som finns för de flesta bidragsformerna innebär att en utlänning som bosätter sig här kommer in i det svenska socialförsäkringssystemet. I vissa fall sker detta omedelbart vid ankomsten till Sverige. I andra fall krävs dessutom en tids vistelse här. Rätt till barnbidrag inträder först efter en väntetid på sex månader om inte mantalsskrivning äger rum tidigare. För rätten till folkpensionsförmåner är det en förutsättning att den utländske medborgaren varit bosatt här en längre tid, t. ex. tio år när det gäller ålderspension.

För vissa förmåner finns inget formellt krav på bosättning här, men bestämmelserna rörande bidragsrätten kan vara så utformade att bosättning i Sverige i praktiken utgör en förutsättning för att bidrag skall kunna utges. Detta gäller exempelvis arbetslöshetsersättning och kontant arbetsmarknadsstöd.

En utförligare redogörelse för gällande bestämmelser finns i bilaga A.

9.2 Bakgrund

Den oenhetlighet i fråga om anknytningsvillkor som kan iakttas vid en genomgång av gällande regler är inte slumpmässig utan grundar sig i huvudsak på inriktningen av varje bidragsform. I de fall det föreligger avvikelse från huvudregeln att bosättning utgör enda krav på anknytning finns i allmänhet klart utsagda grunder härför.

Folkpensioneringens ursprungliga krav på svenskt medborgarskap grundade sig på att rätten till folkpension är oberoende av tidigare avgiftsbetalning eller förvärvsinsats. Med hänsyn härtill ansågs det inte möjligt att utan vidare i lagstiftningen likställa utländska medborgare med svenskar beträffande rätten till förmåner. Folkpensionssystemet saknar motsvarighet utanför Norden. Genom den uppmjukning av folkpensionsbestämmelserna som trädde i kraft den 1 juli 1979 slopas visserligen kravet på svenskt medborgarskap men det förutsätts i stället en längre tids bosättning i Sverige.

Särbestämmelserna såvitt gäller ATP grundar sig på att pensionsrätten är relaterad till de arbetsinkomster pensionstagaren haft under sin aktiva tid.

Att arbetsskadeförsäkringen och personskadeskyddet omfattar andra än i Sverige bosatta har skadeståndsrättsliga grunder.

Dagpenning till värnpliktiga m. fl. vid repetitionsutbildning utgår även till svenska medborgare som är bosatta utomlands. Bosättning här krävs inte heller för att familjebidrag skall kunna utges. Anledningen härtill är att även svensk medborgare som är bosatt utomlands är skyldig fullgöra värnplikt eller motsvarande. Civilförsvarsplikt åvilar däremot endast den som är bosatt i Sverige varför dagpenning och familjebidrag till civilförsvarspliktig i praktiken förutsätter bosättning här.

För vissa bidrag finns det bestämmelser som innebär krav utöver bosättning. Det kan gälla väntetider, kvalifikationsperioder etc. som kan finnas i lagstiftningen och som brukar gälla alla oavsett nationalitet, alltså även för svenska medborgare. Som exempel kan nämnas villkoret för föräldrapenning i samband med barns födelse och för särskild föräldrapenning att föräldern skall ha varit inskriven hos försäkringskassan under minst 180 dagar. Ett annat exempel är arbetsvillkoren för arbetslöshetsstöd. För den som flyttar in i Sverige utgör dessa regler i praktiken ett krav på viss tids bosättning.

9.3 Bosättningsbegreppet

Huvudregeln inom svensk socialförsäkringslagstiftning är som nämnts att förmåner och rättigheter tillkommer den som är bosatt i riket. Bosättningsbegreppet inom detta område bygger i huvudsak på motsvarande begrepp inom folkbokföringen. Enligt folkbokföringsförordningen anses en person som regel bosatt där han vistas eller kan antas komma att vistas under nattvilan. Närmare anvisningar för hur bosättningsbegreppet skall tillämpas när det gäller den allmänna försäkringen har meddelats av riksförsäkringsverket i cirkulär 15/1975.

Bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen är i stort sett enhetligt. När det gäller de allmänna barnbidragen ger dock kammarrätternas praxis exempel på att man använt ett bosättningsbegrepp som närmar sig skattelagstiftningens. Det skatterättsliga bosättningsbegreppet är vidare än socialförsäkringens och innebär bl. a. att man inte behöver ha bostad i Sverige för att anses bosatt här. Det räcker med att t. ex. ha stora personliga eller ekonomiska intressen i landet.

Frågan om folkbokföring och socialförsäkringens bosättningsbegrepp har behandlats av hemvistsakkunniga i betänkandet Hemvist (SOU 1976:39). Hemvistsakkunnigas förslag innebär ingen större förändring i materiellt hänseende för socialförsäkringens del.

Enligt huvudregeln i hemvistsakkunnigas förslag förvärvar en utlänning hemvist i Sverige om han har sin vardagliga vistelse här och inte har kvar starkare anknytning till annat land. En person får i regel hemvist i det land där han vistas eller antas komma att vistas under minst ett år. En person som har hemvist i Sverige skall enligt förslaget kyrkobokföras här. Prövningen av bosättningskravet såvitt gäller socialförsäkringsförmåner skall i princip knytas till kyrkobokföringen.

Det kan här erinras om att de utlänningar som reser in i Sverige f. n. kyrkobokförs om de beviljas uppehållstillstånd för ett år. Statens invandrarverk har i sitt yttrande över hemvistsakkunnigas förslag framhållit att kyrkobokföring inte bör ske innan uppehållstillstånd beviljats.

9.4 Överväganden

9.4.1 *Huvudregelns konstruktion*

Utredningens huvuduppgift, samordningen, syftar till ett enhetligare, enklare och överskådligare bidragssystem. Ett sätt att uppnå detta syfte är att skapa enhetliga grundläggande villkor för att någon skall omfattas av de olika ersättningarna och bidragen. De bestämmelser som beskriver en persons anknytning till riket är sådana som lämpar sig för samordning.

De nuvarande bestämmelserna utgår i stort sett från en och samma huvudregel, nämligen att den som är bosatt i Sverige har rätt till ett visst bidrag eller en viss ersättning. Bestämmelserna är emellertid utformade på olika sätt. Författningsregleringen blir svåröverskådlig genom att det hänvisas till olika förutsättningar trots att kravet i praktiken är detsamma. Som exempel kan anges bestämmelsen i 3 kap. 1 § AFL att hos allmän försäkringskassa inskriven försäkrad har rätt till sjukpenning. Försäkrade enligt AFL är svenska medborgare och utländska medborgare som är bosatta i riket. Inskriven hos allmän försäkringskassa är den som är bosatt i riket och har fyllt 16 år. Kravet för att sjukpenning skall kunna utges är således i praktiken att man är bosatt i Sverige och har fyllt 16 år.

En annan brist är att det inte görs någon klar systematisk åtskillnad mellan ersättningar som kan utges endast till här bosatta personer och ersättningar som kan lyftas i utlandet. Korttidsförmåner, t. ex. sjukpenning, kan endast utges till en här bosatt person medan ATP, arbetsskadelivränta och i vissa fall folkpension kan utges även till en person som har flyttat utomlands.

Genomgången av gällande bestämmelser visar att bosättning i landet utgör det grundläggande villkoret för de flesta bidragsformerna. Det är därför naturligt att låta en allmän socialförsäkring bygga på detta begrepp. Man kan visserligen fråga sig om det inte finns något lämpligare anknytningsfaktum än bosättning. Det har t. ex. i skilda sammanhang talats om att åstadkomma en bättre anknytning mellan skattskyldighet i Sverige och rätt till sociala förmåner. Då uppkommer frågan om det är möjligt att skapa

en så enkel huvudregel som att den som är skattskyldig i Sverige också omfattas av den allmänna socialförsäkringen.

Svaret måste bli att en sådan anknytning, bl. a. på grund av skattskyldighetens vida omfattning, skulle bryta flera grundläggande principer inom trygghetssystemet och därför inte kan anses realistisk. Man kan bl. a. peka på effekterna av den s. k. treårsregeln inom beskattningen. Även om utredningen i det enskilda fallet visar att en person faktiskt skall vara bosatt en längre tid i ett främmande land, anses han skattskyldig här i vart fall i tre år efter avresan, om han behåller någon i detta sammanhang väsentlig anknytning, t. ex. sin bostadsfastighet eller ett avgörande ekonomiskt inflytande i svenskt familjeföretag. Att låta exempelvis sjukpenning eller föräldrapenning utges till en sådan person skulle inte vara i överensstämmelse med den grund varpå dessa ersättningar vilar. Den som å andra sidan vistas här tillfälligt är skattskyldig för inkomst av tjänst här. Det kan inte heller anses rimligt att låta en sådan person omfattas fullt ut av det svenska trygghetssystemet. Skatte- och bidragssystemens olika syften torde vara avgörande hinder för en sammankoppling mellan skattskyldigheten och rätten till bidrag.

En annan lösning vore att låta rätten till ersättning för inkomstförlust basera sig på förvärvsarbete i Sverige. Den som förvärvsarbetar i Sverige skulle således omfattas av inkomstförsäkringen i skissen till en allmän socialförsäkring. Rätten till övriga bidrag i skissen (barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd) skulle grunda sig på bosättning här.

Det finns i dag en ersättningsform som för arbetstagare har förvärvsarbete som enda anknytningsvillkor, nämligen arbetsskadeförsäkringen. För annan förvärvsarbetande än arbetstagare krävs dock bosättning i Sverige.

Det ligger i och för sig nära till hands att anse att rätten till ersättning för inkomstförlust bör kunna grunda sig enbart på förvärvsarbete här. För de ersättningsformer som innehåller garantibelopp skulle emellertid något annat anknytningsvillkor än förvärvsarbete bli nödvändigt.

Också andra särregler skulle bli nödvändiga. Inte ens arbetsskadeförsäkringen omfattar en utländsk arbetstagare som tillfälligt arbetar här åt en arbetsgivare i hemlandet. Det kan inte anses rimligt att låta denna kategori omfattas av försäkringen mot inkomstförlust i den allmänna socialförsäkringen.

Den som förvärvsarbetar här är i allmänhet också bosatt här. Ett undantag är utländska medborgare som endast tillfälligt arbetar hos svenska arbetsgivare utan att vara bosatta här. De omfattas i dag av arbetsskadeförsäkringen men inte av övriga socialförsäkringar. Önskemålet att ge denna lilla grupp fullständigt försäkringsskydd kan dock inte anses motivera en övergång från bosättning här till förvärvsarbete här som grundläggande anknytningsvillkor. Försäkringsskyddet för denna grupp kan i viss utsträckning i stället tillgodoses konventionsvägen.

Huvudregeln för anknytning till den allmänna socialförsäkringen bör därför vara att den som är bosatt i riket omfattas av försäkringen. Bosättning här utgör sedan gammalt en vedertagen grund för att inlemmas i det svenska trygghetssystemet. I huvudsak stämmer denna ordning också med reglerna om skattskyldighet i Sverige.

9.4.2 *Huvudregelns tillämplighet*

För den del av inkomstförsäkringen som motsvarar nuvarande *sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsstöd, utbildningsbidrag, ersättning vid vuxenstudier och delpension* innebär förslaget ingen ändring i praktiken. De särskilda villkor för de olika bidragen som kan innebära krav på viss tids bosättning, t. ex. 180-dagarsregeln för föräldrapenning, avses inte sättas ur spel på grund av den föreslagna gemensamma bestämmelsen. Under resp. bidragsform får närmare anges vilka villkor som kan krävas utöver kravet på bosättning i riket.

Ersättningen till *värnpliktiga* och deras familjer utgör en särskild svårighet. Sådana ersättningar utges oberoende av bosättning i riket och måste, på grund av att svensk medborgare som är bosatt i utlandet är värnpliktig, också fortsättningsvis så göra. Huvudregeln måste således förses med undantag för dessa förmåner. Enda anknytningsvillkoret bör här vara att någon fullgör värnpliktstjänstgöring i Sverige.

Bestämmelserna om *folkpension* innebär från den 1 juli 1979 att, förutom svensk medborgare som är bosatt i riket, också svensk medborgare som är bosatt utomlands har rätt till folkpension. Vid bosättning utomlands får svenska medborgare folkpension i förhållande till intjänad rätt inom ATP, dvs. oavkortad folkpension om antalet poängår är minst 30 och i annat fall en proportionellt minskad folkpension. Utländska medborgare som är bosatta i Sverige kan få folkpension om de bott här viss tid. Utländska medborgare kan däremot inte uppbära folkpension vid bosättning utomlands enligt lagstiftningen utan härför fordras konvention.

Rätten till folkpensionen i en allmän socialförsäkring bör grunda sig på bosättning här. Det kan emellertid ifrågasättas om det är rimligt att göra det svenska folkpensionssystemet, som saknar motsvarighet i andra länder än de nordiska, tillgängligt omedelbart för utländska medborgare som flyttar hit. Genom de nya reglerna om rätt till folkpension för utländska medborgare tillförsäkras de invandrargrupper som inte täcks av konventioner från den 1 juli 1979 sådan rätt efter viss vistelse i Sverige. Kvalifikationsvillkoren har utformats efter mönster av den gynnsammaste utomnordiska konventionen. Mot bakgrund härav saknas skäl för att låta utländska medborgare enbart på grund av bosättning här omedelbart förvärva rätt till vårt sociala grundskydd vid ålderdom. Vi föreslår därför att huvudregeln – att alla som är bosatta i Sverige omfattas av den allmänna socialförsäkringen – inte skall gälla för utländska medborgares rätt till folkpension. Särregleringen bör lämpligen utgå från den nya bestämmelsen i 5 kap. 4 § AFL, vilken såvitt gäller ålderspension innebär krav på tio års bosättning i Sverige, varav fem år omedelbart innan pensionen börjar utges. De särskilda folkpensionsförmånerna vårdbidrag, barnpension och handikappsersättning har i modellen till en allmän socialförsäkring föreslagits frikopplade från folkpensionen. I en allmän socialförsäkring skall motsvarighet till dessa stödformer i stället finnas inom barnstödet och handikappstödet och bör därför följa huvudregeln, dvs. utges oavsett medborgarskap.

Svensk medborgare har rätt att uppbära folkpension vid bosättning utomlands i förhållande till det antal år tilläggspensionspoäng beräknats. Pensionen kan dock utges oavkortad efter prövning i det enskilda fallet om

pensionären har flyttat av hälsoskäl eller om det föreligger andra särskilda omständigheter. Utländska medborgare får uppbära folkpensionen vid flyttning utomlands om det följer av en konvention eller flyttningen har skett av hälsoskäl eller andra särskilda omständigheter föreligger.

Riksdagen framhöll nyligen (SfU 1978/79:15) att rätten till pension vid bosättning utomlands har en klar karaktär av en genom förvärvsarbete intjänad rätt till det grundbelopp – motsvarande första basbeloppet inom ATP – som folkpensionen svarar för. En svensk medborgare som bosätter sig utomlands garanteras ett fullständigt pensionsskydd på grundval av förvärvsarbete i Sverige. I enlighet med riksdagens ställningstagande bör i en framtida allmän socialförsäkring folkpensioneringens bestämmelser kvarstå oförändrade i sakligt hänseende.

Den föreslagna huvudregeln att alla som är bosatta i Sverige skall omfattas av den allmänna socialförsäkringen innebär ingen större förändring såvitt avser den del som motsvarar nuvarande *ATP*. Utlänningar som är bosatta i riket är i allt väsentligt likställda med här bosatta svenska medborgare i fråga om såväl pensionsrättens intjänande som pensionens beräkning.

Karakteristiskt för tilläggspensionen är vidare att den vid pensionstagarens bosättning utomlands betalas ut utan inskränkning och oavsett medborgarskap.

Det finns vissa kategorier som f. n. har rätt till ATP utan att vara bosatta i Sverige. En sådan kategori är utländska sjömän på svenska handelsfartyg. Eftersom anställning och därmed förenad vistelse på svenskt handelsfartyg inte anses som bosättning i Sverige bör huvudregeln i en allmän socialförsäkring således kompletteras med en särbestämmelse för denna grupp. Särbestämmelsen måste givetvis också omfatta på svenska fartyg anställda sjömän av svensk nationalitet som är bosatta utomlands. Dessa har i dag rätt till ATP.

En annan kategori som har möjlighet att intjäna rätt till ATP utan att vara bosatta här är svenska medborgare som är anställda i utländska dotterbolag till svenska företag och sådana svenska medborgare som av svenskt företag sänts ut för tjänstgöring utomlands i företaget.

Det nu anförda och tilläggspensionens speciella konstruktion leder till att huvudregeln i detta fall bör kompletteras med de två här nämnda tilläggen, vilka innebär en utvidgning i förhållande till huvudregeln. Vidare bör det föreskrivas att ATP även får uppbäras av den som bosätter sig utomlands.

Den föreslagna huvudregeln skulle innebära vissa förändringar såvitt gäller *arbetsskadeförsäkringens* personkrets. Lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) kräver – utom vad gäller egenföretagare – inte bosättning i riket. Dess räckvidd bedöms med ledning av den praxis som utbildats inom yrkesskadeförsäkringen. Enligt denna praxis jämställs anställda ombord på svenska fartyg med här i landet bosatta arbetstagare. Vidare omfattar försäkringen en arbetstagare som utför arbete i Sverige för svensk arbetsgivare, även om arbetstagaren inte kan anses bosatt här.

När det gäller sjömännen har en särregel redan föreslagits såvitt avser rätten till ATP. Denna särregel bör gälla även arbetsskadeförsäkringen för sjömännen. Det bör här nämnas att svenska sjömän som bor utomlands inte har rätt till sjukpenning. En sjöman som insjuknar när han har befattning

på ett fartyg eller viss tid därefter har enligt sjömanslagen rätt till lön. På grund härav och då frågan om utländska sjömäns rätt till sjukersättning är en sådan fråga som bör lösas genom ömsesidiga konventioner föreslår vi ingen ändring av nuvarande ordning.

De utländska arbetstagare som arbetar tillfälligt här för svensk arbetsgivare kan genom trygghetsförsäkringen (TFA) få skydd motsvarande arbetsskadeförsäkringens. Med åberopande härav skulle man i och för sig kunna utesluta denna grupp från arbetsskadeskyddet. Sverige har emellertid ratificerat ILO:s konvention nr 118 (SFS 1964:57) vilken föreskriver att likabehandling skall garanteras vad angår förmåner vid bl. a. yrkesskada utan villkor med avseende på bosättning. På grund härav bör såvitt gäller arbetstagare anknytningen till arbetsskadeförsäkringen alltjämt bygga på förvärvsarbete här. Inte heller föreslås någon ändring av nuvarande praxis att anställda ombord på svenska handelsfartyg och svenska medborgare som tjänstgör utomlands täcks av arbetsskadeförsäkringen.

Arbetsskadelivränta är en sådan ersättning som bör utges även när någon bosätter sig utomlands.

Det *statliga personskadeskyddet* tillförsäkrar värnpliktiga, andra tjänstepliktiga och anstaltsintagna i princip samma skydd vid skada som arbetsskadeförsäkringen ger arbetstagare. Genom lagen om statligt personskadeskydd sammanfördes bestämmelser från sex olika författningar till en gemensam lag med gemensamma villkor för de vitt skilda verksamheter som skyddet avser att täcka. Den skyddade personkretsen åtnjuter skydd oavsett bosättning. Med hänsyn till de mycket speciella verksamheter som lagen täcker och lagens starka skadeståndsrättsliga anknytning föreslås ingen ändring härvidlag.

Huvudregeln föreslås gälla även för de delar av barnstödet i en allmän socialförsäkring som motsvarar nuvarande *barnbidrag och bidragsförskott*. Detta innebär att de nuvarande särbestämmelserna för utländska barn tas bort. För rätt till allmänt barnbidrag till barn som inte är svensk medborgare krävs i dag – förutom att barnet är bosatt i Sverige,vilket också gäller för svenska barn – att barnet fostras av någon som är bosatt och mantalsskriven i Sverige eller, om detta villkor inte är uppfyllt, att barnet eller endera av dess föräldrar vistas i Sverige sedan minst sex månader. För ett utländskt barn som tillsammans med sina föräldrar flyttar till Sverige medför dessa bestämmelser att rätt till barnbidrag inträder först efter en väntetid på sex månader om inte mantalsskrivningen kommer tidigare.

Såväl familjepolitiska kommittén som invandrarutredningen föreslog (SOU 1972:34 och 1974:69) att kravet på sex månaders vistelse i Sverige för utländska barn i fråga om rätt till barnbidrag skulle slopas. Man ansåg att alla som bosatte sig i landet skulle ha samma rätt till barnbidrag för sina barn som svenska föräldrar. Genom en nordisk konvention är dessutom barn med danskt, finskt, isländskt eller norskt medborgarskap likställda med svenska barn. De får således barnbidrag i och med att de bosätter sig i Sverige.

Bidragsförskott utges – förutom till svenskt barn som vistas här – till här bosatt barn som inte är svensk medborgare om vårnadshavaren är bosatt i riket och antingen barnet eller vårdnadshavaren sedan minst sex månader

vistas i landet. Den nordiska trygghetskonventionen jämställer barn med medborgarskap i nordiskt land med svenskt barn.

Tidigare gällde för de utländska barnen att vårdnadshavaren skulle vara svensk medborgare och bosatt i riket. Detta medborgarskapskrav slopades den 1 januari 1976. Man införde då – utöver kravet på bosättning för vårdnadshavaren – ett krav på att barnet eller vårdnadshavaren sedan minst sex månader skulle ha vistats i riket.

Familjepolitiska kommittén, som föreslog att medborgarskapskravet skulle slopas, ställde inte upp något krav på viss tids vistelse här. Kommittén ansåg inte att det förelåg någon påtaglig risk för missbruk av förmånen (SOU 1972:34, s. 337). Kommitténs bedömning torde ha fog även i dag. Att ha kvar särregler för rätten till bidragsförskott kan inte anses motiverat.

De ändringar i förhållande till nuvarande regler som vi föreslår är i första hand avsedda att genomföras först i samband med att en allmän socialförsäkring kan införas. I den mån det visar sig lämpligt att genomföra ändringar redan inom nuvarande bidragssystem vill vi särskilt framhålla den ökade jämställdhet mellan svenska och utländska medborgare som vi föreslår beträffande stödet till barn och handikappade.

10 Familjetillhörighet

10.1 Inledning

Inom det nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystemet finns det ett betydande antal stödformer som är utformade med hänsyn till familjens ekonomiska situation. Det gäller exempelvis kontantstöd som utges för barns försörjning, vid anhörigs dödsfall eller till bostadskostnader. För dessa bidrag finns det bestämmelser enligt vilka en persons familjetillhörighet inverkar på såväl rätten till stöd som utgående belopp. Olika regler finns framför allt om hur gifta och sammanboende icke gifta samt barn och föräldrar skall betraktas i bidragshänseende.

När det gäller vuxnas familjetillhörighet grundas bidragsprövningen huvudsakligen på det legala civilståndet. Således gäller i vissa fall särskilt gynnsamma villkor för gifta personer, exempelvis inom stödet till efterlevande. Inom andra bidragsformer innebär civilståndsvillkoren fördelar för icke gifta, t. ex. beträffande folkpensionsbelopp och inkomstprövning. Av sociala och rättviseskäl har därför för flertalet berörda bidragsformer införts särskilda regler som gör det möjligt att med gifta jämställa samboende icke gifta.

De frågor om civilståndets betydelse som aktualiserats är gemensamma för i stort sett samtliga familjeanknutna stödformer. Huvudfrågan är i vad mån nuvarande civilståndsvillkor och bestämmelser enligt vilka ogifta samboende kan jämställas med gifta, s. k. likställighetsregler, är lämpligt utformade i förhållande till rådande familjemönster. Den andra frågan, som närmare berör uppgiften att samordna, gäller om villkorens varierande utformning kan leda till ett oklart rättsläge och bristande överskådlighet för den försäkrade allmänheten.

De problem som berör barns familjetillhörighet är likartade. För nuvarande familjeanknutna bidragsformer, särskilt de som är avsedda för barnfamiljer, gäller olika regler för hur barn skall räknas till familjen resp. för vilka som skall anses vara barnets föräldrar. Ibland grundas tillhörigheten på släktskap, i andra fall avgörs den av rättslig vårdnad och i andra fall åter av faktisk vård.

Konsekvenserna av en skiftande utformning av regler om familjetillhörighet kan bli att en persons situation bedöms olika inom skilda bidragsformer. Samboende icke gifta kan i vissa fall jämställas med gifta och i andra fall anses som ogifta. Ett barn kan ibland räknas som familjemedlem men annars som icke medlem.

Det önskvärda i mer enhetliga och neutrala regler om familjetillhörighet

har påpekats i flera sammanhang. Samtidigt har man vid åtskilliga tillfällen påtalat de problem som uppstår när familjetillhörigheten skall avgränsas. Familjemönstren uppvisar stor variationsrikedom och förändras med tiden. Strävan till rättvisa och objektiva regler motverkas av komplicerade förhållanden i enskilda fall och nya samlevnadsformer i samhället.

Vid en samordning till en allmän socialförsäkring är det, som vi framhållit i kapitel 4, naturligt att söka uppnå en så långt möjligt enhetlig utformning av bidragens allmänna villkor. Målet i detta sammanhang är närmast att söka åstadkomma regler om familjetillhörighet som är gemensamma för försäkringen. Av principmodellen framgår att det även i en allmän socialförsäkring kommer att finnas stödformer som är familjeanknutna och där det fordras regler för hur familjen skall avgränsas.

Reglerna om familjetillhörighet är dock av sådan betydelse att man bör pröva möjligheterna att skapa en större enhetlighet redan inom ramen för nuvarande bidragssystem.

10.2 Gifta och samboende

10.2.1 *Gällande regler i huvuddrag*

Bidragsvillkoren för gifta och samboende återfaller delvis på äktenskapslagstiftningen. Äktenskapet har en central plats inom familjerätten. Genom giftermålet regleras makarnas inbördes förhållanden både under samlevnaden och om den upphör. Familjerätten bygger på att alla fasta förbindelser mellan man och kvinna med familjefunktioner tar äktenskapets form. Någon reglering av förhållandet mellan icke gifta som lever samman motsvarande äktenskapslagstiftningens finns inte.

Inom bidragssystemet inverkar civilståndet och samlevnaden såväl på rätten till stöd som på utgående belopp. De viktigaste exemplen där dessa förhållanden påverkar ersättningsrätten är följande. Sjukpenning till s. k. hemmamake utges endast till en försäkrad som sammanbor med make eller barn. Rätten till efterlevandestöd för änka är i princip beroende av om änkan har barn eller varit gift viss tid. Hustrutillägg kan utges till hustru som fyllt 60 år om maken har folkpension. Familjebidrag vid värnpliktstjänstgöring o. d. utges enligt huvudregeln endast till maka eller annan person som vårdar den värnpliktiges barn.

Civilstånd och samlevnadsförhållanden påverkar ersättningsbeloppen i exempelvis följande stödformer. Ålders- och förtidspension från folkpensioneringen utges med lägre belopp till gifta, om båda makarna har folkpension. Vid fastställande av barnpension från folkpensioneringen beaktas änkepension från folkpensioneringen om barnet stadigvarande sammanbor med modern. Inom bostadsstöden, t. ex. kommunalt bostadstillägg (KBT) och bostadsbidrag till barnfamiljer, prövas inkomster och bostadskostnader för makar gemensamt, vilket kan innebära minskat bidrag jämfört med beloppen för ensamstående. Vissa former av studiestöd kan prövas mot föräldrars eller makes inkomst, beroende på samlevnadsförhållandena. Kontant arbetsmarknadsstöd reduceras med hänsyn till makes förmögenhet.

Inom social- och skattelagstiftningen har särregler för gifta gjorts till-

lämpliga också på man och kvinna som lever samman som gifta men utan äktenskap. Huvudregeln är att med gifta jämställs man och kvinna som lever tillsammans, om de tidigare varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn. Sådana bestämmelser med olika utformning finns inom beskattningen, den allmänna försäkringen och för en rad andra socialpolitiska bidrag. Som komplement till huvudregeln finns det för vissa bidrag ytterligare bestämmelser om hur samboende icke gifta skall betraktas i bidragshänseende. De innebär en vidare avgränsning genom att med makar likställs även man och kvinna som lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden. Med detta avses normalt att de samboende har gemensam ekonomi och hushållsgemenskap. För några bidrag gäller enbart en sådan regel. I något fall saknas bestämmelser om likställighet.

För gifta som inte sammanbor finns också särskilda bestämmelser. Inom beskattningen gäller således att makar, som under beskattningsåret levt åtskilda, anses som av varandra oberoende skattskyldiga. I den allmänna försäkringen och för flera andra bidrag finns ett liknande stadgande. I några fall likställs dock särlevande gifta med samboende gifta. Det gäller exempelvis beträffande rätten till änkepension från ATP och livränta till efterlevande kvinna. Även frånskilda som inte sammanbor kan anses som fortfarande gifta i bidragshänseende, vilket gäller i vissa fall inom arbetsskadeförsäkringen.

Bestämmelser som bygger på äktenskap och samlevnad förekommer därutöver i åtskillig lagstiftning. Sådana regler finns i lagen om ogifta samboendes gemensamma bostad, aktiebolagslagen, rättegångsbalken, jordabalken, bostadsrättslagen, konkurslagen m. fl. Olika uttryckssätt har valts för att beteckna en gemenskap som man i vissa avseenden har velat jämställa med äktenskap.

10.2.2 *Samlevnadsförhållanden och familjemönster*

Äktenskapet har numera inte samma centrala roll som förr när det gäller mäns och kvinnors mönster för familjebildning. Giftermålsfrekvensen är väsentligt lägre än på 1960-talet. Antalet årligen ingångna äktenskap var på 1960-talet omkring 60 000 men var år 1978 ca 38 000. Antalet äktenskapsskillnader per år är numera betydligt högre än förr.

Åtskilliga tecken tyder på att samlevnad utan giftermål har blivit vanligare. En mätare härpå kan vara andelen barn som är födda av ogift mor. Denna andel låg stabilt på ca 10–15 % under 1900-talet fram till år 1965, då den ökade markant. År 1978 var andelen 36 %. Olika undersökningar har visat att andelen icke gifta av alla samboende utgör 5–10 %. Enligt folk- och bostadsräkningen år 1975 var andelen 11 % medan 89 % av alla samboende var gifta. I de yngsta åldrarna, t. ex. 20–24 år, var nära hälften av de samboende icke gifta.

I rapporten Att sambo och gifta sig (SOU 1978:55), utarbetad på uppdrag av familjelagssakkunniga, redovisas ytterligare material om samlevnadsmönster. Av resultaten kan nämnas att Sverige har den högsta frekvensen samboende utan äktenskap bland moderna västländer. I stort sett alla som gifter sig har sambott ogifta under äktenskapsliknande förhållanden. Samboende med eller utan äktenskap betraktas av de flesta som i stort sett

identiska företeelser. Många samboende ogifta känner dock inte till vilka rättsverkningar, bl. a. inom bidragssystemet, som blir aktuella exempelvis om samlevnaden upplöses.

10.2.3 *Överväganden i andra sammanhang*

Behovet av enhetligare och mer neutrala regler om familjetillhörighet har uppmärksammats i flera sammanhang. Familjelagssakkunniga framhöll i sitt betänkande Familj och äktenskap – 1 (SOU 1972:41) att "anknyter man däremot vissa regleringar till den faktiska situationen och andra till civilståndet kan det bli svårt att överblicka hur sammanträffandet av rättigheter och skyldigheter för vederbörande utfaller. Han kan exempelvis bli berättigad till en förmån på grund av det faktiska samboendet och till en annan förmån på grund av att han är ogift, utan att det finns sakliga skäl för mer än den ena förmånen. På motsvarande sätt kan han gå miste om förmån, som sakligt sett bort tillkomma honom". Vidare ansåg man att neutralitet till olika samboendeformer inom familjerätten borde följas av en motsvarande neutralitet också inom andra regleringar, som ger olika rättigheter och skyldigheter för sammanlevande och för ensamstående.

Sedan regleringen av underhållsskyldigheten behandlats[1] arbetar familjelagssakkunniga vidare med frågor om övriga ekonomiska rättsverkningar av äktenskapet. Dessa skall redovisas i ett kommande betänkande. Därvid kommer man också att behandla frågor om ogifta samboendes gemensamma bostad och bohag. Däremot avser man inte att föreslå åtgärder för en enhetligare reglering inom exempelvis socialförsäkring och bidragssystem.

I socialpolitiska bidragsutredningens (SBU) rapport (se kap. 2), som utgör underlag för samordningsutredningens arbete, uppmärksammades också konsekvenserna av nuvarande civilståndsregler. I den enkät SBU genomförde framhöll flera myndigheter att det var angeläget att pröva om reglerna för samboende kan göras enhetligare. SBU konstaterade inför det fortsatta utredningsarbetet att man borde undersöka möjligheterna till ytterligare samordning av prövningsreglerna, exempelvis när det gäller neutralitet till samboendeformer.

I övrigt har frågan om enhetligare civilståndsregler inte behandlats utförligare. Däremot har man återkommande övervägt civilståndsreglernas utformning inom ramen för skilda bidragsformer. Det skulle föra för långt att i detta sammanhang närmare redovisa tidigare ställningstaganden. För att illustrera några viktiga problem som dessa regler aktualiserar, återges dock i det följande huvuddragen av utvecklingen inom bostadsbidragen till barnfamiljer.

Vid prövningen av bostadsbidrag lägger man samman makars inkomster. Bidraget beräknas på basis av den totala bostadskostnaden. Före år 1974 gällde att med makar jämställdes samboende som tidigare varit gifta eller som hade barn tillsammans. Likställighetsregeln gav ofta ett ogynnsamt utfall för samboende utan barn eller med barn som inte var gemensamma. Eftersom många unga är samboende ansågs villkoren orättvisa. Reglerna ändrades år 1975 så att med makar jämställdes, om de så önskade, man och kvinna som levde tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden

[1] Se Underhåll till barn och frånskilda, SOU 1977:37.

utan att vara gifta och inte hade gemensamma barn, om de i ansökan uppgav att de hade gemensamt hushåll.

Reglerna väckte åtskillig kritik för att vara alltför generösa och leda till ett otillfredsställande resultat. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna föreslog då i betänkandet Bostadsförsörjning och bostadsbidrag (SOU 1975:51) att samboende man och kvinna som lever under äktenskapsliknande förhållanden skulle bedömas som makar, om de inte kunde styrka att de inte hade någon hushållsgemenskap. Efter förslag (prop. 1975/76:145) genomfördes endast en mindre ändring av reglerna. Innebörden av nuvarande regler är följaktligen att man och kvinna som lever tillsammans utan att vara gifta och utan barn, på sin ansökan skall uppge om de lever under äktenskapsliknande förhållanden och har ekonomisk hushållsgemenskap. Enligt anvisningarna från bostadsstyrelsen skall uppgifterna godtas om inte omständigheterna ger anledning till annat.

Även denna upplysningsplikt anses dock skapa problem i handläggningen. I praxis har ekonomisk hushållsgemenskap ansetts föreligga om de samboende gemensamt äger eller hyr bostaden. I övriga fall är man helt beroende av vad de sökande själva uppger. Om de samboende var och en har egna inkomster och utgifter anser de själva inte att det är fråga om ekonomisk hushållsgemenskap. Bostadsstyrelsen har mot denna bakgrund föreslagit att reglerna ändras såsom utredningarna förordat.

I anslutning till denna redovisning bör också nämnas att bl. a. pensionskommittén överväger efterlevandestödet för samboende medan en särskild kommitté granskar stödet till ensamföräldrar.

10.3 Allmänna synpunkter på civilståndsregler m. m.

10.3.1 *En ökad individualisering*

Som översiktligt visas i kapitel 2 har under årens lopp tyngdpunkten i reformarbetet inom bidragssystemet förskjutits mellan insatser för ekonomisk grundtrygghet, standardgaranti och utjämning. Dessa förändringar kommer till uttryck även i användningen av familjeanknutna stödanordningar.

Ursprungligen var flertalet sociala förmåner utformade utifrån det traditionella försörjarbegreppet. Det allenarådande familjemönstret med mannen som huvudförsörjare och kvinnan som hemarbetande motiverade att det ekonomiska stödet knöts till familjen. Nedsattes eller upphörde mannens försörjningsförmåga kunde kontantstödet anpassas till familjesituationen genom make- och barntillägg.

Under de senaste decennierna har familjernas levnadsmönster ändrats. Det traditionella enförsörjarhushållet blir allt oftare tvåförsörjarhushåll genom att kvinnorna söker sig ut till arbetslivet. Detta återspeglas i åtskillig lagstiftning, där man har sökt utforma regler som grundas på att mannen och kvinnan är likaberättigade.

Även inom bidragssystemet har denna utveckling varit tydlig, om än inte entydig. Familjeanknutna förmåner samt barn- och hustrutillägg har utmönstrats och ersatts med individrelaterade ersättningar. Som exempel kan nämnas övergången från inkomstprövade utbildningsbidrag och famil-

jebidrag vid repetitionsutbildning till inkomstrelaterade ersättningar. I viss utsträckning har tidigare könsbestämda ersättningar generaliserats till både män och kvinnor, t. ex. föräldrapenning och hemmamakesjukpenning. Skillnaderna i ersättningsbelopp mellan samboende och icke samboende personer har reducerats exempelvis för folkpensionärer. Det finns dock ersättningsområden där tendenserna delvis varit motsatta, t. ex. inom arbetsskadeförsäkringen där möjligheterna till änklingspension har slopats.

Den individualisering av ersättningsrätten som utvecklingen innebär återspeglas också i fördelningen av ekonomiska resurser inom bidragssystemet. Under den senaste 10-årsperioden har individualiserade förmåner i form av inkomstrelaterade ersättningar tagit i anspråk en ökande andel av de totala bidragsresurserna (tabell 3.2).

Under denna period har även utjämningsmålet fått större vikt och bl. a. lett fram till en utbyggnad av inkomstprövade bidrag. Ändrade familjemönster har ökat betydelsen av vissa familjeanknutna bidrag, t. ex. när det gäller att överbrygga inkomstskillnader mellan en- och tvåförsörjarhushåll.

Dessa förskjutningar kan sägas vara ett uttryck för ändrad inställning till såväl bidragspolitiska som familjerättsliga frågor. Bakom bidragspolitiken synes ligga delvis motstridiga syften, nämligen dels att behandla varje försäkrad som en ekonomiskt självständig individ, dels att åstadkomma en ekonomisk utjämning genom bidrag avpassade efter familjens försörjningssituation. På det familjerättsliga området är utvecklingen inriktad mot att anpassa regleringen till ändrade familjemönster och skapa en ökad neutralitet till olika samlevnadsförhållanden.

Våra allmänna utgångspunkter, som redovisas i kapitel 4, innebär att samordningen huvudsakligen utgår från bidragens nuvarande inriktning. Vidare anser vi att bidragspolitiska mål rörande utjämning, grundtrygghet osv. bör vara överordnade samordningsmålet. Av detta följer att frågan om bidrag skall vara familjeanknutna eller inte i och för sig kan anses ligga utanför uppdraget att samordna.

Å andra sidan anser vi det givet att utformningen inom bidragssystemet så nära som möjligt bör ansluta till utvecklingen inom det familjerättsliga området. Det gäller då särskilt inriktningen mot ökad neutralitet till olika samlevnadsformer.

Familjelagssakkunniga framhåller (SOU 1972:41) att man inte kan genomföra en fullständig neutralitet till samlevnadsformen om äktenskapet samtidigt skall behållas som ett särskilt rättsligt institut. Däremot kan man på särskilda punkter ge sådana regler för faktiskt samlevandes rättigheter som har samma innehåll som äktenskapets regler. Då får man två regelsystem för familjebildningen, mellan vilka samlevande kan välja: ett mera fullständigt, som blir tillämpligt genom giftermål, dvs. genom parternas viljeförklaring i viss form, och ett mindre omfattande, som blir tillämpligt redan på grund av den faktiska samlevnaden vare sig parterna vill det eller inte.

Enligt vår mening tillhör socialförsäkrings- och bidragssystemet de områden där man av sociala och rättviseskäl i princip bör ha ett regelsystem som anknyter till den faktiska samlevnaden. Ekonomiska stödbehov bör således bedömas med hänsyn till faktiska omständigheter. Därför bör man vid en samordning sträva efter en långtgående neutralitet till olika samlevnadsformer.

En fullständig formell neutralitet till samlevnadsförhållanden kan uppnås bäst genom att bidragsrätten utformas med hänsyn till den enskilde försäkrade som en ekonomiskt självständig individ. Är exempelvis pensionsbeloppen desamma för gifta som för ogifta förlorar självfallet pensionärens civilstånd varje intresse.

För bidragsformer där endast stödbeloppen bestäms av civilståndsregler, exempelvis förtids- och ålderspension från folkpensioneringen, är en sådan utjämning av beloppen tekniskt enkel, om än synnerligen resurskrävande ifall den åstadkommes genom höjningar av de lägre beloppen. En sådan utveckling har inletts för folkpensionärernas del bl. a. i fråga om pensionstillskotten, eftersom de är lika för alla oberoende av samlevnadsförhållanden.

För stödformer där själva rätten till ersättning bestäms av familjeförhållanden är en individualisering knappast möjlig utan att i grunden ändra bidragens syfte och inriktning. Nuvarande konstruktion inom exempelvis efterlevandestödet syftar således till att ge familjen ett ekonomiskt skydd vid försörjares frånfälle. I modellen till en allmän socialförsäkring har förordats att efterlevandestödet till vuxna renodlas i förhållande till vårdbehov m. m. och i övrigt görs till ett tidsbegränsat omställningsstöd. Även i en sådan framtida utformning behövs dock regler som anger i vilka samlevnadsförhållanden som stödet bör utges. En konsekvent tillämpning av individprincipen skulle däremot närmast innebära att stödet till efterlevande vuxna helt utmönstrades.

När det gäller inkomstprövade bidrag synes en individualisering vara tekniskt svår att genomföra. Inom exempelvis bostadsstödet skulle man då behöva klyva bidragsrätten och göra ena partens inkomst till underlag för prövning mot halva bostadskostnaden och, i förekommande fall, halva barnantalet. En sådan konstruktion skulle direkt få till följd att till sammanlevande, där den ene har hög och den andre låg inkomst, skulle bidrag utges för den lägsta inkomsten. Detta skulle föra med sig en i många fall väsentligt ändrad bidragspolitisk inriktning. De inkomstprövade förmånerna i nuvarande utformning förutsätter således att hänsyn tas till hela det ekonomiska underlaget hos dem som lever samman.

Sammanfattningsvis kan konstateras att man genom att individanknyta bidragsrätten uppnår flera fördelar. Prövningen blir avsevärt enklare genom att man inte behöver mer eller mindre godtyckliga avgränsningsregler. Vidare blir bidragsrätten helt neutral till den form för samlevnad som den enskilde väljer. Systemet gynnar varken ogifta eller gifta.

Vi anser därför att det finns anledning att också från samordningssynpunkt framhålla att utvecklingen till individualiserade förmåner bör fortsätta, företrädesvis inom de förmåner där endast stödbeloppen beror av samhörigheten. Speciellt angeläget blir detta vid en vidareutveckling till en allmän socialförsäkring. I modellen till en samordnad försäkring har bl. a. nuvarande hustrutillägg och efterlevandestöd i nya former närmare knutits till individens situation.

Särskilt för bidrag som har ett direkt fördelningspolitiskt syfte och stödformer som avser att trygga försörjningen vid dödsfall o. d. kommer det emellertid att även framdeles fordras regler om avgränsning av personer med gemensam ekonomi.

10.3.2 *Äktenskapet som familjebegrepp*

I tider då äktenskapet var en självklar form för samlevnad mellan man och kvinna var det naturligt att knyta bidragsvillkoren till giftermålet. Då familjemönstren var mer homogena återspeglade civilståndet tämligen väl den faktiska samlevnadssituationen. Civilståndet som lätt kunde registreras angav framför allt mannens försörjningsplikter.

Civilståndet är fortfarande enkelt att registrera men det speglar inte längre lika väl den faktiska samlevnaden. Särskilt i yngre åldersgrupper är det allt vanligare att man och kvinna lever samman som gifta utan formellt äktenskap. Numera föds mer än 1/3 av alla barn av ogift mor. För barnfamiljer, som intar en särställning inom bidragssystemet, är därför äktenskapet ett allt otillräckligare indicium på försörjningsgemenskap. Behovet av kompletteringsregler har ökat och därmed tillämpningssvårigheterna.

Äktenskapets rättsverkningar uppmjukas vidare alltmer. I familjelagssakkunnigas översyn av familjerätten har det ifrågasatts om en särskild reglering av makars underhållsskyldighet under äktenskapet är meningsfull.[1] Vidare har underhållsskyldigheten mot barn efter skilsmässa i viss mån mildrats.[2] Enligt direktiven till de sakkunniga bör dock äktenskapet även framdeles ha en central plats i familjerätten.

Ekonomiska stödbehov bör som tidigare framhållits i princip bedömas med hänsyn till faktiska omständigheter. För de bidragsformer i en samordnad socialförsäkring där avgränsningsregler även framöver behövs vore idealet närmast regler som objektivt fastställer i vad mån sammanlevande personer har hushålls- och ekonomisk gemenskap och inbördes försörjningsförhållanden.

Utarbetas noggranna riktlinjer, efter vilka det enskilda fallet utreds i olika avseenden, torde man ofta med betydande säkerhet kunna fastslå om sådana samlevnadsförhållanden är för handen. Åtminstone gäller det om parterna är överens. Finns det motstridiga åsikter torde även närmare utredningar stöta på svårigheter. Ibland torde inte ens noggranna kontroller kunna fastslå de verkliga förhållandena, nämligen om parterna är överens om att lämna endast uppgifter som leder till det mest gynnsamma resultatet i bidragshänseende.

På områden där samlevnadsförhållanden kan prövas utförligare för ett fåtal fall kan ett sådant förfarande med noggrann utredning och kontrollåtgärder användas. Det stora antalet fall inom socialförsäkringen och bidragssystemet gör att man här generellt sett måste lita till enkla och schabloniserade regler. Vidare bör bidragsvillkoren av integritetsskäl inte förutsätta ingående utredningar som rör den enskildes personliga förhållanden.

Ett diskuterat alternativ är att man skulle kräva av den bidragssökande att han lämnade uppgift om ekonomisk hushållsgemenskap "på heder och samvete". Även sådana principer skulle dock föra med sig gränsdragningsproblem och inbjuda till olika tolkningar beträffande vilka samlevande personer som skall betraktas som samhöriga.

Äktenskapets roll vid familjebildning har visserligen minskat och underhållsskyldigheten mellan makar har begränsats men det är alltjämt så att flertalet samlevnadsförhållanden, åtminstone efter viss tid, leder till giftermål. Äktenskapet är fortfarande den vanligaste formen för samlevnad.

[1] Underhåll till barn och frånskilda, SOU 1977:37.

[2] Prop. 1978/79:12, LU nr 9, Rskr nr 99.

Vi anser det mot denna bakgrund inte möjligt att ersätta äktenskapet som avgränsningsmetod med en enkel regel som objektivt fastställer faktiska samboendeförhållanden.

10.3.3 *Samboende icke gifta*

I modellen till en samordnad försäkring finns det flera bidrag som är familjeanknutna och här anser vi således att civilståndet bör vara utgångspunkt för avgränsningen av familjen. Eftersom många även framöver troligen vill leva samman utan formellt äktenskap fordras bestämmelser för hur samboende icke gifta skall likställas med gifta. Dessa likställighetsregler får en särskild betydelse för strävandena mot ökad neutralitet till samlevnadsförhållanden. I det följande behandlas likställighetsreglers räckvidd, innehåll och utformning vid en samordning till en allmän socialförsäkring.

När det gäller frågan om på vilka områden som likställighetsregler finns gäller att äktenskapslagstiftningen f. n. saknar reglering av förhållandet mellan samboende. Möjligheter att jämställa icke gifta samboende med gifta finns dock inom åtskillig annan lagstiftning. När det gäller bidragsrätten finns möjligheter att jämställa samboende med gifta för samtliga familjeanknutna förmåner, bortsett från änkepension från ATP.

Som vi framhöll i avsnitt 10.3.1 talar starka sociala och rättviseskäl för att den faktiska familjesituationen så långt som möjligt bör vara avgörande för rätten till socialpolitiskt kontantstöd. Användningen av likställighetsregler för familjeanknutna förmåner kan knappast begränsas vid en samordning av systemet. Begränsas tillämpningsområdet i en allmän socialförsäkring till vissa förmåner skulle samboende icke gifta i vissa fall gynnas jämfört med gifta och i andra fall missgynnas.

För att uppnå enhetlighet anser vi att det snarare måste bli fråga om att utvidga likställighetsreglernas användningsområde så att de blir giltiga inom alla familjeanknutna bidrag. Vad som då närmast aktualiseras är att införa likställighetsregler för de ersättningar i en samordnad försäkring som kan komma i stället för nuvarande änkepension från ATP.

När det gäller likställighetsreglernas och samboendebegreppets innehåll är utgångspunkten att de familjeanknutna förmånerna även framöver behöver grundas på äktenskapet som avgränsningsmetod. Likställighetsreglerna bör då avse samboende man och kvinna som lever under äktenskapsliknande förhållanden.

Vad som skall anses närmare kännetecknа den äktenskapliga samlevnaden är emellertid inte lika enkelt att precisera. Familjen och äktenskapet har en rad olika funktioner. Familjelagssakkunniga nämner (SOU 1972:41) framför allt barnafödande, sexuella, känslomässiga, fostrande, ekonomiska och religiösa funktioner samt skydds- och fritidsfunktioner.

Dessa mer teoretiska aspekter på äktenskapet kan näppeligen ge underlag för vad som man i praktiken kan avse med äktenskapsliknande. En orsak är att långt ifrån alla äktenskap, eller fall av samlevnad utan formellt giftermål, fyller samtliga funktioner. En viktigare anledning är att få av äktenskapets funktioner kan bedömas utifrån objektiva kriterier. Vissa aspekter på äktenskapsliknande förhållanden är t. o. m. av den karaktären att endast de samboende själva kan bedöma dem närmare.

Man kan således konstatera att det inte är möjligt att konstruera enkla och objektiva kriterier efter vilka man kan fastslå om ett förhållande är äktenskapsliknande. I nuvarande regler för likställighet utnyttjas därför olika indicier på om ett samlevnadsförhållande kan anses vara likt ett äktenskap. De vanligaste indicierna som utnyttjas för att avgränsa samlevnadsförhållanden är tidigare giftermål, förekomst av gemensamma barn, graviditet, hushållsgemenskap, gemensam ekonomi och delad bostad.

När det gäller samboendebegreppets allmänna innehåll inom bidragsrätten anser vi att det ligger närmast till hands att fästa särskild vikt vid sammanlevande mans och kvinnas ekonomiska hushållsgemenskap. De familjeanknutna förmåner där samlevnadsförhållanden inverkar på bidragsrätten avser i regel att ge stöd med hänsyn till familjens ekonomiska situation. De familjeanknutna bidragen är vidare till stor del inriktade på barnfamiljer. Det är därför självklart att allmänna kriterier som utgår från förekomst av barn tillmäts betydelse.

Det bör dock framhållas att likställighetsreglerna skapar problem i tillämpningen. En uppenbar brist i huvudregeln är att ogifta samboende utan barn behandlas som ensamstående, om de inte tidigare varit gifta. Det kan leda till fördelar i bidragshänseende för vissa och till nackdelar för andra. Inte heller samboende som har barn, som dock ej är gemensamma, kan jämställas, vilket inte sällan upplevs stötande om de samboende tillsammans vårdar och försörjer barnet.

De försök som har gjorts för att komma till rätta med dessa brister genom kompletteringsregler har skapat nya svårigheter. Det visar sig i praktiken ofta svårt att fastställa om ett förhållande är äktenskapsliknande utan att utredningen upplevs inkräkta på den personliga integriteten. Gränsdragningsproblem har uppstått i exempelvis fall där en man har barn med en kvinna men sammanbor med en annan under äktenskapsliknande förhållanden. Personer med ekonomisk hushållsgemenskap har vidare inte kunnat godta att deras förhållanden enbart av det skälet anses äktenskapsliknande.

Såvitt vi kunnat finna är det svårt att hitta enkla lösningar på nämnda svårigheter. Problemen är i hög grad förenade med familjeanknutna förmåner. Vid en samordning till en allmän socialförsäkring bör man skapa större enhetlighet beträffande regler för hur samboende icke gifta skall likställas med gifta med utgångspunkt i det ekonomiska trygghetssystemets speciella uppgifter. Genom en mer konsekvent utformning kan man motverka risken att samboendeformer bedöms olika inom skilda bidragsformer. En samordnad administration, som vi föreslår i kapitel 16, skulle vidare medverka till en enhetlig praxis som bygger på de indicier som är tillgängliga.

10.3.4 *Skiss till en enhetlig likställighetsregel*

Som vi framhöll i föregående avsnitt är det knappast realistiskt att vid en samordning begränsa möjligheterna att likställa samboende icke gifta med gifta. I stället synes det självklart med hänsyn till utvecklingen inom det familjerättsliga området och inom bidragsrätten att förorda en samordning som innebär ökade möjligheter till likställighet genom ett för vissa bidragsformer utvidgat samboendebegrepp.

Huvudregeln i en samordnad försäkring bör vara att, efter förebild inom den allmänna försäkringen, med gifta jämställda man och kvinna som stadigvarande sammanbor utan att vara gifta *om de tidigare varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn.* Det kan antas att flertalet samboendefall där likställighet aktualiseras kan prövas på grundval av indicierna i denna huvudregel. Därmed uppfylls ett viktigt krav på bestämmelserna inom socialförsäkringen, nämligen att de skall vara enkla och schabloniserade. Dessa indicier vilar dessutom på vedertagna uppfattningar om vad som avses med äktenskapsliknande förhållanden. Eftersom likställighetsregler har särskild vikt för bidrag till barnfamiljer, exempelvis efterlevandestöd och bostadsbidrag, är det också naturligt att förekomsten av barn får betydelse för avgränsningen av familjen.

Ett generellt tillägg till regeln borde dock övervägas. Det gäller samboende icke gifta som *väntar barn tillsammans.* Sådana samboende borde kunna jämställas med gifta.

Den ökade enhetligheten bör i övrigt uppnås genom att en tilläggsregel som bygger på ett vidare samboendebegrepp införs för samtliga familjeanknutna bidrag, som i nuvarande system saknar en sådan regel. Tilläggsregeln bör vara att med gifta likställs även man och kvinna som *stadigvarande lever samman under äktenskapsliknande förhållanden.* Samlevnadsförhållandena bör bedömas med hänsyn till varaktigheten av förhållandet, förekomsten av gemensam bostad och ekonomisk hushållsgemenskap samt om barn vårdas gemensamt. Som regel borde flera av dessa omständigheter vara för handen för att likställighet skall kunna tillämpas. Samboendet bör vara av viss varaktighet, särskilt när det är fråga om stöd till efterlevande. Genom att flertalet ersättningsfall inom berörda förmåner kommer att bedömas på grundval av äktenskap eller regeln om gemensamma barn, kommer denna bestämmelse endast att behöva tillämpas i ett mindre antal fall.

Även om tilläggsregeln medför risker för tillämpningssvårigheter, har den fördelar som synes överväga. Den medger ökad neutralitet till samlevnadsformer och en smidigare anpassning till ändrade familjemönster. Exempelvis kan personer som lever tillsammans och saknar gemensamma barn jämställas med gifta när det gäller efterlevandeskyddet. Det blir möjligt att ge ersättning i de fall alla övriga villkor är uppfyllda, men där ett stadigvarande samboende av personliga motiv inte har legaliserats genom giftermål. Även personer som lever samman, men i uppenbart syfte att tillskansa sig förmånliga bidrag framställer sig som icke samboende, kan då om omständigheterna i fråga om ekonomisk gemenskap m. m. så visar likställas med gifta.

När det gäller det praktiska förfarandet skulle uppgifter om äktenskapsliknande samlevnad enligt tilläggsregeln kunna lämnas av den bidragssökande eller också skulle registrerade uppgifter om gemensam bostad etc. om inte annat visas antas innebära samlevnad.

Skall man bygga på uppgifter av den enskilde är en metod att den sökande själv får välja om han skall betraktas som samboende eller inte. Därigenom respekteras de enskildas frihet att själva avgöra vilka normer som skall gälla för deras samlevnad i familjen. Valet skulle då gälla samtliga berörda bidragssystem. En förutsättning är att de sökande har fullständig överblick över rättsverkningarna av valet.

En sådan valfrihet skulle dock komma att gälla endast vissa samboende. Alla gifta och samboende som bedöms enligt huvudregeln skulle få sin familjetillhörighet prövad utan möjligheter till val. En valfrihet för vissa skulle vidare tunna ut det sakliga innehållet i samboendebegreppet och göra en reglering mindre meningsfull. Det finns också risk för att en valfrihet skulle kunna utnyttjas i spekulativt syfte för att uppnå den förmånligaste bedömningen i bidragshänseende. Även om denna lösning ytligt sett är tilltalande, måste den alltså förkastas av rättviseskäl.

Ett alternativ till fritt val är en presumtion att samlevnadsförhållanden är för handen om parterna har gemensam bostad. Underlag för denna presumtion kan vara dels uppgifter från den enskilde, dels registeruppgifter om bosättning. För att bryta presumtionen – visa att samlevnad inte föreligger – skulle intyg kunna uppvisas om hyresförhållande o. d.

Effekterna av en sådan ordning är svåra att förutsäga. I flertalet samboendefall torde visserligen delad bostad vara ett användbart indicium på ekonomisk hushållsgemenskap. I många andra fall kan dock en presumtion ge ett olyckligt utfall. Åtskilliga personer torde leva samman utan äktenskap för att de inte vill ha de ekonomiska och juridiska band som giftermålet medför. Antagandet om ekonomisk hushållsgemenskap motsvarar då inte de verkliga förhållandena. Vidare kan det vara svårt att bedöma vilken bevisning som skall godtas för att samboende inte skall anses föreligga.

En presumtionsregel kan möjligen vara ändamålsenlig för vissa bidragsformer men den skulle inte kunna tillämpas för alla bidrag där samlevnadsförhållanden inverkar på bidragsrätten. Exempelvis inom efterlevandestödet skulle en sådan regel föra med sig en utvidgning av ersättningsrätten som är svår att överblicka. Ett sådant förfarande anser vi således mindre ändamålsenligt i detta sammanhang.

Det mesta talar därför för att uppgiftsskyldighet om samlevnadsförhållanden bör åläggas bidragssökanden på samma sätt som andra uppgiftsskyldigheter om t. ex. inkomstförhållanden. Den som ansöker om familjeanknutna förmåner skall således på ansökan ange om han är gift, samboende enligt huvudregeln eller enligt tilläggsregeln. De kriterier som kan göra tilläggsregeln tillämplig bör också anges. En prövning enligt tilläggsregeln bör dock kunna initieras av myndigheten.

10.3.5 *Några konsekvenser av en enhetlig regel i en samordnad försäkring*

I den samlade inkomstförsäkringen som enligt modellen bör avlösa nuvarande uppdelade socialförsäkringsgrenar finns flera ersättningsformer som i nuvarande utformning har anknytning till familjen. Den nu gällande s. k. *hemmamakesjukpenningen* inom sjukpenningförsäkringen kan på sikt komma att omformas till ett enhetligt grundskydd oberoende av familjetillhörighet. Intill dess behövs emellertid likställighetsregler. Den föreslagna enhetliga regeln innebär en i vissa fall utvidgad rätt till sjukpenning t. ex. för samboende utan barn.

Nuvarande *ålderspension* och full *förtidspension* från folkpensioneringen utges med lägre belopp till gifta och likställda. Den individualisering som eftersträvas inom bidragssystemet kan på sikt komma att utjämna belopps-

skillnaderna, varvid behovet av likställighetsregler minskar. Intill dess innebär en enhetliggjord regel att pensionen kan komma att reduceras för samboende som f. n. inte kan jämställas med gifta.

Stödet till efterlevande vuxna vilar helt på familjetillhörighet. Enligt modellen skall detta stöd väsentligt omformas. Ändå kommer det att kvarstå behov av en bestämning av begreppet efterlevande för att avgränsa i vilka fall efterlevandestöd skall beviljas vid dödsfall. Enligt nu gällande regler finns ett vidare samboendebegrepp inom arbetsskadeförsäkringen. Huvudregeln om samboende med gemensamma barn gäller för änkepension från folkpensioneringen medan möjlighet till likställighet saknas för änkepensionen inom ATP. Den föreslagna enhetliga regeln innebär en mer konsekvent behandling av samboende genom att ett vidare samboendebegrepp införs. Det blir en viss utvidgning av personkretsen inom stödet till efterlevande, framför allt vad gäller ATP. Även samboende kan bli berättigade till detta stöd. Jämfört med den genomgripande förändring av efterlevandestödet som förutsätts i modellen synes dessa konsekvenser mindre betydelsefulla.

Hustrutillägget är i modellen till en allmän socialförsäkring inordnat i olika grenar av inkomstförsäkringen, bl. a. i den som avser vård av anhörig. Ännu efter en sådan samordning kan behövas regler för att avgränsa familjen. Jämfört med nuläget innebär den föreslagna samordnade civilståndsregeln inga förändringar bortsett från den utvidgning av personkretsen som följer av tilläggsregeln. När det gäller *föräldrapenning* kan enligt nuvarande regler med förälder likställas samboende enligt huvudregeln. Även i en samordnad försäkring torde behövas en särskild reglering som utgår från föräldrabegreppet. Detsamma gäller efterföljaren till vårdbidraget. Dessa frågor rör dock närmast villkoren om barns familjetillhörighet som behandlas i avsnitt 10.4.

Inkomstprövade bidrag bibehålls enligt modellen till en allmän socialförsäkring både inom barnstödet och inom bostadsstödet. I nuvarande bidragssystem förekommer likställighetsregler i olika utformning inom *studiestödet, familjebidragen till värnpliktiga* och de olika *bostadsbidragen*. En samordnad och enhetlig reglering kommer därför att medföra vissa förändringar. Beträffande studiestödet skall studiehjälpen enligt modellen inordnas i barnstödet. Här blir det fråga om ett delvis utvidgat samboendebegrepp på grund av tilläggsregeln, vilket medför en mer rättvis ekonomisk prövning för bl. a. samboende utan barn. Ändringen kan också komma att medföra att prövning mot föräldrars inkomster blir mindre vanlig då fler studerande kan jämställas med gifta. Även familjebidragen kommer enligt modellen att genomgå större förändringar som ändock inte eliminerar kraven på civilståndsregler. Jämfört med nuvarande regler innebär förslaget mer preciserade kriterier för likställighet i och med att man får dels en generell huvudregel, dels en tilläggsregel. Såvitt kan bedömas torde förändringen inte medföra nya avgränsningar av familjetillhörigheten.

Bostadsbidragen är de stödformer där civilståndsregler f. n. har kanske störst praktisk betydelse. Bidragen utges bl. a. till ett stort antal yngre barnfamiljer där, som förut visats, samboende utan giftermål är särskilt vanligt. I de fall det finns gemensamma barn uppstår normalt inga problem utan då gäller regler om likställighet. I andra fall kan dock svårigheter uppstå

vid avgränsningen. Den föreslagna samordnade regeln innebär inga större förändringar i förhållande till nuläget när det gäller principen för hur samboende ogifta skall likställas med gifta. Den väsentliga nyheten ligger dock däri att avsikten är att samboendet skall bedömas konsekvent inom samtliga bostadsbidragsformer. Det innebär bl. a. att reglerna blir enhetliga för samtliga bostadsstöd, och inte som nu olika för pensionärer resp. icke pensionärer.

I modellen till inkomstförsäkring skall *kontant arbetsmarknadsstöd (KAS)* ersättas av ett grundbelopp som utges oberoende av makens förmögenhet. Därigenom slopas nuvarande civilståndsvillkor.

10.3.6 *Åtgärder på kortare sikt*

Hittills har vi behandlat civilståndsreglernas innehåll i en allmän socialförsäkring. Redan före en sådan genomgripande samordning framstår det som angeläget att få till stånd en utveckling mot enhetligare regler. Genom att successivt minska nuvarande skillnader gör man det lättare att införa en mer omfattande samordning av regler som är gemensamma för hela försäkringen. Vidare kan man i ett tidigare skede nedbringa de olägenheter som nuvarande brist på samordning kan ge upphov till.

I första hand bör man inrikta sig på att enhetliggöra civilståndsregler inom de familjeanknutna ersättningsformer som kommer att bibehållas på längre sikt. Det gäller således regler för folkpension och inkomstprövade bidrag. Särskilt angeläget synes det vara att införa enhetliga civilståndsregler för de olika bostadsbidragen. Ett första steg skulle vara att införa ett utvidgat samboendebegrepp för kommunala bostadstillägg för att anpassa reglerna till bostadsbidragen.

På samma sätt borde en tilläggsregel införas för ålderspension och förtidspension från folkpensioneringen. Då får reduktionsreglerna för pensionsbeloppen ett mer rättvist utfall. Vidare undviker man att pensionärers samlevnadsförhållanden bedöms olika inom skilda bidragsformer.

Däremot bör man vara mera återhållsam i fråga om ändringar i civilståndsreglerna för stödet till efterlevande vuxna. Detsamma gäller för hustrutillägget och den s. k. hemmamakesjukpenningen. Nämnda stödformer bör enligt vår mening på sikt förändras i grunden. Att då med nuvarande utformning utvidga samboendebegreppet skulle leda till bl. a. utökad pensionsrätt. En sådan utvidgning står delvis i motsatsförhållande till den av oss förordade långsiktiga inriktningen.

Man bör också på kortare sikt överväga att efter förebild i arbetsskadeförsäkringen utvidga den generella likställighetsregeln inom bl. a. AFL till att omfatta inte bara samboende som har gemensamma barn utan även de samboende som väntar barn tillsammans. Inte minst inom stödet till efterlevande kan en sådan förändring bidra till en mer rättvis skyddsanordning. Innan en sådan ändring företas bör dock närmare granskas vilka riktlinjer som då behövs för att förebygga komplikationer i tolkning m. m.

I den utsträckning familjebidragen, studiestödet och bostadsbidragen blir föremål för nya överväganden bör man här också sträva efter att successivt förenhetliga civilståndsvillkoren.

10.3.7 *Gifta icke samboende*

Särskilda undantagsregler gäller för gifta som av olika skäl inte lever tillsammans. Även dessa samboenderegler innebär att villkoren närmare anpassas till faktiska förhållanden. Nuvarande huvudregel är att gift försäkrad, som stadigvarande lever åtskild från sin make, skall likställas med ogift försäkrad.

När det gäller bestämmelserna för gifta pensionärer avser reglerna främst de fall där en av två makar för avsevärd tid vårdas i en institution eller då två makar på grund av söndring lever åtskilda eller i övrigt då makarna inte sammanbor. Beträffande institutionsvård har tanken varit att bereda den hemmavarande maken samma försörjningsmöjligheter som om han varit ogift.

Vid en samordning i en allmän socialförsäkring är det naturligt att eftersträva att nuvarande bestämmelser för gifta icke samboende inordnas i en enhetlig regel. Därigenom kan författningsmängden ytterligare reduceras. Dock torde inte regeln kunna göras allmängiltig. Det finns exempelvis inom nuvarande arbetsskadeförsäkring vissa undantag som grundas på skadeståndsrättsliga principer. Vidare gäller särskilda regler för efterlevandestödet till vuxna. Sådana undantag kan även behövas i en samordnad försäkring.

I fråga om det sakliga innehållet i regeln anser vi det självklart att innebörden så långt möjligt bör överensstämma med grunderna i samboendebegreppet för icke gifta. Det vore olyckligt om kriterierna på äktenskapsliknande förhållanden varierade mellan så närliggande bestämmelser. Frågan om samboendet har upphört bör därför bedömas med utgångspunkt i ekonomisk hushållsgemenskap, bostadsförhållanden, faktisk vård av barn m. m. Inte enbart en sådan faktor bör vara utslagsgivande. Om flera omständigheter tyder på att samboendet stadigvarande upphört bör de gifta likställas med ogifta. Även i dessa fall bör man i första hand fästa uppmärksamheten vid bostadsförhållanden och ekonomisk gemenskap. Återkommande kontakter mellan två parter som i övrigt lever åtskilda bör här, lika lite som för icke gifta, leda till att parterna likställs med gifta.

10.4 Barn och föräldrar

10.4.1 *Gällande regler i huvuddrag*

Barns familjetillhörighet i bidragshänseende återfaller till stor del på den familjerättsliga lagstiftningen. Förhållandet mellan föräldrar och barn regleras i bestämmelser om vårdnad och underhåll i föräldrabalken (FB).

Vårdnaden innefattar en plikt att sörja för barnets person och ge det sorgfällig uppfostran. Barnet skall bl. a. erhålla uppehälle och utbildning efter vad som är tillbörligt med hänsyn till föräldrarnas villkor, barnets egna tillgångar och dess anlag. Vårdnaden om barn upphör när barnet har fyllt 18 år eller ingått äktenskap.

Barnet står från födelsen under vårdnad av bägge föräldrarna, om dessa är gifta, och i annat fall av modern ensam. Vårdnaden kan genom rättens beslut överföras till den ena föräldern eller till särskilt förordnad förmyndare.

Gemensam vårdnad kan numera kvarstå efter skilsmässa. Även föräldrar som inte är eller har varit gifta med varandra kan efter ansökan och beslut få gemensam vårdnad.

Nära sammankopplat med vårdnaden är *förmyndarskapet*. Förmyndaren skall sörja för den omyndiges person, förvalta hans förmögenhet och företräda honom i förmögenhetsrättsliga frågor. Har föräldrarna gemensamt vårdnaden är de enligt huvudregeln också gemensamt barnets förmyndare. Har en förälder vårdnaden är denne förmyndare.

Föräldrarna skall stå för kostnaden för barnets uppehälle och utbildning, i den mån barnet inte har egna tillgångar. Nya regler för underhållsplikt mot barn gäller efter den 1 juli 1979. *Underhållsskyldigheten* består i princip till dess barnet fyller 18 år. Om barnet då inte har avslutat gymnasiestudier eller annan grundutbildning, kvarstår underhållsskyldigheten så länge barnet studerar. Den upphör dock senast när barnet fyller 21 år. De nya reglerna innebär att underhållsplikten inte längre skall vara ovillkorlig utan göras mer beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov.

Enligt FB skall vid tillämpningen av bestämmelse i lag eller annan författning som tillägger släktskap eller svågerlag rättslig betydelse *adoptivbarn* anses som adoptantens barn. Detta gäller om inte annat är särskilt föreskrivet eller följer av rättsförhållandets natur.

Om adoptivbarns rätt till kontantstöd finns inget särskilt stadgat inom bidragsreglerna. Här gäller generellt vad som sägs i FB om adoptivbarns likställande med egna barn. Undantag gäller dock för föräldrapenning i samband med barns födelse. För detta fall finns bestämmelser som innebär att rätten till föräldrapenning gäller vid adoption av barn som inte har fyllt 10 år.

Föräldrarna kan överlåta på annan att utöva den faktiska vården av barnet, exempelvis fosterföräldrar. Med *fosterbarn* avses enligt barnavårdslagen barn under 16 år som vårdas och fostras i ett annat enskilt hem än hos föräldrarna eller särskilt förordnad förmyndare som har vårdnaden om barnet. För att ett fosterbarnsförhållande skall anses föreligga fordras att den i vars hem barnet vistas ger barnet den vård och fostran som en far eller mor normalt svarar för. Det krävs således att uppfostringsplikten övergått till den som har barnet i sin vård. Om en förälder lämnar den faktiska vården till någon annan, har han dock kvar den rättsliga vårdnaden och bestämmanderätten över barnet.

Barn som placerats i enskilt hem likställs inom vissa bidragsformer med familjens egna barn. Det gäller exempelvis föräldrapenning för vård av sjukt barn och bostadsbidrag. I det sistnämnda fallet räknas dock endast fosterbarn som vistats i familjen i minst tre månader. Fosterföräldrar likställs med föräldrar bl. a. beträffande föräldrapenning vid barns födelse.

Inom socialförsäkrings- och bidragssystemet har regler om barns familjetillhörighet betydelse främst för stödanordningar som är avsedda för barnfamiljer. Man kan teoretiskt dela in regler om barns familjetillhörighet i tre grupper, nämligen regler om den bidragsmässiga samhörigheten, regler om rättssubjekt och regler om utbetalning. Beträffande alla tre grupperna gäller att reglerna delvis varierar med bidragens inriktning.

Den bidragsrättsliga samhörigheten avser bestämmelser om i förhållande till vilka föräldrar som rätten till bidrag skall prövas. Dessa regler har något

olika utformning beroende på vilken bidragsform det gäller. Ofta har de ett nära samband med regler om utbetalning av bidrag. Samhörighetsregler är främst av betydelse för *efterlevandestödet till barn*. I detta fall är det närmast fråga om från vilka föräldrar bidragsrätten härrör. Barnpension från folkpensioneringen och ATP samt livräntor från arbetsskadeförsäkringen grundas på släktskap. Pensionsrätt föreligger efter biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar oavsett den rättsliga vårdnaden. Livränta till barn utges dock även till efterlevande makes barn, om barnet stod under dennes vårdnad. En liknande bestämmelse finns för barntillägg till folkpensionen. Även för *bidragsförskott* är samhörighetsregler av betydelse. Sådant förskott lämnas i förhållande till underhållsskyldig förälder, dvs. biologisk förälder eller adoptivförälder. I detta fall är dock också både rättslig vårdnad och faktisk vård av betydelse. *Vårdbidrag* tillkommer biologiska föräldrar, adoptivföräldrar och styvföräldrar men inte fosterföräldrar. *Föräldrapenning* däremot kan utges till samtliga här nämnda föräldrakategorier.

Även inom *stödet till efterlevande vuxna* kan barns familjetillhörighet inverka på rätten till ersättning. Änkepension från folkpensioneringen kan således ges med hänsyn till vårdnad om barn medan barnets släktskap med den avlidne saknar betydelse. Ett av villkoren för sådan änkepension är nämligen att änkan har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn under 16 år, som vid makens död stadigvarande vistades i makarnas hem eller hos änkan. För änkepension från ATP är det däremot av betydelse om den försäkrade efterlämnar barn som också är barn till änkan. Här tillmäts alltså släktskapet betydelse men inte den rättsliga vårdnaden. När det gäller livränta till änka från arbetsskadeförsäkringen är det däremot liksom inom folkpensioneringen vårdnaden som har betydelse.

Familjetillhörigheten för barn påverkas också av reglerna om *rättssubjekt*, dvs. vem som formellt har rätt till bidraget. Enligt nuvarande regler tillkommer rätten till stöd för barns försörjning antingen barnet eller föräldrarna. Upphör förälders försörjningsförmåga genom dödsfall är det efterlevande barn som får rätt till ersättning. Detsamma gäller om förälders försörjning upphör genom skilsmässa e. d. Såvitt gäller barnpension, livräntor till barn och bidragsförskott är således barnet rättssubjekt. Den gängse principen är i övrigt att föräldrarna eller någon av dem är rättssubjekt. Genom särskilda bestämmelser kan med förälder likställas en person som är gift med eller sammanbor med förälder. Beträffande föräldrapenning och vårdbidrag kan således med förälder likställas den, med vilken förälder är eller varit gift eller har eller har haft barn, om de stadigvarande bor samman.

När det gäller *utbetalning av bidrag*, dvs. vem som i praktiken får lyfta bidraget, regleras barns familjetillhörighet på två sätt. I det ena fallet är utgivandet knutet till vårdnaden och därmed också förmyndarskapet och i andra fallet till den faktiska vården. Sålunda utges enligt huvudregeln barnbidrag och bidragsförskott till förälder som har rättslig vårdnad (i fråga om barnbidrag i första hand till modern) och det fordras framställan från barnavårdsnämnd innan bidraget kan flyttas över till fosterföräldrar. Föräldrapenning kan däremot direkt enligt lag utges för vård av fosterbarn. Bostadsbidrag kan vidare utges för fosterbarn efter det att barnet har vistats tre månader hos fosterfamiljen. Barnets egna föräldrar kan ändå få behålla rätten till bostadsbidrag.

När barn vårdas i en institution gäller särskilda regler för utgivande av bidrag. Således kan t. ex. barnbidrag, bidragsförskott och vissa pensionsförmåner utges till den huvudman som svarar för vården.

10.4.2 *Överväganden i andra sammanhang*

Som visats i föregående avsnitt grundas familjetillhörighetsreglerna för barn inom bidragssystemet till väsentliga delar på familjerätten. Den familjerättsliga lagstiftningen har under 1970-talet varit föremål för en etappvis reformering. Efter förslag från familjelagssakkunniga i tidigare nämnt betänkande från år 1972 och i promemorian Faderskap och vårdnad (Ds Ju 1975:17) infördes år 1976 nya regler om gemensam vårdnad. Vårdnadsreglerna ändrades så att den gemensamma vårdnaden inte nödvändigtvis behöver upplösas vid en skilsmässa. Även föräldrar som aldrig varit gifta med varandra kan med de nya reglerna efter ansökan och beslut få gemensam vårdnad.

Familjelagssakkunnigas huvudförslag rörande barns familjerättsliga ställning lades fram i betänkandet Underhåll till barn och frånskilda (SOU 1977:37). Efter proposition och riksdagsbehandling år 1978 gäller ändrade regler om underhåll fr. o. m. den 1 juli 1979. Reformen syftar till att bringa underhållsreglerna i överensstämmelse med förändringar i familjemönstren och samhällsstrukturen, särskilt vad avser den utbyggda socialförsäkringen. Mot bakgrund av förstärkta sociala förmåner mildras föräldrars underhållsskyldighet mot barn och görs mer än tidigare beroende av föräldrarnas ekonomi och barnets behov. Vidare införs rätt till underhållsbidrag och bidragsförskott i de fall föräldrar har gemensam vårdnad exempelvis efter skilsmässa.

Familjelagssakkunniga föreslog i sistnämnda betänkande också att underhållsskyldigheten mot styvbarn skulle slopas. Motiven var bl. a. att bestämmelsen ensidigt gällde gifta och inte samboende, att den hade begränsad praktisk betydelse m. m. I de nya reglerna om underhåll utvidgas i stället underhållsskyldigheten mot styvbarn till att även gälla samboende icke gifta som har gemensamma barn. Motivet är bl. a. att markera att alla barn i en och samma familj bör leva på samma standard. De nya reglerna begränsar dock underhållsskyldigheten till att gälla då styvfader eller styvmoder varaktigt bor tillsammans med barnet och en av de biologiska föräldrarna.

Familjelagssakkunniga har därmed i huvudsak avslutat uppdraget såvitt avser barns familjerättsliga ställning. I det fortsatta arbetet skall man bl. a. behandla vissa arvsfrågor, exempelvis efterlevande makes arvsrätt i förhållande till barns arvsrätt.

Vissa familjerättsliga frågor behandlas f. n. i stället av utredningen om barnens rätt. Utredningen har under hösten 1979 kommit med betänkandet Barnets rätt (SOU 1979:63). Där föreslås att uttrycket vårdnad skall ersättas med föräldraansvar. Föräldrar som inte är gifta med varandra skall enligt huvudförslaget kunna få gemensamt föräldraansvar genom ett enkelt anmälningsförfarande hos pastorsämbetet. Ett alternativförslag är att alla föräldrar automatiskt skall få gemensamt föräldraansvar för sina barn. Är föräldrarna gifta med varandra är huvudregeln att det gemensamma föräl-

draansvaret skall fortsätta även efter äktenskapsskillnad. Bara om en förälder yrkar upplösning av det gemensamma ansvaret skall frågan tas upp till prövning vid rätten. Föräldraansvaret skall kunna flyttas över från föräldrar till en annan person utan att föräldrarna i och för sig är olämpliga att ha föräldraansvaret. Som exempel på när en sådan överflyttning kan bli aktuell nämns det fallet att ett barn har vistats en längre tid i fosterhem och har rotat sig där. Den som i stället för föräldrarna har anförtrotts föräldraansvaret behöver inte vara särskilt förordnad förmyndare för barnet.

Socialutredningen lade i sitt slutbetänkande Socialtjänst m. m. (SOU 1977:40) fram förslag till en ny socialtjänstlag som bl. a. skall ersätta barnavårdslagen. Vidare lade utredningen fram olika förslag när det gäller vård och fostran i annat enskilt hem – fosterbarnsvård. Förslagen berör i första hand socialnämndens ansvar för och tillsyn över fosterbarnsvården. När det gäller ersättningsfrågor anser utredningen att socialnämnden bör svara för ersättning för vården medan föräldrarna bör vara skyldiga att ta del i kostnaden.

Regeringen har i prop. 1979/80:1, som lades fram i augusti 1979, inom här nämnda områden anslutit sig till socialutredningens förslag. Fosterbarnsbegreppet utmönstras ur lagstiftningen och man talar om familjehem i stället för om fosterhem. För all stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av barnets föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om barnet krävs socialnämndens medgivande. Det gäller således både privata placeringar och placeringar genom socialnämndens försorg.

När det gäller socialförsäkrings- och bidragssystemet har under senare år bestämmelser om familjetillhörighet behandlats inom ramen för skilda bidragsformer. Så har exempelvis barns rätt till ersättning vid förälders arbetsskada varit föremål för reformering i samband med införandet av en ny arbetsskadeförsäkring. Föräldrabegreppet inom föräldraförsäkringen har behandlats av familjestödsutredningen. Det skulle dock föra för långt att i detta sammanhang redovisa överväganden inom olika bidragsformer.

En mer övergripande diskussion i dessa frågor fördes av familjepolitiska kommittén i betänkandet Familjestöd (SOU 1972:32).

Kommittén övervägde bl. a. subjekten för det familjepolitiska stödet. Bakgrunden var att man ville ha en enhetlig lösning i förslaget till en ny familjestödslag. Man framhöll att barnet som omyndigt har starkt begränsade möjligheter att råda över ekonomiska ting. Barnet saknar i stort rättslig handlingsförmåga. Även om bidragen utges till barnfamiljer är det inte sagt att bidragen är avsedda uteslutande för barnen. Vid barnbidragens tillkomst anfördes exempelvis att stödet skulle vara ett tillskott till hela familjens hushållning. Bostadsbidragen avser att täcka barnkostnader och hyreskostnader. Kommittén hävdade att förmånerna skall ses som samhällets stöd åt föräldrarna att fullgöra den underhållsskyldighet som åligger dem. Vill man se bidragen som ett led i en inkomstomfördelning ter sig barnen mindre lämpliga som bidragssubjekt. Föräldrarna måste enligt sakens natur vara bidragsberättigade i fråga om föräldrapenning. Föräldrarna har tillsammans ansvaret för barnens försörjning. I praktiken anses föräldrarna redan i dag i stor utsträckning vara de bidragsberättigade också när stödet är riktat direkt till barnen. Kommittén stannade således för att föreslå att föräldrarna i princip skall stå som subjekt i en lag om familjestöd. Förslaget till familjestödslag har inte genomförts.

I detta sammanhang bör också erinras om att flera av här berörda bidragsformer är föremål för överväganden i andra utredningar, exempelvis barnpensioneringen, stödet till ensamföräldrar, studiestödet osv.

10.5 Allmänna synpunkter på barns familjetillhörighet

I det nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystemet finns ingen enhetlig reglering av barns familjetillhörighet. Det gäller vare sig man betraktar den bidragsrättsliga samhörigheten, bidragens rättssubjekt eller utbetalningen av stödet. Ibland bestämmer den rättsliga vårdnaden om barnet skall räknas till familjen, i vissa fall beaktas den faktiska vården och i andra fall används andra avgränsningsmetoder. Även här kan således uppstå den situationen att ett barn inom en stödform anses tillhöra familjen men inte inom en annan.

I en s. k. normalfamilj, makar med egna barn, uppstår i regel inga problem. Det är främst vid annan eller ändrad familjebildning som nuvarande regler kan ge ett oenhetligt utfall. Det kan vara fråga om barn som placeras i ett enskilt hem, makar vars barn inte är gemensamma, familjer där en förälder har vårdnaden och en annan utövar den faktiska vården, gifta föräldrar som lever åtskilda, makar som efter skilsmässa har gemensam vårdnad osv. De olika lösningar som valts inom nuvarande reglering av familjetillhörigheten kan innebära att bidragen för ett och samma barn åtminstone övergångsvis utges i olika familjer.

Mot bakgrund av vår allmänna inställning, som redovisas i kapitel 4, anser vi det därför naturligt att vid en samordning till en allmän socialförsäkring sträva efter en större likformighet när det gäller reglerna om barns familjetillhörighet.

Som visats i föregående avsnitt återfaller bidragsreglerna till väsentliga delar på familjerättsliga bestämmelser. Det gäller såväl grunderna för stödens inriktning som regler om utgivande av bidrag. Exempelvis är efterlevandestöden och bidragsförskottet uppbyggda med hänsyn till bortfallet underhåll.

Vi anser det självklart att reglerna inom bidragssystemet även vid en samordning så långt möjligt bör stå i samklang med den familjerättsliga lagstiftningen. Det betyder bl. a. att de reformer som genomförs inom familjerätten för att anpassa lagstiftningen till samhällsutvecklingen måste följas av en motsvarande anpassning inom bidragssystemet.

En annan viktig utgångspunkt är, som vi framhöll i avsnitt 10.3.1, att den faktiska situationen bör vara vägledande när det gäller rätten till socialpolitiskt kontantstöd. I praktiken kan det betyda att familjerättsliga regler måste kompletteras med bestämmelser inom socialförsäkringen som är beroende av bidragens syfte.

Beträffande civilståndsvillkoren förde vi ett resonemang om förutsättningarna att minska behovet av särskilda regler genom att göra bidragsrätten mer individanknuten. Till skillnad från vad som gäller beträffande civilståndsvillkoren finns det dock knappast möjligheter att minska behovet av avgränsningsregler för barn genom en individanknytning av bidragsrätten.

Såväl nuvarande familjestöd som det barnstöd som skisserats inom en allmän socialförsäkring grundas till väsentliga delar på familjen som försörjningsenhet. Målet för en samordning på både kortare och längre sikt bör närmast vara att åstadkomma en enhetligare utformning av regler för hur familjen skall avgränsas.

Regler om barns familjetillhörighet får i likhet med civilståndsregler ökad betydelse till följd av ändrade samlevnadsmönster. Avgränsningsfrågor aktualiseras allt oftare genom att andelen barn som föds av ogift mor liksom skilsmässofrekvensen ökar, att nya regler införs om vårdnad och underhåll osv. Både adoptioner och placering i enskilt hem – fosterbarnsvård – har en annan omfattning nu jämfört med förhållandena under 1960-talet.

Såväl den familjerättsliga utvecklingen som ändrade familjemönster anser vi ge motiv att påbörja en samordning av reglerna om barns familjetillhörighet inom bidragssystemet redan innan det kan bli aktuellt att genomföra en allmän socialförsäkring.

10.5.1 *Samhörighet mellan barn och föräldrar*

Regler om *den bidragsmässiga samhörigheten,* dvs. om i förhållande till vilka föräldrar som rätten till ett bidrag skall prövas, har självständig betydelse för framför allt sådana förmåner som utges till barn när en eller båda föräldrarna på grund av dödsfall eller av andra orsaker inte längre bidrar till barnets försörjning. Enligt dessa regler fastslås således om ett barn har pensionsrätt eller rätt till livränta enbart efter biologiska föräldrar och adoptivföräldrar eller också efter t. ex. styvföräldrar. Som framgår av den inledande redogörelsen för gällande regler är bestämmelserna på detta område inte enhetliga. Rätt till barnpension föreligger således endast i förhållande till biologiska föräldrar och adoptivföräldrar medan livränta från arbetsskadeförsäkringen också kan utges till styvbarn. Däremot beviljas aldrig efterlevandeförmåner i förhållande till fosterföräldrar. Bidragsförskottet intar en särställning, eftersom det här är fråga om ett bidrag som har konstruerats som ett förskott på det underhållsbidrag som en underhållsskyldig förälder skall betala.

Barnpension från folkpensioneringen och ATP, barnlivränta från arbetsskadeförsäkringen och bidragsförskott har i vår principmodell till en allmän socialförsäkring förts samman under beteckningen *kompletterande barnbidrag.* Åtminstone för denna del av barnstödet bör samhörighetsreglerna vara gemensamma.

Helt klart är att kompletterande barnbidrag skall beviljas *egna barn* och *adoptivbarn.* Detta är helt i enlighet med nuvarande bidragsregler och anknyter vidare till arvsrättsliga och familjerättsliga principer. Att införa rätt till kompletterande barnbidrag efter avlidna fosterföräldrar ter sig däremot mycket främmande med hänsyn till gängse regler på olika områden.

Vad som framför allt kan diskuteras är hur man skall se på *styvbarns* rätt till kompletterande barnbidrag när en styvförälder har avlidit. Som har nämnts tidigare finns här skillnader mellan pensioner å ena sidan och livräntor från arbetsskadeförsäkringen å den andra. Ser man till den familjerättsliga bakgrunden gäller enligt FB att make i viss utsträckning är underhållsskyldig mot andra makens barn. Detta gäller fr. o. m. den 1 juli

1979 också samboende icke gifta som har gemensamma barn. Underhållsskyldigheten varar dock endast så länge den underhållsskyldige varaktigt bor tillsammans med barnets förälder. Styvföräldrar är vidare bara underhållsskyldiga till den del som barnet inte får underhåll från den biologiske förälder som inte bor tillsammans med barnet.

Om man utgår från den familjerättsliga underhållsskyldigheten borde således efterlevande styvbarn tillförsäkras en kompensation för det bortfallna underhållet. I så fall skulle principerna för styvbarns ersättningsrätt inom nuvarande arbetsskadeförsäkring utvidgas till att gälla samtliga kompletterande barnbidrag. Detta skulle dock stå i strid med de principer som gäller för arvsrätten. Vidare skulle det kunna medföra att styvbarn i enstaka fall kan få kompletterande barnbidrag både från biologisk förälder och styvförälder. En sådan lösning fordrar därför särskilda avräkningsregler så att exempelvis endast den högsta ersättningen utges. Enklast ur samordningssynpunkt är därför att låta kompletterande barnbidrag utges efter enbart biologiska föräldrar och adoptivföräldrar.

En annan fråga som vi vill ta upp gäller *barn som tas emot i en familj i adoptionssyfte*. Dessa barn likställs när det gäller rätten till föräldrapenning med adopterat barn. Inom övriga bidragsformer saknas f. n. regler om barn som tas emot i adoptionssyfte.

Vi anser att man för det kompletterande barnbidraget kan överväga att med adoptivbarn också jämställa barn som har tagits emot i fosterhem i adoptionssyfte. Från den tidpunkt barnet anländer till familjen skulle det då anses som adoptivbarn. Genom en sådan förändring kan man undvika rättsförluster i de fall då en adoptivförälder avlider innan adoptionen formellt är för handen. Möjligen bör det göras en preliminär bedömning av förutsättningarna för ett slutligt beslut om adoption.

Även när det gäller föräldrapenning och vårdbidrag enligt nuvarande regler och den föreslagna *vårdpenningen* inom inkomstförsäkringen kan man tala om bidragsmässig samhörighet. I detta fall sammanfaller dock normalt reglerna härom med reglerna om utbetalning. F. n. gäller att föräldrapenning kan utges till eller i vart fall avstås till fosterföräldrar. Vårdbidrag kan däremot inte utges till fosterföräldrar. För både föräldrapenning och vårdbidrag gäller att styvföräldrar har bidragsrätt. Vi anser att rätten till vårdpenning inom inkomstförsäkringen bör knytas till den faktiska vården. Detta innebär ökad enhetlighet i förhållande till vad som nu gäller och en bättre anpassning till stödbehovet. För handikappade barn blir t. ex. rätten till stöd inte som nu beroende av om barnet vistas hos egna föräldrar eller hos fosterföräldrar. Vissa begränsningar som har att göra med barnets ålder m. m. måste naturligtvis liksom nu finnas. Detta är dock närmast en fråga om konstruktionen av själva vårdpenningen och tas därför inte upp här.

För *bostadsstödens* del har frågan om vilka barn som skall räknas till familjen när det gäller att bedöma storleken av stödet också ett starkt samband med utbetalningen av detta, eftersom det i praktiken är fråga om att bidrag skall utges i den familj dit barnet anses höra. I en allmän socialförsäkring bör liksom f. n. den faktiska vården vara avgörande. Detta överensstämmer med vad vi har föreslagit i fråga om vårdpenningen. Vi återkommer närmare till denna fråga i avsnittet om utbetalning av bidrag.

Ett område där regler som kan hänföras till den bidragsmässiga samhörigheten har betydelse är slutligen *efterlevandestöden* till vuxna, där i vissa fall förekomsten av barn kan inverka på rätten till ersättning. Som framgår av redogörelsen för gällande rätt är reglerna inte enhetliga utan bygger i vissa fall på enbart släktskap, i andra på faktisk vård. Eftersom vi anser att efterlevandestödet på sikt bör väsentligt förändras, finns det inte anledning att inom nuvarande bidragssystem göra de mindre förändringar som krävs för att åstadkomma enhetlighet i fråga om här aktuella regler. I den mån förekomsten av barn skall påverka den del av inkomstförsäkringen inom en allmän socialförsäkring som närmast motsvarar nuvarande efterlevandestöd för vuxna anser vi att faktisk vård och inte rättslig vårdnad eller släktskap bör vara utslagsgivande.

I fråga om de bidrag som föreslås ingå i de *generella och inkomstprövade barnbidragen* saknar regler om bidragsmässig samhörighet helt betydelse. Däremot är det viktigt att ta ställning till vem som skall få lyfta bidraget.

Sammanfattningsvis anser vi således att kompletterande barnbidrag i första hand skall kunna utges till egna barn, adoptivbarn och barn som har mottagits i adoptionssyfte. Ett tillägg som kan övervägas är att låta även styvbarn få rätt till kompletterande barnbidrag efter sina styvföräldrar. För att undvika att dubbla bidrag utges måste det då finnas en avräkningsregel eller en regel av innebörd att endast det högsta bidraget skall utges. Rätt till vårdpenning från inkomstförsäkringen och bostadsstöd bör knytas till faktisk vård. Våra synpunkter avser i första hand ersättningar inom en allmän socialförsäkring. Förslaget att låta barn som har mottagits i adoptionssyfte få kompletterande barnbidrag bör dock kunna genomföras på kortare sikt.

10.5.2 *Bidragsrätt för barnet eller föräldrarna och utbetalning av bidrag*

Barns familjetillhörighet i bidragshänseende påverkas också av regler om rättssubjekt, dvs. om barnet eller föräldrarna formellt har rätt till bidraget, och av bestämmelser om utbetalning, dvs. vilka föräldrar som skall få lyfta bidraget. Dessa regler har betydelse framför allt för de förmåner som vi i vår principmodell till en allmän socialförsäkring har fört in under begreppet barnstöd. Regler om till vilka föräldrar utbetalning skall ske har dock betydelse också när det gäller bostadsstöd till barnfamiljer, föräldrapenning och vårdbidrag (vårdpenning enligt principmodellen och – såvitt gäller vårdbidragets merkostnadsdel – handikappstöd till barn).

Som visas av vår systematiska genomgång är nuvarande regler inte enhetligt utformade. Rätten till bidrag för barns försörjning tillkommer antingen barnet (t. ex. barnpension) eller föräldrarna (t. ex. barnbidrag). Utbetalningen är för vissa bidrag knuten till den rättsliga vårdnaden, men det finns särskilda regler för de fall då den faktiska vården utövas av annan än vårdnadshavaren. För t. ex. bostadsbidrag är däremot utgivandet direkt knutet till den faktiska försörjningen.

Vid en samordning till en allmän socialförsäkring blir det angeläget med en enhetligare utformning av dessa regler, särskilt för det skisserade barnstödet. Man bör då så långt det är möjligt anpassa reglerna till familjerätten. Samtidigt måste man ta hänsyn till de socialpolitiska kontantstödens syften och utforma regler som medger att bidrag för barn smidigt kan följa barnets försörjning.

Den formella *rätten till bidrag* saknar i allmänhet större praktisk betydelse, även om man naturligtvis kan föra ett mera principiellt resonemang om huruvida ett bidrag bör användas speciellt till att bekosta barnets uppehälle eller för familjens allmänna kostnader. I ett speciellt fall kan sådana regler få praktisk betydelse, nämligen om barnstöden helt eller delvis skulle göras skattepliktiga. Eftersom barnet i allmänhet saknar annan inkomst är det i flertalet fall en fördel för bidragstagaren om bidragsrätten tillkommer barnet och beskattas hos detta.

Även om således regler om den formella rätten till bidrag inte har så stor praktisk betydelse, är det naturligtvis viktigt att man får en enhetlig regel. Om bidragsrätten skall tillkomma föräldrarna, måste man precisera vilka föräldrar som avses. Skall det vara de biologiska föräldrarna, den rättsliga vårdnadshavaren, den som har den faktiska vården eller eventuellt någon annan? Enligt traditionella familjerättsliga principer kan det visserligen synas naturligt att låta bidragsrätten tillkomma den rättsliga vårdnadshavaren. Ökade möjligheter till gemensam vårdnad efter skilsmässa och strävan att låta gemensam vårdnad bli den naturliga ordningen även för ogifta föräldrar kan emellertid på sikt göra det rättsliga vårdnadsbegreppet mindre användbart i detta sammanhang.[1] Vidare kan man hävda att eftersom föräldrars underhållsskyldighet mot barn har mildrats med hänvisning till ökade sociala förmåner för barns försörjning, blir det naturligt att låta dessa förmåner tillkomma barnet och utbetalas till den som svarar för vården.

Vi anser därför att den formella rätten till barnstöd bör tillkomma barnet självt. Detta gäller framför allt för det mera renodlade barnstöd som vi föreslår skall ingå i en allmän socialförsäkring. Genom att låta bidragsrätten tillkomma barnet blir det också enligt vår mening lättare att låta utbetalningen av bidraget anpassas till den faktiska vårdsituationen som barnet befinner sig i.

När det gäller *utbetalningen av bidrag* är huvudfrågan om denna skall knytas till rättslig vårdnad eller till faktisk vård. En särskild fråga är hur man skall bestämma begreppet faktisk vård. Om barnet endast under en mycket kort tid vistas på annat håll än hos föräldrarna kan det knappast bli aktuellt med en överflyttning. Vidare måste man ta ställning till hur man skall förfara med bidragen när ett barn vårdas i en institution.

För barn som lever samman med biologiska föräldrar och för adoptivbarn torde det i normalfallen sakna betydelse om utbetalningen knyts till rättslig vårdnad eller faktisk vård. Här sammanfaller de båda begreppen. Endast i de fall barn inte försörjs och vårdas gemensamt av vårdnadshavarna blir regler om utbetalning av betydelse. Framför allt blir sådana regler av betydelse om ett barn placeras i fosterhem.

Väljer man att knyta utbetalningen till rättslig vårdnad måste ett särskilt beslut fattas för att bidraget skall kunna betalas ut till t. ex. fosterföräldrar. Har föräldrarna gemensam vårdnad om ett barn men lever åtskilda, måste bidraget antingen delas upp mellan föräldrarna eller beslut fattas om att den av dem som har den faktiska vården skall ha bidraget. Detsamma gäller över huvud taget om ett barn varaktigt vistas hos annan än den rättsliga vårdnadshavaren. Mot det rättsliga vårdnadsbegreppet kan vidare användas samma argument som i resonemanget om själva bidragsrätten, nämligen att detta på senare tid i viss mån har uppluckrats och kan komma

[1] Se t. ex. förslaget i betänkandet SOU 1979:63 som har redovisats kortfattat i avsnitt 10.4.2.

att uppluckras ännu mer i samband med vidgad användning av gemensam vårdnad.

Om utbetalningen av bidrag knyts till den faktiska vården blir förfaringssättet enklare vid en överflyttning av den faktiska vården. Man måste endast precisera en tidsfrist, varefter bidragen efter avisering från sociala myndigheter kan ändras. Man kan t. ex. välja den gräns på tre månader som f. n. gäller för när ett fosterbarn skall anses tillhöra familjen vid beräkning av bostadsbidrag. Alternativt kan man avstå från att precisera en tidsgräns och i stället knyta an till den föreslagna bestämmelsen i socialtjänstlagen om när det krävs socialnämndens tillstånd till att ett barn skall få vistas i annat enskilt hem än föräldrarnas. Överflyttning av bidragen skulle då ske när barnet tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av barnets föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om barnet. En anknytning till den faktiska vården innebär vidare att fosterbarnen likställs med de andra barnen i en fosterfamilj. Överensstämmelse uppnås vidare med vad som redan gäller i fråga om bostadsstöd och föräldrapenning.

På samma sätt som f. n. bör bostadsstöd kunna utges med beaktande av barnet både till fosterföräldrar och till den rättsliga vårdnadshavaren, under förutsättning att den senare fortfarande har kontakt med barnet och därför behöver bostadsutrymme för detta. I den mån de biologiska föräldrarna svarar för viss del av barnets uppehälle även när barnet vistas i fosterhem kan man överväga om inte socialnämnden bör kunna förordna att viss del av barnstödet skall utges till dessa föräldrar.

En annan fråga som måste beaktas är hur bidrag som betalas ut till fosterföräldrar skall påverka fosterbarnsersättningen. Påpekas bör också att om inkomstprövade bidrag, dvs. inkomstprövade barnbidrag och bostadsstöd, skall betalas ut till fosterföräldrar, bör inkomstprövningen göras mot dessa föräldrars inkomster. Av betydelse i detta sammanhang är också frågan hur de biologiska föräldrarnas skyldighet att utge ersättning för fosterbarnsvården skall lösas.

När det gäller *barn som vårdas i en institution* finns för flertalet bidrag speciella regler som gör det möjligt att utge bidragen till huvudmannen för vården. Barnbidrag utges således inte om barn vårdas i en institution som drivs av staten. Vidare kan barnbidrag utbetalas till ett kommunalt organ om barnet vårdas i en kommunal institution. Likaså kan bidragsförskott utbetalas till det kommunala organ som svarar för vårdkostnaden, om barnet under en hel månad är omhändertaget för samhällsvård. Liknande bestämmelser finns också för barnpension och barntillägg. Bostadsbidrag kan utges till den ordinarie familjen även om barnet under en viss tid vistas utom hemmet, t. ex. på grund av skolgång eller sjukdom.

Även såvitt gäller regler när barn vistas i en institution bör man eftersträva enhetlighet för ett samordnat barnstöd i en allmän socialförsäkring. Det finns knappast anledning att frångå nuvarande huvudregel att stödet i dessa fall skall kunna utges till den huvudman som svarar för vården. Eftersom man i flertalet fall när ett barn vistas i en institution fortfarande ser det som angeläget att barnet upprätthåller kontakter med föräldrarna, är det självklart att det skall finnas möjligheter att utge visst barnstöd för den tid då barnet vistas i hemmet. Liksom hittills bör vid beräkning av bostadsstöd även barn som vistas på en institution tas med i beräkningen.

Våra synpunkter innebär således sammanfattningsvis

att rätten till barnstöd skall tillkomma barne

att barnstöd, vårdpenning inom inkomstförsäkringen och handikappstöd till barn skall betalas ut till den som varaktigt har den faktiska vården om barnet

samt att vid beräkning och utbetalning av bostadsstöd hänsyn skall kunna tas till barnet både i den familj som har den fakiska vården och i barnets ursprungliga familj.

Synpunkterna avser i första hand bidragen inom en allmän socialförsäkring. Bl. a. eftersom det är fråga om delvis rent tekniska förändringar föreslår vi inga förändringar inom nuvarande bidragssystem.

11 Inkomstbegreppet

11.1 Inledning

Behovet av ett tillförlitligt mått att användas vid inkomstprövning är gemensamt för många områden. Förutom inom bidragssystemet är inkomstens storlek av betydelse på beskattningsområdet, där inkomsten utgör underlag för inkomstskatten. På det kommunala området utgör vidare inkomsten underlag för att bestämma avgifter för barntillsyn, social hemhjälp m. m. Inom alla dessa områden behöver man således särskilda regler för att bestämma inkomstunderlaget och man talar om att man använder det ena eller andra inkomstbegreppet.

Inom bidragssystemet använder man inkomstunderlag för att bestämma såväl inkomstrelaterade ersättningar som inkomstprövade bidrag. Problemen är delvis desamma i båda fallen, nämligen att finna ett aktuellt och rättvisande inkomstbegrep. Inkomstrelaterade ersättningar utgör i allmänhet viss procent av inkomstunderlaget. Detta har betydelse för att bestämma storleken av sjukpenning från AFL och arbetsskadeförsäkringen, föräldrapenning, dagpenning till värnpliktiga m. fl., ATP, livränta från arbetsskadeförsäkringen, delpension, dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen (nuvarande och föreslagen lagstiftning), utbildningsbidrag och vuxenstudiebidrag.

När det gäller de inkomstprövade bidragen används inkomstunderlaget för att bestämma de inkomstgränser där bidraget börjar reduceras eller helt upphör. De bidrag som berörs är kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer, hustrutillägg, bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl., inkomstprövade och behovsprövade tillägg inom studiehjälpssystemet, studiemedel och familjebidrag.

Det inkomstmått som man använder är emellertid långt ifrån enhetligt. Totalt finns det f. n. ett tjugotal olika inkomstbegrepp. Hänsyn har då tagits till inkomstbegrepp på beskattningsområdet, inom bidragssystemet och på det kommunala området. Flera av inkomstbegreppen är tämligen lika varandra, medan andra skiljer sig åt på väsentliga punkter. Här behandlas dock endast inkomstbegreppen inom bidragssystemet.

Önskvärdheten av ett enhetligt och tillförlitligt inkomstbegrepp har påtalats i många sammanhang. Samtidigt har man betonat att svårigheterna att åstadkomma ett sådant inkomstbegrepp är betydande. Ofta har man hänvisat till att frågan om ett enhetligt inkomstbegrepp ligger inom ramen för denna utrednings arbetsuppgifter.

I en allmän socialförsäkring är det naturligt att man försöker åstadkomma ett inkomstbegrepp som i största möjliga utsträckning är gemensamt för olika grenar av försäkringen. Inkomstbegreppet kommer här till användning för att bestämma underlag för den inkomstrelaterade delen av inkomstförsäkringen, den inkomstprövade delen av barnstödet och bostadsstödet. Som en förberedelse för en sådan harmonisering är det dock angeläget att man prövar möjligheten att skapa större enhetlighet redan inom ramen för nuvarande bidragssystem.

Mot bakgrund av vad nu har sagts har vi ansett det befogat att särskilt behandla frågan om ett enhetligt inkomstbegrepp.

Den skiss som presenteras här är inte att anse som ett färdigt förslag. Vissa detaljer i inkomstbegreppet tar vi dock upp till närmare granskning. Däremot går vi i detta betänkande inte in på de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Vi vill dock redan nu påpeka att förändringar i inkomstbegreppet kan leda till att bidragsbelopp och inkomstgränser kan behöva justeras för att neutralisera nämnda förändringar.

11.2 Kort redogörelse för nuvarande inkomstbegrepp

Inom beskattningen talar man om *inkomstslag*. De olika inkomstslagen är inkomst av jordbruksfastighet, annan fastighet, rörelse, tjänst, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital (17 § kommunalskattelagen). Vad som skall ingå i de olika inkomstslagen anges också i kommunalskattelagen. Enligt en särskild bestämmelse är vissa sociala förmåner inte skattepliktiga. Andra sociala förmåner ingår i vissa av inkomstslagen.

Inom sjukpenningförsäkringen och tilläggspensioneringen talar man också om olika inkomstslag, nämligen inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete. Vad som ingår i dessa båda inkomstslag anges i viss mån i AFL men framför allt i anvisningar som utfärdas av riksförsäkringsverket. Inom andra bidragsformer talar man ibland mera allmänt om årsinkomst e. d. Även här anges dels i författningar, dels i anvisningar vad som skall ingå i inkomsten. Bestämmelser finns i olika författningar och i olika anvisningar. Vad som skall anses ingå i inkomsten kan variera i viss mån.

Det finns *två huvudformer* för inkomstunderlag, nämligen en för inkomstrelaterade ersättningar och en för inkomstprövade bidrag. I det förstnämnda underlaget ingår bara förvärvsinkomster medan alla inkomstslag i allmänhet ingår i det senare. Även vissa sociala förmåner och del av förmögenhet över ett visst belopp brukar ingå i inkomstunderlaget för de inkomstprövade bidragen. Vilka sociala förmåner som ingår och hur stor del av kapitalet som skall inräknas varierar mellan olika bidragsformer. I den pensionsgrundande inkomsten (PGI), som utgör inkomstunderlag framför allt inom ATP-systemet, inräknas sådana sociala förmåner som anses vara ersättning för inkomstförlust. I detta hänseende skiljer sig således PGI från underlagen för övriga inkomstrelaterade ersättningar.

De olika inkomstbegreppen skiljer sig också åt när det gäller för vilken tid som inkomsten skall beräknas, dvs. om den skall beräknas för *förfluten,*

kommande eller aktuell tid. Det typiska exemplet på inkomstbegrepp som avser förfluten tid är PGI. Även inkomstunderlaget för bostadsbidragen och för det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpssystemet, nämligen den taxerade inkomsten året före bidragsåret, avser förfluten tid. Exempel på beräknad framtida inkomst är framför allt sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och årsinkomst för beräkning av hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg samt inkomst under kalenderhalvåret för beräkning av studiemedel. Som exempel på ett inkomstunderlag som avser aktuell inkomst kan ALF-utredningens förslag till dagpenninggrundande inkomst inom arbetslöshetsförsäkringen nämnas. Även nuvarande arbetslöshetsförsäkring och familjebidragslagstiftningen har ett inkomstbegrepp som avser aktuell inkomst. Inom arbetslöshetsförsäkringen har dock inkomstbegreppet betydelse endast för bestämmelserna om överförsäkring. Dessa innebär att ersättning får utges med ett visst högsta belopp i förhållande till dagsförtjänsten. Normalt utges dagpenning med vissa schablonbelopp, beräknade med hänsyn till ett genomsnittligt löneläge för kassamedlemmarna.

Andra skillnader som kan noteras i fråga om de nuvarande inkomstbegreppen gäller *sättet att bestämma inkomstunderlaget.* I vissa fall lämnar den enskilde själv uppgift om beräknad inkomst för det kommande året. Sedan inkomstunderlaget fastställts av beslutande myndighet registreras detta på data. Så är fallet i fråga om SGI.

I andra fall bestäms inkomstunderlaget först när det blir aktuellt att en ersättning skall utges. Så är fallet enligt ALF-utredningens förslag till allmän arbetslöshetsförsäkring. Den enskildes uppgifter skall då styrkas genom arbetsgivarintyg e. d. För de inkomstprövade bidragens del bestäms normalt inkomstunderlaget först när en ansökan om bidraget har getts in.

Vidare används i vissa fall ett inkomstunderlag som redan finns registrerat på data för annat ändamål. Så är fallet i fråga om den taxerade inkomsten som används för bl. a. bostadsbidragen. Vidare används SGI inte bara för att bestämma sjukpenningens storlek utan också i allmänhet för att bestämma storleken av ersättningar inom arbetsskadeförsäkringen, föräldrapenning och dagpenning till värnpliktiga m. fl.

Ytterligare skillnader som kan noteras gäller hur makes (samboendes) inkomst och förmögenhet påverkar inkomstunderlaget. Sådana skillnader är dock av betydelse bara i fråga om inkomstprövade bidrag men spelar där en viktig roll för storleken av det inkomstprövade bidraget.

11.3 Tidigare överväganden m. m.

Det är framför allt i fråga om bostadsbidragen som inkomstbegreppet har diskuterats och som förslag till ändringar har lagts fram under senare år. I samband med tillkomsten av ny lagstiftning som berör inkomstbegreppet har dock naturligtvis alternativ till de framlagda förslagen diskuterats. Så har t. ex. skett i samband med att SGI skapades. Inkomstbegreppet diskuterades också i ALF-utredningens betänkande med förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring (SOU 1978:45).

11.3.1 *Bostadsbidrag*

F. n. gäller att till grund för beräkningen av bostadsbidragets storlek läggs den taxerade inkomsten vid taxeringen året före bidragsåret. I fråga om makar läggs deras sammanlagda taxerade inkomst till statlig inkomstskatt till grund för beräkningen, om de inte lever åtskilda. Bostadsbidragen reduceras under år 1979 med 15 % av inkomsten över 29 000 kr för hushåll utan barn och 38 000 kr för hushåll med barn samt med 24 % av inkomsten över 59 000 kr.

Om familjens förmögenhet överstiger 75 000 kr, ökas inkomsten med 20 % av det överskjutande beloppet. Överstiger det sammanlagda avdraget för underskott i förvärvskälla vid taxeringen 4 000 kr, läggs det överskjutande beloppet till den taxerade inkomsten. Om väsentliga inkomstminskningar eller väsentliga inkomstökningar har skett i förhållande till den senaste taxerade inkomsten skall storleken av bostadsbidraget bestämmas med hänsyn till en bidragsgrundande inkomst för det kalenderår för vilket bostadsbidrag skall utges.

Nuvarande regler om bostadsbidrag går tillbaka till år 1968 då beslut fattades om bostadstillägg till barnfamiljer (prop. 1968:42). Enligt propositionen skulle inkomstprövningen ske på grundval av föräldrarnas beskattningsbara inkomst till statlig inkomstskatt enligt den taxering som fanns tillgänglig vid beslutstillfället. Redan då var man medveten om att den eftersläpning som fanns vid inkomstprövningen innebar en viss nackdel.

Året innan hade familjepolitiska kommittén föreslagit ett system med inkomstgraderade allmänna barnbidrag och familjetillägg (SOU 1967:52). På grund av remisskritiken ledde emellertid inte detta förslag till lagstiftning. Förslaget innebar att bidragsbeloppen vid utbetalningen skulle graderas efter föräldrarnas sjukpenningklassplacering. Slutjustering skulle ske när makarnas beskattningsbara inkomst för bidragsåret fastställts vid taxeringen. Systemet innebar att bidrag kunde återkrävas från en del familjer, och det var framför allt detta som föranledde kritik under remissbehandlingen.

I sitt slutbetänkande Familjestöd (SOU 1972:34) tog familjepolitiska kommittén på nytt upp frågan om inkomstprövningen. Kommittén diskuterade om man kunde gå över till en inkomstprövning mot aktuell inkomst och prövade då möjligheterna att anknyta till sjukpenningklassplaceringen och till preliminärskatteuttaget. Man fann dock att varken sjukpenningklassplaceringen eller preliminärskatteuttaget var lämpliga mätare på aktuell inkomst. I stället föreslog kommittén att inkomstprövningen skulle knytas till den inkomst som uppges i deklarationen, den s. k. sammanräknade inkomsten. Detta betydde att allmänna avdrag vid taxeringen – bl. a. ränteavdrag för villafastigheter – inte längre skulle påverka den bidragsgrundande inkomsten. Ansökan om bostadstillägg skulle göras i samband med deklarationstillfället i februari och bidragsåret skulle börja löpa den 1 april. Härigenom nedbringades den tvåårigа eftersläpningen i inkomstprövningen med inemot hälften.

Familjepolitiska kommitténs förslag kritiserades starkt av flera viktiga remissorgan, bl. a. bostadsstyrelsen, riksskatteverket och Svenska kommunförbundet. På grund av remisskritiken föranledde förslaget endast mindre förändringar. Bl. a. infördes en regel att väsentliga inkomstökningar skulle

föranleda omprövning av bostadstillägget under löpande bidragsår. Vidare beslöts att tillkalla den s. k. bostadstilläggsgruppen.

Bostadstilläggsgruppen behandlade i betänkandet Bostadstillägg – inkomstprövning och administration (Ds B 1974:1) två olika alternativ, varav det ena knöt an till skattesystemet och det andra till den sjukpenninggrundande inkomsten.

Att lägga den sjukpenninggrundande inkomsten till grund för prövningen av bostadstillägg skulle enligt gruppen tillgodose kravet på ett aktuellt inkomstunderlag. Man ansåg dock att en viss osäkerhet vid inkomstregistreringen inom sjukförsäkringssystemet förelåg. För vissa grupper – t. ex. egna företagare – är det svårt att under löpande verksamhetsår avgöra hur stor inkomsten kommer att bli. Härtill kommer att den sjukpenninggrundande inkomsten avser att mäta endast det inkomstbortfall som uppstår för den försäkrade vid sjukdom. Enligt gruppen måste hela den ekonomiska situationen vägas in vid inkomstprövningen för bostadstillägg. Att korrigera den sjukpenninggrundande inkomsten med hänsyn till andra förhållanden skulle bli administrativt betungande. Bostadstilläggsgruppen avvisade därför ett system som skulle innebära att den sjukpenninggrundande inkomsten direkt lades till grund för prövningen av bostadstillägg.

I stället borde enligt gruppen även i fortsättningen bostadstillägget grundas på en vid beskattningen framräknad inkomst. För att få ett underlag för inkomstprövningen som bättre överensstämde med aktuella förhållanden skulle man dock använda den sjukpenninggrundande inkomsten som mätare på förändringar i inkomstläget. Förändringar av den sjukpenninggrundande inkomsten som överskred vissa gränser skulle direkt slå igenom i bostadstilläggets storlek. Systemet skulle i huvudsak kunna skötas genom automatisk databehandling.

I prop. 1974:150 uttalade departementschefen att han delade bostadstilläggsgruppens uppfattning att förbättringar i nuvarande system borde eftersträvas på andra vägar än genom en ändring av inkomstbegreppet. I propositionen föreslogs att ett system utvecklades så att den sjukpenninggrundande inkomsten skulle kunna användas av de beslutande myndigheterna i kontrollsyfte.

Bostadsstyrelsen fick därefter i uppdrag att utarbeta ett system för att lägga inkomstuppgifter inom sjukförsäkringen till grund för kontrollen av hushållens inkomstförhållanden. I samråd med riksförsäkringsverket utarbetade då bostadsstyrelsen en metod som innebar att inkomstuppgifter inom sjukförsäkringen fortlöpande med hjälp av ADB skulle föras över till kommunernas förmedlingsorgan. Datainspektionen ställde sig emellertid avvisande till att den angivna metoden skulle tillämpas och det föreslagna systemet genomfördes aldrig.

I betänkandet Bostadsförsörjning och bostadsbidrag (SOU 1975:51) diskuterade boende- och bostadsfinansieringsutredningarna olika möjligheter till inkomstprövning. Utredningarna konstaterade att de inte hade funnit något mått som gav en rättvisande och entydig bild av den ekonomiska bärkraften hos olika hushåll.

Behovet av ett tillförlitligt mått att användas vid inkomstprövning var enligt utredningarna gemensamt för många områden. Detta skulle kunna ligga till grund för en rättvis beskattning, för olika former av bidrag och

avgifter m. m. Svårigheterna att åstadkomma ett enhetligt mått var emellertid betydande. Det var dock i hög grad angeläget att frågan om ett enhetligt och tillförlitligt mått att användas vid inkomstprövningen av olika sociala förmåner och bidrag fick en lösning. Frågan var dock enligt utredningarnas mening av den arten att den inte borde prövas isolerat inom ramen för bostadsbidragen utan förutsatte en mer genomgripande behandling och lösning. Utredningarna kom därför till slutsatsen att det gällande inkomstprövningssystemet och inkomstbegreppet för bostadstilläggen inte borde ändras utan t. v. fick accepteras i avvaktan på frågans lösning i ett större sammanhang.

I prop. 1975/76:145 hänvisades till utredningarnas påpekande att frågan om ett enhetligt och tillförlitligt mått för inkomstprövning av sociala förmåner borde lösas i ett större sammanhang. Departementschefen nämnde att många remissinstanser delade utredningarnas uppfattning och pekade på att frågan om ett enhetligt mått för inkomstprövning av olika sociala förmåner låg inom ramen för socialpolitiska samordningsutredningens arbete.

I den under år 1978 framlagda rapporten Inkomstprövning av bostadsbidrag (Ds Bo 1978:2) föreslogs bl. a. att kommunernas förmedlingsorgan från taxeringsmyndigheterna skulle få tillgång till uppgifter om förmögenhet, bruttoinkomst av tjänst och underskott i förvärvskälla för s. k. nolltaxerade personer. Vidare föreslogs på nytt att förmedlingsorganen genom automatisk databehandling skulle få tillgång till försäkringskassornas uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst.

Datainspektionen har därefter godkänt att kontroll av de inkomstuppgifter som lämnas i ansökan om bostadsbidrag får göras genom samkörning med dataregistret över sjukpenninggrundande inkomst. Godkännandet gäller dock under högst två år. Efter denna tidsperiod skall en förnyad prövning ske. Innan dess bör enligt datainspektionen en förutsättningslös översyn av administrationen av bostadsbidragsrutiner göras. En utredning som skall göra en översyn av bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. har numera tillsatts. Utredningen skall behandla både inkomstbegrepp och administration m. fl. frågor.

I början av år 1979 har riksrevisionsverket kommit med en revisonsrapport som innehåller en granskning av hur bostadsstyrelsen utvärderar effekterna av bostadsbidragen. Verket har i rapporten också gjort en utvärdering av sambandet mellan bidrag och ekonomisk bärkraft. I samband därmed kommer verket in på det inkomstbegrepp som gäller för bostadsbidragen. Verket menar att vid inkomstprövningen hänsyn inte tas till utvecklingen av hushållens disponibla inkomster, till förändringar i andra bidragssystem och till utvecklingen av hushållens övriga nödvändiga levnadsomkostnader.

I sin utvärdering kommer verket sålunda fram till att hushållets bruttoinkomst är en mycket dålig mätare av den ekonomiska bärkraften. Vidare är fördelningen av hushållsinkomsten mellan två makar av väsentlig betydelse för hushållets ekonomiska bärkraft, men ingen hänsyn tas till detta vid beräkning av bostadsbidrag. Bl. a. beroende på att bidragsförskott och underhållsbidrag inte inräknas i inkomstunderlaget bidrar bostadsbidragen till att ensamstående med barn erhåller en högre standard än motsvarande hushåll med två makar och samma barnantal och inkomst.

Riksrevisionsverket har också andra invändningar som dock mer har att göra med inkomstgränserna och avtrappningsreglerna än med själva inkomstunderlaget. Frågorna hänger dock så nära samman att det finns skäl att nämna även detta. Sålunda konstaterar verket att reduktion av helt bostadsbidrag för olika hushållstyper inträder vid högst olika ekonomisk bärkraft. Bostadsbidragen upphör också vid kraftigt skilda nivåer på ekonomisk bärkraft för olika hushållstyper. Vidare påpekas att bostadsbidragen endast i begränsad utsträckning bidrar till att utjämna den ekonomiska standarden mellan hushåll med samma inkomster men med olika antal barn. Slutligen påvisas att de samlade marginaleffekterna av dels ökade skatter och barnomsorgsavgifter, dels minskade bostadsbidrag inte sällan är högre i vanliga lägen på hushållsinkomster än marginaleffekterna är för inkomsttagare som har för höga inkomster för att få bostadsbidrag.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att vad som mest har kritiserats när det gäller inkomstprövningen för bostadsbidrag är att det inkomstbegrepp som används, nämligen den taxerade inkomsten, inte är ett mått på bidragstagarens aktuella inkomst. De regler om skyldighet att anmäla inkomständringar som finns har visat sig fungera dåligt i praktiken, och ansträngningar har gjorts för att söka åstadkomma att de kommunala förmedlingsorganen skall få tillgång till uppgifter om aktuella inkomster från försäkringskassorna. Vidare har de besvärande marginaleffekterna påpekats i många sammanhang. Slutligen har, bl. a. i riksrevisionsverkets rapport, påtalats att inkomstprövningsreglerna inte på ett riktigt sätt utgår från hushållens ekonomiska bärkraft och att därför bostadsbidragssystemet i sin nuvarande utformning har dålig precision som fördelningsinstrument.

11.3.2 *Sjukpenningförsäkring*

Inkomstunderlaget inom sjukpenningförsäkringen, SGI, är den inkomst i pengar eller naturaförmåner (kost, bostad och bil) som den försäkrade för ett år framöver kan väntas få av eget arbete antingen som arbetstagare eller som egen företagare. Systemet med SGI tillkom efter förslag av sjukpenningutredningen.

I sjukpenningutredningens betänkande Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m. m. (SOU 1972:60) diskuterades vilket inkomstunderlag som skulle användas. Utredningen nämnde tre tänkbara alternativ som underlag nämligen

1. förvärvsinkomsten under ett föregående kalanderår, dvs. i regel den inkomst som framkommer vid taxeringen,
2. förvärvsinkomsten när sjukfallet inträffar eller
3. den förvärvsinkomst som den försäkrade kan antas få tills vidare.

Att beräkna sjukpenningens storlek enbart på uppgifterna från taxeringen kunde enligt utredningen ge en sjukpenning som många gånger inte utgjorde en riktig kompensation vid sjukfall. För att komma till rätta med detta måste sjukförsäkringsorganen ges möjligheter att göra avsteg från den taxerade inkomsten. Sådana avsteg kunde beräknas medföra ett betydande merarbete om man skulle kunna tillgodose den försäkrades intresse att få sjukpenningen beräknad efter den verkliga arbetsinkomsten vid sjukfallet.

Det andra alternativet – aktuell inkomst – kunde i praktiken bara tillämpas för arbetstagare. För egna företagare måste i regel en annan beräkningsgrund användas. För tillämpningen krävs att uppgifter kan inhämtas från arbetsgivaren om arbetsinkomstens storlek när sjukfallet inträffar. Den tid som då krävs för att fastställa den årsinkomst som skall ligga till grund för sjukpenningens storlek gör att utbetalningen kan försenas avsevärt. Vidare kan det enligt utredningen uppkomma en situation som leder till press på arbetsgivaren från den försäkrades sida att få arbetsinkomsten beräknad så fördelaktigt som möjligt i det intyg om arbetsinkomstens storlek som måste utfärdas.

Mot bakgrund av de invändningar som kunde riktas mot att beräkna SGI enligt något av de två första alternativen ansåg sig utredningen inte kunna förorda en övergång till något av dessa beräkningssätt. Man pekade på att den årsinkomst som den försäkrade kan antas få tills vidare har varit sjukpenninggrundande alltsedan den allmänna sjukförsäkringen trädde i kraft år 1955. Beräkningen som sådan ansågs ge ett godtagbart underlag för sjukpenningen. Det system man då hade att låta samma sjukpenning utges för inkomster inom vissa intervall hade dock gjort att ogynnsamma effekter uppkommit. Man föreslog därför att sjupenningen i stället skulle utgöra viss procentandel av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Utredningens förslag mottogs välvilligt av remissinstanserna. Vad som framför allt diskuterades var hur uppföljningen av inkomstförhållandena skulle ske. Departementschefen anförde i propositionen (prop. 1973:46) att det var väsentligt att finna ett sätt att anknyta sjukpenningen så nära som möjligt till den aktuella inkomsten. Samtidigt var det viktigt att ersättningens storlek var känd både för den försäkrade och för försäkringskassan när ersättningsbehovet uppkom. Sjukpenningen fick inte försenas av att inkomstförhållandena först måste utredas.

11.3.3 *Arbetslöshetsförsäkring*

I den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen är medlemmarna placerade i en viss dagpenningklass. Inkomstbegreppet har därför bara betydelse när det gäller reglerna om överförsäkring. Dagpenningen får nämligen inte överstiga viss del av medlemmens dagsförtjänst. Dagsförtjänsten beräknas som 1/5 av den veckoinkomst eller 1/22 av den månadsinkomst som medlemmen vanligen har haft under en arbetstid som är normal för honom.

ALF-utredningen föreslår att man går ifrån det nuvarande systemet med dagpenningklasser och på samma sätt som enligt de nuvarande reglerna om överförsäkring beräknar dagsförtjänsten till viss andel av den veckoinkomst, månadsinkomst eller årsinkomst som den försäkrade hade innan arbetslösheten inträffade under en arbetstid som var normal för honom.

Utredningen konstaterar att frågan om vilken inkomst som skall läggas till grund för beräkningen av dagsförtjänsten får en ökad betydelse när man går ifrån schablonbeloppen. Det är enligt utredningen viktigt att beräkningen av inkomstbortfallet grundas på en så aktuell inkomstuppgift som möjligt Löneuppgiften på arbetsgivarintyget och taxeringsmaterialet ger ur denna synpunkt ett acceptabelt resultat. Utredningen diskuterar också om man skulle kunna bestämma dagpenningen på grundval av den försäkrades SGI.

Man pekar på att SGI bygger på ett antagande om en framtida inkomst och i de fall då den försäkrade glömt att anmäla inkomständring inte alltid återger de faktiska inkomstförhållandena. Vidare hänvisas till riksförsäkringsverkets rapport om översyn av delpensionsförsäkringen (Ds S 1977:9), där det redovisas att den försäkrades registrerade SGI i övervägande antalet fall inte överensstämmer med de uppgifter om inkomst som lämnas i ansökan om delpension och arbetsgivarintyg.

Mot denna bakgrund ansåg sig utredningen inte kunna förorda att beräkningen av inkomstbortfallet i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skulle baseras på den försäkrades SGI. Uppgifter enligt arbetsgivarintyg för anställd eller taxeringsmaterialet för företagare borde i stället vara underlag för beräkning av dagpenningen.

ALF-utredningens förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

11.4 Allmänna synpunkter

Av den tidigare redogörelsen framgår att problem som har att göra med de olika inkomstbegreppen har diskuterats i många sammanhang. Det största problemet har helt naturligt visat sig vara att hitta ett inkomstbegrepp som är rättvisande samtidigt som det är lätt att administrera. Detta problem är gemensamt för samtliga inkomstbegrepp. När det gäller de inkomstprövade bidragen tillkommer svårigheten att på ett riktigt sätt ta hänsyn till de faktorer utöver förvärvsinkomsten som har betydelse för den ekonomiska bärkraften hos den person eller det hushåll som söker ett sådant bidrag.

De problem som finns beror naturligtvis inte enbart på att utformningen av inkomstbegreppet varierar från en bidragsform till en annan utan över huvud taget på svårigheterna att skapa ett godtagbart mått på en persons eller ett hushålls ekonomiska bärkraft. Just nackdelarna med de många olika inkomstbegreppen har dock särskilt påtalats i många sammanhang.

Det måste för den enskilde framstå som egendomligt t. ex. att man skall utgå från en inkomst vid beräkning av dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen och från en annan vid beräkning av sjukpenning. Detsamma gäller i fråga om de olika inkomstbegrepp som finns för kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer å ena sidan och statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer, folkpensionärer m. fl. å den andra. Även ur myndigheternas synpunkt är det betungande att behöva räkna ut olika inkomstunderlag för olika situationer.

De olikheter som finns har i allmänhet historiska förklaringar. Både för reglerna om inkomstberäkning och andra bidragsregler gäller att varje bidragsform ofta utvecklas inom sina egna ramar.

När man föreslår att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen skall omvandlas till en allmän försäkring förordas t. ex. inte att man skall använda det inkomstbegrepp som gäller för den allmänna sjukförsäkringen utan man vill ha kvar det inkomstbegrepp som f. n. finns inom arbetslöshetsförsäkringen. När det gäller bostadsstöden bör man hålla i minnet att kommunalt bostadstillägg är en folkpensionsförmån. Inom folkpensioneringen har tidigare funnits fler pensionsförmåner än hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg som varit inkomstprövade. En beräknad framtida årsinkomst

har hela tiden varit det inkomstbegrepp som har använts. Såvitt gäller bostadsstödet till barnfamiljer har man alltsedan slutet av 1940-talet, då familjebostadsbidragen infördes, använt ett inkomstbegrepp som anknyter till beskattningen. När den nya lagstiftningen om familjebidrag till värnpliktiga m. fl. trädde i kraft den 1 juli 1978 gjordes gällande att det inte var önskvärt att ersätta den traditionella möjlighet till fri behovsprövning som fanns inom familjebidragssystemet med en helt schabloniserad inkomstprövning.

Om man vill försöka skapa ett nytt enhetligt eller i varje fall enhetligare inkomstunderlag bör man samtidigt så långt det är möjligt beakta och rätta till de nackdelar som är förenade med nuvarande inkomstbegrepp. Här skall några av de problem som finns diskuteras. Dessa frågor gäller framför allt innehållet i inkomstunderlaget och hur detta skall beräknas. I samband därmed kommer man också in på frågan om inkomsten skall avse förfluten, aktuell eller kommande tid. Vidare kan man inte undvika att komma in på frågor om skyddet för den enskildes integritet, eftersom det rör sig om uppgifter som gäller enskildas ekonomiska och i viss mån personliga förhållanden. Sedan dessa frågor har diskuterats redogörs närmare i avsnitt 11.5 för själva förslaget till ett enhetligare inkomstbegrepp.

11.4.1 *Vad skall ingå i inkomstunderlaget?*

De olika inkomstslagen

I de inkomstbegrepp som bildar underlag för olika inkomstrelaterade ersättningar ingår traditionellt enbart förvärvsinkomsten. Det gäller både ersättningar som avser längre tidsperioder, t. ex. tilläggspension, och ersättningar som avser kortare perioder av inkomstbortfall, såsom sjukpenning och dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. I inkomstunderlaget för de inkomstprövade bidragen ingår däremot alla inkomstslag, dvs. utöver förvärvsinkomsten också t. ex. kapitalinkomster.

Den skillnad som således kan noteras mellan inkomstunderlaget för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag är naturlig, eftersom bara förvärvsinkomsten och inte t. ex. kapitalinkomster faller bort i samband med försäkringsfall av olika slag. För att få ett riktigt mått på behovet av ett inkomstprövat bidrag är det däremot rimligt att samtliga inkomster inräknas i inkomstunderlaget.

Förvärvsinkomsten är för de flesta människor den enda eller i varje fall den viktigaste grundvalen för ekonomin. För vissa människor spelar dock andra inkomster liksom förekomsten av förmögenhet eller sociala förmåner så stor roll för behovet av inkomstprövade bidrag att man inte kan bortse från dessa faktorer när det gäller att bestämma inkomstunderlaget. Redan nu kan därför sägas att man även inom en allmän socialförsäkring måste räkna med två huvudformer av inkomstunderlag, nämligen en för inkomstrelaterade ersättningar och en för inkomstprövade bidrag. Däremot bör det vara möjligt, åtminstone vad gäller anställda, att åstadkomma enhetliga regler om vad som skall inräknas i de olika inkomstslagen. Det skulle vara önskvärt om överensstämmelse också kunde uppnås med vad som gäller inom skattelagstiftningen så att t. ex. begreppet inkomst av tjänst enligt kommunalskattelagen helt kom att motsvara anställningsinkomst

inom socialförsäkringslagstiftningen.

I fråga om egna företagares inkomster finns speciella problem. Det kan när det gäller dem vara svårt att skilja mellan förvärvsinkomster och andra inkomster, eftersom t. ex. rörelsekapitalets avkastning kan påverka nettointäkten. När det gäller SGI finns därför f. n. en särskild regel som innebär att inkomst av arbete för egen räkning inte får beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. För att bestämma inkomstprövade bidrag används däremot f. n. antingen den taxerade inkomsten (t. ex. för bostadsbidrag) eller den beräknade nettointäkten av rörelsen (t. ex. för kommunalt bostadstillägg). Frågan om beräkningen av inkomstunderlaget för egna företagare behandlas närmare i avsnitt 11.5.1.

De skillnader som i övrigt finns mellan olika inkomstunderlag kan gälla t. ex. i vad mån tillfälliga inkomster, såsom gratifikationer o. d., skall inräknas i inkomstunderlaget. Skillnaderna är inte särskilt stora och torde ofta bero på att olika praxis har utbildats inom de olika myndigheter som bestämmer inkomstunderlagen. Dessa skillnader skulle därför lätt kunna elimineras om man dels skapade helt enhetliga lagregler och anvisningar, dels lät en myndighet fastställa inkomstunderlag för olika bidrag.

Framför allt beror dock skillnaderna mellan inkomstunderlagen på om utgångspunkten är ett underlag som beräknats för annat ändamål och avser förfluten tid (t. ex. taxerad inkomst), en framtida beräknad inkomst (t. ex. SGI) eller en inkomst som bestäms i det enskilda ärendet när rätt till ersättning ifrågasätts (t. ex. familjebidrag). Denna fråga hänger samman med administration av de olika inkomstbegreppen och behandlas i avsnitt 11.4.2.

En skillnad mellan inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag, som inte har med själva inkomstunderlaget att göra men som ändå har stor betydelse, är att de förra är helt individrelaterade medan i fråga om de senare båda makarnas (eller de samboendes) inkomster räknas samman vid inkomstprövningen. Som framgår av resonemanget i avsnittet om familjetillhörighet torde denna skillnad komma att bestå även i fortsättningen.

Brutto- eller nettoinkomst

Bedömningen av vilka avdrag som skall få göras från bruttoinkomsten vid beräkningen av ett inkomstunderlag varierar mellan olika bidragsformer. Inkomstberäkningen för t. ex. SGI skall sålunda i princip avse inkomsten efter avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande. I praxis brukar dock vid inkomstberäkningen avdrag inte göras för smärre omkostnader, t. ex. kostnader för resor till och från arbetet. Hänsyn tas naturligtvis inte heller till allmänna avdrag.

I de fall då den taxerade inkomsten utgör inkomstunderlag beaktas automatiskt alla de avdrag som har godtagits vid taxeringen, däribland de allmänna avdragen. När det gäller bostadsbidragen och de inkomstprövade tilläggen inom studiehjälpssystemet finns dock en specialregel som innebär att avdrag för underskott i förvärvskälla som överstiger 4 000 kr skall läggas till den taxerade inkomsten.

När den beräknade årsinkomsten för kommunalt bostadstillägg skall fastställas, får kostnader som är nödvändiga för inkomstens förvärvande dras

av. Avdrag för erlagt underhållsbidrag får också göras. Inkomst av egen rörelse uppskattas enligt taxeringsmässiga principer. Uppstår underskott får detta inte dras av från övriga inkomster. Erlagda skuldräntor får också dras av. Skuldränta som hänförs till en fastighet får dras av från en faktisk eller schablonmässigt beräknad avkastning av fastigheten. Uppstår ett underskott får detta inte dras av från övriga inkomster.

Avdrag av skilda slag blir således beaktade på olika sätt beroende på om man använder den taxerade inkomsten som underlag eller om man använder en framtida beräknad inkomst. Nackdelen med den taxerade inkomsten är att den utgör ett inkomstunderlag som inte längre avspeglar de aktuella ekonomiska förhållandena. Däremot kan man säga att man redan gjort en mera exakt bedömning av inkomsten än som normalt sker när man använder en framtida beräknad inkomst. Bl. a. har man gjort en bedömning av vilka avdrag som får beaktas.

Rent principiellt skulle man kunna göra gällande att en motsvarande bedömning av vilka avdrag som får göras bör ske på grundval av en aktuellare inkomst. Det skulle dock bli mycket komplicerat och man skulle riskera att få ytterligare ett taxeringsförfarande. Man måste därför använda vissa schablonberäkningar om man anser att avdrag skall få göras från ett inkomstunderlag som inte bygger på den taxerade inkomsten. Ett särskilt problem är om de avdrag man anser sig kunna acceptera skall göras från inkomstunderlagen för både inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag. Först diskuteras här vilka avdrag som över huvud taget kan bli aktuella och sedan tas upp i vad mån avdragen skall avse båda typerna av inkomstunderlag.

När det gäller anställda kan man använda sig av ett *schablonavdrag för kostnader som har samband med inkomstens förvärvande*. Ett schablonavdrag som är lika för alla anställda bidrar visserligen inte till ökad rättvisa mellan olika anställda men väl mellan anställda och egna företagare. Det senare gäller under förutsättning att inkomstberäkningen för egna företagare sker med utgångspunkt i nettointäkten av rörelsen eller jordbruket.

Skall man beakta även andra avdrag än sådana som har att göra med inkomstens förvärvande blir det mera komplicerat. I ett par situationer kan man dock tänka sig att avdrag får göras. Det gäller dels avdrag för underhållsbidrag, dels underskottsavdrag. Andra avdrag, t. ex. för försäkringspremier eller periodiska understöd, torde inte ha lika stor ekonomisk betydelse. Det skulle vidare bli alltför betungande ur administrativ synpunkt om alla tänkbara avdrag skulle beaktas.

Att utge *underhållsbidrag* är ofta ekonomiskt betungande för den underhållsskyldige och påverkar därför i hög grad hans ekonomiska bärkraft. I samband med taxeringen medges avdrag med högst 3 000 kr per år och barn. Inom de bidragsformer där inkomstunderlaget bygger på den taxerade inkomsten beaktas således underhållsbidrag upp till den nämnda gränsen. Det är därför rimligt att underhållsbidrag beaktas i motsvarande mån om man som inkomstunderlag använder en framtida beräknad inkomst.

I de fall då den taxerade inkomsten bildar inkomstunderlag påverkas underlaget också av de *underskottsavdrag* som finns. Sådana avdrag får dock f. n. inte överstiga 4 000 kr. För att inte försämra möjligheterna för framför allt villaägare med måttliga ränteavdrag att få bostadsbidrag och andra in-

komstprövade bidrag bör en sådan avdragsmöjlighet finnas.

Ytterligare en fråga kan det finnas anledning att ta upp i detta sammanhang. Riksrevisionsverket har i sin revisionsrapport om bostadsbidragen påpekat att *fördelningen av hushållsinkomsten* mellan två makar har väsentlig betydelse för hushållets ekonomiska bärkraft men att ingen hänsyn tas till detta vid beräkning av bostadsbidrag. På grund av progressiviteten i skattesystemet får det hushåll där enbart ena maken har inkomst en sämre ekonomisk bärkraft än det hushåll där båda makarna har inkomst, om bruttoinkomsten är densamma i de båda hushållen. Detta är en följd av att sambeskattningen avskaffades beträffande arbetsinkomster i början av 1970-talet.

Ett sätt att komma ifrån detta problem är att man innan inkomstunderlaget fastställs gör avdrag för den beräknade skatten på bruttoinkomsten, dvs. ett slags preliminärskatteavdrag. För att inte i stället skapa orättvisor för barnfamiljer där båda förvärvsarbetar och har kostnader för barntillsyn borde då också avdrag få göras för barntillsynskostnader. Det är emellertid tveksamt om man inom bidragssystemet på detta sätt bör neutralisera beskattningens effekter.

När det sedan gäller frågan om de nyss nämnda avdragen skall göras från underlagen för både inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag är den naturliga utgångspunkten att avdragen bara bör avse de inkomstprövade bidragen. En sådan lösning överensstämmer bäst med vad som gäller f. n. Att t. ex. göra skatteavdrag innan man bestämmer SGI skulle vara ologiskt mot bakgrund av det system med beskattad sjukpenning som vi numera har.

Det nu förda resonemanget om avdrag visar att det ingalunda är självklart att förvärvsinkomsten i sin helhet kan bestämmas till samma belopp för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag och utgöra en gemensam del av ett enhetligt inkomstbegrepp. Utgångspunkten för beräkningen är dock gemensam och eventuella skillnader består i om vissa avdrag skall få göras eller inte. Önskvärdheten av att skapa ett inkomstbegrepp som så långt möjligt är gemensamt för de flesta bidragsformer eller för de olika grenarna av en allmän socialförsäkring får vägas mot behovet av att ha ett inkomstbegrepp som är väl avpassat för olika situationer men som då också blir mera svåradministrerat.

De socialpolitiska bidragen och inkomstbegreppen

I fråga om de socialpolitiska bidragen och inkomstbegreppen finns flera problem att diskutera. Även här finns som tidigare har nämnts en markant skillnad mellan inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag. Vanligtvis ingår inte sociala förmåner i inkomstunderlagen för de inkomstrelaterade ersättningarna, medan detta däremot är fallet vad gäller inkomstprövade bidrag. Ett undantag från denna huvudregel är dock den pensionsgrundande inkomsten. I denna ingår nämligen sådana sociala förmåner, som helt eller delvis är att anse som ersättning för inkomstbortfall. Några förändringar som gäller den pensionsgrundande inkomsten är inte avsedda. I fortsättningen behandlas därför *bara inkomstprövade bidrag*. I detta avsnitt behandlas endast dels vilka sociala förmåner som f. n. ingår i olika in-

komstbegrepp, dels vilka sådana förmåner som kan tänkas ingå i ett enhetligt inkomstbegrepp. Även frågan om huruvida underhållsbidrag skall ingå tas upp. Längre fram behandlas sedan i vad mån detta inkomstbegrepp kan användas inom en allmän socialförsäkring resp. inom nuvarande bidragsformer för att bestämma t. ex. om rätt till inkomstprövade bidrag föreligger.

Vilka sociala förmåner som ingår i inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag varierar f. n. något från förmån till förmån. För de inkomstbegrepp som bygger på den taxerade inkomsten, t. ex. inkomstunderlaget för bostadsbidragen, blir det automatiskt så att endast de sociala förmåner som är skattepliktiga inräknas i underlaget. Även i övrigt är det ganska vanligt att de sociala förmåner som inte är skattepliktiga inte heller inräknas i inkomstunderlaget. Flera undantag härifrån finns dock. Så skall t. ex. i inkomstunderlaget för hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg inte inräknas det skattepliktiga utbildningsbidraget enligt arbetsmarknadskungörelsen. I stället påverkar hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg storleken av utbildningsbidraget. Som exempel på ett skattefritt bidrag som påverkar inkomstunderlaget kan nämnas bidragsförskott, som skall inräknas i inkomstunderlaget för familjebidrag.

Den författningsmässiga regleringen av vilka sociala förmåner som skall ingå i ett visst inkomstunderlag är inte heller enhetlig. Tekniken är i allmänhet den att de sociala förmåner som inte skall inräknas i inkomstunderlaget räknas upp i författningstexten. Ibland kompletteras uppräkningen i anvisningar från en tillsynsmyndighet. Så är fallet beträffande t. ex. inkomstbegreppet enligt lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer. Det händer också att man i författningstexten i stället räknar upp de förmåner som skall inräknas.

En fråga som i viss mån hänger samman med behandlingen av de sociala förmånerna är om *underhållsbidrag* skall inräknas i inkomstunderlagen för de inkomstprövade bidragen. I de flesta fall läggs underhållsbidrag inte till inkomsten.

Vid beräkning av årsinkomst för kommunalt bostadstillägg får dock avdrag från den beräknade inkomsten göras för erlagt underhållsbidrag till barn eller f. d. make. Underhåll från f. d. make tas vidare upp som inkomst. Underhållsbidrag inräknas däremot inte i inkomstunderlaget för bostadsbidrag till barnfamiljer m. m. Detsamma gäller bidragsförskott.

Riksrevisionsverket har i sin revisionsrapport om bostadsbidragen anfört att dessa genomgående bidrar till att ensamstående med barn erhåller en högre ekonomisk standard än motsvarande hushåll med två makar och samma barnantal och inkomst. En orsak till detta är enligt rapporten att underhållsbidrag och bidragsförskott inte inräknas i inkomstunderlaget.

Frågan om vilka sociala förmåner m. m. som skall ingå i ett inkomstunderlag är tämligen komplicerad. Betydligt större enhetlighet än f. n. bör dock kunna uppnås. Man kan här tänka sig olika alternativ. I de alternativ som nämns nedan avses sociala förmåner till samtliga de personer, således även barnen, som finns med i den hushållsgemenskap som är utgångspunkt för beräkningen av de inkomstprövade bidragen. Först behandlas vilka förmåner inom nuvarande bidragssystem som kan tänkas ingå.

Ett alternativ är att endast de *sociala förmåner som är skattepliktiga* skall tas med. Detta förutsätter dock att likartade bidrag behandlas på samma

sätt i beskattningshänseende. Så är inte alltid fallet. Bl. a. är barnpension skattepliktig men bidragsförskott skattefritt.

Ett annat alternativ är att låta *alla bidrag som inte är ersättning för direkta merutgifter* ingå i inkomstunderlaget. Endast ersättningar till handikappade, resekostnadsersättningar o. d. skulle således lämnas utanför. Detta skulle dock innebära t. ex. att ett inkomstprövat bidrag skulle inräknas i underlaget vid prövningen av rätt till ett annat. En sådan lösning förefaller därför inte lämplig och skulle också bli mycket svår att administrera.

Ett tredje och kanske bättre alternativ är följande. I inkomstunderlaget inräknas *inkomstrelaterade ersättningar av viss varaktighet* (även eventuella garantibelopp), *pensionsförmåner* (dock ej handikappersättning, vårdbidrag och kommunalt bostadstillägg), *bidragsförskott* och *underhållsbidrag*. Däremot inräknas inte merkostnadsersättningar, inkomstprövade bidrag, vissa generella grundbidrag som barnbidrag och studiebidrag eller återbetalningspliktiga studiemedel.

Vårdbidragen utgör en komplikation, eftersom de dels utgör en kompensation för det arbete som omvårdnaden om barnet medför och dels skall täcka merkostnader på grund av handikappet. Den principiellt riktigaste lösningen skulle därför vara att den del av vårdbidraget som är ersättning för arbete räknas in i inkomstunderlaget. Denna del brukar uppskattas till 60 %. En lösning enligt dessa principer blir dock ganska komplicerad. I väntan på att vårdbidraget renodlas till sin funktion bör man därför inte alls räkna in detta i inkomstunderlaget.

Barnbidrag och studiebidrag skall enligt det förordade alternativet inte inräknas i inkomstunderlaget. Det beror på att dessa bidrag utges generellt till alla barn, resp. alla ungdomar som studerar. De återbetalningspliktiga studiemedlen tas inte heller med därför att det här är fråga om ett lån som normalt skall återbetalas.

Enligt det sista alternativet ingår *underhållsbidrag och bidragsförskott* i inkomstunderlaget. Detta är en förändring i jämförelse med vissa av de nuvarande inkomstunderlagen, t. ex. bostadsbidrag. Vi anser det naturligt att låta både bidragsförskott och underhållsbidrag ingå i inkomstunderlaget, eftersom det här är fråga om ersättning för att en av barnets föräldrar – eller båda – inte längre bidrar till hushållets ekonomi genom sin inkomst. Om föräldern fortfarande hade bidragit med sin inkomst skulle ju denna ha medräknats. Genom detta förslag minskas den skillnad i ekonomisk bärkraft mellan en- och tvåförälderfamiljer som riksrevisionsverket har påtalat i sin rapport.

Det bör i detta sammanhang påpekas att ju fler sociala förmåner som skall inräknas i inkomstunderlaget, desto mera komplicerat kan detta bli. Det gäller kanske framför allt om samtliga medlemmar i en ekonomisk hushållsgemenskap skall räknas med. Å andra sidan blir naturligtvis inkomstprövningen rättvisare om man beaktar allt som påverkar den ekonomiska bärkraften. Dessa två faktorer måste därför vägas mot varandra. Generellt kan sägas att sociala förmåner bör medräknas endast om de har en viss varaktighet. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.5.2.

I det föregående har redovisats vilka sociala förmåner i nuvarande bidragssystem som skall ingå i ett enhetligt inkomstbegrepp. Vid en samordning till en allmän socialförsäkring uppkommer frågan vilka förmåner

från en sådan försäkring som skall inräknas i inkomstunderlaget för de inkomstprövade delarna av försäkringen. Eftersom förmånerna enligt en allmän socialförsäkring förutsätts bli betydligt mer renodlade än motsvarande förmåner är i dag bör problemen bli mindre. Om man utgår från alternativ 3 bör de delar av den allmänna socialförsäkringen som skall räknas in i underlaget vara *förmåner från inkomstförsäkringen* av viss varaktighet, *kompletterande barnbidrag* samt därutöver *underhållsbidrag*.

Förmögenheten och inkomstbegreppen

Även när det gäller förmögenhetens inverkan på inkomstunderlaget finns motsvarande skillnader mellan inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag som har redovisats tidigare. I fråga om de inkomstrelaterade ersättningarna beaktar man aldrig förmögenheten, medan denna normalt beaktas i fråga om de inkomstprövade bidragen. Här måste man också skilja på två saker, nämligen om en faktisk eller beräknad avkastning av förmögenheten skall räknas som inkomst och om därutöver viss del av själva förmögenheten skall läggas till inkomsten.

I fråga om de inkomstunderlag som bygger på den taxerade inkomsten blir det automatiskt så att skattepliktig avkastning av förmögenhet räknas som inkomst. När det gäller t. ex. inkomstunderlaget för hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg finns däremot i anvisningar från riksförsäkringsverket utförliga regler om hur avkastningen av olika typer av tillgångar skall påverka inkomstunderlaget.

Utöver en faktisk eller beräknad avkastning läggs i allmänhet en del av förmögenheten över vissa belopp till inkomsten. Något sådant tillägg görs dock inte i fråga om familjebidragen. I övrigt finns skillnader både vad gäller hur stor del av förmögenhet över viss gräns som skall läggas till inkomsten och var denna gräns skall dras. Skillnaden mellan kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer och övriga bostadsbidrag är kanske mest anmärkningsvärd. När det gäller kommunalt bostadstillägg skall 10 % av förmögenhet över 75 000 kr för ensamstående och 120 000 kr för makar läggas till inkomsten. I fråga om övriga bostadsbidrag är tillägget 20 % av ensamståendes eller makars sammanlagda förmögenhet över 75 000 kr. Här finns således skillnader dels i fråga om den procentandel av förmögenheten som skall läggas till inkomsten, dels i fråga om förmögenhetsgränsen för makar. För det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpen gäller samma procentandel och samma förmögenhetsgräns som för bostadsbidragen, men här avser förmögenhetsgränsen båda föräldrarnas och den studerandes sammanlagda förmögenhet.

Liksom hittills skall förmögenheten inte påverka inkomstunderlaget för inkomstrelaterade ersättningar.

För de inkomstprövade bidragens del kan man i fråga om förmögenhetens inverkan på inkomstunderlaget tänka sig att en schablonregel införs vad gäller avkastningen av förmögenheten. I den mån den verkliga avkastningen är känd och är rimlig bör dock denna användas. Enhetliga bestämmelser bör också finnas beträffande hur stor del av förmögenheten över en viss gräns som skall läggas till inkomsten. Detsamma gäller frågan om hur makes förmögenhet skall beaktas. I stället för i kronor fastställda förmögenhetsgränser kan förmögenheten anges i relation till basbeloppet.

11.4.2 *Hur skall inkomstunderlaget fastställas?*

F. n. finns stora skillnader mellan olika bidragsformer när det gäller sättet för beräkning av ett inkomstunderlag. I vissa fall lämnar den enskilde i förväg uppgift om sin inkomst utan att någon aktuell bidragssituation föreligger. Sedan inkomstunderlaget fastställts av den beslutande myndigheten registreras detta på data. Så är fallet i fråga om SGI. När sedan ett sjukfall inträffar använder man SGI för att beräkna sjukpenningen.

I andra fall använder man ett inkomstunderlag som redan finns registrerat på data för ett annat ändamål. Så använder man t. ex. SGI för att beräkna föräldrapenning och dagpenning till värnpliktiga m. fl. Vidare används den taxerade inkomsten som underlag för att besluta om rätt till bostadsbidrag.

Ett tredje sätt är att bestämma inkomstunderlaget först när det blir aktuellt att utge bidrag. Så sker f. n. i fråga om familjebidrag. Också enligt ALF-utredningens förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring skall ersättningsunderlaget fastställas för varje ersättningstillfälle. Den enskildes uppgifter skall då styrkas genom arbetsgivarintyg e. d.

En fråga som är mycket viktig för hur stora de inkomster blir som skall inräknas i inkomstunderlaget men också för beräkningssättet är om inkomsten avser *förfluten, kommande eller aktuell tid*. De skillnader som här finns mellan olika bidragsformer är ofta traditionellt betingade och fyller knappast någon praktisk funktion.

Beträffande de flesta inkomstbegrepp är det självfallet av intresse att man får en så aktuell bild som möjligt av bidragstagarens ekonomiska förhållanden. Som i så många andra sammanhang utgör dock den pensionsgrundande inkomsten inom ATP-systemet ett undantag. Här bygger man inte beräkningen av förmåner på ett aktuellt inkomstunderlag utan på den genomsnittliga inkomsten under ett antal år av den försäkrades aktiva tid. Detta kan utan överdrift sägas vara en av grundstenarna för ATP-systemet. Den pensionsgrundande inkomsten lämnas därför även här utanför resonemanget.

Skillnaden mellan ett inkomstbegrepp som bygger på aktuell inkomst, t. ex. ALF-utredningens förslag i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, och ett som bygger på en framtida beräknad inkomst, t. ex. SGI, är i praktiken inte så stor som det ibland kan förefalla. Den som skall uppge sin beräknade framtida inkomst måste ju i allmänhet utgå från den inkomst han har när uppgiften lämnas. Kommande förändringar är ofta okända eller osäkra. När man skall beräkna ett inkomstunderlag enligt ALF-utredningens modell, kan man å andra sidan inte bara se till den inkomst som den försäkrade hade dagarna innan han blev arbetslös. Det kan t. ex. vara så att inkomsten då var onormalt hög eller onormalt låg. När man beräknar inkomstunderlaget måste man därför även i detta fall se till vilken inkomst den försäkrade har under en något längre tidsperiod.

Av större praktisk betydelse både för den enskilde och myndigheten är om inkomstunderlaget skall registreras i förväg eller bestämmas först när det blir aktuellt med ersättning. Båda dessa tillvägagångssätt har såväl fördelar som nackdelar.

Om man *i förväg registrerar inkomstunderlaget* blir det självfallet enkelt för den beslutande myndigheten att beräkna det bidrag som skall utges när väl en bidragssituation uppstår. Den enskilde vet i förväg hur stor er-

sättning han kan få. Vidare kan han snabbt få sin ersättning, och han behöver normalt lämna uppgift om sin inkomst bara t. ex. en gång per år och inte varje gång som det blir aktuellt med bidrag. Om samma inkomstunderlag kan användas för alla eller de flesta bidragsgrenar blir enkelheten ännu mer påtaglig.

En registrering i förväg är emellertid också förenad med nackdelar. Om man använder ett inkomstunderlag som fastställts för ett annat ändamål, t. ex. den taxerade inkomsten, är visserligen inkomstunderlaget noggrannt beräknat men ofta inte längre aktuellt. Grundar man registreringen på en framtida beräknad inkomst kommer svårigheterna att beräkna denna inkomst in i bilden. Denna svårighet blir framför allt påtaglig för egna företagare, som ofta kan ha problem med att beräkna sin framtida inkomst. Även för arbetstagare med varierande inkomstförhållanden kan det bli svårigheter. Särskilda problem finns för säsong- och deltidsarbetande.

Om man *bestämmer inkomstunderlaget först när det blir aktuellt med ersättning* blir det inga svårigheter att få fram ett aktuellt inkomstunderlag. Å andra sidan är det inte säkert att den inkomst någon hade dagarna innan ersättningsfrågan aktualiserades är den bästa utgångspunkten för inkomstunderlaget, i varje fall inte om det blir fråga om en lång ersättningsperiod. Som tidigare har nämnts måste man därför se till inkomsten under en något längre tidsperiod. För personer som mycket sällan ansöker om ersättning är denna metod att föredra; i motsatt fall leder den till ökat uppgiftslämnande.

Av betydelse för bedömningen av om registrering skall ske i förväg eller inte är därför framför allt dels antalet ärenden inom en viss bidragsgren, dels hur högt kraven på en snabb handläggning bör ställas. En beräkning av ersättningsunderlaget för varje ersättningstillfälle kräver en snabb administration eller längre väntetider för den försäkrade. Ett sätt att avlasta försäkringsadministrationen är att – såsom har nämnts som alternativ i direktiven till den nya sjukpenningutredningen – arbetsgivaren betalar sjuklön e. d. under början av ersättningsperioden.

Antalet ärenden är inom många bidragsgrenar mycket stort. Det är viktigt att ärendena handläggs snabbt. Det torde därför vara svårt att med nuvarande ersättningsregler och nuvarande ärendemängd helt lita till ett system där inkomstunderlaget fastställs först när det blir aktuellt med ersättning. Vi anser därför att någon form av registrering i förväg bör finnas.

11.4.3 *Enkelhet, rättvisa och integritet*

Ett inkomstbegrepp som är gemensamt för alla eller de flesta områden kan göras enkelt och överskådligt. Det blir lätt för den enskilde att överblicka och det blir enkelt att administrera. Detta gäller framför allt om inkomstunderlaget registreras i förväg. Eftersom en del av beslutsunderlaget då redan finns tillgängligt, nämligen uppgifter om de ekonomiska förhållandena, bör bidragsbesluten kunna fattas snabbare än om hela beslutsunderlaget måste tas fram i varje ärende. Enklast blir det om man i ett register har uppgifter för så många olika bidrag som möjligt.

Integritetsfrågor i samband med registrering på data väcker ofta stor uppmärksamhet i den allmänna debatten. Skillnaderna ur integritetssynpunkt i förhållande till nuläget blir dock närmast att uppgifter om inkomster, som

nu ofta finns i olika myndigheters register, kommer att samlas i ett enda dataregister. Där är därför inte fråga om att registrera uppgifter som f. n. inte alls finns på data.

Man brukar ofta göra gällande att ju större informationsmängd som samlas på ett enda ställe och ju fler som har tillgång till uppgifterna, desto större blir riskerna för integritetskränkningar. Det är dock inte självklart att det innebär större risker ur integritetssynpunkt att samla en stor informationsmängd i ett register hos en myndighet än att ha flera mindre register hos olika myndigheter. Systemens utformning och spärrar av olika slag, t. ex. snäva regler för tjänstemännens tillgång till uppgifter ur registret, kan ha minst lika stor betydelse som mängden information. Det kan t. ex. i ett samlat register finnas en klar åtskillnad mellan de uppgifter som enbart behövs för att bestämma inkomstprövade bidrag och andra uppgifter. Den tjänsteman som har till uppgift att besluta om sjukpenning behöver således inte ha möjlighet att från dataregistret ta fram uppgifter om t. ex. förmögenhet som bara är intressanta när beslut skall fattas om inkomstprövade bidrag.

Mycket viktigt är att den som lämnar uppgifterna får kännedom om vad dessa skall användas till. Det måste alltså klart framgå av den blankett som den enskilde fyller i för vilka bidrag som de lämnade uppgifterna skall användas. I den mån kontroll kommer att ske mot andra register måste detta också framgå av blanketten.

Mot den nackdel som det kan innebära att ha flera uppgifter samlade i ett register bör ställas den påtagliga fördelen att den enskilde då befrias från att i varje ärende som blir aktuellt lämna uppgifter om sig själv. Att ständigt behöva lämna ut uppgifter om sina ekonomiska förhållanden kan också vara besvärande ur integritetssynpunkt. En förutsättning för att den enskilde skall slippa göra detta är emellertid att uppgifterna i registret från början är så korrekta som möjligt.

För att åstadkomma detta krävs att den enskilde vid ett och samma tillfälle – lämpligen en gång per år – lämnar ganska många uppgifter. Detta är kanske ett av de största problemen med ett samordnat inkomstbegrepp med den utformning som här har skisserats. En nödvändig förutsättning för ett samlat uppgiftslämnande måste därför vara att uppgiftslämnandet förenklas i största möjliga utsträckning genom att blanketterna görs enkla, bl. a. på det sättet att många uppgifter är förtryckta. Uppgiftslämnaren behöver då i många fall bara markera om den förtryckta uppgiften är riktig eller inte.

Det samlade uppgiftslämnandet innebär dock inte att några nya uppgifter måste lämnas, utan det ersätter uppgifter som nu lämnas vid flera olika tillfällen. Redan nu lämnar ju alla uppgift om sin inkomst i samband med registreringen av SGI. Det bör noteras att den som har så god ekonomi att inkomstprövade bidrag inte kan komma i fråga naturligtvis inte skall behöva lämna uppgift om andra ekonomiska förhållanden än förvärvsinkomsten. Andra uppgifter än sådana som är nödvändiga för att bestämma en viss ersättning skall inte behöva lämnas. I detta fall innebär det samlade uppgiftslämnandet inte att fler uppgifter än f. n. behöver lämnas vid ett och samma tillfälle. Skulle ekonomin försämras under året måste det däremot, liksom i andra fall då förhållandena ändras, finnas möjlighet att i

efterhand lämna erforderliga uppgifter och ansöka om ett inkomstprövat bidrag.

Ett tänkt exempel skall här ges på de uppgifter som en normalfamilj i dag kan behöva lämna under ett år. Familjen består av två förvärvsarbetande makar och tre barn, 5, 10, 16 år gamla. Familjens inkomst ligger på ca 60 000 kr brutto. En av makarna arbetar deltid.

Kring årsskiftet lämnar båda makarna uppgift om sin beräknade årsinkomst till försäkringskassan.

Under våren blir mannen arbetslös. Han är arbetslöshetsförsäkrad och måste då till sin arbetslöshetskassa lämna uppgift om sin aktuella inkomst och styrka detta med ett arbetsgivarintyg.

Vid höstterminens början skall äldsta barnet påbörja gymnasiestudier. Ansökan om studiehjälp, bl. a. inkomstprövat tillägg, ges in till kommunens skolstyrelse. I ansökan lämnas uppgift om bl. a. antalet barn, båda föräldrarnas och den studerandes senaste taxerade inkomst, väsentliga förändringar i inkomsten sedan senaste taxering, underskottsavdrag över 4 000 kr samt föräldrarnas och den studerandes sammanlagda förmögenhet över 75 000 kr.

Yngsta barnet vistas på daghem och för att bestämma daghemsavgiften måste föräldrarna till kommunens socialförvaltning lämna uppgift om årsinkomst, sociala förmåner och förmögenhet.

Under hösten ansöker familjen om bostadsbidrag hos kommunens förmedlingsorgan. I denna ansökan lämnas i stort sett samma uppgifter som i den tidigare nämnda ansökan om inkomstprövat tillägg.

Utöver självdeklarationen måste den här beskrivna familjen lämna uppgifter om sin ekonomi vid fem olika tillfällen. Att så sker är tämligen normalt. Det finns fall då uppgifter måste lämnas i ännu fler situationer.

11.4.4 *Slutsatser m. m.*

Att bidragssystemet har olika inkomstbegrepp med skiftande utformning är enligt vår mening helt oacceptabelt. De olika inkomstbegrepp som f. n. finns har dock alla både fördelar och nackdelar. Det helt idealiska inkomstbegreppet lär inte gå att konstruera. Ett sådant skall ge en rättvis och korrekt bild av den enskildes ekonomiska förhållanden, den enskilde skall inte behöva lämna alltför många uppgifter och hans integritet får inte kränkas. Vidare skall inkomstbegreppet vara lätt att administrera.

De krav man ställer på ett inkomstbegrepp är således delvis oförenliga. Man får t. ex. inte en rättvis bild av den enskildes ekonomiska förhållanden om inte ganska många uppgifter lämnas och täta kontroller görs. Detta kräver en relativt stor administration och även vissa insatser från den enskildes sida. En lämplig avvägning mellan olika för- och nackdelar måste således göras.

För att belysa de skillnader i inkomstunderlag som följer av inkomstbegreppens skiftande utformning har vi i samarbete med riksförsäkringsverket gjort en undersökning, där de försäkrades SGI har jämförts med den taxerade inkomsten. Undersökningen visar att det för många försäkrade finns ganska stora skillnader mellan SGI och taxerad inkomst. Någon fullständig sammanställning av resultatet eller någon utvärdering av orsakerna till skill-

naderna har dock ännu inte gjorts.

Det finns i detta sammanhang anledning att nämna något om den samkörning som under våren 1979 har gjorts mellan SGI och inkomstunderlaget för bostadsbidrag. Samkörningen har gått till så att man i normalfallet har räknat upp den taxerade inkomst som bostadsbidraget har beräknats på till bruttoinkomst och ökat den med 20 000 kr, dvs. den inkomstökning som skall föranleda att en annan bidragsgrundande inkomst än den taxerade inkomsten skall beräknas. Detta belopp har sedan jämförts med SGI. Endast skillnader på över 21 000 kr har normalt gett utslag. Sådana fall då bidragstagaren har passerat övre gränsen för att över huvud taget få bostadsbidrag har också registrerats. Detsamma gäller dem som har fått bidraget baserat på en beräknad inkomst. I ca en sjättedel av de kontrollerade fallen har det visat sig att skillnaden mellan SGI och det inkomstunderlag som bostadsbidraget hade baserats på var så stor att det föranledde en särskild utredning och kontakt med bidragstagaren. De skillnader som har noterats beror dock delvis på inkomstunderlagens olika konstruktion. Man kan således inte utan vidare påstå att för högt bostadsbidrag har utgetts i samtliga fall. Någon utvärdering av orsakerna till de noterade skillnaderna har dock ännu inte gjorts. Bostadsstyrelsen har emellertid i uppdrag att redovisa en utvärdering senast den 1 juni 1980.

Olikheterna mellan SGI och taxerad inkomst har kommit till ett klart uttryck genom de båda undersökningar som har nämnts här. Även om resultaten ännu inte har utvärderats, kan man dock konstatera att de tydligt visar nackdelarna med att använda två så olika inkomstbegrepp inom bidragssystemet.

Vi är medvetna om att det finns nackdelar med ett inkomstbegrepp som i likhet med SGI bygger på en framtida beräknad inkomst. Ett sådant inkomstbegrepp kan aldrig bli helt exakt. Nackdelarna med att använda den taxerade inkomsten i bidragssammanhang anser vi dock vara ännu större, bl. a. med tanke på att man då inte använder ett aktuellt inkomstbegrepp. Att bygga beräkningen av ett bidrag på att aktuella uppgifter om ekonomiska förhållanden skall lämnas i varje enskilt ärende medför också nackdelar. Bl. a. blir det tungrott att administrera. Den största nackdelen är dock att många enskilda måste lämna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden vid flera tillfällen.

Vi förordar därför ett enhetligt inkomstbegrepp, byggt på en framtida beräknad inkomst som registreras i förväg. Utgångspunkten bör dock vara den aktuella inkomsten när uppgiften lämnas.

Skapas ett inkomstunderlag, som bygger på en framtida beräknad inkomst och är gemensamt för flera bidragsformer, blir det mycket viktigt att riktigheten av underlaget följs upp på ett effektivt sätt. Det kan ske genom att inkomstuppgifter oftare än f. n. begärs från de försäkrade eller genom att kontroll görs hos arbetsgivaren i ökad utsträckning.

Resonemanget i de tidigare avsnitten visar att man även i fortsättningen måste skilja mellan inkomstbegreppen för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag. Det gäller även inkomstbegreppet i en allmän socialförsäkring. I underlaget för inkomstrelaterade ersättningar bör, som tidigare har sagts, enbart förvärvsinkomster ingå medan underlaget för inkomstprövade bidrag bör innefatta alla inkomster samt därutöver också vissa socialpolitiska bidrag och del av förmögenhet.

Förvärvsinkomsten, som är den mest betydelsefulla delen av inkomstunderlaget för både inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag, skulle dock bli gemensam för båda kategorierna av bidrag. En intressant fråga är vilken effekt detta får på tillförlitligheten av inkomstbegreppet. För den som lämnar uppgiften bör det då finnas anledning att undvika överdrifter åt någotdera hållet. En anmäld inkomständring slår t. ex. igenom beträffande både inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag. Enligt vår mening skulle därför ett inkomstunderlag som är gemensamt för båda dessa kategorier bli mer tillförlitligt än ett som bara avser den ena kategorin. Den risk för spekulation i t. ex. låg sjukpenning och högt bostadsbidrag som ett gemensamt inkomstbegrepp undantagsvis skulle kunna innebära är enligt vår mening mindre än de spekulationsmöjligheter som f. n. finns och som består i att man anmäler olika inkomster för olika bidragsformer.

Det enhetliga inkomstbegrepp som vi föreslår här är naturligtvis i första hand avsett för det socialpolitiska bidragssystemet, både det nuvarande och en allmän socialförsäkring. Som nämndes i inledningen till detta kapitel använder man inkomstunderlag även inom kommunerna för att bestämma avgifter av olika slag. Inget hindrar att ett enhetligt inkomstunderlag inom bidragssystemet i en framtid kan komma att användas eller i vart fall bli vägledande när avgifter inom kommunerna skall bestämmas. Det är i så fall inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag som bör användas.

11.5 Ett enhetligare inkomstbegrepp

I detta avsnitt skisseras huvuddragen i utformningen av inkomstbegreppet för inkomstrelaterade ersättningar och inkomsprövade bidrag var för sig.

Åtskilliga detaljer, som avser innehållet i inkomstunderlaget eller administrativa rutiner i samband med att underlaget fastställs, tas dock inte upp i den följande framställningen. Det är sådant som brukar lösas i administrativ ordning.

Vid sidan av dessa båda kategorier av inkomstunderlag ligger den pensionsgrundande inkomsten inom ATP-systemet. Att anpassa denna till övriga inkomstunderlag skulle innebära en förändring av grunden för hela ATP-systemet. Även i en allmän socialförsäkring bör därför underlaget för ATP-beräkningen anknyta till den taxerade inkomsten. Den pensionsgrundande inkomsten berörs därför inte av skissen till ett enhetligare inkomstbegrepp.

11.5.1 *Inkomstunderlaget för inkomstrelaterade ersättningar*

Underlaget utgörs av den beräknade förvärvsinkomsten ett år framöver. För en arbetstagare bör utgångspunkten vara den aktuella månadsinkomsten, dvs. den månadsinkomst som den försäkrade har när han lämnar uppgiften. Detta gäller dock bara under förutsättning att det är fråga om en för arbetstagaren normal månadsinkomst. Är så fallet och är inga förändringar kända blir då underlaget den aktuella månadsinkomsten (brutto) multiplicerad med tolv. Skulle däremot denna vara onormalt hög eller onormalt låg bör ett genomsnitt uppges. Tillfälliga inkomster som inte beräknas åter-

komma tas inte med.

Kända förändringar i inkomsten under det kommande året bör anges i den inkomstuppgift som lämnas. Är förändringen av större omfattning, bör inkomstunderlaget fastställas för tiden fram till förändringen och därefter höjas eller sänkas utan att den enskilde behöver lämna någon ny inkomstuppgift.

Vad som sagts ovan gäller den som har en tämligen regelbunden anställningsinkomst året om. Särskilda problem att fastställa inkomstunderlaget finns dock beträffande vissa kategorier. Det gäller t. ex. *personer som är arbetslösa, sjuka eller genomgår utbildning* när uppgiften lämnas eller blir det senare under den tid som inkomstunderlaget normalt skall gälla. Man måste i dessa fall ta ställning till om och hur länge den tidigare förvärvsinkomsten skall vara utgångspunkt för inkomstunderlaget. Mestadels torde det under här aktuella arbetsuppehåll bli fråga om sänkningar av den faktiska inkomsten, men också höjningar kan förekomma, t. ex. när någon som har låg eller ingen inkomst genomgår arbetsmarknadsutbildning och får det förhållandevis höga grundbelopp som utges i samband med sådan utbildning.

Sociala förmåner ingår som tidigare har sagts inte i SGI. Däremot kan t. ex. utbildningsbidrag utges även under sjukdom. Vidare finns f. n. åtskilliga regler om hur snart SGI skall omräknas i samband med inkomständringar. Vissa regler härom finns i AFL, medan andra har utbildats i praxis och sedan tagits in i anvisningar från riksförsäkringsverket. Generellt gäller att ändringar som påverkar inkomstförhållandena under högst sex månader inte skall föranleda omräkning av SGI. För andra inkomstförändringar gäller olika regler beroende på anledningen till förändringen. Genomgår någon arbetsmarknadsutbildning eller är tjänstledig för studier inom det egna yrkesområdet är t. ex. SGI vilande så länge studierna pågår. För andra former av studier finns andra regler.

Vi avser inte att här i detalj gå in på dessa frågor, eftersom det delvis är sådant som måste lösas genom tillämpningsföreskrifter eller i praxis. Vidare ingår frågor av detta slag i sjukpenningkommitténs arbetsuppgifter. Vi vill endast påpeka att det måste finnas möjlighet att få behålla ett inkomstunderlag, som grundas på förvärvsinkomst, under arbetsuppehåll av olika slag. Det är också önskvärt att reglerna görs mera enhetliga än f. n. och att orsakerna till arbetsuppehållet blir mindre utslagsgivande än de är i dag.

Ett annat problem utgör *personer med oregelbundna inkomster*. I första hand utgår man från den inkomstuppgift som den försäkrade lämnar. Är denna osäker eller osannolik kan det finnas anledning att göra en jämförelse med vilken taxerad inkomst som vederbörande har haft under t. ex. de senaste tre åren. Ett genomsnitt av denna inkomst jämte schablontillägg som avser avdrag i samband med taxeringen och normala löneökningar kan då anses som inkomstunderlag. Skulle den försäkrade få ett regelbundet arbete och en fast inkomst som avviker från det tidigare fastställda inkomstunderlaget bör naturligtvis ett nytt underlag fastställas.

Svårigheter uppstår också när det gäller att fastställa inkomstunderlaget för *deltids- och delårsanställda* och att över huvud taget finna rättvisa principer för beräkning av inkomstrelaterade ersättningar för dessa kategorier. Om man slår ut arbetsinkomsten över hela året blir resultatet att personer som arbetar deltid men inte tjänstgör varje dag blir underkompenserade vid från-

varo under arbetsdagar och överkompenserade vid frånvaro under arbetsfri tid.

Problemet för de deltidsarbetande är störst när det gäller ersättning under kortare sjukdomsperioder. Detta är en av de frågor som sjukpenningkommittén särskilt skall ta upp. Vi har därför inte anledning att närmare gå in på problemet. Sett enbart ur samordningssynpunkt är det dock önskvärt att inkomstunderlaget beräknas på samma sätt vare sig det avser deltidsarbetande eller andra och att eventuella särlösningar för deltidsarbetande inriktas på beräkningen av ersättningen. Det gäller framför allt om den del av inkomstunderlaget som avser förvärvsinkomsten skall kunna vara gemensam för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag.

Vid beräkning av *egenföretagares inkomst* möter speciella problem. Inkomsterna varierar ofta år från år, t. ex. beroende på tillfälliga vinster eller förluster. Vidare kan inkomsten innefatta avkastning av rörelsekapitalet och således inte bara påverkas av företagarens egen arbetsinsats. Också konjunkturpolitiskt betingade bidrag och avdrag av olika slag kan påverka inkomsten. Ett inkomstunderlag som utgörs av den beräknade nettointäkten av rörelsen kan därför i vissa fall ge ett resultat som inte direkt avspeglar den aktuella ekonomiska situationen.

För beräkning av SGI gäller f. n. att inkomst av arbete för egen räkning inte får beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Har en egen företagare under en följd av år taxerats för lägre inkomst än den som en anställd i motsvarande ställning får, skall dock vid beräkning av SGI företagarens inkomst i regel beräknas till det belopp som han normalt har taxerats för.

En regel som anknyter till vilken inkomst en anställd i motsvarande ställning har, t. ex. en ersättare för företagaren, kan övervägas för ett inkomstunderlag som gäller för enbart inkomstrelaterade ersättningar. I fråga om inkomstprövade bidrag är dock en sådan regel mindre lämplig, eftersom det här är behovet med hänsyn till inkomstens faktiska storlek och inte inkomstbortfallet vid t. ex. sjukdom som man behöver bestämma. Även om man bara ser till förvärvsinkomsten kan således ett inkomstunderlag som är gemensamt för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag vara svårt att konstruera när det gäller egna företagare.

Skall en framtida beräknad inkomst vara inkomstunderlag också för egna företagare torde det emellertid vara nödvändigt att använda vissa schablonberäkningar, eftersom det i allmänhet är mer eller mindre omöjligt att göra en exakt uppskattning av den framtida inkomsten. Vad man har att välja mellan är då antingen att utgå från nettointäkten av rörelsen och göra en jämförelse med de senaste årens taxeringar eller att jämföra med vad en anställd i motsvarande ställning har för inkomst. För att undvika otillfredsställande resultat i enskilda fall bör det dock finnas möjlighet att göra avsteg från schablonberäkningen. Det gäller oavsett vilken metod man väljer.

När det gäller inkomstunderlaget för egna företagare måste man också uppmärksamma sambandet mellan avgifter och förmåner. F. n. utgår man från taxeringen vid beräkning av egenföretagares sjukförsäkringsavgift och inte från SGI. Avgifter och förmåner kommer således att beräknas på olika underlag inom sjukförsäkringen i den mån man tillåter att SGI avviker från den taxerade inkomsten.

Om sjukförsäkringsavgiften även i fortsättningen kommer att beräknas på grundval av taxeringen synes det därför vara svårt att komma ifrån att man utgår från den beräknade nettointäkten av rörelsen när en egenföretagares inkomstunderlag skall bestämmas. Detta innebär visserligen att man gör visst avsteg från principen att endast inkomst som beror på den egna arbetsinsatsen skall påverka inkomstunderlaget. Å andra sidan upprätthålls sambandet mellan avgift och förmån. Alternativet är att beräkna inkomstunderlaget för inkomstrelaterade ersättningar efter en jämförelse med anställda i liknande situationer och i gengäld beräkna avgiften med ledning av detta inkomstunderlag. Detta innebär emellertid en betydande komplikation av systemet dels genom den särskilda avgiftsberäkningen, dels genom att ett annat underlag måste fastställas för inkomstprövade bidrag.

De uppgifter som den försäkrade lämnar om sin beräknade inkomst under det kommande året bör, om man utgår från nettointäkten, jämföras med de senaste årens taxerade inkomst. Är avvikelsen stor mellan den uppgivna inkomsten och genomsnittet av t. ex. de senaste tre årens taxerade inkomst bör sistnämnda genomsnitt med vissa schablontillägg i stället bilda inkomstunderlag i den mån den försäkrade inte kan tillfredsställande motivera skillnaden.

Schematiskt uppställt skulle ett enhetligt inkomstunderlag för inkomstrelaterade ersättningar inom en allmän socialförsäkring te sig på följande sätt.

Tabell 11.1 Schematisk uppställning över inkomstunderlaget för inkomstrelaterade ersättningar

Inkomstrelaterade förmåner från försäkringen	Innehållet i inkomstunderlaget
Sjukpenning Vårdpenning Arbetsmarknadspenning Värnpliktspenning Vuxenstudiestöd Deltidspension Arbetsskadeersättning	Beräknad bruttoinkomst av anställning och annat förvärvsarbete
Förtidspension Ålderspension	PGI
Omställningsstöd	Den avlidnes PGI/alt. beräknade bruttoinkomst

11.5.2 *Inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag*

I inkomstunderlaget skall förutom förvärvsinkomsten också ingå sådana inkomster som inte är att anse som inkomst av arbete, sociala förmåner samt del av kapital.

Förvärvsinkomsten ingår med samma belopp som i inkomstunderlaget för inkomstrelaterade ersättningar. Det är således i första hand bruttoinkomsten som avses, eventuellt efter vissa avdrag. I ett hushåll räknas makarnas (eller de samboendes) inkomster samman. Vid bedömningen av om inkomstprövade bidrag till barn och ungdomar skall utges bör även barnets eller den unges inkomst medräknas.

Utgångspunkt för beräkning av *kapitalinkomster* bör i princip vara det kapital och den räntesats som gäller när uppgiften lämnas. Den räntesats som skall tillämpas kan vara bestämd i förväg med utgångspunkt i den normala räntesats som gäller och finnas angiven på uppgiftsblanketten. Aktieutdelning är svårare att beräkna och här kan någon form av schablonberäkning bli aktuell.

Avkastning av andra tillgångar än kapital, t. ex. annan fastighet, beräknas till den faktiska nettoavkastningen. Är denna svår att bedöma kan schablonberäkning ske, t. ex. genom att viss procent av taxeringsvärdet på en hyresfastighet läggs till inkomsten. Sådana schablonberäkningar används f. n. som hjälpregler för att bestämma avkastningen av vissa tillgångar i samband med inkomstberäkningen för kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer.

Inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet, dvs. framför allt realisationsvinster, går knappast att uppskatta i förväg. En möjlighet skulle vara att till den beräknade inkomsten av övriga inkomstslag lägga inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet enligt senaste taxering. Inkomsten kommer emellertid då att påverka inkomstunderlaget under fel år, vilket inte är tillfredsställande. Vidare kan man i vissa fall få uppskov med beskattningen av realisationsvinster, vilket innebär att inkomster av detta slag kan komma att påverka rätten till inkomsprövade bidrag flera år efter inkomståret. Svårigheterna att förutse inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet gör att man kan ifrågasätta om det är meningsfullt att över huvud taget låta enstaka inkomster av detta slag ingå i inkomstunderlaget. Det kan tilläggas att större realisationsvinster rimligen bör öka förmögenheten och således därigenom påverka inkomstunderlaget. Vidare bör noteras att återkommande realisationsvinster vid taxeringen kan komma att betraktas som inkomst av rörelse.

Under avsnitt 11.4 har diskuterats lämpligheten av att medge vissa *avdrag från bruttoinkomsten*. Detta skulle innebära ett i vissa avseenden rättvisare underlag. Å andra sidan blir underlaget svårare att fastställa, eftersom fler faktorer skall beaktas. En avvägning måste därför göras. I den mån avdrag över huvud taget skall medges bör följande avdrag i första hand komma i fråga.

- Schablonavdrag för inkomstens förvärvande (gäller endast arbetstagare).
- Avdrag för underhållsbidrag till barn med högst det belopp som medges vid taxeringen.
- Underskottsavdrag med ett begränsat belopp.

Om *förmögenheten* överstiger vissa belopp läggs för de flesta inkomstprövade bidrag f. n. viss del av förmögenheten till inkomsten. Dessa beloppsgränser brukar höjas efter hand i anslutning till utvecklingen av penningvärdet. För att slippa ändringar av detta slag kan man i stället ha ett visst antal basbelopp som gräns. Om man utgår från de beloppsgränser och procenttal som f. n. gäller för bostadsbidragen skulle 1/5 av förmögenhet över sex basbelopp läggas till inkomsten. Det bör här påpekas att förmögenhet under gränsen för skatteplikt kan vara svår att kontrollera. Någon kontroll görs nämligen f. n. inte från skattemyndigheternas sida i dessa fall och uppgifterna i deklarationen kan således inte utan vidare godtas i bidragssammanhang.

På samma sätt som nu är fallet i fråga om kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer – men inte i fråga om bostadsbidrag – bör förmögenhetsgränsen vara högre för två makar än för en ensamstående. I fråga om inkomstprövade bidrag som utges till barn bör även barnets eventuella förmögenhet medräknas.

Fastigheter bör uppskattas till taxeringsvärdet, aktier och obligationer till det börsvärde som gäller när uppgiften lämnas. Fastighet som bebos av den försäkrade och hans familj eller används i rörelse som denne driver skulle möjligen kunna bedömas enligt gynnsammare regler än övrig förmögenhet.

Vissa *sociala förmåner* som i princip skall ingå i inkomstunderlaget är svåra eller omöjliga att uppskatta när inkomstunderlaget utgörs av en framtida beräknad inkomst. När uppgiften lämnas kan man ju inte förutse om man kommer att få t. ex. sjukpenning eller arbetslöshetsersättning under det kommande året. Det är dock här fråga om ersättningar som träder i stället för och någorlunda motsvarar den beräknade förvärvsinkomsten. Den inkomstuppgift som lämnas avser normalt denna inkomst. Endast om sådan ersättning utges under längre perioder kan storleken av det inkomstprövade bidraget nämnvärt påverkas. Om inkomstuppgiften lämnas med utgångspunkt i en beräknad förvärvsinkomst och det senare visar sig att den försäkrade blir sjuk eller arbetslös under en längre period, bör inkomstunderlaget kunna omprövas, t. ex. i samband med ansökan om bostadsbidrag.

Det finns dock situationer då den försäkrade redan vid uppgiftslämnandet vet att han under det följande året inte kommer att ha någon förvärvsinkomst men väl t. ex. utbildningsbidrag under en ettårig utbildningstid. I ett sådant fall bör utbildningsbidraget och inte den tidigare inkomsten utgöra grundstommen i inkomstunderlaget såvitt gäller inkomstprövade bidrag.

Andra sociala förmåner som är kända vid uppgiftslämnandet och som bör ingå i inkomstunderlaget är ålderspension, förtidspension, familjepension och livränta från arbetsskadeförsäkringen. Detsamma gäller underhållsbidrag och bidragsförskott.

Ser man på modellen till en *allmän socialförsäkring* skall i inkomstunderlaget för de inkomstprövade delarna av försäkringen inräknas långvariga ersättningar från inkomstförsäkringen och kompletterande barnbidrag.

I en allmän socialförsäkring skulle således inkomstunderlaget te sig på följande sätt i schematisk uppställning.

Tabell 11.2 Schematisk uppställning över inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag

Inkomstprövade förmåner från försäkringen	Innehållet i inkomstunderlaget
Inkomstprövat barnbidrag Bostadsstöd	Beräknad bruttoinkomst av anställning och annat förvärvsarbete + beräknade kapitalinkomster m. m. ev. minskade med schablonavdrag för inkomstens förvärvande samt utgivet

Inkomstprövade förmåner från försäkringen	Innehållet i inkomstunderlaget
	underhållsbidrag och underskottsavdrag med visst högsta belopp + långvariga förmåner från inkomstförsäkringen, kompletterande barnbidrag och underhållsbidrag + 1/5 av förmögenhet över 6 basbelopp

11.5.3 *Registrering av inkomstuppgifterna*

Det förslag till ett enhetligt inkomstbegrepp som har skisserats här bygger på att den enskilde lämnar uppgift om sin beräknade inkomst och vissa andra ekonomiska förhållanden för ett år framöver. Inkomstunderlaget fastställs av försäkringskassan som också har hand om det dataregister där uppgifterna finns. Alla uppgifter som gäller inkomstunderlaget är samlade i ett register. Alternativt kan man ha två olika register, ett för inkomstrelaterade ersättningar och ett för inkomstprövade bidrag.

Ett enhetligt inkomstbegrepp blir naturligtvis lättast att hantera om en enda myndighet är beslutsfattare i fråga om samtliga bidrag som berörs av inkomstbegreppet. Så är dock f. n. inte fallet beträffande de bidrag som kan bli aktuella. Om det enhetliga inkomstbegreppet skall kunna tillämpas inom nuvarande bidragssystem utan att administrationen förändras måste därför utgångspunkten vara att försäkringskassorna handhar registret medan andra myndigheter som är beslutsfattare i fråga om vissa bidragsformer ges möjlighet att få uppgifter från registret.

Det föreslagna registret bör innehålla inkomstuppgifter beträffande alla som är inskrivna i en försäkringskassa, dvs. alla över 16 år som är bosatta i riket. Registret kommer alltså att innehålla uppgift om även sådana personer som f. n. inte har någon registrerad SGI. Det gäller bl. a. folkpensionärer som inte har andra inkomster än sin folkpension. I en allmän socialförsäkring kommer alla som är omfattade av försäkringen att finnas med, t. ex. även ungdomar under 16 år som har inkomst över visst belopp.

Administrativt skulle det kunna fungera på följande sätt. De försäkrade får varje år en blankett att fylla i. På blanketten finns till att börja med information om vad de uppgifter som den försäkrade lämnar skall användas till. Vissa uppgifter på blanketten bör vara förtryckta. Den enskildes insatser kan då i vissa fall begränsas till en bekräftelse av att de förtryckta uppgifterna är riktiga. De uppgifter som bör finnas förtryckta är tidigare inkomstunderlag, senast taxerad inkomst, senaste förmögenhetstaxering (eventuellt också uppgift i deklarationen om förmögenhet som understiger gränsen för förmögenhetsskatt) samt under året utbetalade sociala förmåner, som är av den karaktären att de påverkar inkomstunderlaget.

Den försäkrade kontrollerar de uppgifter som finns på blanketten och markerar om de är riktiga eller inte. Vidare lämnar han uppgift om sin

aktuella inkomst av förvärvsarbete och vilken inkomst han räknar med att få under ett år framöver. Kända förändringar under det kommande året beaktas. Den beräknade årsinkomsten bör avse både förvärvsinkomster och andra inkomster. Vidare lämnas uppgifter om aktuellt kapitalinnehav och andra förmögenhetstillgångar över ett visst belopp. Personer som har så höga inkomster att det inte kan bli aktuellt med inkomstprövade bidrag behöver dock inte lämna uppgifter om annat än förvärvsinkomster. Uppgift behöver inte heller lämnas om inkomster som med ett visst belopp överstiger taket för förmånen, dvs. enligt nuvarande regler 7,5 basbelopp. Det räcker i detta fall om det på blanketten anges att inkomsten överstiger ett angivet tak.

Eftersom försäkringskassan redan har uppgift om sådana förmåner som kassan själv betalar ut torde den försäkrades insatser i detta fall kunna inskränka sig till att han anger vilken förmån han har utan att något belopp nämns. Sociala förmåner som betalas ut av en annan myndighet än försäkringskassan måste däremot den försäkrade själv lämna fullständiga uppgifter om i den mån förmånerna är av den karaktären att de skall påverka inkomstunderlaget. Detsamma gäller underhållsbidrag.

Den ifyllda blanketten skickas in till försäkringskassan, som kontrollerar de lämnade uppgifterna mot de förtryckta, dvs. framför allt tidigare inkomstunderlag och senaste taxerade inkomst. Är skillnaderna anmärkningsvärda kan viss utredning behöva göras, t. ex. inkomstkontroll hos arbetsgivare. Även i övrigt bör stickprovskontroll kunna göras genom förfrågningar hos arbetsgivaren. Ibland kan jämförelsen behöva göras med de tre senaste årens taxerade inkomst. Om den försäkrades uppgifter ifrågasätts, skall han få tillfälle att yttra sig innan beslut fattas.

Uppgifterna registreras sedan på data på samma sätt som nuvarande SGI. De blir alltså direkt åtkomliga via försäkringskassornas dataterminaler. Uppdelning sker mellan inkomst av anställning, inkomst av annat förvärvsarbete och andra inkomster än förvärvsinkomster. De förmögenhetsuppgifter som har lämnats registreras också. Detsamma gäller sociala förmåner som betalas ut av en annan myndighet än försäkringskassan. I fråga om sociala förmåner som försäkringskassan själv betalar ut torde det datatekniskt kunna ordnas så att uppgift om i vart fall förmåner som utges under längre tidsperioder kan fås på samma databild. I praktiken skulle det innebära t. ex. att det är möjligt att via en dataterminal direkt få fram uppgifter om dels utgående pension, dels inkomster vid sidan av pensionen. Sådana uppgifter behöver dock kunna tas fram endast av den tjänsteman som direkt måste ha dem för att t. ex. kunna avgöra om den försäkrade har rätt till ett inkomstprövat bidrag.

Både i fråga om inkomstunderlag som avser förfluten tid och sådana underlag som avser en framtida beräknad inkomst finns f. n. bestämmelser om att *inkomstunderlaget skall omräknas* om de ekonomiska förhållandena ändras. Sådana bestämmelser är i allmänhet kombinerade med en skyldighet för bidragsmottagaren (eller den tänkbare bidragsmottagaren) att anmäla ändringar i ekonomin.

I fråga om bostadsbidragen gäller t. ex. att en särskild bidragsgrundande inkomst för bidragsåret skall fastställas, om inkomsten har ökat eller minskat utöver ett visst belopp. Man använder sig då inte av den taxerade inkomsten.

Det är dock endast väsentliga förändringar i inkomstförhållandena som skall föranleda en särskild beräkning av den bidragsgrundande inkomsten. Att gå ifrån den taxerade inkomsten vid endast smärre inkomstförändringar har ansetts bli alltför tungrott och tidskrävande att administrera. Liknande bestämmelser finns i fråga om de inkomstprövade tilläggen inom studiehjälpssystemet.

När det gäller sjukpenningförsäkringen finns bestämmelser om att SGI skall omprövas bl. a. när försäkringskassan har fått veta att den försäkrades inkomstförhållanen har undergått förändringar som är av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek. Bestämmelser av i stort sett samma innebörd finns också i fråga om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg. Såvitt gäller sjukpenningförsäkringen skall ändring dock inte göras förrän 30 dagar efter det att försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen.

Om man väljer ett i förväg registrerat inkomstunderlag måste det i en eller annan form finnas möjligheter till omprövning i samband med inkomstförändringar. Alltför många omprövningar av inkomstunderlaget kan dock göra systemet svårt att administrera. Endast förändringar som är så pass stora att de i nämnvärd grad påverkar det eller de bidrag som är aktuella bör därför föranleda omprövning. Det bör dock påpekas att ett enhetligt inkomstunderlag har den fördelen att en inkomständring kan medföra att flera bidrag omräknas samtidigt.

Omprövning bör också – i enlighet med de regler som gäller om ändring av försäkringskassas beslut – kunna ske om de uppgifter som låg till grund för beslutet var uppenbart felaktiga eller ofullständiga och inkomstunderlaget därför blivit oriktigt.

En annan fråga är om omräkning skall ske från dagen för beslutet, om viss karenstid – liksom inom sjukpenningförsäkringen – skall finnas eller om ändringen skall kunna göras också retroaktivt. Det förefaller lämpligt att ändringen normalt gäller från beslutsdagen utan karenstid.

Initiativet till omräkningar av inkomstunderlaget bör kunna tas både av den enskilde och av försäkringskassan. Liksom hittills bör den enskilde vara skyldig att anmäla förändringar i inkomstförhållandena. Den blankett som den enskilde använder när han lämnar sina inkomstuppgifter bör innehålla en påminnelse om denna skyldighet.

Kontroll av lämnade uppgifter bör vidare ske varje år genom att försäkringskassan skickar ut en ny blankett med inkomstförfrågan. Kommer inte något svar från den försäkrade, bör försäkringskassan ha rätt att grunda sitt beslut på tidigare uppgifter eller annan utredning. På samma sätt som f. n. gäller för SGI-kontrollen bör årlig kontroll kunna underlåtas i de fall då den registrerade inkomsten med ett visst belopp överstiger taket för förmånen.

Skapar man ett inkomstunderlag som skall kunna gälla för de flesta bidragsgrenar, kan det vidare bli aktuellt med mera generella omräkningsmöjligheter för vissa bidrag. Det gäller t. ex. familjebidrag. Här kan det bli aktuellt att särskilt kontrollera om den inkomstminskning som föranleds av värnpliktstjänstgöringen har beaktats när inkomstunderlaget fastställdes. Om det när en ersättning skall bestämmas har gått lång tid sedan underlaget fastställdes kan det över huvud taget finnas anledning för försäkringskassan att genom en ny inkomstförfrågan kontrollera detta.

11.6 Något om konsekvenserna för nuvarande bidragssystem

Nedan skall i korthet redovisas några synpunkter på i vad mån det skisserade enhetligare inkomstbegreppet är användbart för olika bidrag inom det nuvarande bidragssystemet. Något om skillnaderna mellan nuvarande resp. föreslagna regler vad gäller olika bidrag tas också upp. Däremot behandlas inte vilka kostnadsmässiga konsekvenser förslaget skulle få och vilka förändringar som skulle inträffa för bidragstagare inom de olika bidragsgrenarna. Som tidigare har antytts måste, sedan väl ett enhetligt inkomstbegrepp har beslutats, en översyn ske av beräkningsreglerna för de särskilda bidragen för att neutralisera icke avsedda verkningar av ändringar i inkomstbegreppet. Omläggningen avses alltså inte i sig leda till kostnadsmässiga konsekvenser för de olika bidragen eller till förändringar vad gäller beloppen för bidragstagare inom de olika stödformerna.

För att ett enhetligare inkomstbegrepp skall fungera tillfredsställande är det som tidigare har nämnts önskvärt att samtliga bidrag som berörs av underlaget också administreras av samma myndighet, dvs. försäkringskassan. Under alla omständigheter måste försäkringskassan bli ansvarig för det dataregister som kommer att innehålla det enhetliga inkomstunderlaget.

11.6.1 *Inkomstrelaterade ersättningar*

Det skisserade inkomstbegreppet bör självfallet kunna användas som underlag för att beräkna *sjukpenning*. Man beaktar då bara den del som avser förvärvsinkomster. Några större förändringar i förhållande till den nuvarande sjukpenninggrundande inkomsten är inte avsedda. Önskvärt vore dock om inkomstunderlaget bättre än f. n. kunde avspegla de faktiska ekonomiska förhållandena.

Den sjukpenninggrundande inkomsten är inte bara underlag för sjukpenning enligt AFL utan också för *föräldrapenning*, dagpenning till *värnpliktiga m. fl.* och – enligt huvudregeln – också för sjukpenning och livränta enligt lagen om *arbetsskadeförsäkring*. I dessa fall bör det nya inkomstunderlaget kunna användas i samma utsträckning som SGI f. n. används. De specialregler som nu finns och som bl. a. gäller personer som råkar ut för en arbetsskada i unga år kan däremot behöva finnas kvar.

Det föreslagna enhetliga inkomstunderlaget avser som tidigare har nämnts inte *ATP*. Liksom hittills bör därför en särskild pensionsgrundande inkomst beräknas i samband med taxeringen. Det torde dock vara möjligt att i fråga om vissa detaljer anpassa den pensionsgrundande inkomsten till det nya inkomstunderlaget.

Arbetslöshetsförsäkringen skall liksom sjukpenningförsäkringen ersätta inkomstbortfall under förhållandevis korta perioder. Det är därför naturligt att samma inkomstunderlag används i båda fallen. F. n. utges normalt dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen med vissa schablonbelopp, och inkomstunderlag behöver bara bestämmas när det blir aktuellt att tillämpa bestämmelserna om överförsäkring. Enligt ALF-utredningens förslag skall inkomstunderlaget utgöras av den årsinkomst, som den försäkrade normalt hade innan han blev arbetslös under en för honom normal arbetstid. Dagpenning skall utges med antingen bara ett visst grundbelopp eller – vilket

torde bli det vanliga – grundbeloppet jämte viss procent av inkomstunderlaget. Några större skillnader mellan vad som faktiskt skall ingå i inkomstunderlaget för sjukpenning resp. för dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen finns knappast. Det är därför rimligt och angeläget att även sättet att beräkna inkomstunderlaget görs enhetligt inom dessa båda närliggande ersättningsformer.

Dagpenning under arbetsmarknadsutbildning utges f. n. med vissa schablonbelopp per dag. För den som uppfyller villkoren för ersättning från allmän arbetslöshetskassa utges dagpenning med samma belopp som skulle ha utgetts i ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För övriga utges dagpenning med vissa garantibelopp. Även här bör det skisserade enhetliga inkomstunderlaget kunna användas. Övergången mellan olika ersättningsformer, t. ex. sjukpenning och utbildningsbidrag, underlättas betydligt om ersättningen grundas på samma inkomstunderlag.

Särskilt vuxenstudiestöd beräknas på samma sätt som dagpenning under arbetsmarknadsutbildning. Det innehåller dock en bidragsdel och en återbetalningspliktig del. Samma inkomstunderlag som för dagpenning bör kunna användas. Inkomstbidrag från *dagstudiestödet* utges f. n. med 125 kr per dygn. Även sistnämnda bidrag bör kunna grundas på ett enhetligt inkomstunderlag. *Timstudiestöd* bör däremot även i fortsättningen utges med visst belopp per timme.

Det skisserade inkomstbegreppet bör också kunna vara underlag för *delpension till arbetstagare*. Det underlag på vilket delpension skall beräknas utgörs för arbetstagares del i princip av skillnaden mellan den inkomst som han hade före övergången till deltidsarbete under normal arbetstid och den inkomst som han kan antas få i deltidsarbetet. Skillnaden får dock inte beräknas högre än skillnaden i SGI enligt AFL före och efter övergången till deltidsarbetet. Om SGI visar sig vara för låg får dock kassan använda en högre inkomst som underlag. Vidare finns vissa spärregler mot spekulation. De undantag från huvudregeln som finns kan liksom spärreglerna behöva ses över om inkomstbegreppet ändras.

När det gäller *delpension för egenföretagare* skall pensionsunderlaget grundas på den pensionspoäng som har tillgodoräknats för de närmaste tre åren före den arbetstidsminskning som ger rätt till delpension. Som motivering härför anges i prop. 1978/79:69 att det ofta är svårt att avgöra hur mycket av en uppburen ersättning som skall anses utgöra inkomst av förvärvsarbete och att det därför är nödvändigt att anknyta till ett redan befintligt inkomstbegrepp. Om man lyckas skapa ett någorlunda tillförlitligt inkomstunderlag, uppdelat på inkomst av förvärvsarbete och andra inkomster, kan det övervägas att använda detta inkomstunderlag även för egenföretagare som söker delpension.

11.6.2 *Inkomstprövade bidrag*

De enda inkomstprövade bidrag som f. n. handläggs av försäkringskassorna är *kommunalt bostadstillägg och hustrutillägg*. Folkpension räknas inte som inkomst vid beräkning av årsinkomst i detta fall. Detsamma gäller flera andra sociala förmåner. Inkomstgränsen är mycket låg (för den som är gift 1 500 kr och för annan 2 000 kr). Denna låga inkomstgräns sammanhänger

med att folkpensionen inte inräknas i inkomstunderlaget. Blir så fallet måste naturligtvis inkomstgränserna höjas. Under sådana omständigheter finns det knappast något skäl att inte använda det skisserade enhetliga inkomstunderlaget för hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg. Det skulle väsentligt underlätta administrationen av dessa förmåner om man kunde använda ett i förväg uträknat inkomstunderlag. Man måste naturligtvis då beakta de inkomständringar som uppstår i samband med pensioneringen. I dessa och följande ärendegrupper beaktar man både förvärvsinkomster och andra inkomster samt därutöver sociala förmåner och förmögenhet.

När det gäller *övriga bostadsbidrag* använder man f. n. den taxerade inkomsten året före bidragsåret som inkomstunderlag. Detta har kritiserats i åtskilliga sammanhang, bl. a. därför att man bygger inkomstberäkningen på en inkomst som ligger två år tillbaka i tiden. Genom att använda det här skisserade inkomstunderlaget skulle man kunna bygga beräkningen på en betydligt aktuellare inkomst. För att nå samma resultat som f. n. torde inkomstgränserna behöva höjas något, eftersom användningen av den taxerade inkomsten innebär att vissa avdrag från bruttoinkomsten automatiskt beaktas. F. n. skickas förtryckta ansökningsblanketter ut till barnfamiljer som enligt senaste taxerade inkomst kan ha rätt till bostadsbidrag. På motsvarande sätt skulle en ansökningsblankett kunna skickas ut samtidigt med den årliga inkomstförfrågan, i vart fall till personer som enligt senaste inkomstuppgift var berättigade till bostadsbidrag.

När det gäller de inkomstprövade tilläggen enligt *studiehjälpssystemet* används f. n. samma inkomstbegrepp som för bostadsbidragen. Den studerandes egna inkomster skall dock också inräknas. Även i detta fall bör det skisserade inkomstunderlaget kunna användas. Vissa justeringar av inkomstgränserna kan behöva göras av samma anledning som när det gäller bostadsbidragen.

Inom *studiemedelssystemet* använder man sig av inkomstprövning både när ansökan om studiemedel prövas och när återbetalning sker. Inkomstunderlag vid ansökan om studiemedel är den studerandes och viss del av hans makes beräknade inkomst under kalenderhalvåret. Avgiftsunderlag i samband med återbetalningen är den återbetalningsskyldiges taxerade inkomst jämte viss del av makes taxerade inkomst. När det gäller att bevilja studiemedel bör det här skisserade inkomstunderlaget kunna användas utan att det blir fråga om några större förändringar i förhållande till nuläget. Vad gäller återbetalningen skulle förändringarna bli större. Det torde dock inte vara uteslutet att även här använda det nya inkomstunderlaget.

Inkomstunderlag enligt *familjebidragslagen* är den inkomst som är skattepliktig enligt kommunalskattelagen utom inkomst som härrör från militärtjänstgöringen. Vidare skall bidragsförskott läggas till. F. n. finns det möjlighet till s. k. fri behovsprövning för familjebidrag. I samband med att den nya familjebidragslagstiftningen tillkom år 1978 ansågs att schabloniserade inkomstberäkningar inte var lämpliga på detta område. Det kan därför anses sannolikt att det först på längre sikt blir möjligt att här använda samma inkomstbegrepp som för de förmåner som handläggs av försäkringskassorna.

12 Avtrappningsregler och skatteeffekter

12.1 Inledning

I föregående kapitel har behandlats innehållet i och administrationen av själva inkomstunderlaget för både inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag. För inkomstprövningen av sistnämnda bidrag är det inte bara utformningen av själva inkomstbegreppet som är av betydelse utan också valet av inkomstgränser och avtrappningsregler. Ett system med *avtrappningsregler,* dvs. regler om hur bidraget minskas vid stigande inkomst, finns f. n. för både de olika bostadsstöden, hustrutillägget, familjebidragen och det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpen. Avtrappningsreglerna innebär att bidraget minskas med viss del av inkomsten över de inkomstgränser som gäller för bidraget.

Av stor betydelse för det ekonomiska värdet av ett inkomstprövat bidrag är också hur stor marginalskatten är i de inkomstskikt där avtrappningen av bidraget börjar. Ofta uppstår dubbla marginaleffekter genom att skatten ökar samtidigt som de inkomstprövade bidragen faller bort. Ibland kommer man också upp i ett inkomstskikt med högre skatteprogressivitet samtidigt som bidragen avtrappas. Den samlade marginaleffekten av skatter och bidragsminskning kan bli betydande även i ganska låga inkomstskikt. Det bör tilläggas att det finns en tredje form av marginaleffekter, nämligen den som uppstår genom höjningen av vissa avgifter, t. ex. avgift för barntillsyn.

Ser man på familjernas och den enskildes ekonomiska situation råder över huvud taget ett intimt samband mellan skattesystemet och bidragssystemet. I avsnitt 4.4.2 har vi fört ett resonemang om bidragen i förhållande till skattesystemet. Vi konstaterade bl. a. att de skillnader i syfte, rättslig reglering och administration som finns mellan skattesystemet och bidragssystemet talar emot att sammansmälta de båda systemen. En sammansmältning av bidrag och skatter framstod som en mindre framkomlig väg att komma till rätta med samordningsfrågorna inom socialförsäkringen och bidragssystemet. Systemens samlade effekter borde däremot ägnas större uppmärksamhet. Det ansågs angeläget att samordningen inom bidragssystemet bedrivs med hänsynstagande till utvecklingen inom beskattningen, så att möjligheterna ökas till anpassning mellan bidrag och skatter och oönskade effekter förebyggs. Vår slutsats blev den att vår uppgift – att samordna det sociala bidragssystemet – bäst löses genom att skattesystemet och bidragssystemet även i fortsättningen hålls isär.

Det nu sagda gällde frågan om inriktningen i stort av samordningsarbetet.

En annan sak är att man vid diskussioner om enskilda detaljer i bidragssystemet eller skattesystemet måste göra klart för sig den sammanlagda effekten inom båda systemen av en viss åtgärd. Konstruktionen av avtrappningsregler inom bidragssystemet är en sådan fråga som inte kan lösas utan att beskattningen berörs. I samband med att vi i detta kapitel skall behandla avtrappningsreglerna skall vi också beröra skattesystemet. De aspekter som tas upp särskilt är skatteplikten och skatteförmånerna i form av olika avdrag. Bestämmelserna om skatteplikt och skatteförmåner har nämligen – tillsammans med den progressiva skatteskalan – avgörande betydelse för uppkomsten av marginaleffekter.

12.2 Vissa skatteregler

12.2.1 *Skatteförmåner*

Sedan mycket länge har skattesystemet använts för att tillgodose sociala stödbehov. Vid beskattningen tas bl. a. genom olika avdrag hänsyn till den skattskyldiges familjesituation och försörjningsbörda. Avdragen har här samma syfte som kontanta bidrag. En annan form av stöd är de särbestämmelser som gäller för pensionärerna. I olika sammanhang har framförts den uppfattningen att sociala stödbehov främst bör tillgodoses genom sociala bidrag, inte genom avdrag. Denna uppfattning låg bakom införandet av generella barnbidrag i stället för barnavdrag vid inkomstbeskattningen. En väsentlig anledning till omläggningen var också att de mindre inkomsttagarna inte helt kunde utnyttja sin avdragsrätt.

Skattesystemet rymmer vissa stöd som skulle kunna kallas familjestöd. Dessa är förvärvsavdraget, skattereduktionen och avdraget för underhåll av icke hemmavarande barn. *Förvärvsavdrag* medges i princip skattskyldiga – ensamstående eller gifta – som har hemmavarande barn under 16 år. I fråga om makar tillförs avdraget den av dem som haft den lägsta A-inkomsten. Avdraget uppgår i princip till 25 % av inkomsten, dock högst 2 000 kr. 1972 års skatteutredning ansåg i sitt slutbetänkande (SOU 1977:91) att förvärvsavdraget alltjämt borde finnas kvar med hänsyn till dess ställning av omkostnadsavdrag för barntillsyn för förvärvsarbetande föräldrar. Utredningens principiella inställning var annars att samhällets stöd till barnfamiljer bör lämnas på det sociala området och inte genom åtgärder vid beskattningen.

Skattereduktion, dvs. särskilt avdrag från den uträknade skatten, medges dels gift vars make saknar statlig taxerad inkomst, dels ensamstående med hemmavarande barn under 18 år. För den senare kategorien uppgår reduktionen alltid till 1 800 kr. För en gift skattskyldig är reduktionen maximalt 1 800 kr men minskas med 40 % av makens taxerade inkomst och upphör helt när denna uppgår till 4 500 kr. 1972 års skatteutredning fann att skattereduktionen för en skattskyldig med hemmamake av principiella skäl borde avskaffas. Då detta bl. a. skulle leda till försämrade ekonomiska förmåner för många skattskyldiga med hemmamake och barn och då möjligheterna att kompensera dessa barnfamiljer ansågs små, fann utredningen dock att det inte var rimligt att föreslå ändrade regler. Inte heller när det

gällde skattereduktionen för ensamstående med barn ansåg skatteutredningen det möjligt att föreslå ändrade regler.

Avdrag för *underhåll av icke hemmavarande barn* medges om barnet är under 18 år eller under 21 år om det genomgår grundutbildning. Avdrag medges med högst 3 000 kr för varje barn.

Skattesystemet rymmer ett särskilt stöd för den som till följd av långvarig sjukdom eller olyckshändelse, hög ålder, underhåll till närstående eller annan därmed jämförlig omständighet fått sin *skatteförmåga nedsatt*. Avdraget är maximerat till 10 000 kr. Den personkrets som företrädesvis kommer i fråga för avdraget är handikappade och personer med kroniska sjukdomar. Vid avdragsberäkningen beaktas de utgifter den skattskyldige åsamkats på grund av sjukdomen eller handikappet, dock endast i den mån de inte ersatts av försäkringskassa eller på annat sätt.

Avdrag för nedsatt skatteförmåga kan medges också då den skattskyldiges inkomst efter avdrag för skatt understiger vad han anses ha behövt till underhåll för sig själv, make och oförsörjda barn *(existensminimum)*. Förutsättningen för att extra avdrag i dessa fall skall kunna medges är dels att inkomsten är låg, dels att detta orsakats av nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvållad arbetslöshet, stor försörjningsbörda eller annan därmed jämförlig omständighet. Om den skattskyldiges inkomst understiger existensminimibeloppet medges extra avdrag med så stort belopp att han inte behöver betala någon skatt. Om inkomsten är högre än existensminimum men inte så stor att den efter skatt uppgår till existensminimum, avpassas det extra avdraget så, att inkomsten efter skatt uppgår till existensminimum.

För *folkpensionärerna* finns särskilda bestämmelser om extra avdrag vid inkomstbeskattningen. De pensionsförmåner som ger mottagaren rätt till extra avdrag är folkpension i form av ålderspension, förtidspension, änkepension och hustrutillägg. Avdragets storlek beror på storleken av den taxerade inkomsten och förmögenheten. Bestämmelserna innebär att den som endast har folkpension och en sidoinkomst på högst 3 600 kr inkl. pensionstillskott inte påförs beskattningsbar inkomst. Tillsammans med reglerna om skattereduktion medför detta att pensionen och en sidoinkomst på ca 4 900 kr går fri från skatt. När inkomsterna är högre avtrappas det maximala avdraget med 40 % av överskjutande belopp. Avdraget skall också jämkas om den skattskyldige eller hans make har förmögenhet över 75 000 kr. Särskilda regler gäller för värdering av egnahem, fritidshus och jordbruksfastigheter som används för bostadsändamål.

Bestämmelserna om extra avdrag för folkpensionärer innebär att dessa betalar en lägre total skatt än skattskydiga som har motsvarande inkomst på grund av förvärvsarbete. Detta illustreras av följande tabeller:

Tabell 12.1 Total inkomstskatt för ensamstående folkpensionär jämfört med total inkomstskatt för ensamstående skattskyldig i aktiv ålder år 1978

Kommunal utdebitering = 28:50 kr.
Vid beräkning av extra avdrag för folkpensionär har förutsatts att priserna ökar med 8 % per år från september 1977.

Taxerad inkomst, kr	Total inkomstskatt, kr		Skillnad i skatt mellan folkpensionär och skattskyldig i aktiv ålder, kr
	Folkpensionär	Skattskyldig i aktiv ålder	
10 000	0	1 277	– 1 277
15 000	0	2 802	– 2 802
20 000	1 765	4 337	– 2 572
25 000	3 900	5 962	– 2 062
30 000	6 157	7 607	– 1 450
35 000	8 556	9 457	– 901
40 000	11 369	11 547	– 178
45 000	13 797	13 797	± 0
50 000	16 302	16 302	± 0

Tabell 12.2 Total inkomstskatt för makar som båda är folkpensionärer jämfört med total inkomstskatt för makar i aktiv ålder år 1978. Makarna förutsätts ha lika stora inkomster

Kommunal utdebitering = 28:50 kr.
Vid beräkning av extra avdrag för folkpensionär har förutsatts att priserna ökar med 8 % per år från september 1977.

Makarnas sammanlagda taxerade inkomst, kr	Total inkomstskatt, kr		Skillnad i skatt mellan folkpensionärer och skattskyldiga i aktiv ålder, kr
	Folkpensionärer	Makar i aktiv ålder	
10 000	0	0	± 0
15 000	0	1 030	– 1 030
20 000	0	2 554	– 2 554
25 000	0	4 080	– 4 080
30 000	1 030	5 604	– 4 574
35 000	3 164	7 130	– 3 966
40 000	5 300	8 674	– 3 374
50 000	9 650	11 924	– 2 274
60 000	14 200	15 214	– 1 014
70 000	18 914	18 914	± 0
80 000	23 094	23 094	± 0
100 000	32 604	32 604	± 0

Källa: Översyn av skattesystemet SOU 1977:91.

Redan här vill vi framhålla att de gynnsamma reglerna om extra avdrag för folkpensionärer å andra sidan, tillsammans med skatteskalan, får till konsekvens kraftiga marginaleffekter vid inkomstökningar i de inkomstskikt där avtrappningen inträder.

12.2.2 *Skatteplikt*

Av 31 och 32 §§ kommunalskattelagen med anvisningar framgår vilka socialförsäkringsförmåner som utgör skattepliktig inkomst av tjänst. I 19 § kommunalskattelagen finns bestämmelser om inkomster som inte är skattepliktiga.

Sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring, lagen om yrkesskadeförsäkring, lagen om arbetsskadeförsäkring och lagen om statligt personskadeskydd utgör skattepliktig inkomst av tjänst om den grundas på en sjukpenninggrundande inkomst av minst 4 500 kr/år. Ersättning enligt lagen om ersättning till smittbärare är också skattepliktig inkomst, liksom föräldrapenning. Detsamma gäller dagpenning vid utbildning och tjänstgöring inom totalförsvaret liksom dagpenning och stimulansbidrag till deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Även timstudiestöd, inkomstbidrag och vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen, utbildningsbidrag för doktorander och timersättning vid grundläggande utbildning för vuxna räknas som skattepliktig inkomst av tjänst.

Folkpension och ATP är skattepliktig inkomst av tjänst. Detta gäller ålderspension, förtidspension, sjukbidrag, änkepension, barnpension, pensionstillskott och hustrutillägg. Även vårdbidrag är skattepliktig inkomst av tjänst. Handikappersättning och kommunalt bostadstillägg är däremot inte skattepliktig inkomst.

Periodiska utbetalningar av livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring är skattepliktig inkomst av tjänst. Livränta enligt lagen om yrkesskadeförsäkring (YFL) uppdelas i en skattefri och en skattepliktig del. Den skattefria delen får dock aldrig överstiga ett halvt basbelopp. YFL avser skadefall som inträffat under tiden 1 januari 1955 – 30 juni 1977. Livränta till den som skadats före den 1 januari 1955 beskattas till reducerat belopp. Som skattepliktig intäkt räknas endast viss del av livräntans belopp efter en fallande skala beroende på livräntetagarens ålder under beskattningsåret. För exempelvis den som är mellan 64 och 69 år upptas endast 40 % av livräntans belopp som skattepliktig intäkt.

Ett antal inkomster av olika slag är enligt bestämmelserna i 19 § kommunalskattelagen *ej skattepliktiga*. Detta gäller t. ex. socialhjälp, begravningshjälp enligt lagen om arbetsskadeförsäkring, allmänt barnbidrag, hemsjukvårdsbidrag från kommuner och landsting, alla olika slags bostadsbidrag, studiestöd enligt 2, 3 och 4 kap. studiestödslagen, återbetalningspliktiga studiemedel enligt 7 kap. studiestödslagen, resekostnadsersättning och särskilt bidrag till deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Inte heller bidragsförskott är skattepliktig inkomst. Detsamma gäller andra former av familjebidrag än näringsbidrag.

Bestämmelserna om att vissa ersättningar och stöd är skattepliktiga medan andra är skattefria utgör ett problem ur samordningssynpunkt. Grunden för att viss ersättning behandlas på visst sätt ur skattesynpunkt är inte alltid helt klar. Ett genomgående drag är att stöd som utgör kostnadsersättning är skattefritt medan stöd som ersätter förvärvsinkomst är skattepliktigt. Detta är dock inte konsekvent genomfört. Härtill kommer att vissa bidrag med tiden mist sin karaktär av kostnadsersättning och kommit att rent allmänt utgöra ett stöd för familjens försörjning, t. ex. bostadsbidrag och barnbidrag.

Vårdbidrag enligt lagen om allmän försäkring har dubbla syften, nämligen att dels ersätta vårdaren för utebliven förvärvsinkomst, dels täcka de merkostnader som följer av barnets handikapp. Trots det starka inslaget av kostnadsersättning är vårdbidraget i sin helhet skattepliktigt. Härtill kommer att skattedomstolarna inte ansett sig kunna medge avdrag under inkomst av tjänst för de kostnader som den skattskyldige ansett vara att hänföra till vårdbidraget. Avdrag för kostnader i samband med vården kan endast medges i form av extra avdrag för nedsatt skatteförmåga.

Riksdagen har under senare år (se t. ex. SkU 1978/79:35) vid upprepade tillfällen framhållit att krav på förbättringar för dem som drabbas av kostnader för sjukdom och handikapp bättre tillgodoses genom åtgärder på det sociala området än genom åtgärder på beskattningsområdet. När det gäller vårdbidraget framhöll familjestödsutredningen i sitt betänkande (SOU 1978:39) Föräldraförsäkring att beskattningssituationen för föräldrar till handikappade barn skulle förbättras väsentligt om vårdbidraget omkonstruerades och delvis utgick som en skattefri ersättning för omkostnader. Regeringen har nyligen beslutat tillsätta en utredning om vård av anhöriga som bl. a. skall ta upp frågan om vårdbidragets framtida konstruktion.

Det förhållandet att barnpension är skattepliktig inkomst medan bidragsförskott inte är skattepliktig inkomst har kritiserats från flera håll. Förälder, som inte har vårdnaden om sitt barn, betalar vanligen underhållsbidrag till barnet. Om bidrag inte betalas träder samhället in och betalar bidragsförskott. Varken underhållsbidraget eller bidragsförskottet utgör skattepliktig inkomst. I det fall föräldern avlider träder samhället in i den avlidne förälderns ställe beträffande underhåll av barnet genom barnpension. Denna utgör då skattepliktig inkomst för barnet.

Oavsett om samhället träder in genom bidragsförskott eller barnpension bör enligt 1972 års skatteutredning samma beskattningsregler gälla. Skatteutredningen avstod emellertid från att lägga något konkret förslag i frågan med hänsyn till att regeringen har tillkallat en utredning för att se över samhällets stöd till ensamstående föräldrar. Enligt utredningens direktiv skall utredningen göra en genomgång av de olika stödformerna för ensamstående föräldrar.

Frågan om att göra bostadsbidragen skattepliktiga har diskuterats vid ett flertal tillfällen. De överväganden som gjorts härvidlag skall redovisas närmare i avsnitt 12.3.1.

Bestämmelserna om skattepliktig – icke skattepliktig inkomst försvårar arbetet med att samordna och skapa enhetligare regler inom socialförsäkringsområdet. Som exempel på detta kan här nämnas yrkesskadeförsäkringskommitténs försök att skapa enhetliga regler när det gäller en förmån från yrkesskadeförsäkringen som sammanträffar med en förmån från den allmänna försäkringen. I betänkandet (SOU 1976:50) Statligt personskadeskydd påvisade utredningen att en önskvärd enhetlighet förutsatte ingrepp i skattesystemet.

12.3 Avtrappningsregler

12.3.1 *Bostadsbidrag*

Bostadsbidragen reduceras f. n. med 15 % av inkomsten över 29 000 kr för hushåll utan barn och 38 000 kr för barnfamiljer samt med 24 % av inkomsten över 59 000 kr.

För bostadsbidragens del har frågan om avtrappningsregler och marginaleffekter diskuterats i åtskilliga sammanhang. Frågan om beskattade bostadsbidrag har också tagits upp vid flera tillfällen. Bl. a. har familjepolitiska kommittén i sina båda betänkanden behandlat denna fråga (SOU 1967:52 och 1972:34).

I 1967 års betänkande diskuterades att man skulle införa beskattade allmänna barnbidrag och familjetillägg. Genom att höja barnbidragen och komplettera dem med familjetillägg skulle man enligt kommittén kunna åstadkomma en omfördelning av samhällets ekonomiska stöd till förmån för familjer i låga inkomstlägen. Genom att både barnbidrag och familjetillägg föreslogs bli beskattade skulle progressiviteten i inkomstbeskattningen ensam ge en tillräcklig gradering av bidragen. Man skulle således undgå de nackdelar som en traditionell inkomstprövning medför i form av eftersläpning vid inkomstprövningen och marginaleffekter till följd av att bidragen reduceras vid stigande inkomster. En beskattning av dessa bidrag skulle dock leda till betydande problem med omfördelning av skattemedel från kommunerna till staten. En hel del svårigheter av teknisk och administrativ natur skulle också uppkomma, bl. a. frågan om var och av vem preliminärskatteavdraget skulle göras. Kommittén ansåg vidare att frågan om beskattning av olika sociala förmåner borde prövas i ett större sammanhang.

På grund av de svårigheter som kunde uppstå förordade kommittén inte en reguljär beskattning av barnbidragen och av de föreslagna familjetilläggen utan i stället ett alternativ som i princip skulle ge samma utjämningseffekt, nämligen inkomstgraderade barnbidrag och familjetillägg. Som tidigare har nämnts genomfördes dock inte kommitténs förslag i denna del utan man behöll ett i huvudsak bostadsanknutet, inkomstprövat stöd till barnfamiljerna och införde det nuvarande bostadsbidragssystemet.

I 1972 års betänkande prövade familjepolitiska kommittén på nytt frågan om beskattning av bostadstilläggen. Kommittén ansåg sig inte heller denna gång kunna förorda en övergång till beskattade bidrag. Man ansåg emellertid fortfarande en beskattning av barnbidragen och bostadstilläggen som en principiellt riktig åtgärd. Härigenom skulle man erhålla en samlad marginaleffekt av minskade bostadstillägg och ökad skatt. Det förutsatte dock ingrepp i själva skattesystemet.

Skatteutredningen föreslog i sitt delbetänkande Förslag till skatteomläggning m. m. (SOU 1974:20) att en enhetlig reduktionsfaktor för avtrappningen av bostadstilläggen skulle införas. Om procentsatsen och reduktionsgränsen avvägdes på ett lämpligt sätt kunde man enligt skatteutredningen åstadkomma en lindring av marginaleffekterna. Det skulle även bli enklare att anpassa inkomstprövningen efter den allmänna löneutvecklingen, eftersom endast en reduceringsgräns behövde justeras, nämligen den gräns där bidraget börjar avtrappas. Skatteutredningen föreslog därför en enhetlig re-

duktionsfaktor på 15 %. Förslaget innebar en förstärkning av bostadsstödet framför allt för flerbarnsfamiljer i mellaninkomstlägen. En bieffekt blev dock enligt utredningen att bostadstillägg kunde utges i påtagligt högre inkomstskikt än tidigare. Bidrag skulle således i vissa fall kunna utges till familjer med en taxerad årsinkomst upp till 95 200 kr.

Departementschefen förordade i prop. 1974:150 att reduktionsfaktorn för avtrappning skulle ändras i enlighet med utredningens förslag med det undantaget att avtrappning skulle ske i två etapper och att reduktionsfaktorn skulle sättas till 24 % för taxerade inkomster över 54 000 kr per år. Härigenom kunde man undvika att bostadstillägg utgick i inkomstlägena 80 000–95 000 kr. Förslaget i propositionen innebar att reduktion av bostadstilläggen skulle ske vid två olika inkomstgränser i stället för som tidigare vid tre. Propositionen antogs av riksdagen och nu gällande ordning infördes fr. o. m. den 1 januari 1975.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna tog i sitt slutbetänkande (SOU 1975:51) på nytt upp frågan om inkomstprövning och beskattning av bostadsbidrag. Utredningarna ansåg i och för sig frågan om beskattade bostadsbidrag naturlig, eftersom bostadsbidragen kunde betraktas som inkomster för dem som får sådana. Genom ett system med beskattning skulle vidare alla de problem som hör samman med andra slag av konventionella inkomstprövningssystem undanröjas, t. ex. problemen med att åstadkomma ett aktuellt och rättvisande inkomstbegrepp. Vidare skulle de dubbla marginaleffekterna falla bort.

Utredningarna åberopade emellertid också flera skäl mot beskattade bostadsbidrag. Även hushåll med mycket höga inkomster skulle kunna få relativt stora bidrag till bostadskostnaden. Det viktigaste skälet mot beskattning av bostadsbidragen var dock enligt utredningarna svårigheten att förena ett sådant system med de bostadspolitiska målen. Det var enligt utredningarna tveksamt om man över huvud taget kunde konstruera ett rimligt system för beskattade bostadsbidrag, där hänsyn togs till antal barn, ekonomisk bärkraft och bostadspris. Det var vidare omotiverat att göra enbart bostadsbidragen beskattningsbara. En beskattning av bostadsbidrag och barnbidrag borde därför övervägas samtidigt. Ett annat problem som måste lösas vid beskattning av bostadsbidragen var hur utgifter och skatteintäkter skulle fördelas mellan stat och kommun. Beskattade bostadsbidrag skulle vidare föra med sig tekniskt administrativa problem. Arbetsgivaren skulle få merarbete genom att vid preliminärskatteavdraget hänsyn skulle tas även till den anställdes bostadsbidrag. Å andra sidan skulle ett system med beskattade bidrag sannolikt innebära lättnader i andra administrativa hänseenden.

Utredningarna konstaterade slutligen att frågan om beskattade bidrag två gånger hade prövats av familjepolitiska kommittén men avvisats. Dessutom hade skatteutredningen i uppgift att från mera övergripande synpunkter ta upp frågan om en beskattning av bostadsbidragen. Utredningarna fann därför inte skäl föreslå beskattning av bostadsbidragen.

Skatteutredningen anslöt sig i sitt slutbetänkande (SOU 1977:91) till de tidigare utredningarnas bedömning och föreslog således inte någon övergång till beskattning av bostadsbidragen. Utredningen ansåg det vara en olägenhet att avtrappningen kunde ge upphov till så kraftiga marginaleffekter som

nu var fallet. Man konstaterade emellertid att mera väsentliga sänkningar inte kunde företas utan att stödet utsträcktes till familjer i betydligt högre inkomstskikt än stödet nu utgår. En sådan utveckling var enligt utredningens mening inte önskvärd. Utredningen ansåg därför att nuvarande avtrappningsprocent borde bibehållas och föreslog inte någon ändring i detta avseende.

12.3.2 *Hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg*

Även när det gäller hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg har marginaleffekterna påtalats. Avtrappning skedde här före år 1975 med hälften av den sidoinkomst, som översteg det s. k. avdragsfria beloppet. Skatteutredningen föreslog i det delbetänkande som kom år 1974 att avtrappningen i stället skulle ske med 1/3 av nämnda sidoinkomst. Detta förslag genomfördes i samband med ändringar i bl. a. inkomstskatten (prop. 1974:132). Det avdragsfria beloppet utgör f. n. 2 000 kr för ensamstående och 3 000 kr för makar.

Skatteutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att avtrappningen av folkpensionärernas extra avdrag i samband med inkomstbeskattningen och det kommunala bostadstillägget tillsammans med skatteskalans progressiva utformning i många fall ledde till kraftiga marginaleffekter vid inkomstökningar i de inkomstskikt där avtrappningen inträdde. Ytterligare marginaleffekter kunde i vissa fall uppstå för folkpensionärer på grund av reglerna om differentierade avgifter för social hemhjälp och vård i ålderdomshem. Marginaleffekterna var enligt utredningen en följd av att man velat ge stödet enbart till pensionärer med låga inkomster. Dessa effekter kunde inte undvikas utan att stödet till denna grupp minskade eller kom även de pensionärer till godo som hade icke obetydliga inkomster utöver folkpensionen. Utredningen ansåg detta vara en större olägenhet än de föreliggande marginaleffekterna.

12.3.3 *Studiehjälp*

Vid beräkning av det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpssystemet gäller i stort sett samma inkomstgränser och avtrappningsregler som för bostadsbidragen. Antalet övriga barn inom familjen påverkar dock det inkomstprövade tillägget genom att detta multipliceras med antalet barn innan reduktionen påbörjas. Eftersom detta tillägg f. n. är så lågt som 125 kr i månaden under högst nio månader per år har marginaleffekterna inte uppmärksammats lika mycket som när det gäller bostadsbidragen. Skatteutredningen föreslog dock i sitt tidigare nämnda delbetänkande från år 1974 att den ändring av reglerna för avtrappning av bostadstillägg som man föreslog också borde medföra att reglerna för avtrappning av inkomstprövat tillägg ändrades i motsvarande mån.

Studiestödsutredningen föreslog i sitt betänkande Studiestöd – alternativa utvecklingslinjer (SOU 1977:31) en kraftig förstärkning av det selektiva stödet i studiehjälpssystemet. Utredningen konstaterade att en sådan höjning skulle medföra en ökning av marginaleffekterna för många barnfamiljer, om man behåller nuvarande avtrappningsregler. En kraftig höjning av det

framtida selektiva stödet i studiehjälpssystemet var enligt utredningen så viktig att samhället fick acceptera antingen att marginaleffekterna blev höga i normala inkomstlägen eller att även höginkomsttagare fick del av stödet. Enligt utredningens mening var den sistnämnda effekten att föredra. Utredningen diskuterade därför dels en samordning av avtrappningsreglerna för bostadsbidrag och inkomstprövat studiestöd, dels en beskattning av studiestödet. Den nämnda samordningen av avtrappningsreglerna gick ut på att de olika förmånerna skulle reduceras i tur och ordning. Reduktionen av det inkomstprövade tillägget skulle påbörjas först när hela bostadsbidraget reducerats till 0 kr.

I fråga om beskattad studiehjälp konstaterade studiestödsutredningen att även barnfamiljer med mycket höga inkomster skulle komma att få stora bidrag för barnens studier. Det beskattade studiebidraget skulle aldrig komma att helt upphöra. Utredningen tog inte ställning för eller emot något av de alternativ som lades fram men erinrade om att skatteutredningen enligt sina direktiv hade att från mera övergripande synpunkter uppmärksamma frågan om beskattning i stället för inkomstprövning av statliga bidragssystem. Det kan nämnas att skatteutredningen i sitt slutbetänkande inte berörde frågan om beskattning av de inkomstprövade tilläggen inom studiehjälpssystemet.

12.3.4 *Familjebidrag*

Även när det gäller inkomstprövning i samband med familjebidrag finns vissa avtrappningsregler. En mindre arbetsinkomst påverkar inte alls familjebidraget, medan en viss del av överskjutande belopp reducerar detta. Fribeloppet för maka är 1 000 kr. Hälften av den inkomst som överstiger 1 000 kr i månaden skall dras av. Är inkomsten mer än 4 000 kr i månaden görs avdrag med hälften av den del som överstiger 1/4 av inkomsten. För den tjänstepliktige själv och för barn till honom finns särskilda reduktionsregler.

Även när det gäller familjebidragen har frågan om beskattning diskuterats men inte med den intensitet som har skett i fråga om bostadsbidragen. Den s. k. förmånsutredningen tog i sitt betänkande Värnpliktsförmåner (SOU 1972:68) upp frågan men ville inte föreslå beskattade bidrag. Bl. a. ansåg man att man först borde avvakta hur systemet med beskattad sjukpenning skulle utfalla. Förslag härom hade då nyligen framlagts.

12.4 Överväganden

12.4.1 *Konstruktionen av avtrappningsreglerna*

Reglerna om reduktion av inkomstprövade bidrag är f. n. konstruerade på olika sätt. I samtliga fall utges oreducerat bidrag upp till en viss inkomstgräns. Däröver reduceras bidraget med viss andel av den inkomst som överstiger den nämnda inkomstgränsen. Reduktionen sker emellertid olika snabbt. I fråga om statliga och statskommunala bostadsbidrag sker avtrappningen i två etapper. Över en viss inkomstgräns sker den i snabbare takt genom

att den s. k. reduktionsfaktorn är högre. Statliga och statskommunala bostadsbidrag läggs samman före reduceringen, som sker med början i den statliga delen. Inkomstprövat tillägg inom studiehjälpssystemet, som utgår till ogifta studerande med syskon, reduceras enligt samma regler som bostadsbidragen. För gifta studerande eller för ogifta studerande utan syskon sker dock avtrappningen i endast en etapp. Det inkomstprövade tillägget reduceras i vissa fall i samma inkomstskikt som det statskommunala bostadsbidraget.

För kommunala bostadstillägg till folkpensionärer och hustrutillägg sker avtrappningen i endast en etapp och med en reduktionsfaktor som är högre än för statliga och statskommunala bostadsbidrag. För den som har rätt till både bostadstillägg och hustrutillägg sker minskningen först på bostadstillägget. Reglerna för familjebidragen är ganska speciella. De bygger på månadsinkomsten och har olika fribelopp för maka, barn och den tjänstepliktige själv. Även när det gäller studiemedlen skiljer sig reglerna från övriga inkomstprövade bidrag. Minskning sker i detta fall med viss andel av såväl inkomst som förmögenhet. Minskning sker också med viss del av makes inkomst och förmögenhet. I fråga om övriga inkomstprövade bidrag låter man däremot förmögenhet och makes ekonomiska förhållanden påverka bidraget på så sätt att dessa faktorer räknas in i själva inkomstunderlaget enligt vissa regler.

För att variera avtrappningseffekterna kan man teoretiskt tänka sig en mångfald olika konstruktioner. Detta gäller framför allt om man har flera inkomstprövade bidrag. I första hand är det tre komponenter i beräkningsmetoderna som kan varieras:

- Man kan reducera samtliga inkomstprövade bidrag samtidigt eller ett i sänder.
- Man kan använda inkomstgränserna för att påverka avtrappningen och t. ex. ha olika inkomstgränser för olika familjetyper. Vidare kan man ha samma inkomstgränser för skilda bidrag eller välja olika inkomstgränser.
- Man kan minska bidragen olika snabbt med hjälp av reduktionsfaktorn. Det kan ske genom att man generellt har en hög resp. en låg reduktionsfaktor, genom att man reducerar bidragen i fler eller färre etapper med olika reduktionsfaktorer eller genom att man för de olika bidragen väljer olika reduktionsfaktorer.

Med utgångspunkt i de tre ovan nämnda komponenterna kan man välja en mängd olika lösningar. Vi vill här som exempel nämna fyra huvudalternativ som närmast gäller möjligheterna att variera avtrappningskonstruktionerna när man har mer än ett inkomstprövat bidrag.

1. Alla inkomstprövade bidrag avtrappas var för sig samtidigt; både reduktionsfaktorn och inkomstgränserna är gemensamma för de olika bidragen.
2. Olika bidrag reduceras i tur och ordning; reduktionsfaktorn och inkomstgränserna är gemensamma för de olika bidragen men reduktionen av ett bidrag påbörjas först när ett annat har reducerats till noll. Bidragen reduceras således ett i sänder.

3. Olika inkomstgränser bestäms för olika bidrag; reduktionsfaktorn för olika inkomstintervall är dock gemensam för samtliga bidrag.
4. Olika reduktionsfaktorer väljs för olika bidrag, men inkomstgränserna är desamma.

De här nämnda alternativen liksom de andra alternativ som kan tänkas får naturligtvis olika effekter för bidragstagarna. Vidare kan de vara mer eller mindre acceptabla ur ren samordningssynpunkt och mer eller mindre lättadministrerade.

Om man jämför de olika alternativen kan man konstatera att alternativ 1 innebär kraftiga marginaleffekter för den som har flera bidrag, eftersom alla bidrag då kommer att reduceras samtidigt. Alternativ 2 innebär däremot mindre marginaleffekter än alternativ 1 för den som har flera bidrag. Det bidrag som avtrappas sist kan emellertid komma att utges också i höga inkomstlägen. Båda alternativen kan anses vara tämligen acceptabla ur samordningssynpunkt och lätta att administrera. Alternativ 2 förutsätter dock för att kunna fungera något så när smidigt att bidragen administreras av samma myndighet.

Alternativen 3 och 4 blir mera svåröverskådliga och tekniskt komplicerade. Ser man på alternativ 3 skulle t. ex. en mängd olika inkomstgränser behöva höjas, om man vill neutralisera bidragsminskningen till följd av att lönerna stiger. Med en stor variationsrikedom när det gäller inkomstgränser och reduktionsfaktorer torde man dock kunna åstadkomma acceptabla marginaleffekter. På grund av den komplicerade tekniska konstruktionen finns det dock risk för att marginaleffekterna blir svåra att överblicka.

Inom de här nämnda alternativen finns naturligtvis flera variationsmöjligheter beroende på vilka syften man vill uppnå. Man kan t. ex. inom samtliga alternativ välja olika inkomstgränser för olika familjetyper och särskilt gynna flerbarnsfamiljer. Vidare kan man med reduktionsfaktorns hjälp få den avtrappningstakt man önskar.

Mycket förenklat kan man sålunda sammanfatta effekterna av olika tekniska konstruktioner på följande sätt. En enkel och enhetlig konstruktion kan ha nackdelar genom att marginaleffekterna blir stora när flera bidrag minskar samtidigt. En snabb avtrappning ger stora marginaleffekter. Sker avtrappningen i långsammare takt blir däremot marginaleffekterna mindre. Det senare innebär å andra sidan att bidrag kan utges också i högre inkomstlägen. Generösa bidrag till utsatta grupper kan skapa problem i form av besvärande marginaleffekter när den ekonomiska situationen förbättras. En långsam avtrappning kan bli kostnadskrävande för samhället och medföra att bidrag utges till personer som inte behöver bidrag från det allmänna. Genom att välja olika inkomstgränser och avtrappningsfaktorer kan man visserligen gynna vissa grupper men i stället skapa en krånglig administration, som i sin tur kan innebära nackdelar för bidragstagarna, inkl. de grupper man velat gynna.

Inkomstprövade bidrag utges såväl inom nuvarande bidragssystem som enligt vår principmodell till särskilt utsatta grupper i samhället. Det gäller i båda fallen barnfamiljer, studerande och personer med höga bostadskostnader. Det är således inte enbart låga inkomster som är avgörande. Storleken av bidragsbeloppen blir därför beroende av vilka grupper man vill stödja

mest och vilka kostnader som man i första hand vill ersätta. Både fördelningspolitiska, utbildningspolitiska och bostadspolitiska synpunkter kan således bli av betydelse. Vidare blir naturligtvis de samhällsekonomiska resurserna av avgörande betydelse. Till detta kommer att utformningen av skattesystemet i hög grad avgör vilka samlade marginaleffekter som uppstår för bidragstagare i olika inkomstlägen.

Valet av avtrappningsregler och inkomstgränser är således mer en fråga om politiska bedömningar av olika slag än om tekniska bidragskonstruktioner. Vi anser att det inte är en uppgift för oss som samordningsutredning att träffa ett sådant val.

12.4.2 *Skatteplikt*

I samband med tidigare diskussioner om avtrappningsregler och marginaleffekter har ibland ifrågasatts om inte de inkomstprövade bidragen borde göras skattepliktiga. Man kunde då slopa de traditionella inkomstprövningsreglerna. Progressiviteten i inkomstbeskattningen skulle verka reducerande på bidragen i högre inkomstlägen. Diskussionerna har främst gällt bostadsbidragen. Frågan om beskattade bostadsbidrag har två gånger prövats av familjepolitiska kommittén och därefter av 1972 års skatteutredning och av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Samtliga utredningar ansåg att övervägande skäl talade mot beskattning av bostadsbidragen. Det viktigaste skälet mot beskattning var enligt utredningarna svårigheterna att förena ett sådant system med de bostadspolitiska målen.

Enligt vår mening är tiden mogen för en sammanhållen analys av skatte- och bidragseffekter. I avsnitt 12.4.4 redovisar vi behovet av en analys och föreslår att en sådan kommer till stånd. Vi vill därför inte nu föregripa en sådan analys genom att ta bestämd ställning till de tidigare utredningarnas bedömningar. I avvaktan på att analysen färdigställts föreslår vi därför att bostadsstödet inte skall anses som skattepliktig inkomst.

Det handikappstöd, som vi föreslagit i kap. 8, skall ses som en ersättning för den handikappades merkostnader på grund av sjukdomen eller skadan. Stödet skall inte vara inkomstprövat. Det är uppbyggt efter mönstret i nuvarande handikapperrättning men skall vara fristående från folkpensioneringen.

Det är en erkänd princip inom vårt skattesystem att ett stöd som utgör en kostnadsersättning skall vara skattefritt. Vi anser att denna princip är rimlig. På grund härav föreslår vi att handikappstödet inte skall vara skattepliktig inkomst.

Barnstödet, som behandlas i kap. 6, kan sägas utgöra ett stöd till familjens försörjning snarare än en kostnadsersättning. Barnstödet föreslås ersätta bl. a. barnpension som f. n. är skattepliktig och bidragsförskott som f. n. inte är skattepliktig inkomst. Inom barnstödet ryms också det nuvarande allmänna barnbidraget som är skattefritt. Det allmänna barnbidraget utgör kostnadsmässigt den tyngsta delen i barnstödet. Barnbidraget har ett klart fördelningspolitiskt syfte och används som ett instrument för att utjämna bördorna för barnfamiljerna. Dessutom har det ibland använts som ett instrument i den ekonomiska stabiliseringspolitiken. En beskattning skulle försvåra dessa syften. Härtill kommer att vi anser att barnet skall utgöra rättssubjekt,

dvs. ha rätten till barnstödet. Ett skattepliktigt barnstöd skulle innebära att många barn blev deklarationsskyldiga och skattskyldiga och att mycket onödigt krångel skapades. Vi föreslår därför att barnstödet skall vara undantaget från beskattning. Detta innebär bl. a. att den del som motsvarar nuvarande barnpension blir skattefri. Detta bör man ta hänsyn till när pensionens nivå skall diskuteras.

Ersättning från inkomstförsäkringens olika bidragsgrenar skall utgöra skattepliktig inkomst. Detta är en självklar följd av att inkomstförsäkringens huvudsyfte är att ersätta utebliven förvärvsinkomst. De nuvarande bidrag som inkomstförsäkringen motsvarar är i regel skattepliktiga. Undantag är hemmamakesjukpenningen och andra ersättningar från sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och smittbärarskyddet om de grundas på en sjukpenninggrundande inkomst som understiger 4 500 kr/år. Huruvida inkomstförsäkringens lägsta garantibidrag på motsvarande sätt skall undantas från skatteplikt bör bedömas i samband med att olika garantinivåer diskuteras och fastställs.

12.4.3 *Marginaleffekter*

Som framgår av den tidigare redogörelsen har avtrappningsreglerna för olika inkomstprövade bidrag diskuterats i åtskilliga sammanhang. Liksom när det gäller inkomstbegreppen varierar utformningen mellan de olika bidragen. Det är dock i detta fall inte olikheterna i utformningen av själva avtrappningsreglerna som är det största problemet utan de dubbla marginaleffekter som uppstår genom att bidragen minskar samtidigt som inkomstskatten ökar. Samordningssvårigheterna finns således mera i förhållandet skatt/bidrag än mellan olika bidrag.

Avgörande för den s. k. marginaleffekten, dvs. hur mycket bidragen sjunker vid stigande inkomster[1], är reduktionsfaktorerna. Nuvarande faktorer vid exempelvis beräkningen av bostadsbidrag om 15 % resp. 24 % innebär i praktiken en motsvarande marginaleffekt. Den skall då adderas till motsvarande effekter inom skattesystemet som visas i tab. 12.3.

Tabell 12.3 Statlig skatt och genomsnittlig kommunal utdebitering år 1979. Procent

Beskattningsbar inkomst, kr	Statlig skatt %	Kommunal skatt %
0– 16 200	2	
16 200– 27 000	4	
27 000– 32 400	8	
32 400– 37 800	13	
37 800– 43 200	16	
43 200– 48 600	20	
48 600– 54 000	25	
54 000– 59 400	29	29
59 400– 64 800	33	
64 800– 70 200	35	
70 200– 75 600	40	
75 600– 86 400	45	
86 400–108 000	49	
108 000–162 000	53	
162 000–	58	

[1] Med inkomstökning avses här t. ex. högre lön på grund av befordran eller ökad arbetsinsats. Lönehöjningar på grund av de årliga löneavtalen brukar beaktas genom att inkomstgränserna justeras för de olika bidragen.

En schablonberäkning för ett inte ovanligt inkomstläge, t. ex. 80 000, ger således statlig skatt 45 %, kommunal skatt 29 %, reduktion av bostadsbidrag 24 %, tillsammans en marginaleffekt om ca 98 %. Till detta skall också adderas effekter av sociala avgifter, t. ex. barnomsorgsavgiften. Effekten kan vidare variera betydligt i ett visst inkomstskikt, mellan familjetyper osv.

Riksrevisionsverket har i revisionsrapporten Bostadsbidrag redovisat de samlade marginaleffekterna av skatter, bidrag och avgifter vid inkomstökning. Dessa framgår av tabell 12.4.

Av tabellen framgår att de samlade marginaleffekterna inte sällan överstiger 80 % redan i "vanliga" inkomstlägen. För två- och trebarnsfamiljerna kan marginaleffekterna uppgå till mer än 100 % precis innan bidragen upphör.

Riksrevisionsverkets beräkningar visar vidare att fördelningen av hushållsinkomsten mellan två makar har väsentlig betydelse för hushållets ekonomiska bärkraft, men att ingen hänsyn tas till detta vid beräkning av bostadsbidrag. Avtrappningsreglerna leder vidare till att för en ensamstående med barn utgår helt bostadsbidrag vid en ekonomisk bärkraft som är högre än den nivå som makar med motsvarande antal barn har när bostadsbidragen helt upphör. Genomgående upphör bostadsbidragen vid kraftigt skilda nivåer på ekonomisk bärkraft för olika hushållstyper. De samlade marginaleffekterna är inte sällan högre i vanliga lägen på hushållsinkomster än för inkomsttagare som har så höga inkomster att bostadsbidrag inte utgår. Bostadsbidragen bidrar endast i begränsad omfattning till att utjämna den ekonomiska standarden mellan hushåll med samma inkomster men med olika antal barn.

Det har dock framhållits att marginaleffekterna dämpas något genom att den inkomstökning som leder till avtrappning av bostadsbidraget i normalfallet ligger två år tillbaka i tiden. Under den tid som gått innan inkomstökningen beaktas i bidragshänseende har ofta inkomstgränserna justerats. Det har också anförts att marginaleffekterna är mest märkbara för dem som betalar preliminär A-skatt. De som betalar preliminär B-skatt berörs inte i samma utsträckning.

Barnfamiljer med måttliga inkomster kan som vi nyss framhållit drabbas hårt av marginaleffekter vid en inkomstökning. Skatten tar en del av inkomstökningen, bostadsbidragen sänks och avgifterna för kommunal barntillsyn ökar. Inkomstökningen leder i realiteten inte till någon standardökning. Frågan om de samlade marginaleffekterna på den enskildes ekonomi av progressiv skatt och inkomstrelaterade bidrag och avgifter förekommer ofta i den allmänna debatten och har behandlats i riksdagen vid ett flertal tillfällen, senast våren 1979. I ett antal motioner begärdes att en utredning skulle tillsättas i syfte att begränsa marginaleffekterna. Riksdagen (SkU 1978/79:55) ansåg inte att någon riksdagens åtgärd var erforderlig och hänvisade till att regeringen har tillsatt en utredning i vars arbetsuppgifter denna fråga ingår, nämligen kommittén med uppgift att göra en översyn av det ekonomiska stödet till barnfamiljerna med särskild inriktning på flerbarnsfamiljerna. Denna kommitté skall undersöka bl. a. vilken effekt de nuvarande direkta och indirekta stödformerna har för olika typer av familjer och i olika inkomstlägen. Kommittén skall analysera de tröskel- och mar-

Tabell 12.4 Samlade marginaleffekter av skatter, bidrag och avgifter vid inkomstökning (%)

Hushållstyp		Hushållsinkomst (1 000 kr)										
		30–40	40–50	50–55	55–60	60–65	65–70	70–75	75–80	80–90	90–100	100–120
Makar	ett barn[a]	40,0	59,5	68,0	73,8	79,3	85,0	89,7	94,3	76,9	79,0	81,9
	ett barn[b]	36,0	47,8	48,6	48,6	75,7	75,7	65,5	65,5	49,1	55,5	56,5
	två barn[a]	40,0	59,5	68,9	73,8	79,3	85,0	85,0	89,3	95,0	79,0	81,9
	två barn[b]	36,0	49,0	48,6	48,6	76,7	76,7	65,7	65,7	57,9	55,5	56,5
	tre barn[a]	40,0	60,5	68,9	74,3	79,3	84,3	89,7	94,7	97,5	93,0	81,9
	tre barn[b]	35,0	50,8	46,6	46,6	77,2	77,2	69,1	69,1	65,7	71,4	56,5
Ensamstående	ett barn	42,3	63,9	70,0	76,2	82,1	88,7	91,7	94,2	80,0	81,0	81,5
	två barn	46,3	61,9	66,5	79,7	78,1	92,7	87,7	100,7	88,8	79,0	81,5
	tre barn	44,3	57,9	78,5	71,7	90,1	84,7	87,7	92,7	102,3	92,9	81,5
Makar	utan barn[a]	47,5	61,1	68,9	74,5	63,7	64,9	69,5	74,5	76,8	79,0	81,9
	utan barn[b]	39,2	56,7	47,2	47,2	37,6	37,6	42,5	42,5	45,7	50,5	58,5
Ensamstående	utan barn	47,5	61,0	63,6	60,6	64,0	65,0	69,5	74,5	77,0	78,8	81,9

[a] En inkomsttagare.
[b] Två inkomsttagare där båda tjänar lika mycket.

ginaleffekter som de nuvarande stödformerna medför. Den skall också överväga vilka åtgärder som behövs för att på ett tillfredsställande sätt tillgodose flerbarnsfamiljernas behov och pröva ändamålsenligheten av nuvarande bidragsregler från flerbarnsfamiljernas synpunkt. Särskilt har kommittén att pröva hur marginaleffekterna påverkar flerbarnsfamiljerna.

Marginaleffekterna för folkpensionärerna är som tidigare nämnts av betydande storlek. Detta är en följd av den progressiva skatteskalan och avtrappningsreglerna för dels det extra avdraget, dels det kommunala bostadstillägget. Denna ordning är i sin tur en följd av att samhället gett ett kraftigt stöd i form av dels bostadstillägg, dels skattelättnader till pensionärerna men samtidigt velat reservera stödet till pensionärer med de lägsta inkomsterna. Marginaleffekterna kan därför inte undvikas utan att stödet för denna grupp minskar eller kommer även de pensionärer till godo som har inte obetydliga inkomster utöver folkpensionen. 1972 års skatteutredning ansåg att detta vore en större olägenhet än de föreliggande skatteeffekterna.

I prop. 1978/79:160 om fortsatt reformering av inkomstskatten m. m. har vidare aviserats att en kommitté skall tillkallas för att se över de problem som är förknippade med de nuvarande reglerna om folkpensionärernas beskattning och tillämpningen därav.

Som vi nyss framhållit är det omöjligt att behandla frågan om enhetliga avtrappningsregler utan att samtidigt ta hänsyn till fördelningspolitiska mål, skattereglerna, inkomststrukturen i befolkningen och samhällskostnaderna. Vi utgår från att de nu nämnda utredningarna efter sådana samlade överväganden skall lägga fram förslag som också ur samordningssynpunkt kan accepteras.

Enligt vår mening måste man vid reformer inom socialförsäkringssystemet beakta skatteeffekterna. I samband med ändringar i skattesystemet måste likaledes hänsyn tas till bidragssystemet. Vid allt reformarbete som rör den enskildes ekonomi är det önskvärt att marginaleffekterna analyseras. Inom det svenska utredningsväsendet är det praxis att kommittéerna redovisar hur mycket deras förslag kommer att kosta. Ibland anges uttryckligen i direktiven att kostnaderna för eventuella förslag skall redovisas. Enligt vår mening borde det bli praxis för kommittéer på socialförsäkringsområdet och skatteområdet att genom räkneexempel klart redovisa förslagens marginaleffekter.

En förutsättning för att man skall kunna nå klarhet i den mycket komplicerade diskussionen om marginaleffekter är att det finns ett korrekt underlag för framtida ställningstaganden. I nästa avsnitt föreslår vi att ett sådant underlag skall tas fram.

12.4.4 *Analysbehov beträffande bidrags- och skattesystemen*

Som vi tidigare framhållit är bidragssystemet och beskattningen i grunden helt åtskilda. Ett väsentligt syfte med båda dessa system är dock att förbättra villkoren för de ekonomiskt sämre ställda bl. a. genom att utjämna olikheterna i inkomster och levnadsstandard. Beskattningen syftar genom progressionen till en omfördelning, samtidigt som skatterna skapar resurser som fördelas via bidragssystemet. Ser man till den enskildes situation måste beaktas alla faktorer som påverkar ekonomin. Mot denna bakgrund bör

bidrag och skatter ses som en helhet. Vi anser därför att det även från samordningssynpunkt är viktigt att noga följa systemens samlade verkningar för den enskilde. Inför fördelningspolitiska ställningstaganden behövs vidare ett ändamålsenligt faktaunderlag som åskådliggör sambanden mellan utjämningssträvanden och t. ex. marginaleffekter.

Hittills har systemens gemensamma effekter studerats parallellt på två skilda sätt. Således har åtskilliga myndigheter, organisationer m. fl., på grundval av gällande skatte- och bidragsregler, beräknat teoretiska effekter för varierande familjetyper och inkomstskikt. Som exempel har man visat hur mycket barnfamiljer med olika tänkta inkomster får behålla av en inkomstökning enligt nuvarande regler. Man har därvid i olika grad framhållit vissa frågor såsom marginaleffekten vid en inkomstökning, omfördelningen mellan inkomstgrupper och hushållstyper, inkomstunderlagets användbarhet osv.

Vid sidan härav pågår sedan flera år på statistiska centralbyrån (SCB) kontinuerliga undersökningar av den faktiska inkomstfördelningen i befolkningen (det s. k. HINK-projektet). I dessa undersökningar belyses hur förvärvsinkomster, kapitalinkomster, skatter och sociala förmåner etc. samverkar när det gäller inkomststrukturen för olika hushållstyper o. d. Under senare år har också särskilda forskningsprojekt baserats på detta material.

Den hittills förda diskussionen om samordningen mellan bidragssystemet och beskattningen utgår främst från förstnämnda beräkningar. Även vid vår systematiska genomgång inom utredningen har denna metod prövats. Emellertid har vi funnit att sådana kalkyler av flera skäl inte i sig ger ett tillräckligt underlag för att bedöma hur samordningsfrågor skall lösas. En viktig begränsning är således att den faktiska inkomststrukturen i befolkningen, som följer av sysselsättningsgrad, lönenivå, skatte- och bidragssystem etc., avviker från de förutsättningar som kan erhållas ur löne- och inkomststatistik resp. skatte- och bidragsvillkor. Ett annat skäl är att teoretiska beräkningar bättre än hittills bör relateras till verkliga förhållanden. Exempelvis bör de marginaleffekter som förväntas enligt gällande regler för en viss familjetyp i ett inkomstskikt ställas i relation till förekomsten av denna grupp. Vad som i kalkyler framstår som påtagliga samordningsbrister kan sålunda vara mindre vanliga företeelser, medan mindre framträdande effekter kan beröra stora befolkningsgrupper.

Därför anser vi det angeläget att det genomförs en samlad analys, där man jämför de effekter som förväntas utifrån gällande regler med vad som kan utläsas av den faktiska inkomststrukturen. Syftet bör i första hand vara att beskriva resultatet av nuvarande fördelningspolitik och de marginaleffekter som omfördelningen medför. Därutöver bör också prövas alternativa lösningar beträffande bidrags- och skattereglerna inom ramen för social- och skattepolitikens inriktning och kostnader. I det följande skall anges några frågeställningar som är viktiga från samordningssynpunkt.

En huvudfråga bör vara att granska nuvarande *inkomstunderlag*. Vår genomgång i kapitel 11 visar att det f. n. finns flera olika inkomstunderlag med skiftande utformning, alla med samma ändamål, nämligen att rättvist mäta hushållens ekonomiska bärkraft. I flera sammanhang har man ifrågasatt särskilt underlagens aktualitet för prövning av rätten till bidrag. En analys bör därför innehålla jämförelser mellan de bidrag familjer faktiskt erhåller,

ofta på grundval av ett mindre aktuellt inkomstunderlag, med den försörjningssituation som familjerna i verkligheten har med hänsyn till disponibel inkomst och försörjningsbörda. Genom att studera hushållens utkomstsituation, dvs. förhållandet mellan den disponibla inkomsten och försörjningsbördan, dels i den faktiska inkomststrukturen, dels efter teoretiska kalkyler, ges olika möjligheter att utvärdera inkomstunderlaget.

En annan viktig uppgift bör vara att granska skatte- och bidragssystemens *nettoeffekter,* dvs. den samlade effekten av skatter och bidrag i olika inkomstgrupper och familjetyper. Man bör då beskriva både den faktiska fördelningsprofilen i befolkningen och den som kan förväntas utifrån gällande regler. Hänsyn bör också om möjligt tas till effekten av olika slag av sociala avgifter, t. ex. avgifter för barnomsorg.

Ytterligare en central frågeställning bör vara att studera *utkomstsituationen* för olika familjer både i den faktiska inkomststrukturen och i den förväntade. Särskilt viktigt måste det bli att klarlägga i vilken grad de skillnader i ekonomiska förhållanden, som teoretiskt kan beräknas mellan t. ex. ensamföräldrar och makar med barn, återspeglas i realiteten.

Som vi tidigare framhållit utgörs samordningssvårigheterna inom bidrags- och skattesystemen framför allt av de *marginaleffekter* i vissa inkomstskikt som omfördelningen medför. För att kartlägga hur nuvarande regler slår bör man i undersökningen med utgångspunkt i den faktiska inkomststrukturen söka fördela hushållen efter de teoretiska marginaleffekter som kan förväntas vid en inkomstökning. Därvid bör man beakta att inkomstökningar i vissa fall påverkar bidrag först ett par år efter inkomstökningen, beroende på att man använder ett inkomstunderlag som inte är aktuellt. Syftet bör vara att identifiera i vilka grupper och under vilka reella förutsättningar som höga marginaleffekter kan uppstå. Man bör också studera faktiska förändringar i hushållens inkomststruktur, t. ex. mellan två år, och då beskriva sambanden mellan inkomstförändringar och de ändringar i skatt och bidrag som följer därav.

På grundval av denna analys av nuvarande förhållanden bör man i ett andra steg pröva *alternativa konstruktioner* beträffande skatteregler, avtrappningsregler, inkomstunderlag etc. Frågor som bör besvaras är exempelvis hur fördelningsprofilen och därmed marginaleffekterna ändras, om reduktionsfaktorerna för de inkomstprövade bidragen görs enhetliga eller i övrigt förändras, om bidragens inkomstgränser ändras, om vissa bidrag beskattas osv. Utgångspunkten bör då vara att pröva metoder för att harmonisera olika regler så att marginaleffekterna reduceras i vanliga inkomstlägen, med i stort bibehållen fördelningsprofil och kostnadsram. Även denna analys bör självfallet så långt möjligt baseras på den faktiska inkomststrukturen.

En undersökning av detta slag borde kunna genomföras med utnyttjande av materialet i SCB:s inkomstfördelningsundersökning och de anvisningar för beskattning och bidragsberäkning som utfärdas av ansvariga myndigheter. Som tillvägagångssätt kunde det statistiska materialet bearbetas tillsammans med särskilda program uppbyggda på grundval av nuvarande resp. alternativa regelsystem. Undersökningen kunde genomföras av statistiska centralbyrån och riksrevisionsverket i samarbete med andra berörda myndigheter.

Man bör överväga om inte analysen av dessa frågor, som vi framhållit

utifrån samordningssynpunkter, kan kombineras med andra likartade kartläggningar som kan komma att behövas, t. ex. inom den tidigare nämnda utredningen om det ekonomiska stödet till barnfamiljer. Man skulle vinna praktiska fördelar om planläggning m. m. av olika kartläggningsuppdrag inom detta område kunde samordnas.

13 Provisoriska beslut och förskott

13.1 Inledning

I detta kapitel behandlas möjligheterna till en vidgad användning av provisoriska beslut, varigenom man bl. a. skulle ersätta socialhjälpens funktion som förskott på andra bidrag. Det är nämligen angeläget att det ges en rätt till provisorisk ersättning från bidragsmyndigheten när prövningen av ett ärende drar ut på tiden. Det skall inte vara nödvändigt att söka socialhjälp till försörjningen i ett sådant fall.

Socialutredningen föreslog i sitt slutbetänkande Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (SOU 1977:40) att de bidrag som handhas av försäkringskassorna vid behov också skulle förskotteras av dem. Den tekniska utformningen av förslaget innebar att förskotteringen skulle göras genom att använda den föreslagna nya förmånen soft. Om en försäkrad ansökt om en förmån, som betalas ut av försäkringskassa, skulle soft kunna utges i förskott och senare avräknas mot den sökta förmånen.

Socialutredningen pekade emellertid också på de möjligheter att meddela provisoriska beslut som finns inom socialförsäkringen. Utredningen ansåg det önskvärt att förskotteringsfallen så långt möjligt avvecklades genom att sådana beslut användes.

I vårt yttrande över socialutredningens förslag ansåg vi det vara följdriktigare att överväga om inte behovet av förskottering i stället borde täckas genom att försäkringskassorna gavs vidgade möjligheter att meddela provisoriska beslut i fråga om grundförmåner.

En närliggande fråga som behandlas i detta kapitel gäller en till oss överlämnad motion om förskott på sjukresekostnader.

13.2 Bakgrund

I detta avsnitt redogörs för huvuddragen av gällande bestämmelser. Dessutom berörs orsakerna till behovet av förskottering m. m.

En person som ansöker om ett bidrag kan inte alltid räkna med att omedelbart få ett slutligt beslut i ärendet och en snabb utbetalning av bidraget. Om i sådant fall den enskilde inte har sin försörjning ordnad från annat håll uppkommer behov av förskottering eller utbetalning av förmånen i särskild ordning.

Enligt nuvarande ordning finns det i princip två möjligheter att ge stöd till den enskilde innan hans ärende är färdigbehandlat och det sökta bidraget kan utbetalas. Vissa bidrag kan beviljas provisoriskt av den myndighet som administrerar bidraget. Så är fallet med t. ex. allmänna pensioner.

Den andra möjligheten är att den försäkrade vänder sig till socialförvaltningen och ansöker om socialhjälp. Förvaltningen har då skyldighet att bevilja sådan hjälp om ett omedelbart försörjningsbehov föreligger. (Benämningen socialhjälp skall enligt förslag i prop. 1979/80:1 ersättas med socialbidrag.)

Det inträffar naturligtvis också att den enskilde erhåller socialhjälp och först vid en senare tidpunkt gör gällande sin rätt till en annan förmån.

Förutom det faktum att det finns två skilda vägar att garantera den omedelbara försörjningen gäller att regleringen på området inte heller i övrigt är enhetlig. Utgiven socialhjälp kan visserligen betraktas som förskott på de flesta andra periodiska förmåner som syftar till den enskildes försörjning. Möjlighet att meddela provisoriska beslut finns emellertid endast enligt vissa bidragsförfattningar. Slutligen saknas ett enhetligt system för avräkning när socialhjälp har utgetts.

Termen *förskottering* av socialhjälp används här för de fall då någon får socialhjälp i avvaktan på en socialförsäkringsförmån som ännu inte har beviljats.

Socialförvaltningarnas förskotteringsverksamhet är mycket omfattande. De förmåner som förskotteras med socialhjälp är t. ex. allmänna pensioner, bostadsstöd, sjukpenning, utbildningsbidrag, kontant arbetsmarknadsstöd, studiemedel, bidragsförskott, flyttningsbidrag och arbetsskadeförmåner. Hela verksamheten kan omfatta några tiotal miljoner kronor per år.

En helt annan sak än förskottering är den förmedlingsverksamhet som socialförvaltningarna bedriver. Denna innebär att ett periodiskt bidrag utbetalas från t. ex. försäkringskassan inte direkt till den enskilde utan till socialförvaltningen. Denna betalar sedan ut det i delbelopp till den enskilde. I huvudsak är det pension och sjukpenning som på detta sätt förmedlas till den enskilde. Genom förmedlingen hjälper socialförvaltningen honom att sköta sin och eventuellt familjens ekonomi.

Förmedlingsverksamheten skiljer sig från förskotteringen framför allt genom att det är fråga om att efter den enskildes behov anpassa utbetalningen av en ersättning från t. ex. försäkringskassan, som redan har beviljats.

Provisoriska beslut kan vara av olika beskaffenhet. I en del fall kan det provisoriska beslutet fattas innan utredningen i ärendet är komplett. En sådan möjlighet ges för allmänna pensioner i 16 kap. 3 § AFL och för arbetsskador m. m. i 8 kap. 3 § andra stycket lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF).

Provisoriska beslut enligt 16 kap. 3 § första stycket AFL förekommer sällan.

Om det slutliga beslutet i ett pensionsärende inte får samma innehåll som ett tidigare meddelat provisoriskt, uppkommer fråga om justering av utbetalningen. Om i ett sådant fall den slutliga pensionen är lägre än den provisoriskt beviljade skall dock någon återbetalningsskyldighet beträffande det överskjutande beloppet inte komma i fråga annat än som följer av bestämmelserna i 20 kap. 4 § AFL. Dessa bestämmelser avser de fall där

någon t. ex. fått för hög ersättning genom oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Bestämmelsen i LAF om provisoriska beslut har vidare omfattning än motsvarigheten i AFL. Det är inte endast pensionsförmåner som egenlivräntor och efterlevandelivräntor som kan komma i fråga. Alla förmåner enligt LAF kan bli föremål för provisoriska beslut.

LAF innehåller vidare i motsats till AFL en uttrycklig bestämmelse om att återbetalningsskyldighet inte föreligger om den definitiva ersättningen blir lägre än den provisoriska. Dessutom föreligger enligt LAF en skyldighet att meddela provisoriska beslut när ärendet drar ut på tiden.

För de provisoriska beslut enligt AFL och LAF som nu nämnts gäller samma beslutförhetsregler som för det definitiva beslutet. Skall det definitiva beslutet fattas i pensionsdelegation gäller alltså samma regel för de provisoriska. En annan typ av provisoriska beslut återfinns exempelvis i 8 § första stycket nuvarande socialhjälpslag, nämligen provisoriska beslut som innebär att man frångår det vanliga beslutförhetskravet genom att medge ordförandebeslut när ett omedelbart ingripande är påkallat. För socialförvaltningarna har de delegeringsmöjligheter som finns medfört att de allra flesta socialhjälpsärendena avgörs på tjänstemannaplanet.

Här bör också nämnas att besvärsinstanserna inom socialförsäkringen har rätt att med tillämpning av 28 § förvaltningsprocesslagen fatta provisoriska beslut utan inskränkning till vissa bidragsformer.

En annan anordning är *utbetalning i förskott*. Det är fråga om möjlighet att inom ett och samma bidragssystem vid behov göra en utbetalning före det normala utbetalningstillfället. Det förutsätter att förmånen är slutligt beviljad. Möjlighet till utbetalning i förskott förekommer i fråga om bl. a. särskilt vuxenstudiestöd, utbildningsbidrag och studiemedel.

En socialnämnd har rätt att av den enskilde *återkräva socialhjälp* som har utgjort förskott. I förslaget till socialtjänstlag finns en motsvarande bestämmelse, nämligen att socialnämnden får återkräva ekonomisk hjälp "om den har lämnats som förskott på en förmån eller ersättning . . ." (33 §).

När socialhjälpen har utgjort förskott på allmän pension gäller enligt 17 kap. 4 § första stycket AFL att den sociala myndigheten kan uppbära den del av den försäkrades pensionsbelopp som motsvarar vad myndigheten har utgivit för den försäkrades och vissa anhörigas försörjning. Denna rätt till återkrav direkt från försäkringskassan gäller bara den första pensionsutbetalningen och för den tid som pensionsbeloppet avser. Pensionen utbetalas således här direkt till den sociala myndigheten. Motsvarande gäller för bidragsförskott enligt 9 § fjärde stycket lagen om bidragsförskott.

Av motiven till 17 kap. 4 § första stycket AFL framgår bl. a. (SOU 1945:46) att betalning från en försäkringskassa till en kommun inte förutsätter att den enskilde informerats om att hjälpen från kommunen utgjorde förskottering. Det räcker sålunda att hjälpen i realiteten har haft denna karaktär.

Hithörande frågor har i flera fall varit föremål för JO:s uppmärksamhet. I ämbetsberättelsen år 1974 (s. 289 f. f.) redogörs för ett ärende som gällde gottgörelse för socialhjälp ur retroaktiv förtidspension. Det var fråga om en person som uppgav att hon när socialhjälpen beviljades inte hade underrättats om att socialnämnden skulle kunna uppbära senare beviljad pension. JO uttalade bl. a. att socialnämnden lämpligen hade bort lämna hjälptagaren sådan underrättelse.

JO har i ett senare sammanhang uttalat (1977/78 s. 223) att socialförvaltningen vid återkrav bör kunna visa att det från början klargjorts för den enskilde i vad mån den lämnade socialhjälpen har utgjort förskott på förmån och därigenom kunde komma att återkrävas.

När det gäller andra sociala förmåner än pensionsförmåner – där alltså möjligheter till avräkning av utgiven socialhjälp enligt 17 kap. 4 § AFL inte står till buds – har man i tillämpningen sökt andra vägar att säkerställa återbetalningen av socialhjälp som lämnats som förskott. Det förekommer t. ex. att den sociala myndigheten gör anspråk på sjukpenning hos försäkringskassan med stöd av en fullmakt som den försäkrade har undertecknat. Enligt 20 kap. 6 § AFL får dock en försäkrad inte överlåta sin rätt till ersättning innan ersättningen är tillgänglig för lyftning. Detsamma gäller även andra förmåner, t. ex. bidragsförskott och bostadssociala förmåner.

JO överlämnade år 1973 till socialutredningen en utredning beträffande fullmaktsförfarandet. I denna och i senare sammanhang har JO riktat kritik mot användandet av fullmakter vid återkrav.

I förslaget till socialtjänstlag (prop. 1979/80:1 s. 545 f.) förordas att om ett socialbidrag beviljas under förutsättningen att det är ett förskott på någon fordran som hjälptagaren är berättigad till från annan men som inte kan överlåtas innan den har förfallit till betalning (t. ex. lön), det bör göras helt klart för hjälptagaren att han i princip är skyldig att betala tillbaka hjälpbeloppet när den andra fordran förfaller till betalning. I samband härmed bör det kunna förekomma att hjälptagaren ger socialnämnden fullmakt att lyfta det väntade beloppet. Hjälptagaren bör då upplysas om att fullmakten kan återkallas av honom. Socialnämnden är bara att anse som ombud för hjälptagaren.

I sammanhanget bör uppmärksammas effekter av förmånernas olika ställning i skattehänseende. Den enskilde har kunnat lida avsevärd ekonomisk förlust genom att t. ex. retroaktiv pension, som är skattepliktig i sin helhet, räknas av mot tidigare erhållen skattefri socialhjälp utan hänsyn till skatteskulden. Numera har föreskrivits att skatteavdrag skall göras före avdrag för erhållen socialhjälp.

En särskild fråga är *utlägg för resekostnader* i samband med sjukvårdsbesök. Denna fråga har berörts i en motion till riksdagen (1977/78:260) med motivering att resekostnaderna kan bli mycket höga för den försäkrade vid vård utanför hans eget län. Varken sjukreseförordningen (1975:964) eller AFL innehåller nämligen någon bestämmelse om rätt till förskott på resekostnader.

Sedan riksdagen på socialförsäkringsutskottets förslag begärt utredning i frågan har regeringen överlämnat den till oss.

Den allmänna försäkringens regler om ersättning för sjukresor skiljer sig från vad som gäller ersättning för vård m. m. För den som gör t. ex. ett läkarbesök gäller att han erlägger ett mindre belopp till vårdgivaren. Huvuddelen av kostnaderna ersätts däremot av försäkringen genom en direkt överföring från försäkringskassan till vårdgivaren. På så sätt behöver den försäkrade inte ligga ute med ett större belopp än det han själv slutligen har att svara för. För sjukresorna gäller i stället, med undantag för ambulanstransporter, att den försäkrade själv skall betala hela kostnaden, varefter han i efterhand får ersättning från försäkringskassan för de kostnader

som överstiger ett bestämt belopp. Det är den tidigare dominerande återbäringsprincipen som finns kvar på detta område.

13.3 Överväganden

13.3.1 *Utgångspunkter*

Behovet av provisoriska beslut eller förskottering har samband med kravet på utredning av bidragsärendena, beslutsrutinernas utformning och utbetalningsterminerna. Den enskilde kan få vänta på sina pengar om t. ex. en omfattande utredning av hans förhållanden måste göras. Vidare har det betydelse om beslutet skall fattas av en enskild tjänsteman eller av t. ex. en delegation. Slutligen kan långa perioder mellan utbetalningstillfällena medföra behov av förskottering.

På längre sikt kan behovet av säranordningar på här aktuellt område reduceras genom en ändrad inställning till vad som är erforderlig utredning i ärendena och genom snabbare besluts- och utbetalningsrutiner.

Det mest påfallande i nuvarande ordning är emellertid att det regelsystem som finns för provisoriska beslut och förskottering är ofullständigt och oenhetligt. Olika regler har delvis sammanfallande syften. Flera myndigheter kan bli inblandade i ett och samma ärende med senare avräkningsförfarande som komplikation.

I vissa fall måste det dröja innan slutligt beslut kan fattas i ett bidragsärende. Detta medför att en del sökande måste vända sig till socialförvaltningen för att under tiden få stöd till sin försörjning. Andra kan ha ekonomiska förutsättningar att vänta längre på besked från den andra myndigheten. Ytterligare andra drar sig för att utnyttja rätten till socialhjälp trots att de kommer i ekonomiska svårigheter.

Alla bör emellertid ha samma rätt att få stöd till försörjningen när ett bidragsärende drar ut på tiden. Ofullkomligheter i rättsmaskineriet bör inte gå ut över den enskilde. Vidare bör den enskilde inte behöva vända sig till ytterligare en myndighet (socialförvaltningen) för att få detta stöd. Möjligheten till stöd bör heller inte vara beroende av den enskildes inställning till socialhjälpen. Detta innebär att alla bör ha rätt till provisorisk ersättning från den första myndigheten om ärendet drar ut på tiden. Denna myndighet skall således ha skyldighet att utge ersättning i sådana fall. Detta kommer i sin tur att medföra att socialförvaltningarna avlastas förskotteringsärenden. Därigenom ökar deras möjligheter till andra insatser, vilket är önskvärt.

13.3.2 *Vidgad användning av provisoriska beslut*

En väg att vidga möjligheterna till provisorisk ersättning är den som föreslogs av socialutredningen. Den innebär som tidigare nämnts att den handläggande myndigheten – försäkringskassan – får tillgång till en särskild ersättning (soft) att utge till sökande som behöver stöd innan den sökta förmånen kan utges.

En sådan lösning förutsätter att det skall finnas villkor som avgränsar

de fall där soft skall kunna komma i fråga. Enligt förslaget skulle således soft användas i förskotteringssituationer när det finns förutsättningar för att ansökan om grundförmånen skall kunna leda till bifall. Ett sådant villkor betyder emellertid att soft i detta fall får funktionen av provisorisk ersättning. Följden skulle bli att det för försäkringskassorna skulle finnas två former av provisoriska beslut, dels en speciell form för vissa grundförmåner, dels en generell med användande av soft. I fråga om allmänna pensioner och arbetsskadeersättningar skulle man ha att välja mellan dessa två former. En ytterligare komplikation kan bli det avräkningsförfarande som föreslagits. Därvid kan förutsättas att grundförmån och soft inte kommer att utges på samma nivå, eftersom normerna för förmånerna är olika.

Det kan också anses principiellt olämpligt att förskottera en socialförsäkringsförmån med en annan socialförsäkringsförmån.

Det förefaller lämpligare att reglerna om provisorisk ersättning blir samordnade i den meningen att det genomgående är den sökta förmånen som får utges provisoriskt. På så sätt undgår man till stor del avräkningsförfaranden mellan förmåner med olika konstruktion. Vidare blir förfarandet enklare att överblicka.

Villkoren för provisoriska beslut bör ges en sådan utformning att ersättning kan utges i så många fall som möjligt där senare slutlig ersättning blir beviljad. Å andra sidan får villkoren inte bli så generösa att det ofta händer att ett provisoriskt beslut om ersättning senare ersätts av ett slutligt avslagsbeslut. Det skulle innebära att falska förhoppningar väcktes hos de sökande. Skall syftet att avlasta socialhjälpen uppnås, är det dock ofrånkomligt att sådana fall måste förekomma. Liksom nu är fallet med allmänna pensioner och arbetsskadeförmåner bör någon återbetalningsskyldighet inte föreligga för den försäkrade i sådana fall om inte ersättning har utgetts obehörigen eller med för högt belopp under sådana förhållanden som anges i 20 kap. 4 § AFL.

I det följande beskrivs närmare i vilken utsträckning provisoriska beslut bör kunna meddelas. I första hand avses förmåner som administreras av försäkringskassorna.

I vissa fall kan det stå klart att ersättning kommer att beviljas sökanden. Det kan dock vara oklart med vilket *belopp* ersättning skall utges. Det kan t. ex. vara fråga om en person med komplicerade arbetsförhållanden, där det krävs närmare utredning för att fastställa den exakta nedsättningen av arbetsförmågan. I sådana fall skall naturligtvis provisorisk ersättning utan vidare kunna beviljas med ett skäligt belopp. En sådan möjlighet finns redan i LAF. I 8 kap. 3 § andra stycket andra meningen denna lag stadgas nämligen att ett skäligt belopp skall utges provisoriskt om det belopp som skall utges som sjukpenning eller livränta inte kan bestämmas. Motsvarande bör kunna gälla alla de fall där det inte finns anledning att ifrågasätta ersättningsrätten som sådan.

I andra fall har det däremot inte helt hunnit utredas *om ersättningsrätt över huvud föreligger*. När det i ett sådant fall blir fråga om att utge provisorisk ersättning blir det nödvändigt att göra en sannolikhetsbedömning. En omständighet som man då har att beakta är om sökandens uppgifter är adekvata för förmånen och trovärdiga. Vad som saknas i utredningen bör endast vara bevisning som avser bestämda omständigheter. Det kan vara fråga

om olika omständigheter som avgör ersättningsrätten, t. ex. bosättningsförhållanden, familjetillhörighet, hälsotillstånd och inkomstförhållanden. I teorin kan alla sådana omständigheter tänkas vålla tidsutdräkt vid handläggningen av ett ärende. Det som saknas skall antas kunna bli uppfyllt. Provisorisk ersättning skall således beviljas när det sannolikt är ett fall för förmånen men inte annars.

I praktiken torde det ofta bli fråga om ärenden där utredningen drar ut på tiden därför att det visar sig svårt att få in uppgifter från annat håll än sökanden. Det som saknas kan t. ex. vara material som förvaras hos andra myndigheter eller läkarutlåtanden som förutsätter undersökning av den försäkrade. Ofta finns dock redan material på området såsom sökandens egna uppgifter, information som införskaffas per telefon och läkarintyg som ger grundläggande information. Vid en utdragen utredning skall den försäkrade då kunna få frågan om provisorisk ersättning prövad. Detsamma gäller i övrigt om handläggningen drar ut på tiden av skäl som den försäkrade inte kan råda över.

Det ligger i sakens natur att prövningen av den enskildes anspråk på provisorisk ersättning inte får bli tidsödande. Det är därför nödvändigt att möjligheter skapas att i förekommande fall *delegera beslutsrätten* i sådana ärenden till en tjänsteman så att inte fördelarna bortfaller. Alla ärenden är dock inte lika brådskande, varför man bör kunna använda delegeringsmöjligheten efter behov. Provisoriska beslut i pensionsärenden och arbetsskadeärenden som avgörs av pensionsdelegation bör kunna fattas av enskild tjänsteman i den ordning pensionsdelegationen bestämmer. I ärenden som avgörs i försäkringsnämnd har redan nu ordföranden viss beslutanderätt i enlighet med riksförsäkringsverkets kungörelse RFFS 1977:6. Denna rätt bör utsträckas till att omfatta provisoriska beslut i alla ärenden som avgörs av en försäkringsnämnd.

Det är viktigt att möjligheterna att utge provisorisk ersättning tillvaratas när den försäkrade eljest skulle få ekonomiska svårigheter. Annars vinner man inte de fördelar som åsyftas. Möjligheten bör därför i princip alltid beaktas när utredningen drar ut på tiden. Det skall således vara ett *åliggande* för t. ex. försäkringskassan att på eget initiativ se till att provisorisk ersättning betalas ut när förutsättningar finns. Genom detta åliggande kan den avsedda överföringen från förskottering med socialhjälp till provisoriska beslut åstadkommas. Det är således inte den enskildes initiativ som skall avgöra om provisorisk prövning skall göras. I praktiken bör dock förmånens ekonomiska betydelse för den enskilde spela en stor roll när det gäller att avgöra om provisoriskt beslut skall meddelas. Om han själv vill avvakta ett slutgiltigt beslut bör han givetvis få göra det. Det är också viktigt att han blir informerad om att ett provisoriskt beslut om ersättning kan ersättas av ett slutligt avslagsbeslut och vice versa.

Det är omöjligt att i förväg begränsa möjligheten att fatta provisoriska beslut till vissa ärendegrupper. Det får därför prövas från fall till fall t. ex. om en tjänsteman skall utnyttja en befogenhet som har delegerats till honom att fatta provisoriska beslut.

Socialhjälp (socialbidrag) till den enskildes huvudsakliga försörjning bör i försäkringskassefallen inte beviljas annat än när det konstateras att provisorisk ersättning inte kan utges. Det blir utomordentligt betydelsefullt

för reglernas genomslagskraft att denna kontroll alltid görs. Det förutsätts således att det skall finnas effektiva rutiner för sådan kontroll.

Den vidgade användningen av provisoriska beslut bör i en allmän socialförsäkring gälla alla förmåner. I nuläget bör den i ett första steg genomföras beträffande de ersättningar som administreras av försäkringskassorna.

13.3.3 *Återbetalning av socialhjälp (socialbidrag)*

Också vid en vidgad användning av provisoriska beslut kommer det att kunna inträffa att förmåner från t. ex. försäkringskassan utbetalas retroaktivt för samma tid som socialhjälp (socialbidrag) har utgivits. Det kommer att inträffa fall där den enskilde nekas provisorisk ersättning därför att det inte bedöms som sannolikt att han efter genomförd utredning kommer att beviljas ersättning genom slutligt beslut. Han kan då komma att beviljas socialhjälp (socialbidrag). Därefter kan det i undantagsfall hända att det slutliga beslutet ifråga om den sökta förmånen blir beviljande i strid mot den tidigare provisoriska bedömningen.

För denna situation bör också fortsättningsvis finnas regler om detta slag av sammanträffande av förmåner. Den nuvarande ordningen på området är inte tillfredsställande. En nackdel är att det för flera förmåner saknas uttryckliga avräkningsregler. Man har därför förlitat sig på ett system med fullmakter som stöd för avräkning. Dessa fullmakters rättsliga grund har flera gånger ifrågasatts.

Det bör dock finnas regler som förhindrar att den enskilde blir överkompenserad genom dubbelt stöd till försörjningen. Regeln om återbetalning av retroaktiva pensionsbelopp i 17 kap. 4 § första stycket AFL bör därför utsträckas till att gälla alla de förmåner som utbetalas av försäkringskassa, dvs. även sjukpenning, föräldrapenning, arbetsskadeersättning m. m. Därigenom blir formen för återbetalning enhetlig. Det blir inte nödvändigt att avkräva den försäkrade en fullmakt för att få återbetalningen ordnad. En annan sak är att det alltjämt kommer att vid sidan av förskotteringsfallen finnas s. k. förmedlingsfall, där socialförvaltningen kan behöva fullmakt för att förmedla ersättningar från försäkringskassan vid andra tillfällen än ordinarie utbetalningsdagar. Sådana fullmakter har dock inte vållat här aktuella problem.

I fråga om den närmare utformningen av avräkningsreglerna i förevarande avseende bör som nu gälla att socialhjälpen (socialbidraget) skall beaktas bara om den svarat för försörjningen i väsentlig mån.

Den retroaktiva utbetalningen av en förmån från försäkringskassan till den enskilde skall endast omfatta det belopp med vilken förmånen, efter skatteavdrag där sådant skall göras, överstiger den socialhjälp (socialbidrag) som utgivits för samma tid. Det skisserade avräkningsförfarandet träder i stället för den enskildes återbetalningsskyldighet mot socialförvaltningen.

Om försäkringskassan undantagsvis inte skulle beakta att stöd från socialförvaltningen har utgetts kan den försäkrade bli överkompenserad. I sådant fall kan det, om övriga förutsättningar föreligger, bli aktuellt att tillämpa reglerna i 20 kap. 4 § AFL om återbetalning och kvittning, eftersom den försäkrade fått ersättning med för högt belopp från försäkringskassan.

Det har tidigare nämnts att det inte är ett villkor för utbetalning av retroaktiv pension till socialförvaltningen enligt 17 kap. 4 § AFL att det klargjorts för den enskilde att socialhjälpen varit förskott. Det blir emellertid betydelsefullt för de fall där förskottering genom socialhjälp alltjämt kommer att inträffa, att den enskilde hjälptagaren i förväg får veta att en framtida förmån från försäkringskassan i form av en retroaktiv engångsutbetalning kan komma att minskas med vad som har utbetalats i socialhjälp. Vet han det inte, finns det risk för att han sätter sig i skuld i förlitan på den förväntade engångsutbetalningen. Än viktigare är att beslutet om avräkning kan upplevas som en rättsförlust. Han kan med fog hävda att han bort informeras om regler av sådan avgörande betydelse för storleken av ersättningen.

Utvecklingen går mot en ökad integrering av bidragen och deras administration. Ett ökat samarbete mellan försäkringskassa och socialförvaltning har förordats. Det synes naturligt att det vidgade samarbetet mellan socialförvaltning och försäkringskassa också bör innefatta sådana kontakter att situationer som nyss beskrivits i möjligaste mån undviks.

Den vidgade användningen av provisoriska beslut förutsätter i enlighet med nuvarande tillämpning att socialförvaltningen tar reda på orsakerna till stödbehovet och vilka ersättningar som stödtagaren i förekommande fall uppbär eller kan ha rätt till från försäkringskassan. Kan han antas ha rätt till försäkringsersättningar etc. som han inte redan uppbär skall han hänvisas till försäkringskassan. Om tillräckligt stöd inte är att förvänta från försäkringskassan har socialförvaltningen att pröva rätten till socialhjälp (socialbidrag).

Om stöd från socialförvaltningen utbetalas till sökanden bör det förutsättas att han alltid anmäler till förvaltningen att han t. ex. söker pension eller har börjat uppbära sjukpenning. Detta bör han kunna erinras om i samband med den information som i övrigt brukar lämnas honom om innehållet i beslut, besvärsmöjligheter etc. Redan nu brukar hjälptagaren få underteckna en förklaring att sådan information har lämnats. Slutligen bör det i broschyrer och annan information om olika socialförsäkringsförmåner ingå uppgifter om att det finns avräkningsregler.

I vissa fall kommer provisoriska beslut om ersättning att avlösas av slutliga avslagsbeslut. För de fall där den enskilde eljest skulle ha erhållit socialhjälp (socialbidrag) uppkommer knappast någon merkostnad för samhället. Således bör det bli ovanligt att någon får ett provisoriskt ersättningsbeslut ersatt av ett slutligt avslagsbeslut samtidigt som han inte kunnat anses berättigad till behovsprövad hjälp från socialförvaltningen. Mot den kostnadsökning som eventuellt kan uppstå får man ställa den administrativa besparingen genom att enbart en myndighet blir indragen i ärendets handläggning.

De i 13.3.2 och här framförda förslagen bör i den första etappen lagtekniskt genomföras på så sätt att bestämmelsen i 16 kap. 3 § AFL om provisoriskt beviljande av pension flyttas till det för hela AFL gemensamma kap. 20 och vidgas till att omfatta alla ersättningar enligt lagen. Vidare bör till samma kapitel flyttas bestämmelsen i 17 kap. 4 § AFL om återbetalning av socialhjälp genom avräkning på retroaktiva pensionsbelopp. Också denna bestämmelse bör därvid vidgas till att avse även andra förmåner än pensioner. Dessutom krävs motsvarande ändringar i en rad författningar som avser

förmåner som administreras av försäkringskassorna. Slutligen bör i 18 kap. 21 § AFL tas in en bestämmelse om delegering till tjänstemän av pensionsdelegationens beslutanderätt i fråga om provisoriska ersättningar.

Vi återkommer i kapitel 14 med förslag om ytterligare ändringar i 17 kap. 4 § AFL.

13.3.4 *Utlägg för sjukresekostnader*

Orsaken till att sjukresekostnaderna i vissa fall kan bli betungande för den enskilde är att försäkringen inte kunnat generellt utfästa sig att betala sin del av kostnaderna till den som ombesörjer resan, t. ex. trafikföretag eller taxiägare. Nuvarande ersättningsregler förutsätter att t. ex. färdsättets skälighet bedöms innan ersättning kan beviljas. Försäkringskassan prövar därför i regel försäkringens ersättningsskyldighet först när utgiften redan föreligger.

Utanför socialförsäkringen finns en parallell där ersättning för resekostnader kan betalas i förskott. Deltagare i arbetsmarknadsutbildning kan nämligen erhålla förskott på resekostnader i samband med utbildningen. Det är fråga om fall där deltagaren är berättigad till dagliga resor, har beviljats taxiresor etc. Man vet alltså på förhand att deltagaren är berättigad till ersättning. Förskottet beslutas av försäkringskassan som också i övrigt har ansvaret för beräkning och utbetalning av bidrag till deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

När det gäller sjukresor har redan enligt nu gällande ordning frågan om förskott på resekostnader kunnat lösas i flera typfall.

När taxi används finns ett system med s. k. överlåtelse. Det innebär att den försäkrade genom påskrift på ett sjuktransportkvitto överlåter sin rätt till ersättning från försäkringen till utfärdaren av taxikvittot. Förfarandet med överlåtelsekvitton gör förskott onödigt.

I uppdraget för den nytillsatta utredningen för översyn av sjukförsäkringens ersättningssystem ingår att överväga frågor om taxiresor och om förfarandet med överlåtelsekvitton. Med hänsyn härtill berörs förskottsfrågan vid resor med taxi inte ytterligare här.

I fråga om andra färdsätt förekommer på olika håll ett förfarande med biljettrekvisition, där t. ex. Statens järnvägar som tillhandahåller en tågresa debiterar försäkringskassan direkt. Det finns dock ingen enhetlig praxis för hela landet.

Det är en mycket begränsad grupp för vilken resekostnaderna blir ett problem. I stor utsträckning är det dessutom fråga om ett glesbygdsproblem som drabbar personer med långa avstånd till sjukhus, specialister etc. Det synes därför naturligt att frågan löses utan något större ingrepp i försäkringens konstruktion.

Den försäkrade bör naturligtvis inte behöva vända sig till annat håll än försäkringskassan, t. ex. till socialförvaltningen, för att få möjlighet att betala en sjukresa. Här gäller detsamma som anförts i föregående avsnitt om provisoriska beslut. Således bör det vara försäkringskassans sak att hjälpa honom, så att han i görligaste mån inte behöver ligga ute med större belopp.

Enligt 2 kap. 1 och 5 §§ AFL äger försäkrad i fråga om sjukresor endast rätt till ersättning för utgifter. Försäkringskassan bör dock utan hinder därav kunna bistå den försäkrade redan innan denne har betalat resan. De likartade

ersättningsbestämmelserna i AFL för läkarvård, tandvård etc. har nämligen inte utgjort hinder för att försäkringskassan erlägger vårdkostnaden direkt till den som tillhandahåller vården. Eftersom försäkringen slutligen skall svara för ersättningen blir det en sekundär fråga på vilket sätt den försäkrade lämpligast skall skyddas mot kostnaderna.

Möjligheten för försäkringskassan att utge ersättning direkt till den som tillhandahåller resan – utöver vad som redan gäller i fråga om ersättning till sjukvårdshuvudman för sjuktransporter – bör anges i sjukreseförordningen. Det bör i övrigt ankomma på riksförsäkringsverket att lämna närmare anvisningar om i vilka situationer försäkringskassan skall utge ersättning direkt till den som svarar för resan i här avsedda fall.

Av anvisningarna bör framgå att biljettrekvisition eller motsvarande bör användas vid sjukresa med allmänt kommunikationsmedel. Genom centrala avtal med reseföretagen bör enhetliga normer åstadkommas för hela landet. Genom lokala kontakter kan vidare rutiner skapas efter en av riksförsäkringsverket rekommenderad mall. En beloppsgräns behövs för att undvika onödigt administrativt merarbete för försäkringskassor och reseföretag. Denna gräns kan lämpligen gå vid en resekostnad på 100 kr. Undantag bör dock kunna göras i särskilda fall. Som redan anförts bör ingen vara tvungen att vända sig till socialförvaltningen för att få möjlighet att företa en erforderlig sjukresa. Däremot bör det inte ha någon betydelse om resan utsträcks utanför gränserna för det egna landstingsområdet. Kassan bör vidare försäkra sig om att resan avser ett vårdbesök. I de fall försäkringskassan med stöd av 16 kap. 2 § AFL tagit initiativet till läkarundersökning bör vid behov biljettrekvisition alltid kunna användas.

Enligt den här beskrivna ordningen bortfaller behovet av förskott genom att ersättningsreglerna för sjukresor i viss utsträckning samordnas med vad som gäller för sjukvård m. m.

För den som insjunknar akut finns möjlighet till resa med fordon som är särskilt anpassade för sjuktransporter, dvs. ambulans o. d. När sådana används behöver den försäkrade inte riskera att ligga ute med större belopp. Därför behövs i detta fall ingen hjälp från försäkringen som i ovannämnda situationer.

14 Sammanträffande av förmåner

14.1 Inledning

Regler om sammanträffande av förmåner finns framför allt i 17 kap. AFL. Här finns bestämmelser av innbörd att en viss förmån skall reduceras om en annan förmån utges samtidigt. Vidare finns i detta kapitel regler om avräkning när en förmån avlöser en annan. Liknande regler finns på många andra områden inom bidragslagstiftningen. Det är här fråga om bestämmelser som reglerar bidragens förhållande till varandra eller samordningen mellan bidragen i en snäv bemärkelse. Bestämmelserna är inte alltid enhetligt utformade och det kan vara svårt eller i varje fall tidsödande att tillämpa dem. Vi har därför ansett det befogat att särskilt behandla regler av detta slag. För att slippa använda den långa termen "regler om sammanträffande av förmåner" används i fortsättningen för enkelhetens skull termen "samordningsregler".

Redan nu kan påpekas att de olikheter i utformningen av samordningen som finns mellan olika bidrag ofta går tillbaka på olikheter i bidragens konstruktion och inriktning. Detta gör det svårt att åstadkomma större enhetlighet inom ramen för nuvarande bidragssystem. Ibland är nämligen avsikten att en viss förmån skall kunna utges samtidigt med de flesta andra förmåner. I vissa andra fall är förmånerna konstruerade så att det är mer eller mindre självklart att de inte skall kunna utges samtidigt. Det finns också fall då en granskning av de regler som finns inte ger klart besked om i vad mån två bidrag skall kunna uppbäras samtidigt. I praxis har man i sådana fall ibland låtit bidragen utges samtidigt, även om detta inte har varit en uttalad avsikt i samband med tillkomsten av bidragen. Överkompensation kan då uppkomma.

I detta kapitel redovisas först en sammanfattande beskrivning av vilka tekniska lösningar som valts. Vidare gör vi en analys av samordningsreglerna för vissa bidrag eller bidragsgrupper. Analysen gör inte anspråk på att vara fullständig. Slutligen diskuteras dels om det är möjligt att inom ramen för nuvarande bidragssystem renodla och förenkla här aktuella regler, dels i vad mån det går att i en allmän socialförsäkring helt eller delvis komma ifrån behovet av detta slags regler.

14.2 Olika typer av samordningsregler

Man kan peka på framför allt två olika typer av bestämmelser som direkt reglerar samordningen mellan bidragen. För det första finns det *regler som anger att två olika förmåner inte får utges samtidigt.* Som exempel kan nämnas regeln i 4 kap. 19 § AFL att föräldrapenning inte utges i den mån föräldern för samma dag uppbär bl. a. sjukpenning. Ett annat exempel är regeln i 10 kap. 4 § AFL, som anger att förmånerna barnpension, förtidspension, änkepension eller hustrutillägg inte får utges för samma tid. Sistnämnda paragraf är vidare exempel på en situation där den försäkrade har möjlighet att välja det förmånligaste bidraget.

För det andra finns det *regler som beloppsmässigt samordnar olika utgående förmåner* genom att en av förmånerna reduceras. Utformningen av dessa regler varierar. I allmänhet skall en förmån från AFL utges i första hand. Om det därutöver föreligger rätt till ytterligare en förmån utbetalas endast det belopp som överstiger förmånen från AFL. I praktiken får man alltså ett belopp som motsvarar den största av förmånerna. Som exempel kan nämnas 17 och 18 §§ arbetsmarknadskungörelsen, som innehåller regler om samordning mellan framför allt sjukpenning och pensionsförmåner å ena sidan och utbildningsbidrag å den andra. Ytterligare exempel på samordningsregler av detta slag finns i 17 kap. 2 § AFL, där samordningen mellan pensioner och yrkesskadeförmåner enligt äldre lagstiftning regleras. När det gäller den nya arbetsskadeförsäkringen finns motsvarande samordningsregler i 4 kap. 4 § och 6 kap. 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring. Går man till barnförmånerna kan som exempel nämnas 8 kap. 6 § AFL. Enligt denna bestämmelse utges barnpension från folkpensioneringen med lägre belopp om rätt till bidragsförskott föreligger samtidigt.

Ibland finns det ingen direkt bestämmelse om att två förmåner inte kan utges samtidigt, men det *framgår av bidragsvillkoren* att detta inte är möjligt. Som exempel kan nämnas hel sjukpenning och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För att få sjukpenning krävs ju att arbetsförmågan skall vara nedsatt med minst hälften, och för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen krävs att man skall vara arbetsför. En annan sak är att olika tolkningar av begreppet arbetsför kan leda till att dubbla ersättningar utges eller att ingen ersättning utges. I andra fall kan två bidrag inte utges samtidigt därför att bidragen vänder sig till olika ålderskategorier. Som exempel kan nämnas studiehjälp enligt 3 kap. studiestödslagen och studiemedel enligt 4 kap. samma lag. Av samma skäl föreligger ibland hinder mot att ålderspension utges samtidigt med en annan förmån.

I vissa fall torde det kunna betraktas som *självklart* att två förmåner inte skall utges samtidigt även om bidragsvillkoren eller särskilda regler inte utesluter detta. Som exempel kan nämnas utbildningsbidrag till doktorander och utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen, där det i praktiken knappast torde bli aktuellt med sammanträffande.

Regler om *inkomstprövning* kan vidare leda till att två förmåner inte kan utges samtidigt eller till att den ena förmånen utbetalas med reducerat belopp. En hög livränta kan t. ex. leda till att hustrutillägg bortfaller eller reduceras.

I andra fall leder *avsaknaden av särskilda regler* till att två eller flera förmåner kan utges samtidigt. Detta är i vissa fall helt avsiktligt, t. ex. därför

att förmånerna riktar sig till en grupp som man vill skydda mer än andra grupper. Handikappersättning och andra förmåner som skall täcka merutgifter kan t. ex. normalt utges samtidigt med grundbidrag och inkomstrelaterade ersättningar. I andra fall leder avsaknaden av regler till en direkt överkompensation. Vad som skall anses som överkompensation eller inte kan dock naturligtvis diskuteras.

Slutligen finns bestämmelser som reglerar den situationen att *en förmån avlöser en annan*. I bl. a. 17 kap. 4 § AFL finns bestämmelser om avdrag på pensionsbelopp när vissa andra förmåner har utgetts under samma tid för vilken pension senare beviljas retroaktivt.

14.3 Analys av samordningsreglerna i fråga om vissa förmåner

14.3.1 *Folkpensionering och ATP*

Folkpensioneringens olika grundförmåner utges i allmänhet med samma belopp vare sig det är fråga om ålderspension, förtidspension, änkepension eller hustrutillägg. Inom ATP är däremot t. ex. änkepension generellt betydligt lägre än ålderspension och förtidspension. Å andra sidan finns det inga åldersvillkor för änkepensionen från ATP till skillnad från vad som gäller inom folkpensioneringen. Folkpensionen utges vidare med i princip samma belopp till alla, medan ATP står i förhållande till de inkomster av förvärvsarbete som den försäkrade har haft under sin aktiva tid. ATP-systemet bygger alltså på intjänande, medan folkpensionen är ett grundbidrag som i princip utges lika till alla.

De olikheter i inriktningen som finns mellan folkpensioneringen och ATP avspeglar sig också när det gäller samordningen mellan olika förmåner inom de båda systemen. För folkpensioneringens del gäller att aldrig mer än en av förmånerna barnpension, förtidspension, änkepension, hustrutillägg eller ålderspension kan utges för samma tid. Inom ATP är läget annorlunda. Här skall samordning ske endast mellan olika änkepensioner men däremot inte mellan änkepension och egenpension. Någon åldersgräns uppåt finns inte för änkepension från ATP men väl för sådan pension från folkpensioneringen (65 år). Den försäkrades rätt till änkepension påverkas alltså inte av att hon samtidigt är berättigad till egenpension – förtids- eller ålderspension – från ATP. Detta motiverades av socialförsäkringskommittén i betänkandet SOU 1961:38 med att full änkepension utges helt oberoende av de förvärvsinkomster som änkan samtidigt kan ha. Det förhållandet att arbetsinkomsten faller bort och ersätts av egenpension i form av förtidspension eller ålderspension bör då inte medföra att änkepensionen dras in.

Man kan således konstatera att många av de olikheter som finns i fråga om samordningen på pensionssidan är helt medvetna. Olikheterna blir särskilt påtagliga när det gäller efterlevandepensioneringen.

I detta sammanhang kan påpekas att delpension inte får utges samtidigt med vare sig ålders- eller förtidspension enligt AFL. Det gäller sådana pensioner från både folkpensioneringen och ATP. Däremot samordnas inte delpension och livränta från arbetsskadeförsäkringen. Änkepension samordnas

inte heller i något fall med delpension. Det är således möjligt att ha änkepension från både folkpensioneringen och ATP samtidigt med delpension och inkomst från ett deltidsarbete eller sjukpenning i den mån man blir sjukskriven. Detta är alltså ett exempel på att man kan ha fyra olika bidrag samtidigt.

Exemplet visar vilken stor betydelse bidragens inriktning har för samordningsreglerna eller avsaknaden av sådana och att det därför kan vara fullt avsiktligt att flera bidrag utges samtidigt. Det visar emellertid också att nya förmåner inom det sociala bidragssystemet ibland inte helt passar in i mönstret, i vart fall inte när de skall samordnas med könsbundna förmåner som bygger på en föråldrad syn på mäns och kvinnors ställning i yrkeslivet. Det är sålunda helt naturligt att sjukpenning i exemplet ovan kan utges vid sidan av delpension. Sjukpenningen kompenserar ju den inkomstförlust som uppstår när änkan på grund av sjukdom är borta från det deltidsarbete hon har vid sidan av delpensionen. Däremot är det inte lika naturligt att änkepension skall utges vid sidan av delpension och inkomst från deltidsarbete eller sjukpenning. I vart fall gäller detta änkepension från folkpensioneringen, där det ju inte är fråga om intjänade pensionspengar.

Samordningen mellan pensionsförmåner och livräntor kommer att behandlas i avsnitt 14.3.4.

14.3.2 *Hustrutillägg*

Hustrutillägg är en inkomstprövad förmån. Även om denna förmån kan utges samtidigt med en annan förmån, kan reglerna om inkomstprövning leda till att hustrutillägget på grund av den andra förmånens storlek bortfaller eller utbetalas med reducerat belopp. Samordningen mellan hustrutillägg och övriga förmåner får därför en speciell karaktär. Av denna anledning behandlas hustrutillägget särskilt, även om det formellt hör hemma inom folkpensioneringen.

Hustrutillägget är tänkt att vara en förmån till kvinnor som inte har rätt till någon av de andra förmånerna inom folkpensioneringen. Därför utges enligt särskilda regler inte hustrutillägg samtidigt med ålderspension, änkepension eller förtidspension från folkpensioneringen. Är den försäkrade berättigad till såväl hustrutillägg som förtidspension eller änkepension från folkpensioneringen finns det emellertid möjlighet att välja det förmånligaste av bidragen. Väljer hon hustrutillägg, hindrar det inte att hon samtidigt därmed kan få förtidspension från ATP. Sistnämnda förmån räknas dock som inkomst och kan således minska eller förorsaka helt bortfall av hustrutillägget. Något hinder mot att få hustrutillägg samtidigt med egenlivränta finns inte heller vare sig i den gamla lagen om yrkesskadeförsäkring eller i nu gällande lag om arbetsskadeförsäkring. Även dessa förmåner skall dock beaktas i samband med inkomstprövningen.

Det bör noteras att änkepension från ATP kan utges samtidigt med hustrutillägg. Sådan änkepension dras nämligen in endast om änkan gifter om sig medan hustrutillägg i vissa fall kan utges till en kvinna som sammanbor med en pensionär. Detta sammanhänger med de olika sammanboendebegrepp som gäller för ATP resp. folkpensioneringen och som har redovisats

i kapitel 10. Även i detta fall kan dock inkomstprövningsreglerna reducera eller föranleda helt bortfall av hustrutillägget.

Vuxenstudiebidrag och utbildningsbidrag skall däremot inte räknas in i årsinkomsten i samband med inkomstprövningen. Enligt arbetsmarknadskungörelsen hör dock hustrutillägg till de förmåner som reducerar utbildningsbidraget. Detsamma gäller vuxenstudiebidraget.

Sammanfattningsvis kan således sägas att samordningsreglerna är tämligen komplicerade och splittrade när det gäller hustrutillägget. Sålunda sker ibland ett slags samordning direkt på grund av reglerna om inkomstprövning. Hustrutillägget kan alltså bortfalla eller reduceras därför att en annan förmån skall beaktas i samband med inkomstprövningen. I andra fall skall en annan förmån inte beaktas i samband med inkomstprövningen och då sker samordningen när den andra förmånen betalas ut. Slutligen kan hustrutillägget bytas ut mot en icke inkomstprövad förtidspension eller änkepension i den mån förutsättningarna för att få någon av dessa förmåner är uppfyllda. Ofta torde det vara svårt för den enskilde – och kanske också för myndigheten – att avgöra vilket som är fördelaktigast. Det är nämligen inte bara de båda förmånerna hustrutillägg och förtidspension som då kommer in i bilden utan också vissa tilläggsförmåner. Reglerna om hustrutillägg innehåller således åtskilliga komplikationer som mer eller mindre har med regler om sammanträffande av förmåner att göra. Det går knappast att ändra dessa regler utan att ändra hustrutilläggets speciella inriktning. I vår principmodell till en allmän socialförsäkring föreslår vi att hustrutillägget skall avskaffas som särskild förmån. Vi har därför inte ansett det påkallat att föreslå några förändringar av nuvarande regler vad gäller hustrutillägget.

14.3.3 *Föräldrapenning*

Samordningen mellan föräldrapenningen och övriga bidrag är inte helt konsekvent genomförd. Den enda bestämmelse i AFL som anger att föräldrapenning inte får utges samtidigt med ett annat bidrag är 4 kap. 19 §. Enligt denna paragraf utges inte föräldrapenning i den mån föräldern för samma dag uppbär sjukpenning enligt AFL eller från arbetsskadeförsäkringen eller uppbär motsvarande ersättning som utges enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande. Föräldrapenning får dock utges om den avser annan tid än sjukpenningen.

I övrigt finns inga regler i AFL om samordning mellan föräldrapenning och andra bidrag. Det heter endast att föräldrapenning inte utges för tid då föräldern förvärvsarbetar. Vidare gäller i fråga om föräldrapenning för tiden efter barns födelse att den av föräldrarna som till huvudsaklig del vårdar barnet är berättigad till föräldrapenning. En mindre ändring i denna paragraf träder i kraft den 1 januari 1980. Den har tillkommit för att markera att en förutsättning för föräldrapenning är att föräldern i fråga också svarar för den faktiska vården av barnet. I den proposition (1978/79:168), som låg till grund för ändringen, nämns som exempel att en förälder som bedriver bundna heltidsstudier normalt inte kan anses uppfylla kravet på att han eller hon samtidigt vårdar barn i den utsträckning att föräldrapenning kan utges.

I vissa andra författningar finns däremot bestämmelser om att föräldrapenning inte får utges samtidigt med andra bidrag. Sålunda anges både i lagen om arbetslöshetsförsäkring och i lagen om kontant arbetsmarknadsstöd att dagpenning resp. kontant arbetsmarknadsstöd inte får utges för dag då föräldrapenning utbetalas. En motsvarande bestämmelse finns i ALF-utredningens förslag till lag om allmän arbetslöshetsförsäkring. I värnpliktsförmånsförordningen och förordningen om förmåner till civilförsvarspliktiga stadgas att dagpenning inte utges för dag då föräldrapenning enligt AFL har beviljats.

Fr. o. m. den 1 januari 1980 gäller enligt studiestödslagen att vuxenstudiebidrag skall minskas med belopp som har utgetts i föräldrapenning för samma tid. Någon motsvarande bestämmelse har däremot inte införts i arbetsmarknadskungörelsen.

Det finns heller inga bestämmelser som hindrar att föräldrapenning utges samtidigt med olika pensioner eller livräntor. I dessa fall kan man göra gällande att överkompensation förekommer. Det är dock ett märka att föräldrapenningen här i allmänhet utges på garantinivån, 32 kr per dag, eftersom pensionären eller livräntetagaren sällan är försäkrad för sjukpenning som överstiger detta belopp. Föräldrapenning över grundnivån kan dock bli aktuell när föräldrapenning utges samtidigt med änkepension, eftersom änkan kan vara försäkrad för en sjukpenning som väsentligt överstiger föräldrapenningens grundnivå.

Bestämmelser om samordning saknas också när det gäller familjepenning enligt familjebidragslagstiftningen och föräldrapenning. Eftersom familjebidragen är inkomstprövade kan dock reglerna om inkomstprövning leda till att familjebidraget reduceras eller bortfaller om föräldrapenning utges. I familjebidragslagen finns en bestämmelse som ger beslutande myndighet rätt att bestämma att bidrag inte skall utges, om det är uppenbart att behov av bidraget inte föreligger. Vi har inhämtat att man har övervägt att tillämpa denna bestämmelse så att familjepenning skulle förvägras värnpliktigs maka som väntar barn under åberopande av att hon har rätt till föräldrapenning. Detta har kanske inte direkt med samordningsregler att göra men visar hur den praktiska tillämpningen kan bli när sådana regler saknas.

Sammanfattningsvis kan sägas följande. Om man har den utgångspunkten att flera bidrag av den typ som utgör grundstöd för försörjningen inte får utges för samma tid finns här klara fall av överkompensation. Anser man däremot att föräldrapenning är ett bidrag som alltid skall utges i samband med barns födelse, oavsett de andra bidrag som utges, kan man däremot givetvis inte tala om överkompensation. Enligt ordalydelsen i 4 kap. AFL är endast den som förvärvsarbetar utesluten från föräldrapenning. Bestämmelser att föräldrapenning inte får utges samtidigt med andra bidrag finns i vissa författningar men inte i andra. Avräkningsregler finns för vuxenstudiebidrag men inte för utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning. Man kan således under alla omständigheter peka på att samordningen inte är konsekvent genomförd. Att låta två grundstöd utges samtidigt kan också tyckas svårt att motivera, även om de sammanlagda förmånerna ibland inte blir så höga. Det kan här finnas anledning att göra skillnad mellan grundbidraget på 32 kr per dag och den inkomstrelaterade delen av föräldrapenningen.

Vi återkommer i avsnitt 14.4 till samordningsregler som har med föräldrapenning att göra.

14.3.4 *Pensionsförmåner och livräntor*

Principerna för samordning mellan den allmänna pensioneringens förmåner och livräntorna inom den nya arbetsskadelagstiftningen skiljer sig från vad som gäller enligt äldre yrkesskadelagstiftning. I båda fallen bygger samordningen i allmänhet på att en av förmånerna reduceras.

Livräntor enligt *äldre lag* är i princip livsvariga men reduceras vid inträdet i pensionsåldern. I övrigt görs reduktionen på pensionssidan. Både ålderspension och förtidspension från såväl folkpensioneringen som ATP reduceras när egenlivränta utges. När det är fråga om efterlevandelivränta reduceras ålderspension och efterlevandepension från folkpensioneringen samt efterlevandepension från ATP men däremot inte egenpension från ATP eller förtidspension från folkpensioneringen.

Huvudregeln inom den *nya arbetsskadeförsäkringen* är att både egenlivränta och änkelivränta upphör när livräntetagaren fyller 65 år. För den som har låg pension gäller dock en garantiregel som innebär att livränta i vissa fall kan utges även sedan ålderspension har börjat utges. Samordningen mellan förtidspension och familjepension från den allmänna pensioneringen och livräntor från arbetsskadeförsäkringen innebär i övrigt att livräntan bara skall täcka den del av inkomstförlusten som inte ersätts genom en pensionsförmån. Pensionsförmånen utges således i första hand och skall inte reduceras.

En huvudprincip för samordningen mellan pensionsförmåner och livräntor från arbetsskadeförsäkringen är vidare att man begränsar samordningen till sådana fall där livränta och pension avser att kompensera samma inkomstbortfall. Föreligger inte denna situation kan den ersättningsberättigade uppbära båda förmånerna ograverade. En egenlivränta samordnas således inte med en efterlevandepension och änkelivränta samordnas inte med egenpension.

Samordningen mellan pensionsförmåner och livräntor har länge vållat problem. I den nya arbetsskadelagstiftningen är dock samordningsfrågorna reglerade på ett enklare och mera konsekvent sätt. Några speciella frågor skall dock nämnas här. Det finns t. ex. inga regler som samordnar livräntor enligt gammal och ny lag. Partiell yrkesskadelivränta samordnas således inte ens med hel arbetsskadelivränta. När underlaget för denna bestäms bortser man dock från yrkesskadelivräntan. Inte heller sker någon samordning mellan en livränta och sjukpenning som utges enligt AFL på grund av annan sjukdom än den som har föranlett livräntan. Detta gäller livränta enligt både gammal och ny lag. Såvitt gäller livränta enligt den nya lagen torde överkompensation knappast bli aktuell, eftersom sjukpenningen då beräknas på den SGI som är fastställd för restarbetsförmågan. Enligt äldre lagstiftning kan dock livränta utges trots att någon faktisk nedsättning av arbetsförmågan inte uppkommit. Livränta och hel sjukpenning kan således i vissa fall utges samtidigt. Även hemmamakesjukpenning kan i princip utges samtidigt med hel livränta i den mån inte hel förtidspension också utges. Vidare kan påpekas att det inte finns några bestämmelser som hindrar

att sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen utges samtidigt med dagpenning till värnpliktiga och civilförsvarspliktiga. I praktiken torde dock ett sammanträffande sällan bli aktuellt.

De situationer då förmåner sammanträffar som redovisas i föregående stycke är knappast av den karaktär att det finns anledning att föreslå lagändring. Huvuddelen avser den nu övergångsvis gällande lagen om yrkesskadeförsäkring. I samband med arbetsskadeförsäkringens tillkomst tog man upp frågan om en ändring av de regler som gäller för samordningen av de äldre livräntorna och den allmänna försäkringens förmåner. Det ansågs då inte lämpligt att genomföra någon ändring i dessa regler, eftersom ändringar lätt kunde leda till icke önskvärda effekter i olika avseenden. Vi anser att det nu inte finns anledning att göra någon annan bedömning.

Vi vill dock nämna ett fall där samordningsbrister kan få större praktisk betydelse. Det har att göra med dels reglerna om samordning mellan egenlivränta från arbetsskadeförsäkringen och förtidspension, dels reglerna om vad som skall ingå i livränteunderlaget för egenlivränta. Utformningen av dessa regler kan nämligen få till följd att arbetsskadeförsäkringens syfte att ge en 100-procentig ersättning för inkomstbortfall inte kan uppnås för delpensionärer som på grund av arbetsskada får bestående nedsättning av arbetsförmågan.

Livräntan beräknas på ett underlag som motsvarar den försäkrades SGI. Efter övergången till delpension kan SGI väntas vara ungefär hälften av den SGI som gällde före arbetstidsminskningen. Om delpensionären också har rätt till förtidspension samordnas förtidspensionen och livräntan. Samordningsreglerna innebär att livränta bara utges i den mån den överstiger pensionen. Vidare upphör delpensionen när förtidspension börjar utges.

Samordningen kan i detta fall innebära att livräntan helt faller bort därför att förtidspensionen visar sig bli högre än livräntan. Förtidspensionen beräknas ju på ett annat underlag än livräntan, nämligen med utgångspunkt i de pensionspoäng som har tjänats in under sådana år då inkomsten var högst. Kompensationsnivån kan i ett sådant fall sjunka till ca 80 %.

Den lägre kompensationsnivån beror på att delpensionen inte inräknas i livränteunderlaget men å andra sidan bortfaller samtidigt som förtidspensionen/livräntan börjar utges. Det bör här nämnas att livränteunderlaget för efterlevandelivränta skiljer sig från vad som gäller för egenlivränta så till vida att till grund för beräkning av livränta till efterlevande vanligtvis även får läggas pension, livränta eller annan ersättning som utges till den försäkrade med anledning av tidigare arbetsskada i den mån det är skäligt.

Följande sifferexempel illustrerar utfallet med nuvarande regler. Utgångspunkten är en försäkrad med en inkomst på 60 000 kr före delpensioneringen. Inkomsten efter delpensioneringen men före arbetsskadan blir då följande.

Inkomst av halvtidsarbete	30 000 kr
Delpension	19 500 kr
Summa inkomster	49 500 kr

Om arbetsoförmågan blir bestående och fråga uppkommer att bevilja förtidspension enligt AFL och livränta enligt LAF blir effekten med tillämpning av nuvarande regler följande (livräntan beräknas på ett livränteunderlag som utgörs av en SGI på 30 000 kr):

Delpension	upphör
Livränta	bortfaller helt
Förtidspension	40 396[1]
Summa inkomster	40 396 kr

Vi återkommer med förslag i denna fråga i avsnitt 14.4.

14.3.5 *Utbildningsbidrag och studiestöd*

Såvitt gäller utbildningsbidrag finns det regler om samordning med flertalet ersättningar från den allmänna försäkringen. Det är här fråga om reduktionsregler som innebär att förmånen från den allmänna försäkringen utges i botten och att därutöver dagpenning utges med belopp som motsvarar skillnaden mellan vad som annars skulle ha utgetts i dagpenning och de sammanlagda förmånerna per dag räknat. Samordning sker även med andra pensionsförmåner än sådana som utges enligt lagen om allmän försäkring. Således samordnas t. ex delpension i den mån det kan bli aktuellt att denna förmån utges samtidigt med utbildningsbidrag. Även livränta från försäkringsinrättning på grund av yrkesskada eller olycksfall och sjukpenning enligt annan författning än AFL samordnas. Det bör uppmärksammas att även änkepensioner, änkelivräntor och hustrutillägg samordnas med utbildningsbidrag. Däremot görs ett direkt undantag för handikappersättning, vårdbidrag och barnpension enligt AFL. Som har nämnts i avsnitt 14.3.3 saknas vidare regler om samordning mellan utbildningsbidrag och föräldrapenning.

För vuxenstudiestödet finns det dessutom en särskild samordningsregel i fråga om både sjukpenning och föräldrapenning som innebär att vuxenstudiebidraget skall minskas med det belopp som har utgetts i sjukpenning resp. föräldrapenning. Det bör då påpekas att det särskilda vuxenstudiestödet innehåller dels en bidragsdel och dels en lånedel. Den här nämnda samordningsregeln gäller bidragsdelen. I fråga om lånedelen finns det bestämmelser att lån som har utgetts under en sjukperiod inte behöver återbetalas. Friheten från återbetalningsskyldighet begränsas dock när sjukpenningen överstiger 25 kr per dag. Denna bestämmelse gäller också lånedelen inom andra studiestödsformer.

När det gäller förhållandet mellan olika studiestöd finns för flertalet situationer bestämmelser som innebär att mer än ett bidrag inte får utges för samma tid. I vissa fall saknas emellertid sådana regler. De olika stöden är dock avsedda för olika studieformer och olika situationer. Det torde därför i praktiken sällan bli aktuellt att två stöd utges samtidigt. Någon särskild analys av dessa regler görs därför inte. Det finns inte något skäl att föreslå lagändring för de relativt sällsynta fall då samordningsbrister förekommer. Vi återkommer i avsnitt 14.4 till frågan om samordning mellan föräldrapenning och utbildningsbidrag.

14.3.6 *Frågor om övergången mellan olika förmåner*

Regler om övergången mellan olika förmåner finns framför allt i 17 kap. AFL men också i 16 kap. AFL liksom i författningar som har med utbildningsbidrag och studiestöd att göra.

[1] Beräkningen av pensionens ATP-del har baserats på årsinkomsten 60 000 kr och basbeloppet 12 600 kr.

Enligt 17 kap. 1 § AFL skall det *pensionsbelopp,* som först förfaller till betalning efter det att förtidspension har beviljats, *minskas med den sjukpenning* enligt AFL som den försäkrade har fått i den mån pension och sjukpenning hänför sig till samma månad. Bakgrunden till denna regel är att utredningen i pensionsfrågan ibland tar lång tid. Det kan då inte godtas att pensionen utbetalas retroaktivt för en lång tid utan avräkning för den sjukpenning som har uppburits under samma tid. Numera finns också regler i denna paragraf som samordnar dels sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen, dels utbildningsbidrag och särskilt vuxenstudiebidrag med retroaktiv förtidspension.

I 17 kap. 4 § AFL finns det bestämmelser om *avdrag på pensionsbelopp* när ett annat bidrag än sjukpenning har utgetts under samma tid för vilken pension senare beviljas. Avdrag skall ske när en pensionsberättigad i väsentlig mån har erhållit sin försörjning av allmänna medel, dvs. har fått socialhjälp, eller för tid som omfattas av beslutet om pension har fått bidragsförskott, livränta från arbetsskadeförsäkringen, dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa, kontant arbetsmarknadsstöd eller delpension.

Barnpension avräknas mot bidragsförskott. I fråga om övriga förmåner är det i allmänhet ålders- och förtidspension som skall minskas. Såvitt gäller kontant arbetsmarknadsstöd skall avdrag göras även från änkepension. Nu nämnda regler innebär att samordning sker med tillämpning av samma principer som gäller under löpande förmånstid. Avräkningen skall dock av praktiska skäl göras på pensionsbeloppet.

Övergång kan också ske från hustrutillägg eller änkepension enligt folkpensioneringen till förtidspension. Eftersom dessa förmåner inte får utges för samma tid torde det dock inte behövas någon särskild bestämmelse som reglerar övergången mellan förmånerna. Ser man på förmåner utanför pensionsområdet finns också fall då avräkningsregler saknas, t. ex. vid övergång mellan sjukpenning och föräldrapenning. Såvitt vi vet vållar dock detta inga problem i den praktiska tillämpningen utan det förefaller tillräckligt med de regler som finns om att förmånerna inte får löpa samtidigt. Det finns därför ingen anledning att föreslå särskilda regler för sådana övergångar.

Även i lagen om arbetsskadeförsäkring saknas avräkningsregler. Det innebär att avräkning inte kan göras på livräntebelopp som utges retroaktivt, om en annan ersättning har betalats ut för samma tid. I den praktiska tillämpningen har det förekommit situationer då ganska höga livräntebelopp har betalats ut utan att avräkning har kunnat göras för utbildningsbidrag som har beviljats för samma tid. Om ett sammanträffande blir aktuellt under en tid då de båda ersättningarna löper samtidigt görs däremot avräkning enligt en bestämmelse i arbetsmarknadskungörelsen.

Sammanfattningsvis kan sägas att antalet regler om övergången mellan olika förmåner har ökat efter hand som nya och ändrade ersättningar har skapats. Reglerna har därigenom kommit att bli ganska svåröverskådliga. När en avräkningsregel har saknats för ett särskilt fall har man i tillämpningen ansett sig förhindrad att göra avräkning. I stället har man sökt sig fram genom att använda en fullmakt från bidragsmottagaren som stöd för avräkning. Som vi har nämnt i kapitel 13 har sådana fullmakters rättsliga grund ifrågasatts.

En allmän regel om avräkning på retroaktivt utgående förmåner är därför

önskvärd. Den bör ansluta till vad som skall gälla för i vilken utsträckning förmånerna får utges samtidigt under löpande förmånstid. Gäller där vissa begränsningar, skall dessa i princip beaktas även i den situationen att en förmån beviljas retroaktivt. Har man en sådan princip, skulle de många olika avräkningsregler som har redovisats här kunna göras om till en allmän regel att avräkning skall ske på den förmån som beviljas retroaktivt i den mån förmånerna inte får utges samtidigt. I en allmän socialförsäkring blir en sådan allmän regel naturlig. Vi återkommer i avsnitt 14.4 med förslag såvitt gäller nuvarande bidragssystem.

14.4 Slutsatser och förslag

De många regler om sammanträffande av förmåner som finns inom bidragssystemet medför på flera sätt administrativt merarbete. Det gäller framför allt när två eller flera bidrag utges samtidigt och det ena bidraget skall reduceras på visst sätt. Ofta har man dels reduktionsregler som gäller under löpande ersättningstid, dels avräkningsregler för det fallet att en ersättning betalas ut retroaktivt för samma tid som en annan ersättning har utgetts.

Så snart en ny ersättning tillkommer och ibland också när en ersättning ändras, måste nya samordningsregler skapas. Författningsregleringen blir på det sättet alltmer komplicerad. Det är svårt för lagstiftaren att förutse alla situationer när olika förmåner kan tänkas sammanträffa. Redovisningen i det föregående visar att tämligen egendomliga situationer kan inträffa i den praktiska tillämpningen. För den enskilde måste vidare beräkningen av ett bidrag bli ganska obegriplig i sådana fall då de komplicerade reduktionsreglerna skall tillämpas. Saknas sådana regler kan detta å andra sidan innebära överkompensation i den mån bidragvillkoren inte är utformade på ett sådant sätt att det ena bidraget utesluter det andra.

När flera bidrag utges för samma tid kan det också uppstå svårigheter vid beskattningen. Det kan ibland vara besvärligt att få en helhetsbild av samtliga beskattningsbara förmåner och det kan också vara tveksamt vem som skall anses vara huvudarbetsgivare och således skyldig att göra skatteavdraget.

De här nämnda svårigheterna visar hur viktigt det är att de olika delarna i bidragssystemet så långt som möjligt är utformade så att man undviker både luckor, överkompensation och komplicerade reduktionsregler. Allra helst borde bidragens nivåer, inriktning och konstruktion vara sådan att endast ett grundstöd behövs i en given situation och att också endast ett grundstöd kan utges.

Som vi flera gånger framhållit har nya och ändrade bidragsformer gjort bidragssystemet alltmer svåröverskådligt. En konsekvens av mångfalden av bidrag är att olika bidrag ofta kan komma i fråga i samma situation. Därmed krävs också allt fler regler om sammanträffande av förmåner. Den mest effektiva lösningen på detta problem är att skapa en *allmän socialförsäkring* med enklare och mer renodlade bidragsformer i enlighet med vad vi har föreslagit i avdelning II i betänkandet.

En allmän socialförsäkring bör byggas upp så att flertalet regler om sammanträffande av förmåner blir överflödiga. De komplicerade reglerna på

detta område är därför ett starkt skäl för att inrikta samordningssträvandena mot en allmän socialförsäkring.

För inkomstförsäkringen inom en allmän socialförsäkring bör i princip gälla att ersättning från de olika grenarna inte skall kunna utges samtidigt. Däremot skall naturligtvis både bostadsstöd och handikappstöd kunna utges samtidigt med ersättning från inkomstförsäkringen, eftersom dessa båda förmåner är avsedda att täcka kostnader i speciella situationer. Olika former av barnstöd skall också kunna utges samtidigt. Även här är det nämligen fråga om stöd i olika situationer. I den mån åldersgränser inte hindrar det, blir det i princip också möjligt att få ersättning från inkomstförsäkringen och barnstöd samtidigt.

Även inom en allmän socialförsäkring kan det dock finnas situationer då ersättning skall utges samtidigt från två grenar av inkomstförsäkringen, nämligen om de avser olika tider. Det kan gälla t. ex. halv sjukpenning och halv arbetsmarknadspenning. Så länge det finns olika kompensationsnivåer inom inkomstförsäkringen är det inte betydelselöst från vilken gren av inkomstförsäkringen som ersättning utges. I den mån förutsättningarna är uppfyllda för att få ersättning från mer än en gren av inkomstförsäkringen, bör den försäkrade ha möjlighet att välja den förmånligaste ersättningen.

Möjligheterna att göra samordningsreglerna enklare inom *nuvarande bidragssystem* blir till stor del beroende på i vad mån man är beredd att ändra inriktningen av de nuvarande bidragen. Vad som i förstone verkar vara överkompensation kan ibland vid närmare granskning visa sig vara en fullt avsiktlig åtgärd i syfte att särskilt gynna en utsatt grupp. Man får då ställa sig frågan om den grupp det gäller fortfarande har behov av ett särskilt skydd eller om samhällsutvecklingen har medfört att detta skydd kan minskas, avskaffas eller tillgodoses på annat sätt. I andra fall kan det vara fråga om en verklig överkompensation, och då blir det mera angeläget att snabbt föreslå ändring av reglerna.

Förenklat uttryckt kan man säga att bidrag som har samma syfte inte skall utges samtidigt. Det kan gälla t. ex. bidrag som skall svara för grundtryggheten eller ersätta ett inkomstbortfall. Ser man på genomgången i avsnitt 14.3 kan man påstå att det framför allt är i fråga om föräldrapenningens och änkepensionernas förhållande till andra bidrag som reglerna inte har utformats så att dubbla ersättningar undviks.

I fråga om föräldrapenningen är det mest långtgående förslaget att man inför en bestämmelse som innebär att föräldrapenning och andra ersättningar som har samma syfte, dvs. att ersätta inkomstbortfall, inte får utges för samma tid. Denna bestämmelse skulle då gälla i förhållande till sjukpenning, pension enligt AFL, olika slag av livräntor, arbetslöshetsstöd, utbildningsbidrag, vuxenstudiebidrag och ersättningar under värnplikts- och civilförsvarstjänstgöring. Skulle en sådan regel införas bör den enskilde kunna välja det förmånligaste stödet men aldrig ha båda stöden samtidigt under förutsättning att hel föräldrapenning utges. Eventuellt skulle en sådan regel bara gälla den inkomstrelaterade delen av föräldrapenningen, dvs. inte det garantibelopp som utbetalas oavsett tidigare inkomst, f. n. 32 kr per dag. Alternativt skulle man kunna införa enhetliga reduktionsregler, som innebär t. ex. att föräldrapenning utges i botten och den andra förmånen därutöver

för det fall denna är högre. Den sistnämnda lösningen är dock betydligt mer komplicerad och innebär för den enskilde i praktiken samma sak som föregående alternativ.

När det gäller änkepensioner skulle en bättre samordning kunna skapas mellan sådana pensioner från folkpensioneringen resp. ATP. En del av de fall då änkepension från ATP utges samtidigt med andra förmåner skulle då försvinna. Det gäller t. ex. den situationen att änkepension utges samtidigt med egenpension. Detta förutsätter dock ett ändrat synsätt i fråga om både änkepension och ATP och visar hur beroende reglerna om sammanträffande av förmåner är av den inställning man har i fråga om inriktningen av de olika bidragen. En ändring som är mer realistisk inom nuvarande system är att änkepension från folkpensioneringen reduceras eller bortfaller när delpension utges. Samordningsfrågor som berör änkepensionen bör dock prövas i samband med den pågående revisionen av efterlevandepensioneringen.

Man kan således konstatera att det ofta krävs tämligen omfattande förändringar av de nuvarande bidragen om man inom hela bidragssystemet vill skapa enkla och enhetliga regler om sammanträffande av förmåne Vi vill dock peka på några situationer där vi utan större ingrepp i nuvarande bidragssystem kan föreslå förändringar.

Det ena fallet gäller *samordningen mellan föräldrapenning och utbildningsbidrag*. Som vi har nämnt tidigare (avsnitt 14.3.3) finns det inte någon bestämmelse som hindrar att dessa två ersättningar utges för samma tid. Det kan inte vara rimligt att ersättningar som båda är avsedda att täcka en inkomstförlust skall kunna utges för samma tid utan att någon av dem reduceras. Som vi har nämnt tidigare finns numera också en regel som innebär att vuxenstudiebidrag skall minskas, när föräldrapenning har utgetts för samma tid.

Vi föreslår därför att i arbetsmarknadskungörelsen tas in en bestämmelse att dagpenning och stimulansbidrag under arbetsmarknadsutbildning skall minskas med belopp som har utgetts i föräldrapenning för samma tid. Härigenom kommer samma regler att gälla som finns för samordningen mellan föräldrapenning och vuxenstudiestöd.

Det andra fallet gäller *samordningen mellan delpension och egenlivränta*. Den situation som vi närmast tänker på gäller en delpensionär som efter en arbetsskada blir helt arbetsoförmögen. Som vi närmare har redogjort för i avsnitt 14.3.4 kan gällande regler då leda till att kompensationsnivån stannar vid 80 % trots den princip om 100 % kompensation som gäller inom arbetsskadeförsäkringen.

För att en delpensionär som skadas i arbetet skall få full kompensation för sin arbetsskada kan man tänka sig olika lösningar. En lösning skulle vara att för speciella situationer låta delpensionen kvarstå vid sidan av förtidspensionen. Detta skulle dock kunna leda till överkompensation. En annan lösning skulle vara att ändra reglerna om samordning mellan förtidspension och livränta. Att ändra dessa regler för detta speciella fall kan dock få alltför vittgående följder.

En mer tilltalande lösning är därför att låta delpensionen ingå i livränteunderlaget. Utgår man från det exempel som nämns i avsnitt 14.3.4 skulle då livränteunderlaget – och livräntan – bli 49 500 kr (dvs. SGI 30 000 kr + delpension 19 500 kr). Samordningen med förtidspensionen, som blir oför-

ändrat 40 396 kr, leder inte till någon minskning av det totala beloppet, utan livränta kommer att utges med det belopp som överstiger förtidspensionen, dvs. 9 104 kr.

Den sist nämnda lösningen förefaller naturlig också med tanke på att det f. n. är möjligt att i underlaget för en efterlevandelivränta räkna in vissa pensionsförmåner o. d. Vi anser därför att en bestämmelse liknande den som nu finns i 5 kap. 2 § LAF och gäller efterlevandelivränta bör införas också beträffande egenlivränta. Vid utformningen av bestämmelsen får närmare övervägas om även andra förmåner än delpension skall inräknas i underlaget, hur man skall förfara om arbetsskadan inte leder till hel arbetsoförmåga m. m.

Vi har tidigare konstaterat att antalet *regler om övergången mellan olika förmåner* har ökat efter hand som nya och ändrade ersättningar har skapats och att dessa regler därigenom har kommit att bli ganska svåröverskådliga. Det finns också situationer då avsaknaden av regler kan leda till överkompensation. Vi anser därför att man redan inom nuvarande bidragssystem bör införa en allmän regel att avräkning skall ske på en ersättning som beviljas retroaktivt i den mån en annan ersättning har utgetts för samma tid och de båda ersättningarna under löpande förmånstid inte ograverade kan utges samtidigt. En sådan regel bör lämpligen tas in i 20 kap. AFL.

Redan i kapitel 13 har vi föreslagit en allmän bestämmelse i 20 kap. AFL av innebörd att socialhjälp, som har utgetts för samma tid som en ersättning från den allmänna försäkringen, skall återbetalas genom avräkning på sistnämnda ersättning. Den nu föreslagna bestämmelsen får en ännu vidare innebörd och skall kunna tillämpas dels när två ersättningar från AFL har utgetts för samma tid i samband med övergång från en ersättning till en annan, dels när en ersättning från AFL beviljats retroaktivt och ersättning har utgetts enligt en annan författning för samma tid. En liknande bestämmelse – eller en hänvisning till bestämmelsen i AFL – bör tas in i lagen om arbetsskadeförsäkring och generellt gälla livräntebelopp som utges retroaktivt.

Genom de föreslagna bestämmelserna skulle man uppnå en ökad konsekvens inom bidragssystemet vad gäller olika avräkningsregler och undvika överkompensation vid övergången från en ersättning till en annan. Vidare skulle man åstadkomma en väsentlig lagteknisk förenkling, vilket bör underlätta handläggningen hos de tillämpande myndigheterna och göra det lättare för dessa att informera allmänheten om reglernas innebörd.

15 Vissa förfaranderegler m. m.

15.1 Inledning

I det följande redovisas närmare några områden som lämpligen bör behandlas samtidigt. Det är regler om anhängiggörande, uppgiftsskyldighet, återbetalning, påföljd, retroaktivitet och preskriptionstid. Sambandet mellan dessa områden är i korthet följande. Den enskildes medverkan i ett ärende, dvs. hans uppgiftsskyldighet, är av betydelse för utformningen av ansökningsreglerna. Uppgiftsskyldigheten är vidare avgörande för behovet av de viktigaste återbetalnings- och påföljdsbestämmelserna. Ansökningstillfället brukar vara utgångspunkt för beräkningen av retroaktivtider. Slutligen kan retroaktivtid och preskriptionstid ligga nära varandra till innebörd. Det är därför lämpligt att övervägandena om ökad samordning görs övergripande för dessa områden.

15.2 Nu gällande ordning

15.2.1 *Anhängiggörande*

Att ett ärende anhängiggörs betyder att en fråga blir väckt som myndigheten blir skyldig att avgöra med ett slutligt beslut. Man brukar skilja mellan två former av anhängiggörande, nämligen privata och publika. Ett privat anhängiggörande innebär att frågan blir väckt genom initiativ från en enskild person. Vid ett publikt anhängiggörande är det däremot en myndighet som tar initiativet. Detta kan också kallas för en prövning ex officio (självmant). Inte minst inom bidragssystemet finns det mellanformer mellan de två grupperna. Det kan t. ex. vara föreskrivet att den enskilde skall göra ansökan men å andra sidan har myndigheten ålagts bevaka att ansökan görs.

Det privata anhängiggörandet brukar ske genom att den enskilde gör en ansökan eller anmälan. Formellt brukar man kunna definiera en ansökan som en begäran om ett visst beslut. Inom bidragssystemet får ansökan anses innebära en begäran av den enskilde om att han skall tillerkännas ett bidrag.

En anmälan brukar inom förvaltningsområdet snarast ses som ett meddelande till en myndighet om ett visst sakförhållande. Som senare skall beröras finns det emellertid inom bidragsområdet inte någon klar gräns mellan ansökan och anmälan.

Det publika anhängiggörandet betyder för den enskilde att han inte behöver bevaka att hans anspråk tas tillvara. Inom bidragssystemet är bl. a. barnbidragsreglerna ett exempel på detta.

Det normala inom bidragsområdet är privat anhänggigörande genom ansökan. I vissa fall räcker det dock med en anmälan. I ytterligare några andra fall är det en myndighet som tar initiativet till prövning. Det är för arbetsskadeersättning, föräldrapenning och sjukpenning som det räcker med anmälan. I fråga om barnbidrag, förlängt barnbidrag samt vissa ersättningar till värnpliktiga är det en myndighet som tar initiativet till prövning.

De skillnader som finns inom bidragssystemet i fråga om formerna för anhängiggörande är ofta betingade av praktiska hänsyn för varje bidrag. Det har ofta vuxit fram förfaranden som visat sig lämpliga för de enskilda bidragen. Sammantaget finns det dock anledning att fråga sig om enhetligare och mera ändamålsenliga regler än de nuvarande kan gälla. Bristande enhetlighet på området ger svåröverskådlighet och risk för att den enskilde kan gå miste om förmåner.

Först skall här något närmare beröras *gränsdragningen mellan privat och publikt anhängiggörande.* Varför skall den enskilde behöva ta initiativet för att han skall få en förmån som han är berättigad till?

Ett skäl som har anförts till förmån för krav på ansökan är att de uppgifter som lämnas i en ansökan är väsentliga och inte kan undvaras. I riksdagen behandlades åren 1964 resp. 1972 motioner om att slopa ansökningsförfarandet för ålderspensionen (2 LU 1964:26 resp. SfU 1972:12). Motionerna avslogs. Som skäl för att behålla ansökningsförfarandet anfördes bl. a. följande. Den s. k. RAFA-utredningen hade ansett att det var praktiskt taget ogenomförbart att låta ålderspension utges utan ansökan. Det var nämligen nödvändigt att i samband med bestämmandet av pensionsförmånerna få uppgifter om de försäkrades förhållanden i åtskilliga avseenden. Detta gällde uppgifter om sammanboendeförhållanden, betalningsmottagare m. m. och framför allt uppgifter av ekonomisk art, om sidoinkomster, eventuella pensioner från utlandet och andra förhållanden som var av betydelse bl. a. för frågan om hur skatt skulle dras. Vidare var det nödvändigt med kontakter med de försäkrade för att avgöra frågan om förtida och uppskjutet uttag. Vidare var kontakten värdefull för att möjliggöra en kontroll av att uppgifterna i registren var riktiga och aktuella. Man hänvisade också till reglerna om längsta retroaktivtid. Dessutom fanns ett system med aviseringar till de försäkrade.

Pensionskommittén diskuterade i sitt betänkande Pensionsfrågor m. m. (SOU 1977:46) vissa ansökningsfrågor. Enligt kommitténs mening fanns det skäl att fastslå att ett ansökningsförfarande skulle gälla i de fall vilka normalt inte på annat sätt kom till försäkringskassornas kännedom. Kommittén föreslog vidare ett lagfästande av principen att ansökan skall krävas för en ökning av beviljad pension. Enligt kommittén talade praktiska skäl för en sådan ordning. Genom en ansökan får försäkringskassan kännedom om de omständigheter som föranleder ökning av pensionen.

I den proposition (1978/79:75) som följde på nämnda betänkande biträddes kommitténs förslag. Huvudregeln skulle vara att den som vill erhålla ökning av utgående pension skall ansöka om detta hos försäkringskassan. Denna regel har numera trätt i kraft.

I samband med att propositionen behandlades hemställdes i en motion (1978/79:1249) om att reglerna för utbetalning av ålderspension skulle förenklas. I motionen anfördes bl. a. att det inte skulle behövas någon särskild ansökan för att komma i åtnjutande av ålderspension. Inte heller var det nödvändigt att försäkringskassorna fattade beslut om att bevilja ansökningar för dem som har laglig rätt till ålderspension. Det borde räcka med att riksförsäkringsverket frågar om den som fyller 65 år vill ha pensionen skickad per post eller insatt på bankkonto. Sedan kunde pensionen betalas ut utan att några särskilda beslut fattades. I det betänkande av socialförsäkringsutskottet (SfU 1978/79:15) som låg till grund för riksdagens ställningstagande avvisades motionärens hemställan. Utskottet hänvisade bl. a. till förtida och uppskjutet uttag samt ansökans funktion som kontroll och som impuls för den försäkrade att ta upp frågor om inkomstprövade förmåner.

Också för bostadsbidragen har en förenkling av ansökningsförfarandet nyligen diskuterats. En arbetsgrupp med representanter för bostadsstyrelsen, kommunförbundet, riksförsäkringsverket och riksskatteverket har i maj 1978 lämnat synpunkter i ärendet. Utgångspunkten var ett förslag av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna (SOU 1975:51) om att fortsatt bostadsbidrag skulle prövas automatiskt på grundval av tillgängliga registeruppgifter. Enligt nuvarande regler beviljas nämligen bostadsbidrag för högst ett kalenderår i taget. Därför måste alla bidragstagare årligen lämna in en ny ansökan. Arbetsgruppen gjorde en genomgång av vad som krävs för att automatisera ansökningsförfarandet. Arbetsgruppen fann bl. a. att det i befintliga register inte fanns tillgång till alla de uppgifter som ligger till grund för beräkning av bostadsbidragen. Därför måste bidragstagarna engageras i det årliga omprövningsförfarandet. De måste kontrollera föreliggande registeruppgifter samt lämna kompletterande upplysningar om förhållanden för vilka uppgifter inte kan erhållas från andra än sökanden. Arbetsgruppen rekommenderade ett system där så många uppgifter som möjligt har förtryckts på ansökningsblanketterna. Detta skulle vara att föredra framför ett system med automatiska preliminära beslut där bidragstagaren fick kontrollera beslutsunderlaget innan beslutet meddelades slutligt.

Det bör observeras i sammanhanget att någon årlig ansökan inte behövs för vare sig kommunalt bostadstillägg eller statskommunalt bostadsbidrag till folkpensionärer. I stället gör försäkringskassan en kontroll.

I den nya lagen om delpensionsförsäkring har fastlagts en princip om att sökanden genom intyg eller annan utredning skall styrka de förhållanden som skall läggas till grund för pension, i den mån tillförlitliga uppgifter inte redan finns tillgängliga hos försäkringskassan. Den som ansöker om delpension har således ålagts bevisskyldighet för de förhållanden som skall läggas till grund för pensionen. I motiveringen anges (prop. 1978/79:69) att det är viktigt att försäkringskassan kan lita på de uppgifter som sökanden lämnar i pensionsansökningen och andra handlingar. Uppgifterna bör därför lämnas på heder och samvete i den mån de har betydelse för pensionen.

Av det ovanstående framgår tydligt att behovet av ansökningsförfarande satts i samband med behovet av att den enskilde medverkar med upplysningar till den beslutande myndigheten. Det har ansetts lämpligt att den enskilde i fråga om vissa bidrag lämnar dessa upplysningar redan i ansökningshandlingen. De upplysningar det är fråga om är sådana som myndigheten inte har tillgängliga.

Vissa uppgifter om den försäkrades förhållanden kan visserligen finnas hos myndigheten, men förhållandena kan ha ändrats. Det kan därför finnas anledning för den enskilde att kontrollera dem. Även på försäkringskasseområdet pågår en utveckling mot att kassan förtrycker tillgängliga uppgifter på den blankett som den enskilde har att fylla i. Så är fallet t. ex. i fråga om ansökan om ålderspension och försäkran för föräldrapenning.

En annan självklar orsak till behovet av ansökningsförfarande är att myndigheten ofta inte har någon möjlighet att veta eller med någon sannolikhet kunna förutskicka att den enskildes förhållanden är sådana att han uppfyller grundvillkoren för ett bidrag. I dessa fall måste således impulsen till den första prövningen komma från den enskilde själv. Det ligger annorlunda till när ett tidsbestämt bidrag har utbetalats för den bestämda tiden. Då är det ofta troligt att en ny prövning är befogad.

Ansökningsförfarandet har i övrigt en mycket viktig uppgift. Ansökningen utgör nämligen mycket ofta utgångspunkt för beräkning av den retroaktiva tid för vilken förmånen kan utges.

I vissa fall är den enskildes förhållanden registrerade så att det utan vidare utredning går att på detta material konstatera om bidragsrätt föreligger. För vissa bidrag krävs dock en kommunikation eller avisering mellan olika myndigheter för att alla nödvändiga uppgifter skall kunna samlas.

Även om den försäkrade formellt är skyldig att göra ansökan eller anmälan förekommer det ofta att bidragsmyndigheten aviserar honom och alltså talar om för honom att han bör göra ansökan. Ett typexempel på detta är aviseringen till personer som skall fylla 65 år och som normalt blir berättigade till ålderspension. Försäkringskassorna aviserar den enskilde också i fråga om rätt till familjepension vid dödsfall. Kassorna får i dessa fall uppgift om dödsfallet från pastorsämbetena. Vidare aviseras den enskilde när ett tillerkänt sjukbidrag upphör och när maka till pensionär fyller 60 år och kan bli berättigad till hustrutillägg. Den som fått förtida uttag av ålderspension aviseras när han fyller 65 år om rätten till tilläggsförmåner. Beträffande de här nämnda fallen är det bara vid en förlängning av sjukbidrag som det därefter bevakas att ansökan kommer in. Personer som fyller 60 år aviseras inte om möjligheterna till förtida uttag av ålderspension.

Utanför pensionsområdet har avisering till de försäkrade förekommit i fråga om rätt till särskild föräldrapenning. Den enskilde har då upplysts om återstående ersättningsdagar för barn som närmar sig åttaårsåldern.

Möjligheten att avisera den enskilde står naturligtvis i ett direkt förhållande till vilka avgörande uppgifter om de enskilda som myndigheten förfogar över. Är bidragsrätten mycket lätt att konstatera – som t. ex. för barnbidrag – blir förfarandet ändå enklare. Då behövs ingen ansökan eller anmälan överhuvudtaget. Men också i fråga om barnbidrag kan bidragsrätten vara tveksam, beroende på bosättningsförhållanden. Därför kan det vara nödvändigt att göra en viss utredning i det enskilda fallet.

Det kan sammanfattningsvis hävdas att två delvis motstridande huvudprinciper står mot varandra. Å ena sidan skall den enskilde enligt en serviceprincip befrias från onödigt besvär. Å andra sidan skall han enligt en självverksamhets- eller prestationsprincip lämna så fullständigt beslutsunderlag som möjligt.

Som nämnts tidigare finns det en viss teknisk *skillnad mellan ansökan*

och anmälan. Man kan säga att man i det första fallet gör anspråk på ett bidrag medan man i det andra bara talar om att vissa sakförhållanden föreligger.

Inom bidragsområdet har dock skillnaden mellan de två förfarandena knappast mer än en skenbar betydelse. Bidragsmyndigheten torde ha skyldighet att avsluta ett ärende med beslut (eller utbetalning) vare sig den enskilde enligt föreskrift skall höra av sig med ansökan eller med anmälan.

Det kan visserligen vid första anblicken synas som om en ansökan skulle ha en annan och högre dignitet än en anmälan. I regel fordras t. ex. att en ansökan skall vara skriftlig och göras på en bestämd blankett. Dessutom brukar blanketten innehålla olika upplysningar, t. ex. om vad den enskilde har att iaktta i fråga om uppgiftsskyldighet. Ofta undertecknas blanketten på heder och samvete eller med en försäkran.

Å andra sidan har i fråga om allmänna pensioner andra viljeyttringar än skriftliga på rätt formulär i praxis kunnat jämställas med en sådan vederbörlig ansökan, t. ex. när det gäller att fastställa utgångspunkten för beräkning av retroaktivtid. Det brukar dock inte regelmässigt registreras hos försäkringskassan när någon på ett formlöst sätt hör av sig i fråga om en förmån som förutsätter ansökan.

Även om det för anmälan gäller som huvudregel att den kan göras formlöst, t. ex. per telefon, så måste den ofta kompletteras med skriftliga uppgifter. Det är således vanligt att den enskilde måste komplettera sin anmälan med "försäkran" eller liknande där han skriftligen får lämna de uppgifter som är nödvändiga för prövningen. Denna försäkran brukar, som det framgår av namnet, innebära att den enskilde försäkrar att lämnade uppgifter är riktiga.

Sammanfattningsvis kan det således hävdas att vare sig det är fråga om ansökan eller anmälan så har den enskilde normalt en skyldighet att medverka genom att lämna vissa uppgifter om sina förhållanden. Dessa uppgifter får han normalt intyga sanningsenligheten av på en blankett. När det gäller att fastställa utgångspunkter för retroaktivtid kan det vara viktigare att den enskilde har hört av sig än hur han har gjort det. På så sätt blir skillnaden mellan ansökan och anmälan tämligen skenbar.

15.2.2 *Uppgiftsskyldighet*

I förvaltningsförfarandet har myndigheten regelmässigt ett ansvar för att utredningsmaterialet är fullständigt. Men även om myndigheten har ansvaret måste ändå den enskilde medverka vid utredningen. Särskilt om han själv har tagit initiativet till prövningen är det självklart att han måste medverka i utredningen. Ärendet bör bli så fullständigt utrett som dess beskaffenhet kräver. Det faller av sig självt att en myndighet ofta har behov av att ta in uppgifter från ett annat håll än från den enskilde. Ofta måste t. ex. läkare, arbetsgivare eller myndigheter lämna uppgifter eller intyga vissa förhållanden. Framställningen här avser dock den enskildes uppgiftsskyldighet.

Den enskildes uppgiftsskyldighet omfattar i stort sett två delar. För det första skall han lämna alla behövliga upplysningar vid den första prövningen av bidragsärendet. Också senare måste han kunna stå till tjänst med upp-

lysningar. För det andra skall han – under den tid han uppbär bidraget – anmäla alla förändringar som kan påverka rätten till bidrag eller bidragets storlek. I det nämnda andra fallet gäller det dock att den enskildes anmälningsskyldighet kompletteras av att myndigheten kan ha att bevaka vissa förändringar i bidragstagarens situation. Ibland kan myndigheten således ha rutiner som innebär att vissa upplysningar automatiskt förmedlas från t. ex. andra myndigheter. I andra fall kan myndigheten på eget initiativ göra kontroller eller omprövningar.

Utan tvekan är den enskilde tvungen att *bidra till utredningen* av hans bidragsärende. Vissa av de uppgifter som är nödvändiga för prövningen kan bara han lämna.

Regleringen på området är emellertid inte helt enhetlig. Tonvikten har inte alltid lagts på samma sak. Den allmänna bestämmelse om uppgiftsskyldighet som finns i 20 kap. 8 § AFL saknar oftast motsvarighet i andra bidragsförfattningar. Förklaringen till detta förhållande torde vara dels att det följer av allmänna principer att den enskilde skall medverka, dels att denna medverkan ofta fullgörs i tillräcklig utsträckning genom de uppgifter som lämnas på ansökningsblankett, i försäkran m. m. Ofta är det nämligen föreskrivet att den enskilde skall göra skriftlig ansökan och bifoga det ena eller andra intyget.

Det finns en uppgiftsskyldighet som avviker från de övriga. Det är den enskildes skyldighet att enligt 3 kap. 6 § AFL till försäkringskassan anmäla ändringar i sina inkomstförhållanden. Här är det inte fråga om att medverka vid utredningen av ett "försäkringsfall", utan det gäller att tillhandahålla material för reglering av ev. framtida bidragsärenden.

I de flesta bidragsförfattningar finns bestämmelser om i vilken utsträckning den enskilde har att anmäla de *förändringar i hans förhållanden* som kan påverka hans bidrag. I några författningar saknas dock sådana bestämmelser. Detta gäller arbetsskadeersättning (där dock riksförsäkringsverket bemyndigats att meddela föreskrifter), arbetslöshetsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag.

Omfattningen av uppgiftsskyldigheten beskrivs på olika sätt i olika bidragsförfattningar. I de fall där bidragsrätten fastställs med få och lätt konstaterade grundvillkor avser således skyldigheten ofta förändringar i vissa bestämt angivna förhållanden. Så är fallet beträffande t. ex. barnbidrag, förlängt barnbidrag och vuxenstudiestöd. I de fall där prövningen av bidragsrätten är mer komplicerad görs i stället en allmän hänvisning till ändrade förhållanden eller till nya omständigheter. För de kommunala bostadstilläggen till folkpensionärer gäller dock uppgiftsskyldigheten närmare angivna ekonomiska, bosättnings- och samboendeförhållanden. För bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. gäller den däremot allmänt för ändrade förhållanden eller för omständigheter av betydelse för rätten till bidrag. Så är fallet också i fråga om de statskommunala bostadsbidragen till folkpensionärer.

Som det i viss mån har framgått av det ovanstående är terminologin eller beskrivningen av situationerna inte heller i övrigt enhetlig på bidragsområdet.

I vissa fall gäller anmälningsskyldigheten bara de förändringar som kan leda till minskning av utgående bidrag. Klarast uttryckt är detta i fråga om delpensionen där det talas om ändring som kan leda till att pensionen

minskas eller dras in. Eljest inbegriper skyldigheten ofta i och för sig enligt ordalagen alla förändringar som påverkar bidragen.

15.2.3 *Återbetalning och påföljd*

Återbetalnings- och påföljdsbestämmelserna inom bidragssystemet avser dels de fall där uppgiftsskyldigheten inte fullgörs eller oriktiga uppgifter lämnas, dels diverse andra förfaranden av den enskilde, t. ex. att han själv orsakat försäkringsfallet. Syftet med de bestämmelser som avser de förstnämnda fallen är att om möjligt säkerställa att den enskilde fullgör sin uppgiftsskyldighet och lämnar riktiga uppgifter. I de senare fallen är det fråga om vissa obehöriga förfaranden av allvarlig natur från den enskildes sida.

Tidigare har nämnts att den enskildes uppgiftsskyldighet avser dels upplysningar vid den första prövningen av bidragsärendet, dels senare förändringar i hans förhållanden som kan påverka bidragsrätten. I vissa fall hänvisas i återbetalnings- och påföljdsbestämmelserna till denna uppgiftsskyldighet.

Här sammanfattas vad den enskilde kan råka ut för om han brister i sin uppgiftsskyldighet.

- Allmän domstol kan döma den enskilde för olika bedrägeribrott till *fängelse eller böter* enligt bestämmelserna i *brottsbalken*. Här finns också ansvarsbestämmelser beträffande osann och vårdslös försäkran.
- Också i vissa *bidragsförfattningar* finns straffbestämmelser med *böter* som påföljd.
- I ett fall (arbetslöshetsförsäkringen) kan påföljden bli *uteslutning* ur kassa.
- En tämligen vanlig påföljd i bidragsförfattningarna är att den enskilde kan *frånkännas rätt till honom tillkommande ersättning*. Ersättningen kan dras in eller sättas ned. Ansökning kan avslås.
- För den som redan uppburit ersättning kan påföljden för de flesta bidrag bli *återbetalningsskyldighet*. Denna kan ofta fullgöras genom *kvittning* i framtida ersättning.

Bestämmelserna i 9 kap. brottsbalken om bedrägeribrott förutsätter för sin tillämpning att bedrägligt uppsåt kan styrkas hos den enskilde. Det räcker således inte med oaktsamhet. Om den enskilde använder ett osant intyg kan han enligt 15 kap. 11 § brottsbalken dömas för brukande av osann urkund. Om han lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen i en skriftlig utsaga som författningsenligt skall avges på heder och samvete eller under annan dylik försäkran kan han enligt 15 kap. 10 § brottsbalken om gärningen var uppsåtlig dömas för osann försäkran och vid grov oaktsamhet för vårdslös försäkran.

I de flesta bidragsförfattningar finns det föreskrivet att uppgifter i en ansökan skall avges på heder och samvete. Så är dock inte alltid fallet. I fråga om uppgiftslämnandet enligt AFL krävs ofta i praktiken endast att sökanden försäkrar att uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga. I ett rättsfall från högsta domstolen (NJA 1976:233) behandlas verkan av ansökningsformulär enligt vilket lämnade uppgifter skulle vara "sanningsenliga". Här ansåg högsta domstolen att en oriktig uppgift inte föranledde ansvar för vårdlös försäkran. Det gällde ett äldre formulär för bostadsbidrag.

Numera innehåller blanketten formuleringen "på heder och samvete".

Bestämmelser om böter finns i bidragsförfattningarna främst för de fall då en arbetsgivare underlåter att fullgöra föreskriven uppgiftsskyldighet. Så finns en sådan bestämmelse bl. a. i 20 kap. 9 § AFL bland de för de olika försäkringsgrenarna gemensamma bestämmelserna. I några fall kan dock också den försäkrade straffas med böter enligt bestämmelser i bidragsförfattningen. Så är fallet enligt lagarna om arbetsskadeförsäkring, delpensionsförsäkring och familjebidrag. I dessa fall räcker det med grov oaktsamhet för att böter skall kunna komma i fråga.

En påföljd som endast förekommer inom arbetslöshetsförsäkringen är uteslutning som medlem av den som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter angående vissa förhållanden. Någon motsvarande bestämmelse finns dock inte i ALF-utredningens förslag om en allmän arbetslöshetsförsäkring.

I fråga om de hittills nämnda påföljderna bör nämnas att 1968 års brottmålsutredning i betänkandet Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk (SOU 1973:13) förordade en begränsning av det straffrättsliga ingripandet när det gällde brott mot försäkringskassa. I stället föreslogs en utbyggnad av kassornas möjligheter till administrativa sanktioner. Utredningen anförde bl. a. att det föreföll naturligt och önskvärt att försäkringskassorna liksom arbetslöshetskassorna och de lokala skattemyndigheterna gavs möjlighet att själva gripa in mot överträdelser av systemet utan att de rättsvårdande myndigheterna behövde engageras. Utredningen hänvisade till den då nyinförda sanktionsformen mot skattebrott, skattetillägg. Utredningen föreslog att försäkringskassa skulle få påföra en särskild avgift om den försäkrade gjorde sig skyldig till sjukförsäkringsmissbruk. Förslaget har dock inte genomförts. Vidare föreslog utredningen att kriminaliseringen av oriktigt uppgiftslämnande i försäkran inom sjukförsäkringen helt borde kunna undvaras. Detta borde ske genom att man tog bort uttrycket "på heder och samvete" som dåförtiden fanns i formuläret för försäkran. Inom riksförsäkringsverkets ansvarsområde har därefter i flera fall formuleringen "heder och samvete" ändrats till en försäkran om sanningsenligheten av lämnade uppgifter. En viss översyn pågår på området.

Den enskilde kan i flera fall frånkännas en ersättning som han annars har rätt till om han lämnar oriktig eller vilseledande uppgift. För alla förmåner enligt AFL gäller att en ersättning kan dras in eller sättas ned om den som är berättigad till ersättningen medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar sådan uppgift om förhållande, som är av betydelse för rätten till ersättning. Bestämmelsen är fakultativ och skall således tillämpas efter skälighet. Av förarbetena framgår att påföljden bör användas med varsamhet. Vid skälighetsbedömningen bör den försäkrades och hans familjs försörjningssituation beaktas. Bestämmelsen innebär således att den enskilde riskerar att tills vidare helt eller delvis frånkännas en ersättning som han annars i och för sig är berättigad till. Denna påföljdsbestämmelse används mycket sällan i praktiken.

Liknande bestämmelser som den nämnda i AFL finns i lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd. Bestämmelsen är genom hänvisning tillämplig också för arbetsskador. I lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer finns

strängare bestämmelser om indragning, nämligen även vid underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden samt vid åberopande av oriktig uppgift som kan påverka rätten till förmånen "fastän det skäligen kunnat fordras att uppgiften varit riktig". I det senare fallet kan påföljden alternativt bli avslag på ansökning. I den nya lagen om delpensionsförsäkring liksom i andra författningar finns dock inte bestämmelser om frånkännande av ersättning. En annan sak är att en ersättning kan dras in därför att myndigheten finner att de vanliga villkoren för ersättning inte föreligger när de felaktiga uppgifterna korrigerats.

Den sista av de bestämmelser som här gås igenom är återbetalning av redan utgiven ersättning. I AFL regleras detta i 20 kap. 4 § första stycket. Två fall kan där urskiljas. I det första förutsätts att den försäkrade genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra honom åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp. För tillämpning av denna bestämmelse krävs inte att den försäkrade varit medveten om felaktigheten eller att han handlat ovarsamt. Han är således inte skyddad av god tro.

I det andra fallet föreligger återbetalningsskyldighet om någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och han skäligen har bort inse detta. I detta fall är den försäkrade således skyddad om han varit i god tro.

Den här beskrivna tolkningen är inte klar. Lagtexten kan läsas på olika sätt. Det kan hävdas att god tro befriar från återbetalningsskyldighet också i det först beskrivna fallet. När återbetalningsskyldighet konstaterats kan dock denna alltid efterges helt eller delvis om anledning föreligger till detta i särskilt fall. Således får då god tro betydelse även i det första fallet, men först när eftergiftsmöjligheten skall prövas.

För de allra flesta bidrag finns regler om återbetalning som motsvarar 20 kap. 4 § första stycket AFL. Ibland avviker dock formuleringarna något från varandra. För studiestödet och för statliga och statskommunala bostadsbidrag (dock ej till folkpensionärer) gäller en kortfattad bestämmelse om återbetalning vid obehörig utbetalning om den enskilde insett eller bort inse det obehöriga. I familjebidragslagen har återbetalningsskyldigheten anknutits till tre närmare beskrivna förhållanden.

Möjligheten att låta återbetalningen fullgöras genom avräkning vid senare utbetalning av samma bidrag (kvittning) är allmänt förekommande.

I övrigt finns bestämmelser om sanktion som avser vissa obehöriga förfaranden av den enskilde. Många av dem ger möjlighet till påföljd när den enskilde själv så att säga orsakat försäkringsfallet. Så gäller i följande fall.

- Den som uppsåtligen åsamkat sig sjukdom eller skada kan få ersättning enligt AFL eller LAF indragen eller nedsatt.
- Den som uppsåtligen bragt någon annan om livet får inte rätt till familjepension eller efterlevandelivränta efter den dödade.
- Den som avhänt sig inkomst eller egendom för att uppfylla förutsättningarna för hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg kan få ansökan avslagen.
- Den som själv vållat eller förlängt sin arbetslöshet avstängs från arbetslöshetsstöd under viss tid.

Övriga påföljdsbestämmelser avser olika förhållanden som kan komma ifråga vid olika bidrag. Inom den allmänna försäkringen och arbetsskadeförsäkringen finns en urskiljbar grupp förhållanden som alla har att göra med att den enskilde inte skall förlänga sjukdomsfallet. Genom dessa påföljdsbestämmelser skall han motiveras att t. ex. följa läkares föreskrifter, underkasta sig rehabiliteringsåtgärd och ta emot sjukkontrollant.

Om de i detta avsnitt aktuella påföljderna kan sägas att de i stort sett finns i de bidragsförfattningar där de behövs. I den mån den enskilde genom sina egna åtgärder kan tillskapa en ersättningssituation eller påverka ersättningstidens längd finns också möjligheter till påföljd.

15.2.4 *Retroaktivtid*

Med retroaktivtid avses här den tid som ett periodiskt bidrag kan utges före den tidpunkt då ansökan görs eller rätten till ersättning på annat sätt gjorts gällande.

Det har ansetts att retroaktivtiderna inte bör vara alltför långa i de fall då det är fråga om ekonomiskt stöd till den enskildes löpande försörjning. Vidare talar utredningssvårigheter mot prövning av ersättningsvillkoren för tid som ligger långt tillbaka. Detta gäller dock i olika utsträckning för olika bidrag.

Behovet av retroaktivtid står i direkt samband med myndigheternas möjligheter att betala ut bidragen automatiskt eller efter avisering till den enskilde.

Regleringen är ganska splittrad inom bidragssystemet i fråga om retroaktivtid. Flera olika konstruktioner förekommer.

Vanligt är att för ett bidrag har föreskrivits att det får utges endast viss tid före ansökan. Så är fallet med pensionsförmåner enligt AFL, hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg, delpension, arbetslöshetsersättning, bidragsförskott, bostadsbidrag samt soft enligt socialutredningens förslag. Den längsta tiden är dock inte enhetlig för dessa förmåner. Den vanligast förekommande tiden är tre månader. För barnpension gäller dock numera två år, för arbetslöshetsersättningen åtta veckor. För soft har föreslagits 30 dagar.

Retroaktivtiden för barnpension har nyligen förlängts. Detta motiverades (prop. 1978/79:75) med att det var angeläget att rättsförluster förhindrades. Det fanns visserligen ett väl fungerande system för avisering med anledning av inträffade pensionsfall men det kunde inte uteslutas att ansökan i undantagsfall kom in senare än tre månader efter pensionsfallet. En ytterligare utsträckning (utöver två år) skulle dock medföra att barnpensionens karaktär av löpande konsumtionsstöd åsidosattes i alltför hög grad. För andra pensioner hade pensionskommittén (SOU 1977:46) uttalat att det inte kunde åberopas de tungt vägande skäl som talade för en ändring beträffande barnpension.

Också enligt familjebidragslagen är det ansökningstillfället som är utgångspunkt för beräkning av retroaktivtid. Tiden är 30 dagar, dock med möjlighet till undantag vid särskilda skäl.

För arbetsskadeersättningarna har man också en bestämt angiven retroaktivtid, sex år. Därvid gäller dock att ansökan skall göras senast så lång

tid efter t. ex. den dag ersättningen avser. Annars är rätten till ersättning förlorad.

Enligt lagen om allmänna barnbidrag gäller att den bidragsberättigade har att göra gällande rätt till bidraget före utgången av året näst efter det till vilket bidraget hänför sig.

För sjukpenning och föräldrapenning enligt AFL gäller en helt annorlunda konstruktion. Ersättning utges före anmälan endast om hinder mött för anmälan eller särskilda skäl föreligger. Regeln sammanhänger med att det är viktigt ur kontrollsynpunkt att anmälan alltid görs omedelbart.

För studiestödet har man bestämmelser om en viss tidpunkt på året som ansökan senast får ges in. Detta har naturligtvis samband med tidpunkten då t. ex. ett läsår inleds. Ansökan får prövas också om den kommer in för sent, men endast om särskilda skäl föreligger.

Sammanfattningsvis gäller således att retroaktivtiden kan ha sin utgångspunkt i ansökan (anmälan), sista ansökningsdag eller exempelvis den dag ersättningen avser. Möjligheten att utge ersättning retroaktivt uttrycks antingen som en bestämd tidsperiod eller som en undantagsmöjlighet vid särskilda skäl. För barnbidraget – som utges automatiskt utan ansökan – gäller att den enskilde språngvis vid varje årsskifte förlorar rätt till ersättning för ett år. Den regeln liknar en preskriptionsregel. Även arbetsskadeförsäkringens regel kan kallas för en preskriptionsregel. Denna karaktär kan anses ha sin grund i att den enskilde normalt inte har att göra ansökan till myndigheten i dessa fall.

15.2.5 *Preskriptionstid*

Preskription brukar betyda att man förlorar sin talan om man inte bevakar en fordran inom viss tid. Inom bidragssystemet anses i regel en fordran på en ersättning vara preskriberad sedan en viss tid har förflutit efter att beloppet har förfallit till betalning. Detta innebär normalt att man har en viss tid på sig att ta ut ersättning räknad från den dag ersättningen är tillgänglig för lyftning.

Det låter sig knappast göra att dra en skarp gräns mellan retroaktivitets- och preskriptionsbestämmelser. Detta har framgått i föregående avsnitt. De förstnämnda är dock närmast inriktade på anhängiggörandet av ett ärende medan de senare avser lyftandet av en ersättning.

Den klart dominerande preskriptionsbestämmelsen är den enligt vilken ersättningen är förverkad om den inte lyfts före utgången av andra året efter det, varunder beloppet förfallit till betalning. Den enskilde har således alltid minst två år på sig att lyfta ersättningen. Denna preskriptionstid gäller för alla förmåner enligt AFL och LAF samt för hustrutillägg, kommunalt bostadstillägg, delpension samt den av socialutredningen föreslagna förmånen soft.

För andra bidrag har preskriptionsregeln samma konstruktion medan tiden är kortare. I fråga om barnbidrag, bidragsförskott och vissa bostadsbidrag är tiden minst ett år. För vissa studiestöd gäller att ersättningen skall lyftas före utgången av det år för vilket de beviljats.

Många bidragsförfattningar innehåller inte någon preskriptionsbestämmelse. Den tioåriga preskriptionen enligt 1862 års preskriptionsförordning gäller

enligt 19 § första stycket denna förordning om det inte har föreskrivits en kortare tid i en lag eller en särskild författning.

Sammanfattningsvis är regleringen tämligen enhetlig på bidragsområdet.

15.3 Möjligheter till samordning. Förslag

Med utgångspunkt i den tidigare redogörelsen diskuteras här i vilken utsträckning det är möjligt att uppnå ökad samordning genom att göra de aktuella reglerna enhetligare. En utgångspunkt är att kontakterna mellan den enskilde och myndigheterna inte bör präglas av formalism utan av smidighet. Ett sådant krav kan i viss mån strida mot kravet på enhetlighet. Det är ofta inte möjligt att använda enhetliga regler utan att resultatet i fråga om det enskilda bidraget eller det enskilda ärendet blir mindre tillfredsställande. Även om en ökad enhetlighet har ett eget värde måste det således finnas möjligheter till anpassning till förhållandena i de enskilda fallen. De regler och rutiner som utbildas på olika områden har ofta syftat till just en sådan anpassning.

I det följande går vi igenom samordningsmöjligheterna på här aktuella områden med utgångspunkt i de bidrag som administreras av försäkringskassorna.

Ett ärende kan förenklat sägas anhängiggöras på två sätt. Antingen tar myndigheten *initiativet* eller också gör den enskilde det. Men även om det i vissa fall formellt är den enskildes sak att ta initiativet, så har bidragsmyndigheterna ofta utvecklat rutiner för avisering och bevakning av att ansökan görs. På så sätt har den formella skyldigheten att göra ansökan fått en minskad betydelse när det gäller initiativet till prövningen.

Utvecklingen kan sägas ha gått mot ett samspel mellan den enskilde och myndigheten. Myndigheten lämnar den hjälp den kan medan den enskilde fortfarande måste svara för vissa uppgifter.

Det är omöjligt att helt överlåta anhängiggörandet av alla bidragsärenden till myndigheterna. För vissa bidrag är det möjligt, t. ex. för barnbidrag och för bidrag som grundar sig på att den enskilde av någon myndighet beviljats eller ålagts viss utbildning eller tjänstgöringsplikt. I många fall är det dock fråga om ändringar i den enskildes förhållanden som han själv är bäst ägnad att anmäla till bidragsmyndigheten. Det är fråga om förhållanden som sjukdom, arbetslöshet, förändringar i inkomsterna som ger ersättningsrätt m. m. Också integritetsaspekter kommer med i bilden. Starka skäl talar mot att bidragsmyndigheterna samlar på sig en detaljerad information från andra myndigheter, arbetsgivare, hyresvärdar, läkare m. fl. för att kunna bevaka alla de tillfällen då ersättningsrätt inträder.

Det är således ofta nödvändigt att den enskilde svarar för den impuls som startar prövningen av bidragsrätten. Det är även i övrigt rimligt att han i viss utsträckning medverkar med att lämna uppgifter.

Även om det är den enskilde som ytterst har att svara för initiativet kan myndigheten i vissa fall påminna honom om bidragsrätten och eventuellt se till att ansökan kommer in. En sådan bevakning förekommer redan nu beträffande t. ex. ålderspension vid 65 år, familjepensioner vid dödsfall samt förlängning av sjukbidrag.

Man kan således utskilja tre huvudtyper av förfarande i fråga om initiativet till prövningen. För vissa bidrag gäller att myndigheten automatiskt beviljar stödet såsom i fråga om barnbidrag. I en andra grupp bidrag påminner myndigheten den enskilde om ersättningsrätten. Det är fråga om bidrag där det är möjligt att göra en sådan avisering med hjälp av datasystemet, t. ex. ålderspension vid 65 år. Den tredje typen av bidrag är som tidigare nämnts den där myndigheten inte känner till att det föreligger en ersättningsberättigad situation. För sådana bidrag – t. ex. sjukpenning – gäller att den enskilde, själv eller genom sin arbetsgivare, utan påminnelse har att ta initiativet.

En fråga är om det beträffande den andra gruppen, där vissa aviseringsmöjligheter finns, skulle vara möjligt att låta myndigheten svara för att prövningen inleds. Detta skulle innebära t. ex. att försäkringskassorna fick ta initiativet i fråga om ålderspension vid 65 år, hustrutillägg vid 60 år, familjepensioner vid dödsfall och förlängning av tidsbestämda bidrag. Kassan skulle i så fall ha att kontakta den enskilde och ta in de uppgifter och önskemål som är nödvändiga för prövning och utbetalning. Det skulle således förutsättas att ersättningsanspråk alltid förelåg vid de nämnda situationerna om den enskilde inte meddelade annat. Den enskilde skulle därför inte behöva göra någon formell ansökan. I den mån aviseringsmöjligheterna inte räckte till skulle den enskilde dock ha ansvaret för att ärendet blev prövat. Han skulle dessutom ha att göra ansökan om han önskade förtida uttag av ålderspension eller hustrutillägg före 60 års ålder. Om han önskade uppskjuta uttaget av ålderspension skulle han meddela detta då försäkringskassan hörde av sig i samband med att han fyllde 65 år.

Vad särskilt gäller ålderspensionen har behovet av ansökningsförfarande ofta ifrågasatts. Utvecklingen har dock gått mot en rörlig pensionsålder. Denna innebär att den enskilde själv kan bestämma pensionstillfället. Då är det viktigt att man inte sätter denna bestämmanderätt ur spel genom att särskilt lägga tonvikten på 65-årsåldern. Den rörliga pensionsåldern förutsätter således i princip att den enskilde tar initiativet till pensioneringen. Om man på det ovan skisserade sättet skulle gå ifrån ansökningsskyldigheten i de situationer där det är tekniskt möjligt skulle för övrigt det sammantagna resultatet bli minskad samordning. I stället för en på området generell regel om ansökningsskyldighet skulle gälla olika regler i olika situationer. Då det dessutom regelmässigt är nödvändigt med kontakt med den försäkrade för att bl. a. inhämta nya uppgifter och kontrollera gamla, skulle det vara ett slag i luften att endast ändra formerna för denna kontakt.

Det kan därför sammanfattningsvis inte anses befogat att föreslå ett slopande av ansökningsskyldigheten beträffande bidrag av denna karaktär. Myndigheten bör dock för de bidrag där det är möjligt vara skyldig att avisera den enskilde om förmånen. Vidare bör myndigheten vara skyldig påminna den enskilde om ansökan på det sätt som redan nu förekommer i fråga om förlängning av sjukbidrag. Det kan nämligen inte uteslutas att i annat fall någon kan gå miste om förmånen på grund av glömska, sjukdom e. d.

En annan sak än själva ansökningsskyldigheten är det sätt på vilket ansökan skall göras. Det finns flera fördelar med användandet av särskilda *ansökningsblanketter*. Det är praktiskt att den enskilde får lämna nödvändiga

uppgifter i ett sammanhang på en blankett. Vidare innebär en undertecknad ansökningsblankett att den enskilde påfordrar prövning av rätten till bidrag och att beslut skall meddelas. Däremot bör bruket av ansökningsblanketter inte hindra att en mer formlös kontakt från den enskilde läggs till grund för beräkning av retroaktivtid. Även om formerna för ansökningsförfarandet är bestämda på visst sätt, bör det således fastslås att t. ex. en muntlig begäran skall kunna tas som utgångspunkt för beräkning av retroaktivtid.

I den allmänna socialförsäkringen kommer av de viktigaste förmånerna endast det generella barnbidraget att kunna beviljas utan ansökan. För övriga förmåner blir ansökan nödvändig, med eller utan påminnelse från bidragsmyndigheten.

Det är mycket viktigt att *den enskildes uppgiftslämnande* begränsas till vad som är nödvändigt. Det är därvid önskvärt med en fortsatt utveckling mot ett användande av blanketter med tillgängliga uppgifter förtryckta. Den enskilde har då att kontrollera dessa uppgifter och att lämna den ytterligare information som begärs i blanketten.

Med ett enhetligare inkomstbegrepp på sätt som skisserats i kapitel 11 och en enhetligare administration enligt förslagen i kapitel 16 borde proceduren på sikt avsevärt förenklas för den enskilde. De uppgifter av ekonomisk natur som är av intresse för prövningen av ärendet kommer att i stor utsträckning finnas tillgängliga hos en och samma myndighet, försäkringskassan. Därmed minskas risken för att den enskilde skall behöva lämna samma uppgifter i olika sammanhang. Våra förslag i kapitel 5–8 om enhetligare regler för inkomstförsäkring, barnstöd, bostadsstöd etc. kommer att få samma effekt. Ett genomförande av ett samordnat bidragssystem enligt de riktlinjer vi förordat kommer således sammantaget att minska behovet av uppgifter från den enskilde. Bl. a. bör då de hos en och samma myndighet samlade uppgifterna kunna användas för alla bidragsgrenarna. Därmed undanröjs i betydande grad riskerna för formalism i kontakterna mellan den enskilde och myndigheten.

Som hittills bör gälla att den enskilde skall lämna de upplysningar som är nödvändiga för prövningen av ärendet. I den samordnade försäkringen bör den enskildes uppgiftsskyldighet lämpligen uttryckas med en bestämmelse efter mönster av 20 kap. 8 § AFL.

Enligt nu gällande bestämmelser uttrycks skyldigheten att anmäla *ändrade förhållanden* på olika sätt för olika bidrag. Det borde vara värdefullt om denna skyldighet kunde formuleras på ett enhetligt sätt. Anmälningsskyldigheten borde därvid – liksom redan nu beträffande delpensionen – endast gälla sådana ändringar som kan leda till att bidraget minskas eller dras in. Den som inte meddelade sådana ändringar skulle således riskera t. ex. återbetalningsskyldighet medan den som försummade att anmäla något som kunde leda till höjning av bidraget tills vidare gick miste om höjningen. Vi föreslår således att enhetligare bestämmelser om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden införs i den allmänna socialförsäkringen. De omständigheter som uppgiftsskyldigheten avser bör där det är möjligt preciseras i författningstexten. I annat fall får skyldigheten uttryckas med en allmännare men enhetlig beskrivning.

Uppgiftsskyldigheten bestämmer i viss utsträckning de situationer där den enskilde kan åläggas *återbetalning* av för mycket utgiven ersättning eller

i övrigt riskera *påföljd,* dvs. förlora rätten till ersättning eller t. ex. dömas till straff för att han har lämnat oriktiga uppgifter.

Rättviseskäl talar för att den enskilde bör riskera återbetalning eller påföljd på samma sätt i fråga om varje bidrag om han inte fullgör sin uppgiftsskyldighet eller lämnar oriktiga uppgifter.

Den enskilde lämnar ofta skriftliga uppgifter om förhållanden som är betydelsefulla för att fastställa rätt till en ersättning. Dessa uppgifter avges i vissa fall på heder och samvete men i andra fall med en annan försäkran om sanningsenligheten. En ökad enhetlighet skulle kunna innebära att formuleringen på heder och samvete används i alla fall. Därmed skulle alltid ansvar för osann eller vårdslös försäkran kunna komma i fråga. Detta skulle emellertid innebära en ökad kriminalisering av överträdelser på området i strid med hittillsvarande utveckling. Alternativt borde därför gälla att i den allmänna socialförsäkringen formuleringen på heder och samvete endast används i fråga om de förmåner där risken för missbruk av bidragssystemet är störst, dvs. beträffande inkomstprövade och vissa inkomstrelaterade förmåner.

Brottsbalkens påföljdsbestämmelser övervägs inte här då de ligger utanför vårt uppdrag. Frågan är närmast i vilken utsträckning påföljdsbestämmelserna i brottsbalken om t. ex. bedrägeri och osann försäkran bör kompletteras med påföljdsbestämmelser i bidragssystemet. För de bidrag som är av speciell karaktär, t. ex. delpension, bör som enligt nuvarande ordning kunna finnas bestämmelser om böter för sådana fall då t. ex. oriktiga uppgifter lämnas men detta inte är straffbart enligt brottsbalken.

Såvitt gäller andra påföljder vill vi påpeka att t. ex. 20 kap. 3 § AFL ger utrymme för en enligt modern syn onödigt kännbar påföljd i fråga om bristande fullgörande av uppgiftsskyldighet, nämligen indragning eller nedsättning av framtida ersättning. Bestämmelsen används mycket sällan i praktiken. Det är därför påkallat att ifrågasätta dess nödvändighet. Att frånkänna en person försörjningsstödet kan nämligen få svåra konsekvenser för honom själv och dessutom för hans familjemedlemmar. Redan återbetalningsskyldigheten beträffande för mycket utbetald ersättning kan vara en nog så kännbar sanktion, eftersom ersättningen ofta har förbrukats. Vi föreslår därför att möjligheten att dra in eller sätta ned framtida ersättning inte tas med i den allmänna socialförsäkringen.

I fråga om den enskildes återbetalningsskyldighet vid oriktigt uppgiftslämnande och liknande är enhetligheten på området redan nu mycket stor. Vi vill dock föreslå att återbetalningsskyldigheten uttrycks på ett enhetligt sätt för alla bidrag.

Det finns i huvudsak två lösningar för att bestämma eventuell *retroaktiv ersättning.* I det ena fallet ger man schablonmässigt ersättning för en bestämd tid, förutsatt att den enskilde uppfyller grundvillkoren för bidraget. I det andra fallet föreligger enligt en huvudregel ingen retroaktiv ersättningsrätt, men det ges möjlighet att göra undantag i speciella fall.

Mycket liberala retroaktivregler skapar utrymme för spekulation. Ju längre prövningen dröjer, desto svårare blir det att utreda ersättningsrätten. Myndighetens möjligheter att kontrollera att den enskildes förhållanden överensstämmer med hans uppgifter kan också vara små när det gäller förfluten tid.

Behovet av kontroll är dock inte lika uttalat för alla bidrag. Det är starkast där ersättningsrätten grundas på den enskildes egna uppgifter, t. ex. i fråga om korttidssjukpenning och viss föräldrapenning. Det synes därför ändamålsenligt att huvudregeln i sådana fall i den allmänna socialförsäkringen liksom nu är att ersättningsrätt inte föreligger för tid före anmälan, men att undantag kan göras när det föreligger särskilda omständigheter. För de bidrag som avser längre tidsperioder föreligger inte samma kontrollbehov medan däremot utredningssvårigheterna i en del fall kan bli betydande vid en försenad prövning. I dessa fall bör därför utgångspunkten som enligt nu gällande ordning kunna vara att man av praktiska skäl sätter en bestämd gräns, t. ex. tre månader, för retroaktiv utbetalning.

Behovet av retroaktivitetsbestämmelser är särskilt påtagligt på pensionsområdet. Det rör sig ofta om stora belopp för den enskilde. Pensionskommittén gick i betänkandet Pensionsfrågor m. m. (SOU 1977:46) igenom retroaktivreglerna för dessa men fann inte skäl att föreslå någon förändring av retroaktivtiderna för andra förmåner än barnpension. För sistnämnda pension avvisade kommittén vidare en lösning som innebar en kombination av en fast regel med en undantagsregel vid särskilda skäl. Motivet till detta ställningstagande var dels gränsdragningssvårigheter, dels att försäkringkassorna alltid skulle bli tvungna att pröva om undantagsregeln kunde vara tillämplig. Kommitténs förslag om förlängd retroaktivtid för barnpension har nyligen genomförts av riksdagen.

Den säranordning som införts i fråga om barnpension och som i och för sig är befogad kan sägas ha minskat enhetligheten på området. Denna särordning har dock sin grund i speciella överväganden beträffande barnpension. Det finns ingen anledning att nu ompröva denna bedömning, varför regeln bör få sin motsvarighet för det kompletterande barnbidraget i den allmänna socialförsäkringen.

En enhetlig *preskriptionstid* bör utan vidare kunna gälla för alla förmåner. Den dominerande tvåårsregeln bör således få utsträckt tillämpning. I fråga om preskription får kravet på enhetlighet anses väga tyngre än de olikheter mellan bidragen som kan betingas av deras inriktning.

De ovan angivna förslagen avser vad som bör gälla i den allmänna socialförsäkringen. Det är inte motiverat att inom ramen för nuvarande system göra omfattande ändringar i regler av förevarande slag.

16 En enhetligare administration

16.1 Inledning

Administrationen av det socialpolitiska bidragssystemet är uppdelad på många olika myndigheter. Denna uppdelning bygger åtminstone till en del på de olika bidragens speciella funktioner och syften. Ur många synpunkter kan en specialisering efter olika funktioner vara ändamålsenlig. Det kan t. ex. synas rationellt att organ inom arbetsmarknadsverket handlägger sådana bidrag som har ett arbetsmarknadspolitiskt syfte och att organ som sysslar med bostadspolitiska frågor också handlägger bidrag som har ett bostadspolitiskt syfte.

De olika bidragens syften är dock sällan helt renodlade. Bostadsbidragen har t. ex. både ett bostadspolitiskt och ett fördelningspolitiskt syfte. Det senare tar framför allt sikte på barnfamiljerna, och bostadsbidragen räknas därför ofta in under de familjepolitiska bidragen. Förtidspension, arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag har alla till syfte att vara en kompensation mot inkomstförlust. Dessa bidrag har också ett mer eller mindre uttalat arbetsmarknadspolitiskt syfte. Detta har varierande styrka beträffande de olika bidragen och dessa administreras därför helt eller delvis av skilda myndigheter.

Även om den administrativa uppdelningen ur en viss synpunkt kan synas rationell kan den dock medföra problem, inte minst för den enskilde. För den som behöver ekonomiskt stöd från samhället i olika situationer måste det vara svårt att förstå att han skall vända sig till olika myndigheter därför att orsaken till stödbehovet varierar. Även myndigheterna emellan kan kompetenskonflikter och gränsdragningsproblem uppstå.

Reformarbetet inom det socialpolitiska bidragssystemet har visserligen under senare år inriktats på en ökad administrativ samordning genom att handläggningen av även andra bidragsformer än sådana som hör till den allmänna försäkringen har förts över till riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Fortfarande är dock administrationen mycket splittrad. Socialpolitiska bidragsutredningen ansåg att administrationen var ett av de områden där en ökad samordning borde ytterligare övervägas. Man borde enligt utredningen pröva om ytterligare administrativa uppgifter inom det socialpolitiska bidragssystemet kunde föras samman hos försäkringskassorna. Detta gällde också utbetalning av vissa bidrag som i övrigt administrerades av andra organ. Det fanns vidare skäl att undersöka om systemet med samarbets- och samrådsgrupper med representanter för försäkrings-

kassorna, socialvården och arbetsförmedlingen kunde utvecklas ytterligare.

Mot denna bakgrund har vi ansett det befogat att särskilt ta upp frågan om en ökad administrativ samordning. Denna fråga kan dock inte ses isolerad från övriga samordningsfrågor. Som vi närmare kommer att utveckla i det följande har möjligheten att öka samordningen på det administrativa planet ett nära samband med i vad mån det går att göra bidragsvillkor och regler om beräkning av olika bidrag mer enhetliga. Å andra sidan kan en enhetlig administration skapa bättre förutsättningar för att göra dessa regler mer enhetliga.

16.2 Den nuvarande administrationen

Nedan kommer vi att lämna en kortfattad redogörelse för de organ som nu administrerar olika delar av bidragssystemet. En utförligare redogörelse för organisation, handläggningsformer m. m. finns i bil. A. Där finns också en schematisk uppställning över handläggande organ i första instans, besvärsvägar och besvärsorgan.

16.2.1 *Kort historik*

I samband med tillkomsten av AFL skapades i början av 1960-talet en gemensam organisation för sjukförsäkringen, folkpensioneringen och ATP. De allmänna försäkringskassorna blev basen i den nya organisationen. Riksförsäkringsverket blev tillsyns- och besvärsmyndighet och försäkringsdomstolen högsta besvärsinstans.

På senare år har försäkringskassorna fått ett tillskott av nya ärendegrupper. Sålunda har yrkesskadeförsäkringen stegvis knutits närmare till handläggningsordningen inom den allmänna försäkringen. Den nya lagen om arbetsskadeförsäkring, som trädde i kraft den 1 juli 1977, innebar en fullständig integrering. Fortfarande handläggs dock framför allt livränteärenden enligt äldre lagstiftning om yrkesskador av riksförsäkringsverkets yrkesskadeavdelning.

Handläggningen av vissa sociala bidrag, som inte räknas till socialförsäkring i traditionell mening, har också helt eller delvis förts över från andra organ, bl. a. kommunerna, till socialförsäkringsadministrationen. Detta gäller t. ex. allmänna barnbidrag, som sedan den 1 januari 1974 administreras av försäkringskassorna. Från samma tidpunkt är kassorna också utbetalande organ när det gäller ersättning enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd. Fr. o. m. den 1 januari 1975 administrerar vidare försäkringskassorna den särskilda sjukförsäkringen för studerande med återbetalningspliktiga studiemedel. Den 1 januari 1976 fick försäkringskassorna uppgiften att beräkna och betala ut vissa vuxenstudieförmåner samt utbildningsbidrag till deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Fr. o. m. den 1 januari 1977 handlägger försäkringskassorna ärenden om dagpenning till värnpliktiga m. fl. och från den 1 oktober samma år ärenden om bidragsförskott. Försäkringskassorna är slutligen fr. o. m. den 1 januari 1978 ansvariga för administrationen av statskommunala bostadsbidrag till folkpensionärer.

16.2.2 *Handläggande organ i första instans*

Förutom av de allmänna försäkringskassorna handläggs bidragsärenden av riksförsäkringsverket, arbetslöshetskassor, arbetsmarknadsorgan, studiestödsorgan och vissa kommunala organ.

Det finns 26 *allmänna försäkringskassor* i landet. I varje försäkringskassa finns en styrelse och en eller flera pensionsdelegationer. Vidare finns en försäkringsnämnd för i allmänhet varje kommun inom kassans verksamhetsområde. Rent organisatoriskt är försäkringskassorna uppdelade på ett centralkontor och flera lokalkontor. Ledningen av verksamheten inom ett kassaområde utövas från centralkontoret. De flesta pensionsärenden och de flesta ärenden rörande sjukvårdsförmåner handläggs på centralkontoren. På lokalkontoren handläggs t. ex. ärenden om sjukpenning och föräldrapenning samt många av de nya ärendegrupper som försäkringskassorna har fått på senare år.

När det gäller handläggningsordningen kan de ersättningsärenden som förekommer i en försäkringskassa delas upp i tre olika kategorier, nämligen ärenden som handläggs av tjänstemän, ärenden som handläggs av en pensionsdelegation och ärenden som handläggs av en försäkringsnämnd. Pensionsdelegationen handlägger ärenden om förtidspension, handikappersättning, vårdbidrag, livräntor och vissa andra ersättningar på grund av skada i arbetet samt vissa delpensionsärenden. Försäkringsnämnden beslutar framför allt om kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer och om hustrutillägg. Övriga ärenden handläggs av tjänstemän, t. ex. ärenden som gäller sjukpenning och föräldrapenning, ålderspension, familjepension, bidragsförskott och utbildningsbidrag.

Riksförsäkringsverket, som är tillsynsmyndighet för de allmänna försäkringskassorna, handlägger också vissa ärenden i första instans. På förmånssidan gäller det framför allt livräntor enligt äldre yrkesskadelagstiftning.

Arbetslöshetsförsäkringen handhas av *de erkända arbetslöshetskassorna.* Det finns f. n. 46 erkända arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassornas medlemmar är knutna till ett visst verksamhetsområde. Kassornas administration och uppbyggnad är inte enhetlig. Så har t. ex. 28 kassor en lokal organisation medan 18 saknar en sådan. I ledningen för en erkänd arbetslöshetskassa står föreningsstämman och styrelsen. I flertalet kassor har styrelsen delegerat beslutanderätten i enskilda försäkringsärenden till ett arbetsutskott eller till kassaföreståndaren.

Enligt ALF-utredningens förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring skall den föreslagna försäkringen administreras av *allmänna arbetslöshetskassor,* inrättade i anslutning till intresseorganisationer. Det föreslås att de erkända arbetslöshetskassorna skall ombildas till allmänna och bli offentligrättsliga organ. En kassa, främst avsedd för nytillträdande och återinträdande på arbetsmarknaden, föreslås bli inrättad av Arbetslöshetskassornas samorganisation.

Beslut om rätt till utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen fattas av *arbetsförmedlingar* och *länsarbetsnämnder.* Uppdelningen är i stora drag den att arbetsförmedlingen beslutar om utbildningsbidrag, när någon genomgår arbetsmarknadsutbildning på ett AMU-center, medan länsarbetsnämnden beslutar i övriga fall. Länsarbetsnämnden fattar också

beslut om rätt till kontant arbetsmarknadsstöd. Försäkringskassorna sköter däremot utbetalning av både kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag. När det gäller utbildningsbidragen beräknar försäkringskassan också storleken av ersättningsbeloppen.

På studiestödsområdet finns en lång rad handläggande organ. Sålunda beslutar *vuxenutbildningsnämnder* om särskilt vuxenstudiestöd, dagstudiestöd och timstudiestöd. En vuxenutbildningsnämnd finns i varje län. Nämnden samarbetar med försäkringskassans centralkontor. Beslut att bevilja studiemedel fattas i allmänhet av regionala *studiemedelsnämnder*. Det finns sex studiemedelsnämnder i landet. De flesta ärenden om studiehjälp handläggs av lokala *skolstyrelser, utbildningsnämnder* eller *rektorer*. *Centrala studiestödsnämnden* fattar också vissa beslut i första instans. Det gäller t. ex. studiehjälp i form av återbetalningspliktiga studiemedel och studiestöd vid studier i utlandet. En särskild delegation, knuten till centrala studiestödsnämnden, beslutar om studiemedel till utländska studerande.

Kommunstyrelsen eller en kommunal nämnd utgör *kommunalt förmedlingsorgan* och handhar ärenden om statliga bostadsbidrag och statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. Delegation av beslutsfattandet sker i allmänhet till kommunala tjänstemän.

Kommunala *familjebidragsnämnder* handlägger ärenden om familjebidrag. Även här sker delegation till kommunala tjänstemän i stor omfattning. I vissa fall fattas besluten av *försvarets civilförvaltning*.

Beslut om socialhjälp fattas av kommunernas *sociala centralnämnder*. Dessa nämnder beslutar också om kommuntalt bostadsbidrag till handikappade.

16.2.3 *Besvärs- och tillsynsorgan*

För alla ersättningsärenden som handläggs av allmänna försäkringskassor är sedan den 1 januari 1979 de tre *försäkringsrätterna* första besvärsinstans och *försäkringsöverdomstolen* högsta instans. Försäkringsöverdomstolen är också högsta instans i ärenden om arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd, där *arbetsmarknadsstyrelsen* är första besvärsinstans. Arbetsmarknadsstyrelsen prövar som högsta instans frågor om rätt till utbildningsbidrag. I detta fall är en *länsarbetsnämnd* första besvärsinstans, i den mån inte nämnden själv har beslutat i första instans. I fråga om studiestöd kan besvär anföras hos *centrala studiestödsnämnden* samt i fråga om bostadsbidrag (utom till folkpensionärer) hos *länsbostadsnämnderna* och i sista hand hos *bostadsstyrelsen*. I ärenden om socialhjälp och familjebidrag kan besvär anföras hos *länsstyrelserna*. Beslut av en länsstyrelse överklagas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna, nämligen *kammarrätterna* och *regeringsrätten*. Beslut av försvarets civilförvaltning i familjebidragsärenden överklagas direkt till en kammarrätt.

Flera av de nu nämnda besvärsmyndigheterna har samtidigt tillsyn över de lokala organ vars beslut de överprövar. Det gäller arbetsmarknadsstyrelsen, centrala studiestödsnämnden och bostadsstyrelsen. Innan försäkringsrätterna bildades hade riksförsäkringsverket samma dubbla funktion i förhållande till försäkringskassorna.

16.3 Tidigare överväganden

Som framgår av föregående avsnitt har försäkringskassorna från andra organ, framför allt kommunerna, fått ta över handläggningen av flera olika sociala förmåner. Under de senaste åren har det också diskuterats att flytta över handläggningen av ytterligare sociala förmåner till kassorna. En sådan diskussion har framför allt förts beträffande statliga och statskommunala bostadsbidrag, familjebidrag, studiestöd och arbetslöshetsförsäkring. I vissa fall finns konkreta utredningsförslag om ett överförande medan i andra fall diskussionen varit mera löslig och inte resulterat i något direkt förslag.

Det kan vidare nämnas att socialutredningen i betänkandet Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (SOU 1977:40) har föreslagit att delar av den nuvarande socialhjälpen skall utges i form av socialförsäkringstillägg (soft), som föreslås bli administrerat av försäkringskassorna. Både i socialutredningens betänkande och i propositionen om socialtjänsten (prop. 1979/80:1) har man dessutom tagit upp frågan om att låta försäkringskassorna sköta utbetalningen av det socialbidrag, som skall ersätta den nuvarande socialhjälpen. Något förslag i den riktningen har dock inte lagts fram.

16.3.1 *Bostadsbidrag*

Frågan om att överföra de statliga och statskommunala bostadsbidragen från kommunala organ till försäkringskassorna har diskuterats sedan en lång tid tillbaka. Redan i familjepolitiska kommitténs betänkande Barnbidrag och familjetillägg (SOU 1967:52) framfördes tanken att barnbidrag och familjetillägg (som föreslogs ersätta de tidigare familjebostadsbidragen) skulle föras över till försäkringskassorna. En överflyttning förutsatte dock enligt kommittén att försäkringskassorna hade tillgång till dataanläggningar. Så var inte fallet i slutet på 1960-talet. Förslaget att på sikt föra över administrationen av barnbidrag och familjetillägg till försäkringskassorna togs genomgående emot positivt under remissbehandlingen. Förslaget att ersätta familjebostadsbidragen med familjetillägg ledde emellertid inte till lagstiftning. I stället infördes bostadstilläggen, som liksom familjebostadsbidragen skulle administreras genom kommunernas försorg.

I familjepolitiska kommitténs slutbetänkande Familjestöd (SOU 1972:34) förslogs åter att bl. a. bostadstilläggen skulle föras över till försäkringskassorna. Förslaget motiverandes med de samordningsvinster som man kunde göra i samband med utbetalning, kontakter med allmänheten etc. om administrationen av det familjepolitiska stödet sammanfördes till en myndighet. Vissa remissinstanser, bl. a. bostadsstyrelsen, var emellertid kritiska mot förslaget och det ledde inte heller denna gång till lagstiftning.

I stället tillsattes den s. k. bostadstilläggsgruppen, som fick i uppdrag att ytterligare utreda frågor om inkomstprövningen och administrationen av bostadstilläggen. I betänkandet Bostadstillägg – inkomstprövning och administration (Ds B 1974:1) ansåg sig gruppen inte beredd att föreslå någon förändring i fråga om administrationen. Som skäl mot att föra över administrationen till försäkringskassorna angavs bl. a. den pågående översynen av bostadstilläggen. Bland remissorganen var meningarna delade. I prop.

1974:150 ansåg departementschefen att frågan om bostadstilläggens administration då inte borde tas upp till närmare prövning på grund av att flera frågor om bostadstilläggens utformning behandlades av bl. a. boendeutredningen.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna föreslog sedermera (SOU 1975:51) att administrationen av bostadstilläggen – som föreslogs bli kallade bostadsbidrag – skulle föras över till försäkringskassorna. Som skäl härför angavs bl. a. att det skulle vara till fördel för den enskilde att kunna vända sig till ett och samma ställe när det gäller olika former av familjepolitiskt stöd, att betydande samordnings- och rationaliseringsvinster skulle kunna göras, att vissa kontrollrutiner skulle kunna förenklas osv.

I prop. 1975/76:145 sköts frågan åter på framtiden. Departementschefen ansåg nämligen att ett ställningstagande till den framtida administrationen av bostadsbidragen borde anstå till dess att byggadministrationsutredningen var klar med sitt utredningsarbete. Denna utredning föreslog sedermera i betänkandet Bostadsverket (SOU 1976:26) återigen att försäkringskassorna skulle ta över administrationen. Som skäl härför angavs att effektivitetsvinster kunde göras samtidigt som servicen till allmänheten skulle kunna förbättras. En överföring kunde dock ske först på sikt, och prövningen berodde på hur ADB-kapaciteten inom riksförsäkringsverket utvecklades.

Vad som har hänt sedan dess i fråga om administrationen är framför allt att försäkringskassorna fr. o. m. den 1 januari 1978 administrerar de nya statskommunala bostadsbidragen till pensionärer. Vidare har en ny utredning tillsatts som har till uppgift att behandla bl. a. administrationen av bostadsbidragen.

16.3.2 *Familjebidrag*

Även i fråga om olika värnpliktsförmåner har man sedan flera år tillbaka diskuterat att föra över administrationen från kommunerna till försäkringskassorna.

I betänkandet Värnpliktsförmåner (SOU 1972:68) föreslog således den s. k. förmånsutredningen att administrationen av familjebidragen skulle föras över till försäkringskassorna. Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget. En arbetsgrupp inom försvarsdepartementet utarbetade sedan förslag till ett nytt ersättningssystem för värnpliktiga (Ds Fö 1974:2). Arbetsgruppen delade förmånsutredningens synpunkter på administrationen av familjebidragen. I prop. 1975:37 föreslogs riktlinjer för ett nytt förmånssystem för värnpliktiga m. fl. Värnpliktiga under repetitionsutbildning och civilförsvarspliktiga skulle enligt propositionen få en ersättning som anknöt till sjukpenningförsäkringen. Administrationen av denna ersättning skulle flyttas över till försäkringskassorna. Frågan om att flytta över administrationen av det familjesociala stödet till försäkringskassorna borde enligt propositionen övervägas ytterligare. Riktlinjerna i propositionen antogs vid 1975 års riksmöte. Som tidigare har nämnts administrerar försäkringskassorna sedan den 1 januari 1977 dagpenning till värnpliktiga under repetitionsutbildning m. fl.

En arbetsgrupp inom försvarsdepartementet övervägde sedan med ledning av riktlinjerna i propositionen den närmare utformningen av det familje-

sociala stödet till värnpliktiga. Arbetsgruppen föreslog i en promemoria under hösten 1977 en ny familjebidragslag.

Arbetsgruppen konstaterade i fråga om administrationen att en överflyttning till försäkringskassorna förutsatte att reglerna för att bevilja familjebidrag anslöt till de normer som gällde inom socialförsäkringen. Om man t. ex. skulle använda de regler om inkomstprövning som gäller för kommunalt bostadstillägg till folkpension kunde den fria behovsprövningen inom familjebidragssystemet inte längre tillämpas. Den schablonisering av ersättningarna som då måste tillgripas kunde medföra att vissa grupper underkompenserades medan andra grupper överkompenserades i bidragshänseende.

Vidare konstaterade arbetsgruppen att försäkringskassorna kunde få svårigheter att klara den omprövning som borde göras så snart det har skett en förändring i inkomstläget för den värnpliktige och hans anhöriga. Försäkringskassorna kunde vidare inte åta sig den särskilda prövningen av rätten till näringsbidrag och bedömningen av bidragets storlek. En särskild instans måste därför pröva rätten till näringsbidrag. De positiva effekterna uppvägde därför inte enligt arbetsgruppens mening de nackdelar som en anslutning till riksförsäkringsverkets system skulle medföra.

Arbetsgruppens förslag godtogs eller lämnades utan erinran av flertalet remissinstanser. Även departementschefen biträdde förslaget i prop. 1977/78:127. I fråga om administrationen förordade han således att nuvarande ordning för administrationen av familjebidragen tills vidare skulle behållas.

Försvarsutskottet framhöll i sitt betänkande FöU 1977/78:26 att propositionen inte innehöll något definitivt ställningstagande rörande administrationen på sikt när det gällde familjebidragen. Utskottet ansåg att en anknytning till försäkringskassorna alltjämt stod öppen men utgick från att även andra administrationsformer som tedde sig ändamålsenliga kunde bli föremål för regeringens prövning.

Förslaget om en ny familjebidragslagstiftning antogs av riksdagen under våren 1978 och trädde i kraft den 1 juli 1978.

16.3.3 *Studiestöd*

I studiestödsutredningens betänkande Studiestöd – alternativa utvecklingslinjer – (SOU 1977:31) nämndes som det ena av tre tänkbara alternativ att vissa administrativa funktioner i fråga om studiestöd skulle föras över till försäkringskassorna. De funktioner som avsågs var registrering av beslut, studiekontroll och utbetalning. Själva beslutsfunktionen skulle dock ligga kvar på studiestödsorganen. Vi ansåg i vårt remissvar över det nämnda betänkandet att det ur samordningsynpunkt måste ses som en stor fördel om försäkringskassorna fick ta över beräkning och utbetalning av alla bidrag på utbildningsområdet.

I tilläggsdirektiv till studiestödsutredningen uttalade departementschefen att en mer ingående diskussion om administrationen inte kunde äga rum innan de olika studiestödssystemen hade utformats mer i detalj. Utredningen var enligt departementschefen oförhindrad att förutsättningslöst pröva olika former av administrativa lösningar. Studiestödsutredningen har ännu inte kommit med något definitivt förslag beträffande administrationen.

16.3.4 *Arbetslöshetsförsäkring*

ALF-utredningen föreslog som tidigare har nämnts att den nya allmänna arbetslöshetsförsäkringen skulle administreras av allmänna arbetslöshetskassor som liksom de nuvarande erkända arbetslöshetskassorna skulle inrättas i anslutning till fackliga organisationer. Som alternativ till detta förslag nämnde utredningen dels arbetsmarknadsverket och dels försäkringskassorna. Eftersom utredningen inte förordade någon samordning mellan de materiella villkoren i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen och den allmänna sjukförsäkringen bortföll enligt utredningen ett motiv för att förlägga administrationen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen till försäkringskassorna. Utredningen föreslog dock att utbetalning av arbetslöshetsersättning skulle ske centralt genom den allmänna försäkringens dataanläggning.

I en reservation till ALF-utredningens betänkande förordades att den föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen skulle administreras av försäkringskassorna för att man därigenom skulle få en integrerad administration för hela socialförsäkringsområdet. I en annan reservation föreslogs att administrationen skulle anförtros åt arbetsmarknadsverket och att utbetalning av ersättning skulle ske via försäkringskassorna. I ett särskilt yttrande förordades en för samtliga arbetslöshetskassor gemensam utbetalning genom försäkringskassorna och riksförsäkringsverket, varigenom försäkringskassorna på ett praktiskt sätt skulle klara samordningen med andra förmåner.

I vårt remissvar över ALF-utredningens betänkande ansåg vi att målet på sikt måste vara en enhetlig administration av hela socialförsäkringen. Man borde därför i fråga om arbetslöshetsstödet allvarligt överväga om möjligheter fanns att välja en administration som inte försvårade eller omöjliggjorde en framtida integrering av bidragssystemet i den enskildes intresse.

16.4 Allmänna synpunkter

16.4.1 *Olika problem i en splittrad organisation*

En splittrad organisation kan naturligtvis först och främst föra med sig att *den enskilde inte vet vart han skall vända sig* för att ansöka om ett bidrag av något slag. Även om han känner till detta kan det vara obekvämt för honom att behöva vända sig till olika myndigheter för att få ersättning i tämligen likartade behovssituationer. Det finns också risk för att det blir *väntetider* vid övergångar mellan bidrag som administreras av olika myndigheter. Å andra sidan finns det risk för att *dubbel ersättning* utges. För att förebygga detta krävs en omfattande bevakning mellan myndigheterna och regler om minskning av retroaktivt beviljade ersättningar. Ändå kan återkrav behöva tillgripas i vissa fall.

Som exempel på bidrag där den splittrade administrationen kan leda till sådana problem kan nämnas sjukpenning, arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag. I de nu nämnda fallen är det fråga om ersättningar under inkomstbortfall av olika slag som helt eller delvis administreras av skilda

myndigheter. Andra exempel kan hämtas från bostadsstödens område. En ensamstående med låga inkomster får t. ex. bostadsbidrag från kommunens förmedlingsorgan. Om han sedermera får förtidspension kan han i stället bli berättigad till kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer, som beslutas av försäkringskassan. Får han barn skall han återigen vända sig till kommunens förmedlingsorgan för att ansöka om bostadsbidrag. Även från studiestödens område kan exempel hämtas. Det är inte ovanligt att en person i en viss studiesituation ansöker om tre olika studiestöd, nämligen utbildningsbidrag, vuxenstudiestöd och studiemedel. Han måste då vända sig till tre olika myndigheter, nämligen länsarbetsnämnden, vuxenutbildningsnämnden och studiemedelsnämnden.

Även sett ur myndigheternas synpunkt kan en splittrad administration vara besvärande. *Förfrågningar* måste ske hos andra myndigheter. Handlingar och aviseringar av olika slag måste skickas myndigheterna emellan. Ett exempel är de kontakter som måste tas mellan försäkringskassor och arbetsmarknadsorgan för att avgöra om en person som genomgår arbetsmarknadsutbildning skall ha sjukpenning under utbildningen. Eftersom storleken av utbildningsbidraget är beroende på om den som genomgår utbildningen är arbetslöshetsförsäkrad eller inte behövs kontakter också mellan försäkringskassor och arbetslöshetskassor. Mellan dessa båda myndigheter behövs samarbete även i övriga situationer, t. ex. när den som har arbetslöshetsstöd blir sjukskriven. Ytterligare ett exempel är de många förfrågningar om sjukpenninggrundande inkomst som kommunernas förmedlingsorgan gör i samband med prövningen av bostadsbidrag. Fr. o. m. år 1979 får dock enligt ett tidsbegränsat tillstånd från datainspektionen kontroll ske genom att uppgifter på datamaskinell väg hämtas direkt från riksförsäkringsverkets register över SGI.

Ett annat problem som är värt att beakta är risken för *olika praxis* när flera myndigheter skall fatta beslut i likartade ärendegrupper. Vissa begrepp är t. ex. gemensamma för olika bidragsformer. Begreppet arbetsförhet förekommer både inom arbetslöshetsförsäkringen, det kontanta arbetsmarknadsstödet och sjukpenningförsäkringen. Det finns exempel på att detta begrepp har tolkats olika av olika handläggande myndigheter, vilket har lett till att den enskilde inte fått ersättning från någotdera hållet. Av stor betydelse är också om en eller flera myndigheter utfärdar anvisningar om hur ett visst begrepp skall tolkas. Även om t. ex. samma slags inkomster skall ingå i inkomstunderlagen för olika bidragsformer, kan det förhållandet att olika myndigheter utfärdar anvisningar leda till att inkomstunderlagen i praktiken ändå får en olikartad utformning. Tolkningen av sådana begrepp som t. ex. "sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden" kan också vålla svårigheter om tolkningen skall göras av olika myndigheter.

16.4.2 *Fördelar och nackdelar med en enhetlig administration*

När man talar om fördelarna med en enhetlig administration kan man till att börja med helt enkelt konstatera att man slipper ifrån eller minskar de problem som har omnämnts i föregående avsnitt. Den enskilde bör t. ex. få lättare att finna rätt myndighet, och han behöver inte vända sig till flera olika myndigheter för att få stöd i olika situationer. Övergångarna från en

bidragsform till en annan blir smidigare. Rationaliseringsvinster kan uppnås t. ex. genom att man slipper en del av de förfrågningar och aviseringar, som nu sker myndigheterna emellan. Riskerna för olika tolkning av begrepp som förekommer inom flera bidragsgrenar blir mindre.

Att föra samman handläggningen av alltfler kontantstöd för med sig att en stor organisation skapas. Detta har både för- och nackdelar. Sålunda kan man påstå att en större organisation har lättare för att klara ärendeanhopningar än en mindre. Ofta kommer ju en lång rad ansökningar vid ett och samma tillfälle. Det gäller sådana ärendegrupper som t. ex. studiestöd, bostadsstöd och familjebidrag. Om samma myndighet handlägger flera sådana ärendegrupper kan en ärendeanhopning på ett område motsvaras av en svacka på ett annat. Över huvud taget kan ofta resurserna utnyttjas mer effektivt i en större myndighet. Vidare kan de fördelar som datordriften ger utnyttjas bättre.

Å andra sidan kan stora dataanläggningar samlade på ett ställe vara mera sårbara än mindre anläggningar. En alltför stor organisation kan vidare bli otymplig och svår att administrera. Den enskilde kan få svårt att nå personlig kontakt med just den tjänsteman som handlägger hans ärende. Större effektivitet vid handläggningen av olika ärenden och en ökad datorisering behöver dock inte minska den enskildes möjligheter att få personlig kontakt med handläggarna utan bör i stället ge mera tid för sådana kontakter.

Genom att sprida ut beslutsfattandet till lokala enheter kan man minska de nackdelar som följer med en stor organisation. Decentraliseringen får dock inte drivas alltför långt, utan en lämplig avvägning måste ske. Det är mycket viktigt att kommunikationen mellan tjänstemän inom olika led i organisationen är god och att information om t. ex. ny lagstiftning snabbt når ut även till de lokala enheterna.

16.4.3 *Administrationen och bidragsreglerna*

Vad man framför allt bör beakta när man diskuterar fördelarna med en enhetlig organisation är i vad mån det är möjligt att skapa mer enhetliga bidragsvillkor och regler om beräkning av bidrag inom olika bidragsformer. Att föra samman olika bidragsformer till en myndighet utan att först så långt det är möjligt göra de nämnda materiella reglerna mer enhetliga ger inte på långt när lika stora fördelar som om man först samordnar åtminstone vissa bidragsregler. Flera samordningsförsök på det administrativa planet har stupat på att man inte velat eller kunnat samordna de materiella reglerna.

Det har t. ex. diskuterats att föra över administrationen av familjebidragen till försäkringskassorna. Eftersom det inte ansågs möjligt att göra reglerna om inkomstprövning m. m. enhetliga, fann man att förutsättningar också saknades för att göra någon ändring i fråga om administrationen. Samma argument har förts fram av ALF-utredningen när det gäller administrationen av den föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

I fråga om bostadsstöden har det i mer än tio år diskuterats att föra över administrationen till försäkringskassorna utan att något ställningstagande har gjorts. Meningarna har här varit mycket delade. Detta torde till stor del bero på att även de materiella reglerna och över huvud taget frågan om bostadsbidragens framtida utformning har varit och är under diskussion.

Särskilt på senare tid har bostadsbidragen ofta kopplats samman med övriga familjepolitiska stödformer.

Skapar man en allmän socialförsäkring med enhetliga beräkningsregler o. d. blir det däremot en naturlig följd att också de olika bidragsgrenar som skall ingå kommer att administreras av en och samma myndighet. Detta gäller även om vissa bidragsregler även i fortsättningen kommer att variera mellan olika grenar av den allmänna socialförsäkringen. Huvudsaken är att vissa grundläggande beräkningsregler och begrepp är enhetliga.

16.4.4 *Försäkringskassorna som handläggande organ*

De allmänna försäkringskassorna administrerar f. n. hela den allmänna försäkringen och stora delar av bidragssystemet i övrigt. Som framgår av avsnitt 16.2 har försäkringskassorna under de senaste åren fått ett flertal nya arbetsuppgifter. Kassorna har, såvitt vi känner till, skött de nya arbetsuppgifterna mycket bra.

De skäl som har åberopats för att tillföra försäkringskassorna nya arbetsuppgifter är bl. a. att de genom sina lokalkontor har tillgång till en rikt förgrenad lokal organisation. För den enskilde innebär detta att han lättare kan få personlig kontakt med handläggande tjänstemän. Vidare har man åberopat försäkringskassornas stora vana vid administration av olika slags bidrag. De möjligheter till rationella och enkla handläggningsformer som riksförsäkringsverkets datasystem erbjuder har också påpekats.

De många nya arbetsuppgifter som riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har fått har dock medfört att man ifrågasatt den tekniska och organisatoriska kapaciteten vad gäller riksförsäkringsverkets datasystem. Mot denna bakgrund tillsattes under år 1977 en särskild kommitté för att utreda och lägga fram förslag om lämplig organisation av datordriften inom riksförsäkringsverkets verksamhetsområde för tiden efter år 1980 (ALLFA-utredningen). Utredningen har under år 1979 kommit med en särskild lägesrapport (Ds S 1979:4).

I lägesrapporten redovisar utredningen dels sin syn på det kortsiktiga behovet av ADB-kapacitet fram till 1983/85, dels utredningens hittillsvarande arbete med att ta fram förslag till organisation av datordriften fr. o. m. 1983/85. För tiden fram till år 1983 har datasystemet enligt utredningen kapacitet för en volymtillväxt och för kommande förändringar inom sådana ärendegrupper som nu omfattas av systemet. Däremot uppstår ett ökat kapacitetsbehov om nya ärendegrupper skall tillföras datasystemet före år 1983. Detta bör därför enligt utredningen undvikas.

Ett viktigt krav på den framtida organisationen av datordriften anser utredningen vara bl. a. att det finns reservkapacitet för nytillkommande ärendegrupper. En fördelning av datordriften är en lämplig väg att reducera risken för att verksamheten skall utsättas för störningar på grund av att ärendemängden ökas. Utredningen anvisar olika systemlösningar som innebär en mer eller mindre stark decentralisering av datordriften.

Med hänvisning till ALLFA-utredningens rapport kan vi konstatera att något tekniskt hinder mot att väsentligt öka datorkapaciteten inte finns. Kapaciteten hos den allmänna försäkringens datasystem utgör således inte något hinder mot att tillföra försäkringskassorna nya uppgifter.

Mot bakgrund av det som här har sagts är det därför självklart att försäkringskassorna får hand om administrationen av en allmän socialförsäkring. I vad mån det är lämpligt att föra över nya ärendegrupper till försäkringskassorna innan en allmän socialförsäkring kan skapas blir till stor del beroende på om det är möjligt att dessförinnan göra viktiga regler inom olika bidragsformer mer enhetliga. Man kan emellertid å andra sidan göra gällande att en samordnad administration i sig kan skapa bättre förutsättningar för att göra de materiella reglerna mer enhetliga. Den tendens, som man ibland kan märka att inom varje bidragsgren behålla de bidragsregler som traditionellt finns, skulle lättare kunna försvinna om en myndighet fick administrera olika bidragsgrenar.

Vi vill betona att vårt förslag inte innebär att några nya ärendegrupper tillförs centrala organ. Det är i stället fråga om att göra hanteringen av olika bidragsärenden mera enhetlig och rationell på det lokala planet. Som tidigare är nämnt har ju försäkringskassorna ett rikt förgrenat nät av lokalkontor och filialexpeditioner över hela landet. Under senare år har man inlett en decentralisering av beslutsfattandet från försäkringskassornas centralkontor till de lokala enheterna. Det är angeläget att denna decentralisering fortsätter, framför allt i samband med att försäkringskassorna får nya arbetsuppgifter.

16.5 Konsekvenser för försäkringskassorna

Nedan skall vi ge några synpunkter på vad det skulle innebära för försäkringskassorna att få ansvaret för administrationen av en allmän socialförsäkring enligt den modell som vi lägger fram. Både den beräknade ökningen av ärendemängden och de nya ärendenas karaktär kommer att behandlas. Slutligen kommer det att diskuteras vilka förbättringar i samordningssyfte som kan göras inom ramen för nuvarande bidragssystem.

För att få en uppfattning om den relativa storleksordningen av det väntade ärendetillskottet kan det vara av intresse att nämna vissa siffror beträffande de ärenden som försäkringskassorna f. n. handlägger. Under år 1978 gjordes sålunda ca 21 milj. utbetalningar av sjukpenning och föräldrapenning. SGI fastställdes i 4,7 milj. fall. Ca 800 000 pensionärer fick kommunalt bostadstillägg. I fråga om nytillkomna ärendegrupper kan nämnas att under år 1978 behandlades 43 600 ärenden om bidragsförskott och 246 000 ärenden om utbildningsbidrag och vuxenstudiestöd. Enligt en grov uppskattning handlägger försäkringskassorna totalt mellan 35 och 40 miljoner ärenden årligen.

16.5.1 *Konsekvenserna om en allmän socialförsäkring genomförs*

Ärendeantalet

I principmodellen för en allmän socialförsäkring har medtagits vissa ersättningar som f. n. administreras av andra organ än försäkringskassorna. Det gäller ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, statliga och statskom-

munala bostadsbidrag (utom statskommunala bostadsbidrag till folkpensionärer som redan handläggs av försäkringskassorna), studiestöd till ungdomar under 19 år samt familjebidrag. Om soft kommer att genomföras medför detta ett ytterligare tillskott av ärenden. Nedan skall nämnas några mycket preliminära siffror om vilka ärendeökningar som det kan bli fråga om. Siffrorna grundas på nuvarande ärendeantal och nuvarande bidragsformer.

Den största ärendegruppen blir bostadsbidragen. I december 1975 fick ca 570 000 barnfamiljer bostadsbidrag. Motsvarande siffra beträffande hushåll utan barn var 60 000. Sedan dess har antalet bostadsbidrag minskat något och i december 1977 fick totalt 591 000 hushåll bostadsbidrag. Siffrorna är hämtade från bostadsstyrelsens statistik. Eftersom man kan anta att en hel del omprövningar måste ske under året, t. ex. på grund av ändrade inkomstförhållanden eller ändrat barnantal, får man räkna med att antalet ärenden om bostadsbidrag per år väsentligt kommer att överstiga 600 000.

En annan stor grupp blir ärenden om arbetslöshetsförsäkring. Antalet personer som under år 1977 uppbar dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen eller kontant arbetsmarknadsstöd uppgick till ca 215 000. Antalet arbetslösa var samma år 300 000. ALF- utredningen beräknar att antalet arbetslösa som uppfyllt villkoret att vara anmälda som arbetssökande under år 1977 mot bakgrund av dessa siffror kan antas ha varit ungefär 240 000 personer.

En annan ärendegrupp är studiestöd till ungdomar under 19 år, dvs. vad som motsvarar nuvarande studiehjälp. Under läsåret 1977/78 var enligt uppgift från centrala studiestödsnämnden antalet studiebidrag knappt 200 000. Ca 14 000 hade samma läsår inkomstprövande tillägg och knappt 4 000 behovsprövade tillägg. Antalet resetillägg var 94 000 och inackorderingstilläggen uppgick till 30 000. Sistnämnda två ärendegrupper kan dock i en framtid komma att försvinna, eftersom studiestödsutredningen i delbetänkandet Ds U 1978:15 har föreslagit ett ökat kommunalt ansvar för gymnasieskoleelevernas resor och inackordering.

Antalet ärenden som kommer att gälla familjebidrag blir vid en jämförelse med de tidigare nämnda ärendegrupperna förhållandevis litet. Under år 1978 avgjordes ca 12 000 ärenden om familjebidrag av försvarets civilförvaltning. Någon samlad statistik beträffande antalet familjebidragsärenden hos kommunernas familjebidragsnämnder finns inte. Det kan nämnas att 45 000–50 000 värnpliktiga årligen genomgår grundutbildning.

När det gäller soft är antalet ärenden svårt att beräkna. Räknar man med att ungefär hälften av de socialhjälpsfall som förekom under år 1975 i stället blir soft-fall skulle antalet fall bli drygt 100 000. Härtill kommer ärenden som gäller personer som tidigare inte har uppburit socialhjälp men som blir berättigade till soft.

Principmodellen för en allmän socialförsäkring innebär således vad gäller administrationen att försäkringskassorna skulle få ett ganska avsevärt tillskott av ärenden. Ökningen kan enligt en mycket grov uppskattning beräknas bli i storleksordningen 1 à 1,5 miljoner ärenden per år. Man måste emellertid då beakta dels att vissa ärendegrupper kommer att försvinna, dels att handläggningen bör bli avsevärt enklare genom att fler regler blir gemensamma för olika bidragsformer. En förmån som helt försvinner som särskild bidragsform är hustrutillägget. I många av de fall då hustrutillägg f. n. utges kommer dock i stället andra ersättningar att kunna beviljas.

Handläggningen m. m.

De ärendegrupper som skulle komma att tillföras försäkringskassorna i samband med att en allmän socialförsäkring införs är inte helt främmande för försäkringskassornas personal. De flesta av de ärenden som föreslås bli inordnade i den allmänna socialförsäkringen är av den karaktären att kassornas personal är väl förtrogen med de bedömningar som måste göras.

Vissa bedömningar blir dock nya. Det gäller t. ex. bedömningen av vad som skall anses vara lämpligt arbete, när någon har avvisat ett arbetserbjudande. I sådana fall kan dock arbetsmarknadens parter beredas tillfälle att delta i avgörandena eller på annat sätt tillföra försäkringskassorna sakkunskap i arbetsmarknadsfrågor. Det är över huvud taget enligt vår mening mycket viktigt att de särskilda kunskaper och erfarenheter i dessa frågor som finns hos arbetsmarknadens parter utnyttjas i en framtida enhetlig administration. Andra av de bedömningar som görs innan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen betalas ut är mycket välkända för försäkringskassan. Det gäller t. ex. begreppet arbetsför liksom reglerna för hur inkomstunderlaget skall beräknas.

När det gäller bostadsbidragen kan man peka på att försäkringskassorna redan handlägger kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer. Det innebär att personalen på kassorna har vana vid t. ex. regler om beräkning av bostadskostnaden och inkomstprövningsregler. Studiestödet till ungdomsstuderande, som föreslås bli sammanfört med övriga barnstöd, innebär knappast heller några nya bedömningar för försäkringskassorna. Överför man nya uppgifter till försäkringskassorna torde det f. ö. också bli aktuellt att föra över personal som tidigare har sysslat med dessa uppgifter. Så skedde t. ex. när bidragsförskotten överfördes till kassorna.

Ökningen av ärendeantalet kräver förstärkning av personalen och en ökning av datorkapaciteten. Även försäkringskassornas organisation kan behöva ändras i viss mån. På grund av den förenkling av försäkringens regler som förutsätts kan man dock anta att arbetsbelastningen inte kommer att öka lika mycket som antalet ärenden. Innan förändringar i administrationen sker måste naturligtvis den beräknade ökningen av arbetsbelastningen liksom behovet av personalförstärkningar och ökad datorkapacitet ytterligare utredas.

Det är vidare viktigt att en enhetlig administration genomförs successivt. Försäkringskassorna skulle då efter hand kunna anpassa sig till de nya uppgifterna. Det torde knappast vara realistiskt att räkna med att en allmän socialförsäkring skall kunna genomföras på en gång. Detta gäller oavsett vilket tidsperspektiv man har i fråga om genomförandet. En successiv samordning av administrationen skulle därför ur många synpunkter vara eftersträvansvärd.

En fråga som också bör beaktas i samband med att nya ärendegrupper förs över till försäkringskassorna är hur beslutsfattandet bör vara utformat. F. n. avgörs de flesta ärenden av tjänstemän. Förtroendevalda ingår dock i pensionsdelegationer och försäkringsnämnder och deltar således i besluten när flera viktiga ärendegrupper avgörs. Det kan finnas anledning att diskutera en ökning av lekmannainflytandet i samband med att nya ärendegrupper förs över till försäkringskassorna. Vi anser att lekmän bör delta i besluten

åtminstone i sådana ärendegrupper som de medverkar i när försäkringskassorna tar över. I övrigt går vi inte in på i vilka ärenden som ett ökat lekmannainflytande kan vara lämpligt. Denna fråga behandlas nämligen i en utredning, som har tillsatts av riksförsäkringsverket och försäkringskasseförbundet. Utredningen avser att komma med förslag i slutet av år 1979.

Ärendegrupper vid sidan av en allmän socialförsäkring

Slutligen bör påpekas att det naturligtvis inte möter något hinder att låta försäkringskassorna helt eller delvis administrera även bidrag som ligger utanför en allmän socialförsäkring. Vi har valt att inte ta med studiemedlen i den allmänna socialförsäkringen, framför allt därför att dessa till övervägande del är återbetalningspliktiga. Däremot har den nuvarande studiehjälpen och det särskilda vuxenstudiestödet tagits med. Gränsdragnings- och samordningsproblem mellan studiemedlen och de förmåner som ingår i den allmänna socialförsäkringen kommer sannolikt att uppstå. Studiemedlen är inkomstprövade och ett framtida enhetligt inkomstunderlag som administreras av försäkringskassorna bör kunna användas även för studiemedlens del. Det finns således flera beröringspunkter mellan studiemedlen och bidragen inom en allmän socialförsäkring. I vårt yttrande över studiestödsutredningens betänkande Studiestöd – alternativa utvecklingslinjer (SOU 1977:31) har vi sagt att det ur samordningssynpunkt måste ses som en stor fördel om försäkringskassorna fick ta över beräkning och utbetalning av alla bidrag på utbildningsområdet. Vi vidhåller denna ståndpunkt men kommer inte med något förslag i denna del, eftersom samordningsvinsterna måste vägas mot andra aspekter på administrationen av studiemedlen. Av samma skäl går vi heller inte in på administrationen av återkravsverksamheten.

Ett annat bidrag som ligger utanför den allmänna socialförsäkringen men där försäkringskassorna har nämnts som utbetalningsmyndighet är det socialbidrag som föreslås ersätta den nuvarande socialhjälpen. Om soft genomförs och handläggningen därav knyts till försäkringskassorna skulle man få en mer enhetlig ordning för utbetalningen, om försäkringskassorna också fick hand om utbetalningen av socialbidraget. De nackdelar från integritetssynpunkt som det kan innebära att två myndigheter, nämligen socialnämnden och försäkringskassan, får insyn i de ofta känsliga socialbidragsärendena måste i så fall vägas mot samordningsvinsterna.

16.5.2 *Förändringar inom ramen för nuvarande bidragssystem*

I det föregående har sagts att den bästa förutsättningen för en samordnad administration är att en samordning av de materiella reglerna först kommer till stånd. I en allmän socialförsäkring är en enhetlig administration i det närmaste självklar. Vi anser emellertid att en samordning på det administrativa planet är så angelägen att den bör inledas redan inom nuvarande bidragssystem. Eftersom en administrativ samordning under alla omstän-

digheter bör ske successivt är detta också en praktisk väg att gå. Det är dock svårt att f. n. uttala sig om inom vilket område en samordning kan inledas.

Det kan erinras om att frågan om att flytta över familjebidragen till försäkringskassorna nyligen har diskuterats och att man då kom fram till att den nuvarande administrationen borde behållas. Vidare har en särskild utredning om administrationen av bostadsbidragen tillsatts under våren 1979. Studiestödens framtida utformning och administration behandlas av studiestödsutredningen. ALF-utredningen har under år 1978 lagt fram förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring och administrationen därav. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

Vad som inom den närmaste tiden realistiskt sett kan göras för att förbättra samordningen på det administrativa planet är väl därför närmast att öka samarbetet mellan försäkringskassor och andra myndigheter. Detta kan ske på framför allt två sätt. Det ena sättet innebär att försäkringskassorna i ökad omfattning sköter utbetalning av bidrag som i övrigt administreras av andra myndigheter. Det andra sättet innebär att försäkringskasorna vidgar samarbetet med andra myndigheter genom att delta i samrådsgrupper av olika slag. Båda dessa samarbetsformer förekommer redan i dag.

Delat beslutsfattande

Systemet med försäkringskassan som utbetalande organ och en annan myndighet som beslutsfattare i fråga om rätten till bidraget finns f. n. beträffande kontant arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag och vuxenstudiestöd. Systemet är dock inte utformat helt likartat beträffande de tre nämnda bidragsformerna. När det gäller kontant arbetsmarknadsstöd sköter försäkringskassan bara själva utbetalningen, medan kassan beträffande utbildningsbidrag och vuxenstudiestöd också har hand om beräkningen av ersättningens storlek. Den nu nämnda mellanformen är naturligtvis förenad med vissa nackdelar genom att två myndigheter är inblandade men har ändå sina fördelar i jämförelse med en helt åtskild handläggningsordning. Genom att försäkringskassan sköter beräkning och utbetalning av t. ex. utbildningsbidragen, kan man lättare beakta de samordningsregler som finns beträffande t. ex. sjukpenning och utbildningsbidrag.

När det gäller vuxenstudiestödet har försäkringskassans centralkontor personal- och lokalsambruk med vuxenutbildningsnämnden i länet. Kassan biträder således nämnden med vaktmästarpersonal och viss handläggar- och biträdespersonal. De två myndigheterna har i allmänhet lokaler på samma ställe och delar växel. Vuxenutbildningsnämnden har tillgång till försäkringskassans dataterminaler för kontroll av personuppgifter, innehav av andra bidrag m. m. Ett gemensamt beslutsmeddelande sänds ut till sökanden. Detta är uppdelat på två avdelningar, ett för beslutet om rätt till bidraget och ett som gäller bidragets belopp. Olika besvärshänvisningar ges (till centrala studiestödsnämnden resp. försäkringsrätt). Utbetalning av bidraget sker sedan på vederbörande lokalkontor. Genom ett nära samarbete mellan olika myndigheter har man således försökt mildra konsekvenserna av en i och för sig omständlig beslutsprocedur.

Ett delat beslutsfattande har också diskuterats beträffande den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. ALF-utredningen har här förordat att utbetalningen skall ske centalt genom den allmänna försäkringens dataanläggning. Den närmare utformningen av ett centralt utbetalningssystem har ALF-utredningen inte gått in på utan ansett att denna fråga lämpligen bör lösas av riksförsäkringsverket och arbetsmarknadsstyrelsen i samarbete med försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna. Om det inte går att åstadkomma en fullständig samordning av administrationen mellan den allmänna försäkringen och den föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen skulle en samordnad utbetalning, där försäkringskassorna har hand om samordningen med andra bidrag, vara en avsevärd förbättring i förhållande till nuläget.

Det delade beslutsfattandet är emellertid ingen ideallösning. På försäkringskassorna upplever man det ibland som otillfredsställande att inte få följa ärendet från början utan bli inkopplad först när det är dags för utbetalning. Det kan t. ex. vara svårt för försäkringskassornas personal att besvara frågor från allmänheten som gäller sådant som en annan myndighet än kassan haft att ta ställning till. Det delade beslutsfattandet kan därför ses som ett steg på vägen mot en helt samordnad administration.

Önskvärt är vidare att formerna renodlas så att den myndighet som tillhandahåller utbildningen eller svarar för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen enbart beslutar om rätten till bidraget. Försäkringskassan skulle då i samtliga fall både beräkna ersättningens storlek och sköta utbetalningen. Mycket viktigt är att kassan får hand om samordningen med andra förmåner. I ett icke integrerat bidragssystem förekommer det ju inte så sällan att två bidrag kan utges samtidigt och att ett visst avdrag skall göras från det ena bidraget. Om man inte ens samordnar administrationen på utbetalningsstadiet finns det risk för dubbelutbetalningar eller i varje fall för en osmidig och tidsödande hantering av dessa samordningsregler.

Andra samarbetsformer

S. k. rehabiliteringsgrupper (rehagrupper) finns sedan länge på försäkringskassorna. Dessa grupper behandlar frågor av mer komplicerad natur som gäller rehabilitering. I varje försäkringskassa finns dels en central rehagrupp, som är knuten till centralkontoret, och dels lokala rehagrupper, som är knutna till lokalkontoren.

Inom rehagrupperna bedrivs ett nära samarbete mellan försäkringskassorna och andra myndigheter. I de centrala grupperna brukar förutom kassans förtroendeläkare och tjänstemän från utredningsavdelningen delta företrädare för länsarbetsnämnden och landstinget. Även företrädare för andra samhällsorgan kan kallas till gruppens sammanträden, t. ex. företrädare för länets handikappråd. I de lokala rehagrupperna brukar förutom tjänstemän från lokalkontoret delta distriktsläkare, distriktssköterska samt företrädare för socialvården och arbetsförmedlingen/arbetsvården.

Behovet av samarbete mellan försäkringskassorna och kommunernas socialförvaltningar kommer att öka om soft genomförs. Inom det s. k. softprojektet i Sundsvall har man gjort försök med en förenklad socialhjälpshantering. Samarbetet mellan socialförvaltning och försäkringskassa har här

varit mycket intimt. I flera kommuner finns vidare ett organiserat samarbete mellan kommunen och försäkringskassan i syfte att öka den sociala servicen i glesbygdsområden.

Vidare kan nämnas att det i byråkratiutredningens regi under år 1978 pågick ett försök med en gemensam service-central för fyra olika myndigheter i Linköping, nämligen lokala skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten, försäkringskassan och skatteavdelningen vid länsstyrelsen. Försöket gick ut på att allmänhetens muntliga kontakter med dessa fyra myndigheter skulle underlättas genom en ökad administrativ samverkan myndigheterna emellan. Samverkan avsåg telefonutrustning m. m., gemensam reception och expedition, cirkulationstjänstgöring, utbildning, annonsering samt spridning av information.

Sistnämnda projekt gällde visserligen till stor del områden som inte berörs av vårt förslag till en integrerad administration. Tanken att på detta sätt öka myndigheternas service till allmänheten bör dock kunna tillämpas också på myndigheter som direkt har med det socialpolitiska bidragssystemet att göra, t. ex. försäkringskassa, arbetslöshetskassa, arbetsförmedling och kommunala organ. Utvidgat samarbete i olika former bör därför få ökad betydelse i väntan på en helt samordnad administration.

Samordning i etapper

De olika samarbetsformer som har nämnts här bör kunna bidra till att bereda väg för en mer fullständig samordning av administrationen. Detta gäller kanske framför allt det delade beslutsfattandet. Försäkringskassornas personal får därigenom en viss uppfattning om hur en ny bidragsform hanteras, även om kassan inte har hand om hela beslutsfattandet. Ökat samarbete myndigheterna emellan kan också bidra till att olika myndigheter får ett gemensamt synsätt i vissa frågor, vilken kan underlätta samordningen av bidragssystemet över huvud taget.

Som nämndes i inledningen till detta avsnitt är det svårt att göra en bedömning av inom vilka områden som en administrativ samordning bör påbörjas. Många olika faktorer spelar därvid in. Överväganden om materiella regler inom olika bidragsgrenar har naturligtvis stor betydelse. Detsamma gäller hur snart försäkringskassorna har möjlighet att ta över nya stora ärendegrupper utan att problem uppstår. Vidare behandlar andra utredningar frågor som gäller administrationen av särskilda bidragsgrenar.

Någon tidsplan för när olika bidragsformer kan och bör överflyttas till försäkringskassorna anser vi oss därför inte kunna ge. Vi vill dock som samordningsutredning ge några synpunkter på inom vilka områden som vi anser en samordning av administrationen vara mest angelägen. Det är naturligtvis de bidragsgrenar som enligt vårt förslag skall ingå i en allmän socialförsäkring som då främst kommer i fråga. Vi vill i första hand nämna tre bidragsgrenar, nämligen arbetslöshetsförsäkringen, bostadsbidragen och studiestödet till ungdomar som studerar i gymnasieskolan.

Stödet under arbetslöshet har nyligen utretts av ALF-utredningen. I vårt remissvar över utredningens betänkande ansåg vi att man i den enskildes intresse allvarligt borde överväga att välja en administration som inte för-

svårar eller omöjliggör en framtida integrering av bidragssystemet. Vi vidhåller denna ståndpunkt och anser att försäkringskassorna på något sätt bör kopplas in på administrationen av arbetslöshetsstödet i samband med att en allmän arbetslöshetsförsäkring införs. Detta kan till en början ske på det sättet att kassorna får hand om beräkningen och utbetalningen av arbetslöshetsstödet.

I fråga om bostadsbidragen har man i mer än tio år diskuterat att föra över administrationen till försäkringskassorna utan att man kommit fram till någon lösning. Detta beror bl. a. på att även frågan om bostadsbidragens utformning har varit under diskussion. Mot bakgrund av den stora splittring som råder på detta område anser vi att en samordning på det administrativa planet här är mycket angelägen. Genom att försäkringskassorna redan handlägger bostadsstöden till folkpensionärerna ligger det också nära till hands att övriga bostadsstöd förs över till kassorna. Det är tveksamt om det i detta fall skulle innebära några rationaliseringsvinster att enbart föra över utbetalningsfunktionen. Hanteringen av bostadsbidragen sker nämligen redan nu till stor del på datamaskinell väg. Man bör därför här sikta på ett fullständigt överförande redan från början.

Även på studiestödsområdet är splittringen påfallande stor i fråga om administrationen. Vi har i vårt yttrande över studiestödsutredningens principbetänkande sagt att det måste ses som en stor fördel ur samordningssynpunkt om försäkringskassorna fick ta över beräkning och utbetalning av alla bidrag på utbildningsområdet. Detta gäller framför allt studiestöd till ungdomar som studerar i gymnasieskolan, eftersom detta stöd har ett nära samband med de familjepolitiska förmånerna. I samband med kommande förändringar av studiestödet är det därför angeläget att försöka åstadkomma en mer samordnad administration genom att föra över vissa funktioner till försäkringskssorna.

16.6 Tillsyns- och besvärsmyndigheter

En enhetlig besvärsorganisation och en enda tillsynsmyndighet som utfärdar anvisningar o. d. är minst lika viktig som en enhetlig administration i första instans. Om olika myndigheter utfärdar anvisningar kan i och för sig enhetliga begrepp inom olika områden komma att tolkas på skilda sätt. Även om det knappast går att få en helt enhetlig praxis, bör dock en enhetlig besvärsorganisation väsentligt förbättra förutsättningarna för en sådan.

För alla ersättningsärenden som handläggs av de allmänna försäkringskassorna finns sedan den 1 januari 1979 en enhetlig besvärsorganisation med försäkringsrätterna som första besvärsinstans och försäkringsöverdomstolen som högsta instans. Inom bidragssystemet i övrigt är däremot splittringen ganska stor. En viss samordning på detta område har dock föreslagits av ALF-utredningen. Denna utredning anser nämligen att försäkringsrätterna bör bli första besvärsinstans vid talan mot beslut av de föreslagna allmänna arbetslöshetskassorna. Försäkringsöverdomstolen skulle liksom hittills vara högsta instans på arbetslöshetsförsäkringens område.

Inom en allmän socialförsäkring med försäkringskassorna som handläggande myndigheter i första instans blir det också naturligt att ha en enhetlig

besvärsorganisation, nämligen försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen. Lika naturligt är det att riksförsäkringsverket blir tillsynsmyndighet. Ett visst samarbete kan dock behöva finnas mellan riksförsäkringsverket och andra centralmyndigheter, t. ex. arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen.

Om utvecklingen blir den att försäkringskassorna efter hand får ta över nya uppgifter bör försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen i samma utsträckning bli besvärsorgan. Det är nämligen både ur den enskildes och ur myndigheternas synpunkt lämpligt att besvär över en försäkringskassas beslut alltid förs hos en och samma besvärsmyndighet.

En allmän socialförsäkring med den utformning som vi föreslår skulle ge ett ganska avsevärt tillskott av besvärsärenden till försäkringsrätterna. ALF-utredningen räknar med att antalet besvärsärenden i en allmän arbetslöshetsförsäkring skall bli 1 500–2 000 per år. Under år 1978 inkom drygt 2 500 besvärsärenden angående bostadsbidrag till länsbostadsnämnderna. Dessa båda ärendegrupper kommar att bli det största tillskottet. Därtill kommer ärenden om familjebidrag, studiestöd och soft. Det kan nämnas att kammarrätterna under år 1978 handlade drygt 230 mål om familjebidrag. Centrala studiestödsnämnden handlade samma år ca 600 besvärsärenden om studiehjälp. Besvären avsåg framför allt rese- och inackorderingstillägg. Försäkringsrätterna kan således komma att få ett tillskott på ca 4 000 mål vilket är knappt en tredjedel av det totala målantalet.

För försäkringsöverdomstolens del blir ärendeökningen betydligt mindre. Det beror bl. a. på att domstolen redan handlägger mål om arbetslöshetsförsäkring. Det största tillskottet blir därför bostadsbidragen. Det kan nämnas att bostadsstyrelsen under år 1978 handlade 180 besvärsärenden. Måltillskottet för försäkringsöverdomstolens del skulle därför komma att stanna vid några hundra, vilket kan jämföras med att det kom in närmare 3 000 mål till domstolen under år 1978.

IV Genomförandet

I föreliggande betänkande har vi lagt tyngdpunkten på uppgiften att klarlägga hur långt det socialpolitiska bidragssystemet kan samordnas i en allmän socialförsäkring. Vårt utredningsuppdrag begränsar sig till samordningsfrågor i stort sett inom ramen för det nuvarande bidragssystemet. De olika anordningarna inom detta system har skilda mål och syften. De är generella som folkpensionen, inkomstrelaterade som sjukpenningen eller inkomstprövade som bostadsbidragen. Vissa ersättningar tillförsäkrar den enskilde en ekonomisk grundtrygghet och andra utges efter inkomstbortfallsprincipen etc. En del anordningar är avsedda att svara för en inkomstutjämning. Det är mycket skiftande behovssituationer under olika skeden av medborgarnas liv som det socialpolitiska trygghetssystemet skall tillgodose.

Traditionellt görs därför ofta gällande att önskemålen om enhetlighet och överskådlighet måste träda i bakgrunden, till förmån för de olika reglernas speciella syften. Varje bestämmelse bör enligt denna uppfattning utformas uteslutande med hänsyn till dess tillämpningsområde. Detta framstår dock som alltmer ohållbart. Utvecklingen, som innebär att trygghetsanordningarna kommer att omfatta fler och fler behovssituationer, för nämligen med sig att problemen med gränsdragningen mellan närliggande anordningar alltmer tillspetsas. Samtidigt blir det av stor betydelse för den enskilde vilken stödform som anses tillämplig i hans fall, eftersom utfallet kan bli så olika.

Den syn som allt oftare framförs innebär att man för att göra försäkringsskyddet mera överblickbart måste godta jämkningar av de skilda ersättningarnas regler. Vår genomgång av det nuvarande bidragssystemets uppbyggnad har givit anledning att starkt understryka behovet av en ökad satsning på samordningsåtgärder. Socialförsäkrings- och bidragssystemet måste vidareutvecklas efter delvis nya linjer och den hittillsvarande sektorsbundna utvecklingen brytas. En samordning bör förstärka bidragens möjligheter att tillgodose angelägna behov och medverka till strävan att ta bort orättvisor.

Det är givet, och ligger redan i utredningsuppdraget, att samordningssträvandena måste underordnas de grundläggande syftena med den del av socialpolitiken som det här är fråga om. Det står samtidigt klart att en omfattande samordning kan göras inom den givna ramen. De socialpolitiska reformerna har tillkommit vid olika tidpunkter och de möjligheter till samordning som funnits har inte tillräckligt beaktats.

Det finns alltså en gräns för hur långt man kan driva samordningen, som inte får bli ett självändamål. Emellertid har samordningen naturligtvis

ett egenvärde utöver rent administrativa fördelar. Det kanske största värdet ligger i att även vid ett bevarande av grundstrukturen blir ett mer enhetligt system rättvisare och lättare för den enskilde att överblicka. Han kan då bättre ta till vara sina rättigheter och skyldigheter. Detta motiverar en relativt omfattande harmonisering av skilda regler, samtidigt som den grundläggande strukturen i hela socialförsäkrings- och bidragssystemet bibehålls.

Vi vill emellertid framhålla att socialförsäkringarna och bidragen är så omfattande författningsmässigt, ekonomiskt och administrativt att det inte är realistiskt att tänka sig en omgestaltning i samordningssyfte genomförd omedelbart och fullständigt. Redan det förhållandet att de socialpolitiska trygghetsanordningarna numera väsentligt bidrar till uppehället för i runt tal 1/4 av befolkningen i landet utesluter att man i ett slag skulle kunna omgestalta systemet. Det har därför inte funnits skäl att utforma ett förslag avsett för ett direkt genomförande. Frågan uppkommer då hur kraven på samordning kan drivas i fortsättningen.

Enligt vår mening måste man lägga fast ett övergripande samordningsmål inom bidragspolitiken. Socialförsäkringens stora betydelse i många avseenden förutsätter dock att en målsättning föregås av en bred debatt om samordningsfrågor. Våra förslag är avsedda att ge underlag för en sådan diskussion. En huvudfråga är som nämnts i vad mån den traditionella uppbyggnaden av bidragsvillkor och administration kan förändras för att uppnå samordningsvinster. Man måste väga de ändringar som fordras för en samordning mot fördelar och nackdelar i nuvarande uppdelade system.

Hur långt bidragssystemet kan samordnas i en allmän socialförsäkring blir således beroende på vilken vikt man tillmäter samordningsönskemålen i förhållande till traditionella hänsynstaganden. Principmodellen till en allmän socialförsäkring vill åskådliggöra att man kan väsentligt förenkla bidragssystemet i olika avseenden samtidigt som man bibehåller de fördelar som det innebär att bygga på differentierade grundvillkor för rätten till kontantstöd. Även om vår översiktliga modell följer hävdvunna mönster i svensk socialpolitik, visar den ändå att de förändringar som krävs är vittgående både ur författningsteknisk och administrativ synvinkel. Det stöder vår slutsats att en samordning endast kan uppnås inom ramen för ett etappvis genomfört men sammanhållet reformarbete. Varje större reform måste vara ett planerat led i samordningen. Principmodellen innehåller fyra olika grenar, nämligen inkomstförsäkring, barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd. När målen fastställs för vidareutvecklingen av socialförsäkringen bör man ta ställning till inom vilka grenar behovet av samordning är mest uttalat och inom vilka möjligheterna till samordning är störst.

Därvid måste återigen särskilt beaktas det aktuella utrednings- och reformarbetet. Beträffande modellen till en *inkomstförsäkring* måste man framför allt ta med i bedömningen förslaget om en allmän arbetslöshetsförsäkring. Hur denna försäkring utformas när det gäller ersättningsregler och administration påverkar i hög grad möjligheterna att genomföra en framtida samordnad inkomstförsäkring. Om arbetslöshetsförsäkringen i större utsträckning får bibehålla sina nuvarande särdrag torde tanken på en samlad inkomstförsäkring kunna realiseras först på längre sikt. I andra hand kan då övervägas en konstruktion där skyddet vid arbetslöshet får ligga utanför denna inkomstförsäkring. Skulle däremot arbetslöshetsförsäkringens kon-

struktion närma sig övriga försäkringsgrenars läggs en god grund för det vidare samordningsarbetet.

Inom området för den föreslagna inkomstförsäkringen arbetar också pensionskommittén och sjukpenningkommittén. Dessa kommittéers uppdrag innehåller en rad frågor vars lösning direkt kan inverka på möjligheterna till samordning. Exempelvis överväger pensionskommittén efterlevandestödets framtida utformning, medan sjukpenningkommittén bl. a. prövar kompensationen vid deltids- och korttidsarbete. Den nyligen beslutade utredningen om vård av anhörig i hemmet m. m. berör också delar av modellen till en inkomstförsäkring.

Inkomstrelaterade ersättningar utgör de tyngsta delarna i socialförsäkrings- och bidragssystemet. Ersättningarnas likartade inriktning och konstruktion ger goda förutsättningar för en samordning. Deras stora betydelse för den försäkrade allmänheten gör att det är på detta område som en samordning kan få den största effekten. Det gäller i hög grad även i fråga om administrationen. Vår översiktliga principmodell måste dock fördjupas innan den kan läggas till grund för egentliga förändringar. Dessa olika skäl talar för att inkomstförsäkringen bör ges ett visst företräde i det fortsatta arbetet.

När det gäller det skisserade *barnstödet* arbetar för närvarande fem utredningar med där berörda bidragsformer. De är pensionskommittén, studiestödsutredningen, ensamförälderkommittén och de nyligen tillsatta utredningarna om bostadsbidragen resp. om det ekonomiska stödet till barnfamiljer, särskilt flerbarnsfamiljer. Flera av kommittéerna är dock i ett inlednings- eller kartläggningsskede, vilket kan förbättra möjligheterna till samordning. Å andra sidan kan kommande förslag, t. ex. rörande stödet till ofullständiga familjer, rubba grundvalarna för den modell vi har presenterat.

Barnstödens nuvarande uppsplittring skulle kunna peka på ett uttalat behov av samordning. De förekommande bidragen är dock redan idag i viktiga hänseenden samordnade, såsom barnpension och bidragsförskott resp. barnbidrag och studiebidrag osv. Det är ett allmänt intryck att de bidrag som utges för barns försörjning fungerar jämförelsevis väl i samordningsavseende. Av denna anledning bör barnstöden inte sättas främst vid ett fastställande av utvecklingsetapper.

Beträffande *bostadsstödet* skall den nytillsatta utredningen om bostadsbidrag se över såväl de materiella reglerna som administrationen. Vidare har, som nämnts i kapitel 7, nyligen genomförts vissa samordningsåtgärder mellan det kommunala bostadstillägget till pensionärer (KBT) och bostadsbidragen. Flera allvarliga samordningsbrister kvarstår dock. Tidigare har vi framhållit att samordningsbehoven kanske är mest uttalade just för de olika bostadsstöden. Denna bidragsgrupp bör därför prioriteras högt vid en vidareutveckling. Även här blir dock möjligheterna till en samordning i en allmän socialförsäkring beroende på hur arbetet inriktas i nämnda utredning.

När det gäller det kontanta *handikappstödet* är vår modell mindre precis. Anledningen är att vi anser att detta område bör bli föremål för en inventering innan man närmare kan överväga vilka förmåner som lämpligen bör samordnas. Denna uppgift kvarstår inför ett fortsatt utredningsarbete. Den förut nämnda utredningen om vård av anhörig i hemmet m. m. kan även här spela in. Tidpunkten för och behovet av en inventering måste bedömas med hänsyn till arbetet i denna utredning.

Sammanfattningsvis bör från ren samordningssynpunkt inkomstförsäkringen och bostadsstödet sättas främst i ett fortsatt utvecklingsarbete. I detta måste ingå dels överväganden om försäkringens huvudsakliga uppbyggnad och vilka områden som bör prioriteras, dels en bedömning av vilka vägar som bör användas för att stärka strävandena till förenkling och enhetlighet.

En väg kan vara att fastställa riktlinjer för ökad samordning på olika avgränsade regelområden som vägledning i reformarbetet. Vi har utarbetat förslag till sådana riktlinjer beträffande de viktigaste av bidragens allmänna villkor. Motivet är att vi anser samordningsåtgärder så angelägna att man bör påbörja en utveckling mot enhetliga regler även innan det blir möjligt att genomföra olika delar av en allmän socialförsäkring. Om de allmänna villkoren successivt görs enhetliga så underlättas också en större samordning på sikt.

De allmänna villkor som vi systematiskt har gått igenom berör områden med olika svårighetsgrad. För vissa villkor, t. ex. anknytningsregler och förfaranderegler, är det jämförelsevis enkelt att överblicka konsekvenserna av en samordning. Andra villkor,t. ex. beträffande inkomstbegrepp och familjetillhörighet, berör förhållandevis komplicerade frågor. Av det skälet har de skilda villkorsgrupperna behandlats olika utförligt och förslagen till riktlinjer konkretiserats på varierande sätt. Även efter ställningstaganden till dessa riktlinjer torde således i flera avseenden fordras ett fortsatt utredningsarbete för att granska konsekvenserna för den enskilde och resursanspråken samt att i detalj utforma och analysera olika villkor.

I likhet med vad gäller principmodellen kan beträffande de riktlinjer som vi har förordat behöva göras en prioritering inför det fortsatta samordningsarbetet. Mest angeläget anser vi det, med hänsyn till socialtjänstreformen, vara att genomföra en vidgad användning av *provisoriska beslut*. Det är också, som vi tidigare framhållit, väsentligt att socialförvaltningarna avlastas förskotteringsärendena. I den framtida allmänna socialförsäkringen bör en vidgad användning av provisoriska beslut ha genomförts beträffande alla de förmåner som försäkringskassorna då kommer att administrera. I ett första steg är det dock lämpligt att låta reformen omfatta de förmåner som nu utbetalas av försäkringskassorna. Om de nya reglerna får den förväntade positiva effekten bör de därefter i ett andra steg utsträckas till de förmåner som f. n. administreras av andra myndigheter.

När det gäller övriga riktlinjer vill vi i första hand förorda att en successiv harmonisering påbörjas på samtliga behandlade områden. Om en turordning av olika skäl anses lämplig vill vi sätta frågan om enhetligare *inkomstunderlag* främst. Inkomstberäkningen intar en särställning vid bidragsprövningen genom dess stora praktiska betydelse såväl för utgående ersättningsbelopp som för den administrativa handläggningen. Inkomstregler förekommer inom flertalet bidragsformer men de är olika utformade. Särskilt från den enskildes synpunkt måste det anses eftersträvansvärt med enklare och enhetligare regler. Ytterligare ett skäl för en hög prioritet är att detta område måste bli föremål för fördjupade analyser innan det kan bli aktuellt med faktiska förändringar.

Närliggande frågor om *skatteplikt, inkomstgränser och avtrappningsregler* bör också tillmätas stor vikt. Även om det ligger utanför vårt uppdrag att föreslå materiella förändringar på dessa områden anser vi det angeläget att det

genomförs en samlad analys av skatte- och bidragsregler i syfte att bl. a. minska marginaleffekterna.

Även beträffande *administrationen* har vi funnit en samordning så angelägen att den bör inledas redan inom nuvarande bidragssystem. Till en början kan det bli fråga om att öka samarbetet mellan försäkringskassorna och andra myndigheter. Mot bakgrund av vår principmodell till en allmän socialförsäkring vill vi, när det gäller en fortsatt överföring av vissa uppgifter till socialförsäkringsorganisationen, i första hand nämna arbetslöshetsförsäkringen, bostadsbidragen och studiestödet till ungdomar.

Övriga riktlinjer bör vid en prioritering inledningsvis främst få verkan inom ramen för det kontinuerliga utrednings- och reformarbetet. Beträffande *personkretsen* bör således enhetligare regler stegvis införas i samband med att berörda stödanordningar vidareutvecklas. Bland de åtgärder som här förordas bör kanske förändringarna inom barnstöden ses som mest angelägna. När det gäller regler om *familjetillhörighet* har vissa förslag redan framförts med tanke på genomförande i ett kortare perspektiv, t. ex. villkor för barn som tas emot i adoptionssyfte. Viktigare förändringar av regler om *sammanträffande av förmåner* aktualiseras först vid en mer genomgripande samordning av försäkringssystemet, men vi redovisar också förslag som kan genomföras i ett tidigare skede. När det gäller *förfarandereglerna* torde de ändringar vi förordar kunna genomföras utan ytterligare utredning, men dessa regler har inte central betydelse för den enskilde.

Även om vår genomgång innefattar de viktigaste allmänna villkoren inom det socialpolitiska bidragssystemet kommer således åtskilliga frågor att behöva utredas närmare. Vissa uppgifter enligt uppdraget kan också anses kvarstå. Detsamma gäller vissa till utredningen överlämnade frågor. Det kan gälla en systematisk analys av sådana stödformer eller villkor som vi i denna utredningsfas har lämnat utanför, t. ex. frågor om sjukvårdsförmåner och utbetalningsrutiner. Det kan vidare avse en närmare prövning av förslagen till riktlinjer.

När det gäller principmodellen till en allmän socialförsäkring måste likaså understrykas att de olika försäkringsgrenarna kräver betydande utredningsinsatser om försäkringen skall kunna förverkligas inom rimlig tid. Det utredningsarbete inom olika grenar som utförs inom tidigare nämnda specialutredningar måste då inordnas i arbetet på en enhetligare socialförsäkring. Härigenom kan också dubbelarbete undvikas samtidigt som man kan minska risken för en fortsatt uppsplittring av systemet. En samordning kan således knappast genomföras utan medverkan av skilda specialutredningar.

Olika vägar för att styra samordningsinsatserna kan övervägas. Det ankommer inte på oss att ta ställning till lämpliga vägar för den fortsatta behandlingen, men några tillvägagångssätt skall nämnas. Frågan om samordning av bidragssystemet har i sin omfattning likheter med aktuella samhällsfrågor som berör flera områden, exempelvis strävan till jämställdhet och till ökad decentralisering. Olika lösningar har i de nämnda fallen valts för att påverka utvecklingen, t. ex. att utse särskilda delegationer eller ansvariga. Det bör dock understrykas att socialförsäkringen, med dess långtgående författningsreglering och välutvecklade organisation, kan förändras med betydligt direktare medel än t. ex. sociala roller och samhällsmönster. Mera närliggande kan vara att fatta ett särskilt principbeslut om den framtida

uppbyggnaden. I tidigare utvecklingsskeden inom socialförsäkrings- och bidragssystemet har man i flera fall utnyttjat denna metod. Så var fallet exempelvis vid införandet av en allmän sjukförsäkring och vid förnyelsen av familjebidragen, utbildningsbidragen m. fl. Tillvägagångssättet har den fördelen att det blir nödvändigt att närmare precisera innehållet i mål, metoder och utvecklingsetapper.

Vinner tanken på en vidareutvecklad och samordnad socialförsäkring stöd synes det mest ändamålsenligt att förslag till huvudsaklig uppbyggnad och riktlinjer för genomförandet fastställs i gängse ordning genom ett politiskt beslut. Fastlagda principer för samordning skulle på så sätt slå igenom i alla led inom utvecklingen av bidragssystemet. Nuvarande specialutredningar och sådana som tillsätts rörande bidragssystemet kunde ges direktiv som preciserar samordningssträvandena. Vid beredning av olika reformförslag inom regeringskansliet skulle på samma sätt samordningsfrågor bevakas. Skall ett sådant principbeslut få genomslag kan också behövas en precisering av ansvarsfördelningen för den fortsatta verksamheten.

Ett principbeslut om samordning skulle därutöver kunna innehålla ställningstaganden till vilka etapper som bör prioriteras och i vilka former detaljförslagen bör tas fram. De olika samordningsåtgärderna kommer ofta var för sig att kräva noggranna analyser av tänkbara konsekvenser och av övergångsfrågor. Både när det gäller det materiella utfallet för den enskilde och de organisatoriska lösningarna synes det i flera fall behövas speciella övergångsanordningar. Principbeslutet skulle också kunna innehålla överväganden om förhållandet och arbetsfördelningen mellan specialutredningarnas uppgifter och ett fortsatt övergripande utredningsuppdrag samt hur det sistnämnda lämpligen bör organiseras. Vid fortsatta analyser av samordningsmöjligheter torde fordras åtskilliga kalkyler av hur förslagen kan komma att påverka både den enskilde bidragstagarens och samhällets ekonomi, beräkningar som vi inte haft anledning att göra i detta betänkande, där tonvikten har lagts på principiella ställningstaganden. Expertis för sådana kalkyler måste medverka i det fortsatta arbetet.

Reservation och särskilda yttranden

Reservation

Av de sakkunniga *Doris Håvik* och *Helge Karlsson* med instämmande av experterna *Sven Nelander, Nils Pårud* och *Håkan Walander*

Vi anser det vara angeläget med en ökad samordning inom socialförsäkringarna men kan inte, av skäl som anges i det följande, acceptera förslaget att försäkringskassorna skall administrera arbetslöshetsförsäkringen.

Under försommaren 1978 lade den s. k. ALF-utredningen fram förslag om en allmän arbetslöshetsförsäkring. Förslaget har tillkommit efter mångårigt arbete inom en statlig utredning med representation för bl. a. samtliga riksdagspartier, arbetsmarknadens parter samt Arbetslöshetskassornas samorganisation. Bakom det framtagna förslaget står en bred majoritet av utredningens ledamöter.

ALF-utredningens förslag innebär att en allmän arbetslöshetsförsäkring kommer att i väsentliga stycken bygga på den grundsyn på försäkringens roll inom arbetsmarknadspolitiken som idag präglar den nuvarande frivilliga försäkringen. Utredningens förslag betyder också att man bibehåller anknytning av administrationen till de yrkesverksammas intresseorganisationer. På det sättet har man enligt vår mening väl löst uppgiften att vid övergång till en allmän försäkring behålla en nära anknytning till arbetslivet och även fortsättningsvis utnyttja de kunskaper och erfarenheter som finns inom de yrkesverksammas intresseorganisationer.

Utredningens förslag innebär vissa värdefulla steg i riktning mot en ökad samordning inom socialförsäkringarna. Det gäller bl. a. höjningen av ersättningsnivån, reglerna om sammanträffande av förmåner och besvärsorganisationen. Det är också en samordningsvinst att den nuvarande skillnaden i ersättningshänseende mellan medlemmar och andra upphör. Möjligen kan vissa regler i arbetslöshetsförsäkringen samordnas ytterligare med framför allt sjukförsäkringen, t. ex. i fråga om personkretsen. Det bör dock vara lika angeläget att den nyligen tillsatta utredningen om sjukförsäkringen beaktar möjligheterna att anpassa sjukförsäkringens regler till vad som nu föreslås i fråga om den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Det är emellertid nödvändigt att beakta arbetslöshetsförsäkringens nära samband med arbetsmarknadspolitiken, vilket sätter gränser för hur långt man kan gå vad gäller samordning med andra socialförsäkringar i materiellt avseende och i fråga om administration. Kontantstödet vid arbetslöshet får

endast användas i de fall en arbetslös inte omedelbart kan erbjudas ett lämpligt arbete. I många fall är det svårt att bedöma om en arbetslöshet är självförvållad eller om lämpligt arbete står att få. Den lokala redogörarorganisation som finns i flertalet nuvarande kassor spelar här en viktig roll för den nära kontakten mellan den arbetslöse, kassan och den lokala arbetsförmedlingen, och därmed också för hela försäkringens sätt att fungera på ett effektivt sätt. Såväl ur den enskilde individens som ur samhällets synpunkt är det angeläget att de fackliga organisationerna kan bevaka medlemmarnas sysselsättningsmöjligheter genom att ha kontakt med medlemmarna även under den tid då de är arbetslösa. Genom en administration som i enlighet med utredningens förslag knyts till de yrkesverksammas intresseorganisationer skapas enligt vår mening de bästa garantierna för att försäkringen blir ett medel att stärka den enskildes ställning och möjligheter på arbetsmarknaden.

För ALF-utredningens förslag om administration av arbetslöshetsförsäkringen talar också det mycket nära sambandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och den arbetsrättsliga lagstiftningen, i första hand lagen om anställningsskydd. Även med lönefrågor finns ett klart samband, vilket kommer att ytterligare förstärkas genom det föreslagna införandet av s. k. utfyllnadsersättning inom arbetslöshetsförsäkringen.

Avslutningsvis vill vi starkt understryka att samordning inte får bli ett självändamål. Som ovan framhållits står betydande fördelar att vinna genom en administration av arbetslöshetsförsäkringen genom allmänna arbetslöshetskassor inrättade i anslutning till de fackliga organisationerna respektive vissa andra organisationer av yrkesverksamma. De samordningsvinster som en helt igenom enhetlig administration skulle kunna innebära kan inte på långt när uppväga dessa fördelar.

Särskilda yttranden

Av experten *Sven Nelander*

Utredningen har i principmodellen för en allmän socialförsäkring kortfattat skisserat ett framtida efterlevandestöd för vuxna.

Ett ställningstagande i frågan om efterlevandepensioneringens framtida utformning bör enligt min mening anstå tills dess att pensionskommittén redovisat sitt betänkande.

Av experterna *Einar Edvardsson* och *Göran Smedmark*

I kapitlet om administrationen framhåller samordningsutredningen bl. a. att det inte möter något hinder att låta försäkringskassorna helt eller delvis administrera även förmåner som ligger utanför en allmän socialförsäkring. Man framhåller att i förslaget till en allmän socialförsäkring studiemedlen har lagts utanför, därför att dessa till övervägande del är återbetalningspliktiga. Utredningen pekar på att gränsdragnings- och samordningsproblem sannolikt kommer att uppstå mellan studiemedlen och de förmåner som föreslagits ingå i en allmän socialförsäkring. Studiemedlen är vidare inkomstprövade och det av utredningen föreslagna enhetliga inkomstunder-

laget som skall administreras av försäkringskassorna bör kunna användas även för studiemedlens del. Som utredningen anger finns det således flera beröringspunkter mellan studiemedel och förmånerna i en allmän socialförsäkring, varför det enligt utredningen måste ses som en stor fördel om försäkringskassorna fick ta över beräkning och utbetalning av alla bidrag på utbildningsområdet.

Vi instämmer helt i vad utredningen här anfört. Därutöver vill vi framhålla följande.

Som utredningen angett är den övervägande delen av studiemedlen återbetalningspliktiga. Detta kräver en organisation för återkrav av studiemedlens lånedel. Sedan försäkringskassorna för ett par år sedan övertog administrationen av bidragsförskott har hos kassorna byggts upp en numera väl fungerande organisation med ADB-stöd för återkrav av underhållsbidrag som svarar mot bidragsförskott. I samband härmed har försäkringskassorna att bl. a. bedöma underhållsskyldigs betalningsförmåga och besluta om kraveftergift. Enligt vår mening borde den organisation som byggts upp hos kassorna och riksförsäkringsverket för återkravsverksamhet utnyttjas också för den återkravsverksamhet som förekommer i samband med studiemedel. Det av utredningen föreslagna enhetliga inkomstunderlaget som försäkringskassorna skulle administrera skulle då kunna komma till användning inte bara vid beräkning och utbetalning av studiemedel, utan också i samband med återkravsverksamheten. Mot bakgrund av vad vi här anfört förordar vi att också administrationen av återkravsverksamheten för studiemedel läggs på försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Härigenom skulle en i huvudsak likartad administration uppnås för studiemedlen som för vuxenstudiestödet, vilket ju också delvis innehåller en återbetalningspliktig del och som av utredningen föreslås ingå i den av försäkringskassorna administrerade allmänna socialförsäkringen.

Bilaga A Gällande rätt

I denna bilaga liksom i betänkandet i övrigt redogör vi endast för de olika kontantstöden inom det socialpolitiska bidragssystemet och således i allmänhet inte för t. ex. sjukvårdsförmånerna. Vidare har vi endast tagit med helt eller delvis författningsreglerade kontantstöd. Det innebär att kommunala och landstingskommunala förmåner, som saknar författningsreglering, inte har behandlats annat än undantagsvis. Vissa arbetsmarknadspolitiska stödformer som avser utbetalning av engångsersättningar e. d. har vidare redovisats mycket kortfattat. De många avtalsreglerade förmåner som förekommer har vi inte heller tagit med.

Den uppdelning på bidrag i olika behovssituationer som vi har gjort i avsnitt 1 kan naturligtvis diskuteras. Vissa bidrag kan således anses höra till flera behovssituationer. Det gäller t. ex. vårdbidrag som kan anses höra antingen till barnstöd eller till handikappstöd. Vidare hade det varit möjligt att dela upp bidragssystemet på fler behovssituationer och t. ex. beskriva arbetsskadorna i ett särskilt avsnitt. Den uppdelning som vi har valt följer i stora drag uppdelningen i den kortfattade redogörelse för bidragssystemet som finns i kap. 3.

Redogörelsen för gällande regler i avsnitt 1 är ingalunda fullständig. Framför allt har vi i detta avsnitt uteslutit sådana regler som vi närmare redogör för i avsnitten 3 och 4. Tyngdpunkten har därför lagts på att redovisa grundvillkoren, bidragsbeloppen och sådana beräkningsregler som inte beskrivs på annat håll i bilagan.

Den redogörelse för vissa regler som finns i avsnitt 3 och 4 följer uppdelningen i avdelning III i betänkandet, där riktlinjer ges för regler inom olika områden. Någon särskild redogörelse för reglerna om provisoriska beslut och förskott utöver vad som finns i kap. 13 har vi dock inte ansett erforderlig. I avsnitt 3.3, som gäller inkomstprövningen, tar vi upp såväl själva inkomstbegreppen som inkomstgränser och avtrappningsregler.

Redovisningen avser förhållandena i juli 1979. Författningsändringar som har beslutats under 1978/1979 års riksmöte men som träder i kraft först den 1 januari 1980 har dock tagits med.

1 Bidrag i olika behovssituationer

1.1 *Sjukdom och smitta*

Den som är inskriven hos allmän försäkringskassa och har en sjukpenninggrundande inkomst som uppgår till minst 4 500 kr är vid sjukdom berättigad till *sjukpenning från AFL*. Hemmavarande make är dock under vissa förutsättningar berättigad till sjukpenning, även om den sjukpenninggrundande inkomsten inte uppgår till 4 500 kr.

Hel sjukpenning utgör för dag 90 % av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365. För hemmamake är sjukpenningen 8 kr per dag. Sjukpenninggrundande är den försäkrades beräknade förvärvsinkomst under ett år, dock högst 7,5 gånger basbeloppet vid årets början. Basbeloppet i början av år 1979 var 13 100 kr och högsta möjliga sjukpenning således 242 kr. per dag.

Sjukpenning utgår vid sjukdom, som förorsakar nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften. Vid bedömningen av om fullständig nedsättning av arbetsförmågan föreligger skall, om sjukdomen kan antas vara kortvarig, särskilt beaktas om den försäkrade på grund av sjukdomen inte kan utföra sitt vanliga eller därmed jämförbart arbete. Om den försäkrade deltar i rehabilitering, skall arbetsförmågan anses nedsatt i den mån han på grund härav är förhindrad att utföra förvärvsarbete.

Försäkrad med hel förtidspension har inte rätt till sjukpenning. Den som är över 70 år eller dessförinnan tar ut hel ålderspension har rätt till sjukpenning under högst 180 dagar. Hemmamakesjukpenning får inte beviljas efter 65 års ålder.

För insjuknandedagen utges i allmänhet inte sjukpenning. Sjukpenning kan dock utges även för insjuknandedagen, om den försäkrade för den dagen går miste om dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd eller om sjukperioden börjar inom 20 dagar efter föregående sjukperiods slut.

Om sjukperioden varar högst sex dagar, insjuknandedagen oräknad, utges inte sjukpenning för sådana dagar då den försäkrade, även om han hade varit frisk, inte skulle ha arbetat i sin huvudsakliga sysselsättning. Denna regel, som brukar kallas fridagsregeln, gäller emellertid inte om antalet arbetsfria dagar är fler än två.

Har den *nedsatta arbetsförmågan* orsakats av *arbetsskada* utges sjukpenning från sjukförsäkringen under en samordningstid om 90 dagar. Den som inte är sjukförsäkrad har dock rätt till sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen utan någon samordningstid. Efter samordningstidens slut utges sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen. Sjukdomsbegreppet är detsamma som inom sjukförsäkringen. Hel sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen utgör för dag en trehundrasextiofemtedel av den försäkrades sjukpenningunderlag, dvs. i allmänhet den sjukpenninggrundande inkomsten.

Sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen liksom andra förmåner från denna försäkring utges på grund av skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Olycksfall vid färd till eller från arbetsstället räknas som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet. Om en försäkrad har varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig

inverkan i arbetet, skall en skada som han har ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan, om inte betydligt starkare skäl talar mot det.

Den som drabbas av personskada under militärtjänst eller under vistelse på anstalt har rätt till ersättning under sjukdom enligt reglerna om *statligt personskadeskydd.* Dessa regler ger samma skydd vid ekonomisk skada som förvärvsarbetande får genom arbetsskadeförsäkringen. Skyddet gäller i viss utsträckning inte bara under den egentliga verksamheten eller anstaltsvistelsen utan också under ledighet.

Möjlighet till *frivillig sjukpenningförsäkring* finns för två grupper av försäkrade. Den ena gruppen utgörs av sådana försäkrade som omfattas av hemmamakeförsäkringen inom den obligatoriska sjukförsäkringen. Den andra gruppen utgörs av personer, som på grund av studier eller annan utbildning inte alls eller i endast ringa utsträckning ägnar sig åt förvärvsarbete. Genom frivilliga avgifter kan dessa båda grupper försäkra sig för viss sjukpenning eller visst tillägg till den sjukpenning, som utgår enligt den obligatoriska sjukförsäkringen. Sjukpenning får uppgå till högst 20 kr. per dag. Sjukpenningtillägg får inte uppgå till högre belopp än som motsvarar skillnaden mellan 20 kr och den sjukpenning som den försäkrade är berättigad till enligt den obligatoriska försäkringen.

Ersättning åt *smittbärare* utges till den som på grund av myndighets ingripande underkastas observation eller isolering eller annan inskränkning i arbetet för att förhindra smittspridning. Ersättning till tillfällig smittbärare (högst 90 dagar i följd) utges för dels inkomstbortfall och dels resa. Ersättningen för inkomstbortfall motsvarar det högsta belopp som smittbäraren är berättigad till i sjukpenning. Kroniska smittbärare får ersättning som med hänsyn till behovet, förlustens storlek och omständigheterna i övrigt i varje särskilt fall prövas skäligt.

Den som uppbär *utbildningsbidrag, statligt vuxenstudiebidrag* eller *återbetalningspliktiga studiemedel* har rätt att behålla stödet även vid ledighet på grund av sjukdom. Är studerande med utbildningsbidrag under ett år sjuk under längre tid än 25 eller, i vissa fall, 35 dagar utges efter den 1 januari 1980 dock utbildningsbidrag i form av dagpenning och stimulansbidrag med 90 % av det belopp som annars skulle ha beviljats. Återbetalningspliktiga studiemedel som betalats ut under en sjukperiod, behöver inte återbetalas. Vissa karensregler och regler om avräkning mot samtidigt utgående sjukpenning finns dock.

1.2 *Ålderdom*

Ålderspension från folkpensioneringen utges enligt huvudregeln fr. o. m. den månad då den försäkrade fyller 65 år. På framställning av den försäkrade kan emellertid ålderspension utges tidigare, dock tidigast fr. o. m. den månad då den försäkrade fyller 60 år. Förtida pensionsuttag kan begränsas till att avse hälften av pensionen. Möjlighet finns också att uppskjuta uttag av hela eller halva pensionen mellan 65 och 70 års ålder.

Ålderspension som tas ut vid 65 år utgör för år räknat för en ensam pensionär 95 % av basbeloppet, dvs. 12 825 kr. för juli 1979. För vardera av två makar utgör ålderspensionen för år räknat 77,5 % av basbeloppet, dvs.

10 463 kr. Om ålderspension börjar utges före eller efter 65 års ålder blir pensionsbeloppet lägre resp. högre.

Till den som saknar ATP eller har låg ATP utges *pensionstillskott,* vilket i juli 1979 utgjorde högst 37 % av basbeloppet (4 995 kr). Pensionstillskottet ökar med 4 % av basbeloppet årligen till dess att det den 1 juli 1981 uppgår till 45 % av basbeloppet. Hel ålderspension och fullt pensionstillskott utgjorde således i juli 1979 vid uttag från 65 år 17 820 för ensamstående och för vardera av två makar 15 458 kr.

Ålderspensionen från ATP är relaterad till de arbetsinkomster som den försäkrade har haft under sin förvärvsaktiva tid.

Pensionsgrundande inom ATP blir den försäkrades inkomst av förvärvsarbete under åren fr. o. m. det år då han fyller 16 år t. o. m. det år då han fyller 64 år. Den pensionsgrundande inkomsten motsvarar summan av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete i den mån summan överstiger en viss minimigräns, nämligen det vid årets ingång gällande basbeloppet. Man bortser dock från inkomster som överstiger 7,5 gånger basbeloppet vid årets början. För varje år som pensionsgrundande inkomst har fastställts för en försäkrad, skall pensionspoäng tillgodoräknas honom. Pensionspoängen utgör den pensionsgrundande inkomsten delad med basbeloppet vid årets ingång. Högsta möjliga pensionspoäng är således 6,5.

En förutsättning för ålderspension från ATP är att pensionspoäng har tillgodoräknats den försäkrade för minst tre år. Pensionen utges fr. o. m. den månad då den försäkrade fyller 65 år med möjlighet till förtida och uppskjutet uttag av hela eller halva pensionen enligt samma regler som inom folkpensioneringen.

Storleken av den ålderspension som börjar utges vid 65 års ålder motsvarar 60 % av produkten av basbeloppet för den månad för vilken pensionen skall utges och medeltalet av de pensionspoäng som har tillgodoräknats den försäkrade. Om pensionspoäng har tillgodoräknats för mer än 15 år beräknas medeltalet på de 15 högsta poängtalen (15-årsregeln). Har pensionspoäng tillgodoräknats för mindre än 30 år minskas pensionen med en 1/30 för varje felande år (30-årsregeln). För äldre försäkrade gäller vissa särskilda regler. Dessa övergångsregler innebär att personer som är födda år 1914 och senare har möjlighet att förvärva full pension, även om de inte har sådan rätt enligt huvudregeln.

Hustrutillägg är en folkpensionsförmån. Det kan beviljas hustru till den som har folkpension i form av ålderspension eller förtidspension, om hustrun har fyllt 60 år och själv inte har folkpension. Makarna skall enligt huvudregeln ha varit gifta minst fem år. Om det föreligger särskilda skäl kan hustrutillägg utges även om hustrun inte har fyllt 60 år eller makarna har varit gifta kortare tid än fem år. De särskilda skäl som brukar åberopas är att hustrun vårdar barn, är sjuklig e. d.

Hustrutillägget är inkomstprövat. Maximibeloppet motsvarar skillnaden mellan å ena sidan det sammanlagda årsbeloppet av folkpension i form av ålderspension till två makar jämte två pensionstillskott och å andra sidan sådan pension till ogift jämte ett pensionstillskott.

Delpension kan beviljas den som har fyllt 60 år och minskar sin arbetstid i förvärvsarbete och därefter arbetar minst 17 timmar per arbetsvecka. Den

som efter arbetstidsminskningen förvärvsarbetar enbart som anställd har rätt till delpension om han har minskat arbetstiden med i genomsnitt minst fem timmar per arbetsvecka. För egna företagare gäller att de skall ha minskat arbetstiden med i genomsnitt minst hälften. Egna företagare har rätt att få delpension fr. o. m. den 1 januari 1980.

För rätt till delpension krävs också att pensionstagaren skall ha uppfyllt det s. k. arbetsvillkoret inom arbetslöshetsförsäkringen. Detta innebär att han under en ramtid av tolv månader omedelbart före delpensioneringen skall ha arbetat minst fem månader. Vidare krävs att pensionstagaren skall ha en längre yrkesverksam tid bakom sig. Ett villkor är nämligen att man fr. o. m. 45 års ålder skall ha tillgodoräknats pensionsgrundande inkomst för minst tio år.

Delpensionen skall i princip utgöra 65 % av inkomstbortfallet i anledning av arbetstidsminskningen. Olika regler om pensionsunderlag gäller för anställda resp. för egna företagare. För anställda utgörs pensionsunderlaget av skillnaden mellan deras normala förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen och den förvärvsinkomst som de efter arbetstidsminskningen kan antas ha tills vidare. Skillnaden får dock enligt huvudregeln inte beräknas till högre belopp än skillnaden mellan pensionstagarens SGI före och efter arbetstidsminskningen. För egna företagare utgörs pensionsunderlaget av hälften av den genomsnittliga förvärvsinkomsten före arbetstidsminskningen. Denna beräknas med ledning av dels de pensionspoäng för ATP som har tillgodoräknats pensionstagaren för de närmaste tre åren före arbetstidsminskningen, dels det basbelopp som gällde vid arbetstidsminskningen.

En försäkrad kan hos riksförsäkringsverket teckna en *frivillig pensionsförsäkring* som utges antingen som temporär eller livsvarig ålderspension. Ålderspension kan utges tidigast fr. o. m. 55 år. Temporär ålderspension utgår längst t. o. m. 65 år. Till den frivilliga pensionsförsäkringen får enligt huvudregeln under ett år inbetalas högst så mycket att det inbetalade beloppet tillsammans med tidigare inbetalade avgifter inte överstiger 1 000 kr. gånger levnadsåldern året efter inbetalningen.

1.3 *Handikapp och invaliditet*

I detta avsnitt behandlar vi både förmåner som är att betrakta som ersättning för en tänkt eller faktisk inkomstförlust och förmåner som helt eller delvis utgör ersättning för de merkostnader som ett handikapp medför.

Förtidspension kan beviljas den vars arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst hälften. Om nedsättningen av arbetsförmågan utan att vara varaktig kan antas bli bestående under avsevärd tid utges *sjukbidrag*. Beroende på graden av arbetsförmågans nedsättning kan hel förtidspension, två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension utges. De här beskrivna reglerna gäller både för folkpensioneringen och ATP.

Hel *förtidspension (sjukbidrag) inom folkpensioneringen* utges med samma belopp som ålderspensionen. Till en förtidspensionär utgår dock dubbla pensionstillskott.

En förutsättning för rätt till *förtidspension (sjukbidrag) från ATP* är att den försäkrade kan tillgodoräkna sig pensionspoäng för åtminstone ett år innan

pensionsfallet inträffade. Hel förtidspension från ATP skall i princip motsvara den ålderspension som den försäkrade skulle bli berättigad till, om han började få sådan pension fr. o. m. den månad då han fyller 65 år. Eftersom fråga om förtidspension i allmänhet uppkommer tidigare, har man för att kunna beräkna förtidspensionens storlek infört ett system med s. k. antagandepoäng. För att beräkning med antagandepoäng skall få äga rum fordras att den försäkrade antingen vid tidpunkten för pensionsfallet har en SGI, som motsvarar lägst det vid årets ingång gällande basbeloppet, eller också kan tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst två av de fyra åren närmast före det år då pensionfallet inträffade.

Antagandepoäng skall beräknas enligt den av två alternativa metoder som ger det gynnsammaste resultatet för den försäkrade. Den ena metoden innebär att antagandepoängen beräknas motsvara medeltalet av de pensionspoäng som tillgodoräknats under de fyra åren närmast före pensionsfallet. Den andra metoden innebär att antagandepoängen beräknas på grundval av poängförvärven under samtliga år fr. o. m. den försäkrades sextonde år t. o. m. året närmast före pensionsfallet. Antagandepoängen skall därvid motsvara hälften av de år som blir aktuella och man skall bortse från åren med de lägsta poängtalen.

Om förutsättningar inte föreligger att beräkna ATP genom antagandepoäng, fordras att den försäkrade har tillgodoräknats pensionspoäng för minst tre år före det år, då pensionsfallet inträffade. ATP beräknas då på grundval av den faktiska pensionspoängen enligt samma metod som ålderspension.

Den som på grund av en arbetsskada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel har rätt till ersättning i form av *livränta från arbetsskadeförsäkringen* för den inkomstförlust som uppkommer. Livränta utges sedan den sjukdom som förorsakats av skadan har upphört. Livräntor som understiger en fjärdedel av basbeloppet utbetalas dock inte. När man bedömer den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete skall man beakta vad som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till arbetsskadan, hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och andra sådana omständigheter.

Underlaget för beräkning av livränta utgörs för den som är sjukpenningförsäkrad av hans SGI vid den tidpunkt från vilken livränta skall utges. För den som inte är sjukpenningförsäkrad liksom för personer som skadas i unga år finns särskilda bestämmelser. Skadas någon som inte har fyllt 25 år skall sålunda livränteunderlaget utgöras av den inkomst som den försäkrade med hänsyn till sin sysselsättning då skadan inträffade sannolikt skulle ha haft vid 25 års ålder, om skadan inte hade inträffat. Livräntan utgör så stor del av den försäkrades livränteunderlag, som motsvarar graden av nedsättningen av hans förmåga att bereda sig inkomst genom arbete. Kompensationsgraden är således i princip 100 %.

Om den försäkrade har rätt till både livränta och förtidspension utges livränta bara i den mån den överstiger pensionen. Livränta utges längst till den månad då den försäkrade fyller 65 år. Om den försäkrade inte har rätt till ålderpension enligt AFL med belopp som uppgår till minst 65 % av livräntebeloppet, utges dock livränta även efter 65 års ålder.

Den som drabbas av personskada under militärtjänst, civilförsvarstjänst eller räddningstjänst eller under vistelse på anstalt har rätt till ersättning vid

bestående nedsättning av arbetsförmågan enligt reglerna om *statligt personskadeskydd.* Liksom vid sjukdom ger dessa regler samma skydd vid ekonomisk skada som förvärvsarbetande får genom arbetsskadeförsäkringen. Skyddet gäller också i viss utsträckning om skada inträffar under ledighet.

Ersättning för *sveda och värk, lyte och men samt allmänna olägenheter* av skadan utgår inom personskadeskyddet enligt en särskild lag om statlig ersättning vid ideell skada. Förmånerna skall motsvara vad arbetstagare hos staten får genom trygghetsförsäkringen på det statliga området, den s. k. statliga personskadeförsäkringen.

Sjömän som skadas utomlands vid *olycksfall i samband med krigshändelser* har under vissa förutsättningar rätt till ersättning med tillämpning av bestämmelserna inom arbetsskadeförsäkringen.

Det bör vidare nämnas att ersättning under invaliditet fortfarande kan bestämmas enligt *lagen om yrkesskadeförsäkring,* nämligen om skadan har inträffat före den 1 juli 1977, då den nya arbetsskadeförsäkringen trädde i kraft.

Den som har tecknat *frivillig pensionsförsäkring* och före 55 års ålder drabbas av sådan nedsättning av arbetsförmågan som är en förutsättning för förtidspension enligt AFL har rätt till förtidspension från den frivilliga försäkringen.

Handikappersättning är en folkpensionsförmån och kan utges till försäkrad som har fyllt 16 år och som innan han fyllt 65 år för avsevärd tid har fått sin funktionsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han

a) i sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp av annan,
b) för att kunna förvärvsarbeta behöver fortlöpande hjälp av annan eller
c) eljest får vidkännas betydande merutgifter.

Om det föreligger behov av stöd i flera än ett av dessa avseenden, grundas bedömningen av rätt till handikappersättning på det sammanlagda behovet av stöd. Alltefter hjälpbehovets omfattning och merutgifternas storlek utgör handikappersättning för år räknat 60,45 eller 30 % av basbeloppet. Handikappersättning kan komma i fråga oavsett om merutgifterna redan föreligger eller inte.

Handikappersättning utges alltid till försäkrad som är blind, döv eller gravt hörselskadad om blindheten, dövheten eller hörselskadan har uppkommit före 65 års ålder. Handikappersättning till försäkrad som är blind utges med 60 % av basbeloppet om den försäkrade inte samtidigt har hel ålderspension eller hel förtidspension. Har den försäkrade sådan pension är ersättningen 30 % av basbeloppet om inte stödbehovet ger anledning till högre ersättning. För försäkrad som är döv eller gravt hörselskadad utgör handikappersättningen 30 % av basbeloppet om inte stödbehovet ger anledning till högre ersättning.

En förälder har rätt till *vårdbidrag* för vård av barn som inte har fyllt 16 år om barnet på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat handikapp under minst sex månader är i behov av särskild tillsyn och vård. Vid bedömningen av rätt till vårdbidrag skall beaktas sådana merutgifter som uppkommer på grund av barnets sjukdom eller handikapp. Även vårdbidrag är en folkpensionsförmån.

Vårdbidragets storlek är beroende av tillsyns- och vårdbehovets omfattning och merutgifternas storlek. Det beviljas med belopp som motsvarar hel eller halv förtidspension från folkpensioneringen till ensamstående jämte pensionstillskott. Vårdbidrag beviljas tills vidare men skall omprövas vart tredje år, om det inte föreligger särskilda skäl för omprövning med kortare mellanrum.

Olika former av *studiestöd* kan beviljas handikappade. Vidare finns vissa *arbetsmarknadspolitiska* eller *bostadspolitiska* bidrag, som är helt eller delvis avsedda för handikappade. Dessa bidrag behandlas under avsnitten 1.6 (arbetslöshet) resp. 1.9 (bostadskostnader).

1.4 *Barnsbörd samt barns försörjning och vård*

I detta avsnitt behandlar vi såväl ersättning för inkomstförlust till föräldrarna i samband med barnsbörd och vård av barn som allmänna barnbidrag och sådana barnstöd som utges i speciella situationer, t. ex. barnpension. Hit hör förmåner både från den allmänna försäkringen och från särskilda bidragsformer. Studie- och bostadsstöd till barnfamiljer behandlas inte i detta avsnitt utan i avsnitten 1.7 resp. 1.9.

För rätt till *föräldrapenning i samband med barns födelse* fordras att föräldern har varit eller rätteligen borde ha varit inskriven hos allmän försäkringskassa under minst 180 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna. En förutsättning för rätt till ersättning är vidare att föräldern inte samtidigt förvärvsarbetar.

För föräldrapenning gäller en garantinivå, som innebär att ersättning alltid utgår med minst 32 kr om dagen. Den som är eller borde ha varit försäkrad för en sjukpenning som överstiger garantinivån har rätt till föräldrapenning som motsvarar hans sjukpenning under förutsättning att han har varit berättigad till den högre ersättningen under en kvalifikationstid av 270 dagar före barnets födelse. Om föräldrar gemensamt har barn i sin vård utges föräldrapenning över garantinivån till fadern endast om modern är eller hade bort vara försäkrad för en sjukpenning över den nivån. Undantag härifrån får dock göras om modern av särskilda skäl inte har möjlighet att själv vårda barnet.

Den förälder som till huvudsaklig del vårdar barnet har rätt till föräldrapenning för tiden efter barnets födelse. Modern har dock rätt att få föräldrapenning t. o. m. 29:e dagen efter förlossningsdagen, även om hon inte har barnet i sin vård. För modern gäller också att hon kan börja uppbära föräldrapenning innan barnet är fött, dock tidigast 60 dagar före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.

Fr. o. m. den 1 januari 1980 har kvinnor med tungt förvärvsarbete rätt att få *havandeskapspenning* i graviditetens slutskede, om de inte kan omplaceras till annat arbete. Denna ersättning skall kunna beviljas tidigast fr. o. m. 60:e dagen och längst t. o. m. elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse, dvs. under högst 50 dagar. Havandeskapspenningen beräknas på samma sätt som sjukpenning.

Förälder har rätt till *föräldrapenning för tillfällig vård av barn* om barnet inte har fyllt 12 år och föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med

1) sjukdom eller smitta hos barnet,
2) sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare,
3) besök i samhällets förebyggande barnhälsovård.

Rätt till föräldrapenning har även fader som för biträde i hemmet eller för vård av barn avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse. Föräldrapenning för tillfällig vård av barn kan fr. o. m. den 1 januari 1980 beviljas under högst 60 dagar per barn och år för föräldrarna sammanlagt och under högst 10 dagar för fadern i samband med barns födelse.

Särskild föräldrapenning utges för varje barn under högst 90 dagar sammanlagt för föräldrarna och kan disponeras tills barnet har fyllt 8 år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret. I samband med föräldrautbildningen kan särskild föräldrapenning tas ut också före barnets födelse. Var och en av föräldrarna disponerar en och en halv månads ersättningstid, men en förälder kan när han så önskar avstå från sin rätt till förmån för den andra föräldern eller den som vårdar barnet som fosterbarn. Förälder som ensam har vårdnaden om barnet har rätt att själv uppbära särskild föräldrapenning under tre månader. Särskild föräldrapenning får tas ut för sådana dagar då föräldern inte förvärvsarbetar eller bara arbetar hälften eller tre fjärdedelar av normal arbetstid.

Efter den 1 januari 1980 motsvarar den särskilda föräldrapenningen under samtliga tre månader förälderns sjukpenning, dock lägst garantinivån.

Allmänt barnbidrag utges med 2 500 kr per barn och år. Barnbidrag utges fr. o. m. kvartalet efter det då barnet har fötts eller rätt till sådant bidrag i annat fall har uppkommit t. o. m. det kvartal då barnet fyller 16 år.

Om ingen av föräldrarna eller bara en av dem har vårdnaden om ett barn, som inte har fyllt 18 år, lämnas *bidragsförskott* i förhållande till förälder som inte har vårdnaden, såvida denne inte varaktigt bor tillsammans med barnet. Om båda föräldrarna har vårdnaden om barnet gemensamt, men barnet varaktigt bor tillsammans med endast en av dem, lämnas bidragsförskott i förhållande till den andra föräldern. Bidragsförskott lämnas dock inte om det finns anledning anta att den underhållsskyldige betalar fastställt underhållsbidrag eller på annat sätt sörjer för att barnet får motsvarande underhåll.

Bidragsförskott utgör per år 40 % av basbeloppet för månaden före den som förskottet avser (5 400 kr. i juli 1979). Om ingen av föräldrarna har vårdnaden utgör förskottet 30 % av basbeloppet i förhållande till var och en av föräldrarna. Kan man anta att fastställt underhållsbidrag betalas i vederbörlig ordning, utgör bidragsförskottet skillnaden mellan vad som kan utges i bidragsförskott och underhållsbidragets belopp (utfyllnadsbidrag). Om man när underhållsbidraget fastställdes har beaktat att den underhållsskyldige i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig, skall bidragsförskottet minskas med belopp som svarar mot den del av underhållsskyldigheten som fullgörs på detta sätt.

Den underhållsskyldige skall till försäkringskassan betala tillbaka så stor del av bidragsförskottet som motsvarar fastställt underhållsbidrag. Eftergift av återbetalningsskyldighet får meddelas om det är påkallat av ändring i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden. Eftergift får också i övrigt meddelas om det framstår som skäligt med hänsyn till den underhållsskyldiges personliga förhållanden eller av annan särskild anledning.

Om en eller båda föräldrarna har avlidit finns tre former av stöd till barnens försörjning, nämligen barnpension från folkpensioneringen, barnpension från ATP och arbetsskadelivränta. Även enligt lagen om yrkesskadeförsäkring kan barnlivränta beviljas, nämligen om dödsfallet har orsakats av skada som har inträffat före den 1 juli 1977.

Barnpension från folkpensioneringen utges till barn under 18 år vars fader eller moder eller båda föräldrar har avlidit. Om den avlidne föräldern enligt avtal som är bindande för barnet har åtagit sig att utge underhållsbidrag som engångsbelopp, föreligger rätt till barnpension bara i den mån pensionen överstiger en livränta som har köpts eller kunnat köpas åt barnet för engångsbeloppet.

Barnpensionen utgör för år räknat 25 % av basbeloppet. Barnpension utges dock alltid med så högt belopp att pensionen i förening med barnpension från ATP utgör 60 % av basbeloppet om båda föräldrarna har avlidit, 30 % av basbeloppet om barnet samtidigt uppbär bidragsförskott och 40 % av basbeloppet i övriga fall då barnet uppbär pension efter en av föräldrarna. Änkepension från folkpensioneringen kan också i vissa situationer påverka barnpensionens storlek.

Barnpension från ATP tillkommer försäkrads barn under 19 år. Om underhållsskyldighet mot barn har avlösts genom ett engångsbelopp, gäller motsvarande regel som beträffande barnpension inom folkpensioneringen.

Storleken av barnpensionen är beroende av om det finns pensionsberättigad änka och av familjemedlemmarnas antal. Barnpensionen utgör viss procent av den avlidnes egenpension, dvs. den förtids- eller ålderspension som utgick till den avlidne eller – om sådan pension inte utgick – den förtidspension som han skulle ha fått, om rätt till sådan pension hade inträtt vid tidpunkten för dödsfallet. Om det finns änka och ett pensionsberättigat barn blir barnets pension 15 % av faderns egenpension. Är ett barn ensamt pensionsberättigat, blir barnets pension 40 % av egenpensionen. Om det finns flera barn än ett, ökar de nu angivna procenttalen med 10 för varje barn utöver det första. Det sammanlagda barnpensionsbeloppet fördelas lika mellan barnen. Har barnet rätt till barnpension från både fadern och modern utges enbart den största pensionen.

Barnlivränta från arbetsskadeförsäkringen utges t. o. m. den månad då barnet fyller 19 år. Om barnet på grund av sjukdom e. d. inte kan försörja sig, kan livränta utgå till 21 år. Har underhållsskyldighet mot barn avlösts genom ett engångsbelopp, gäller även här motsvarande regel som gäller för barnpension inom folkpensioneringen.

Barnlivränta beviljas med viss procentandel av ett ersättningsunderlag som i princip motsvarar den egenlivränta som utgick eller skulle kunnat utgå till den avlidne. Beloppet är 20 % av den beräknade egenlivräntan för varje barn, om den försäkrade efterlämnar ersättningsberättigad änka eller jämställd. I annat fall är barnlivräntan 40 % av underlaget för det första barnet och 20 % för övriga. Det sammanlagda livräntebeloppet fördelas dock lika mellan barnen. Barnlivränta avräknas mot utgående barnpensioner enligt AFL.

Barntillägg utges för barn under 16 år till förälder, som har ålderspension eller förtidspension från folkpensioneringen, dock inte till ålderspension före 65 år. Vidare utges inte barntillägg till den som enligt bindande avtal har åtagit sig att utge underhållsbidrag i form av engångsbelopp.

Barntillägg till hel ålderspension eller hel förtidspension utgör 25 % av basbeloppet per år eller, om barnet också har rätt till barnpension från folkpensioneringen, 10 % av basbeloppet. Utges halv ålderspension eller förtidspension eller två tredjedels förtidspension, utgör barntillägget motsvarande andel av barntillägg till hel pension. Har föräldern också ATP, minskas barntillägget med hälften av ATP i den mån denna per år överstiger halva basbeloppet.

Familjepenning enligt familjebidragslagen utges för värnpliktigs barn under 18 år och till maka som vårdar sådant barn. Familjepenning kan också utges till annat barn än den värnpliktiges, om barnet är under 18 år samt fostras och väsentligen försörjs av den värnpliktige och hans maka. Maka kan under vissa förutsättningar få familjepenning även om hon inte vårdar barn. Familjepenning till barn utges med högst 480 kr. per barn och månad och till maka med 1 020 kr. per månad. Familjepenningen är inkomstprövad.

1.5 *Efterlevande vuxna*

Änkepension från folkpensioneringen utges till änka under förutsättning att hon inte uppbär ålderspension och antingen har fyllt 36 år vid mannens död och har varit gift med honom i minst fem år eller har vårdnaden om och stadigvarande bor tillsammans med barn under 16 år, som vid mannens död stadigvarande vistades i makarnas hem eller hos änkan.

Änkepension utges enligt huvudregeln med samma belopp som ålderspension från 65 år för ensam ålderspensionär, dvs. med 95 % av basbeloppet. För änka som inte vårdar barn och inte hade fyllt 50 år vid mannens död minskas pensionen med 1/15 för varje år som änkans ålder vid mannens död eller den tidpunkt då hon upphörde att ha barn under 16 år i hemmet understeg 50 år.

Änkepension från ATP utges till änka efter den försäkrade om äktenskapet har varat minst fem år och har ingåtts senast den dag då den försäkrade fyllde 60 år. Någon åldersgräns för änkan eller något krav på att hon skall vårda barn under 16 år finns inte här. Däremot har en änka rätt till änkepension även om de förutsättningar som har med äktenskapets ingående att göra inte är uppfyllda, om den försäkrade efterlämnar barn som också är barn till änkan.

Änkepension utgör viss procent av den avlidnes egenpension, dvs. den förtids- eller ålderspension som utgick till den avlidne eller – om sådan pension inte utgick – den förtidspension som han skulle ha fått om rätt till hel sådan pension hade inträtt vid tidpunkten för dödsfallet. Om den avlidne uppbar partiell förtidspension, beräknas änkepensionen ändå med utgångspunkt i hel förtidspension. Var han ålderspensionär, räknas med en ålderspension av den storlek som gäller vid uttag från 65 års ålder.

Änkepensionens storlek är i övrigt beroende av om den försäkrade förutom änkan efterlämnar barn som är berättigat till pension efter honom. Finns inte något pensionsberättigat barn, utgör änkepensionen 40 % av den försäkrades nyss beskrivna egenpension. Om den försäkrade efterlämnar pensionsberättigat barn, utgör änkepensionen 35 % av samma pension.

Änkelivränta från arbetsskadeförsäkringen utges under i stort sett samma förutsättningar i fråga om ålder och vård av barn som änkepension inom

folkpensioneringen. Änkelivräntan utgör en viss procentandel av ett ersättningsunderlag som i princip motsvarar den egenlivränta som utgick eller skulle ha kunnat utgå till den avlidne. Livräntans storlek är i övrigt beroende av om den försäkrade förutom änkan efterlämnar barn som har rätt till livränta efter honom. Finns inte något pensionsberättigat barn, är änkelivräntan 45 % av ersättningsunderlaget. Om den försäkrade också efterlämnar barn som har rätt till livränta, är änkelivräntan 40 % av underlaget. Liksom inom folkpensioneringen gäller att änkelivräntan minskas med 1/15 för varje år som återstår till 50 års ålder.

Om den försäkrade vid sin död var skyldig att utge lagstadgat periodiskt underhållsbidrag till förutvarande hustru, har hon rätt till livränta med belopp som svarar mot bidraget under samma förutsättningar som gäller för kvinna som vid dödsfallet fortfarande var gift med den försäkrade. Livräntan får dock motsvara högst samma procentandel av ersättningsunderlaget som gäller för den som var gift vid dödsfallet.

Förälder till avliden försäkrad som på grund av dödsfallet kommer att sakna erforderligt underhåll har rätt till *livränta från arbetsskadeförsäkringen* med skäligt belopp, dock högst med belopp som motsvarar 20 % av ersättningsunderlaget.

Livräntor kan fortfarande beviljas enligt *lagen om yrkesskadeförsäkring,* nämligen om dödsfallet orsakats av skada som har inträffat före den 1 juli 1977. Både änkor, änklingar och föräldrar kan få livränta enligt denna lagstiftning.

1.6 *Arbetslöshet*

Kontant stöd vid arbetslöshet kan utges antingen som dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller som kontant arbetsmarknadsstöd. Utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen och förtidspension kan också utges i samband med arbetslöshet. Vidare finns vissa arbetsmarknadspolitiska bidrag som ofta utges i form av engångsersättning eller lån.

Dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa utges till medlem i sådan kassa. Rätt att bli medlem har den som arbetar inom det verksamhetsområde som anges i kassans stadgar. Medlem i arbetslöshetskassa som blir arbetslös får efter en karenstid på fem dagar ersättning från kassan under förutsättning att han uppfyller vissa villkor. Som allmänna villkor för rätt till ersättning gäller att den arbetslöse medlemmen skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete, beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och inte kunna få lämpligt arbete.

Vidare gäller för den som har varit anställd att han skall ha varit medlem i arbetslöshetskassan under minst tolv månader och för den som har varit egen företagare att han skall ha varit medlem under minst 24 månader (medlemsvillkoret). Vidare skall den arbetslöse medlemmen ha utfört förvärvsarbete i minst fem månader inom en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens början (arbetsvillkoret). Med förvärvsarbete jämställs bl. a. arbetsmarknadsutbildning och semester. Den ramtid inom vilken medlemmen skall ha utfört förvärvsarbete kan i vissa fall förlängas. Det gäller om medlemmen har varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom,

värnpliktstjänstgöring, vuxenutbildning, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande inom kriminalvårdens ram eller vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år (överhoppningsbar tid).

Ersättning utges i form av dagpenning. Den utbetalas för högst fem dagar per vecka. Dagpenning utges i dagpenningklasser om lägst 80 och högst 195 kr. Arbetslöshetskassan beslutar om medlemmens placering i dagpenningklass. Ersättningsnivån regleras i det enskilda fallet genom att en av regeringen fastställd överförsäkringstabell anger den högsta dagpenning som kan utgå vid en given inkomst.

Dagpenning utges under högst 300 dagar efter det att karensvillkoret uppfyllts (ersättningsperiod). För medlem som har fyllt 55 år är ersättningsperioden 450 dagar. Ersättningsrätten upphör vid utgången av månaden före den under vilken medlemmen fyller 65 år.

Rätt till ersättning föreligger bara vid ofrivillig arbetslöshet. Den som själv medverkar till att han blir arbetslös kan således inte få ersättning. Han kan då avstängas från rätt till ersättning. Avstängning kan också ske t. ex. om den försäkrade avvisat erbjudet lämpligt arbete.

Kontant arbetsmarknadsstöd utges vid arbetslöshet till den som inte är medlem i erkänd arbetslöshetskassa eller som är medlem, men inte har uppfyllt medlemsvillkoret eller inte har rätt till ersättning därför att ersättningsperioden löpt ut sedan han fyllt 60 år eller i vissa fall 55 år.

För det kontanta arbetsmarknadsstödet gäller samma allmänna villkor som för arbetslöshetsförsäkringen. Även arbetsvillkoret överensstämmer i stort sett med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. Till den som efter avslutad utbildning söker men inte kan få förvärvsarbete kan dock kontant arbetsmarknadsstöd på vissa villkor utges utan att han uppfyller arbetsvillkoret. Detta gäller den som har stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen i minst tre månader i anslutning till att han har avslutat ungdomsutbildning, sådan yrkesinriktad vuxenutbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd eller arbetsmarknadsutbildning som omfattar minst tre månader. Sökanden skall dock ställa sig till arbetsmarknadens förfogande inom fem månader från det att utbildningen avslutades.

Även för det kontanta arbetsmarknadsstödet gäller en karenstid på fem dagar. Helt stöd utges med 75 kr per dag under högst fem dagar i veckan. Till den som är arbetslös endast en del av en vecka eller som bara söker deltidsarbete utges stöd enligt en fastställd omräkningstabell. Stödtagarens och hans makes förmögenhet medför reduktion av stödet i den mån förmögenheten överstiger 150 000 kr.

Liksom för dagpenning gäller viss längsta ersättningstid. Kontant arbetsmarknadsstöd utges således under längst 150 dagar från det att karensvillkoret har uppfyllts. Till den som har fyllt 55 år utges stöd under 300 dagar. Sedan en stödtagare har fyllt 60 år är ersättningstiden inte begränsad. Även för den som har fyllt 55 år är ersättningsperioden under vissa förutsättningar obegränsad.

Rätten till stöd börjar vid 16 och upphör vid 65 års ålder eller vid den tidigare tidpunkt då helt sjukbidrag, hel förtidspension eller hel ålderspension enligt AFL börjar utges.

Reglerna om avstängning från rätt till stöd överensstämmer med de regler som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen.

Den som har fyllt 60 år och har tömt ut möjligheterna till ersättning från arbetslöshetskassa eller till kontant arbetsmarknadsstöd har rätt till *förtidspension*. Någon medicinsk grund för förtidspensionen behöver inte finnas i dessa fall. Förtidspension utges med samma belopp som i övriga fall av förtidspensionering.

Den som är arbetslös kan vidare genomgå *arbetsmarknadsutbildning* och får då utbildningsbidrag. Enligt huvudregeln får arbetsmarknadsutbildning beviljas den som är eller löper risk att bli arbetslös eller är svårplacerad på arbetsmarknaden, har fyllt 20 år och söker arbete genom arbetsförmedlingen, om förmedlingen därvid finner utbildningen vara ägnad att medföra stadigvarande arbete som inte kan komma till stånd utan utbildningen.

Utbildningsbidrag består av dagpenning, stimulansbidrag och särskilt bidrag. Till den som är medlem i erkänd arbetslöshetskassa och uppfyller villkoren för ersättning från kassan vid arbetslöshet eller är utförsäkrad utges dagpenning med högst 195 kr per dag. Dagpenningen får dock motsvara högst elva tolfedelar av senaste inkomst av förvärvsarbete per dag, men utgår i dessa fall alltid med lägst 155 kr per dag. Till den som inte är medlem i erkänd arbetslöshetskassa men har fyllt 20 år eller fullgör underhållsskyldighet mot eget barn utges dagpenning med 155 kr per dag. Till andra kategorier utgör dagpenningen 75 kr per dag.

Utöver dagpenning utges stimulansbidrag med 10 kr per dag. Särskilt bidrag beviljas för kursavgifter, vissa studieresor, merkostnader för läromedel åt handikappade, vissa andra kostnader för läromedel i den mån kostnaderna överstiger i genomsnitt 40 kr per månad samt kostnader för dagliga resor mellan bidragstagarens bostad och utbildningsplatsen i den mån bidragstagarens skäliga kostnader härför överstiger i genomsnitt 90 kr per månad.

Flyttningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen består av respenning, traktamente vid dubbel bosättning och starthjälp. Det utges till personer som har svårt att få arbete i hemorten och flyttar till annan ort eller bor kvar i hemorten men börjar arbeta på annat håll.

Näringshjälp enligt arbetsmarknadskungörelsen utgör bidrag eller lån för att skaffa arbetsmaskiner, verktyg e. d. för att börja verksamhet som egen företagare. Näringshjälp kan utges till handikappad, medelålders eller äldre arbetstagare, som inte kunnat få lämpligt arbete på den öppna arbetsmarknaden. Den som är handikappad kan beviljas bidrag till kostnader för speciella arbetstekniska hjälpmedel som han behöver för sin arbetsanställning eller, i fråga om handikappad ungdom, för att fullgöra praktisk yrkesorientering. Bidrag utges också till företagare eller fria yrkesutövare som är handikappade. Näringshjälp utges enligt huvudregeln med högst 50 000 kr till handikappade och med högst 15 000 kr. till övriga.

Bidrag och lån till anskaffning av motorfordon för handikappade utges till handikappade som är beroende av bil för att kunna arbeta eller förvärva utbildning med yrkesinriktning. Helt bidrag utgår med det belopp som motsvarar kostnaden för bilen, dock högst 30 000 kr. Bidrag kan därutöver beviljas med belopp som motsvarar kostnaden för att ändra bilen så att den handikappade själv kan bruka den. Bidrag som nu nämnts är inkomstprövade. Handikappad som inte fått fullt bidrag kan få räntefritt lån med belopp som motsvarar skillnaden mellan helt bidrag och det beviljade bidraget.

1.7 *Studier*

Förlängt barnbidrag utges till barn som har fyllt 16 år och som går kvar i grundskolan. Någon övre åldersgräns finns inte, utan bidraget betalas så länge eleven deltar i undervisningen. Bidrag utges med 208 kr. per månad under nio av årets månader.

Studiehjälp utges till studerande vid de läroanstalter och utbildningslinjer som regeringen bestämmer. Regeringen har beslutat att studiehjälp skall utgå i samband med olika gymnasiala utbildningar enligt en särskild förteckning. Studiehjälp består av studiebidrag, inackorderingstillägg, resetillägg, inkomstprövat tillägg, behovsprövat tillägg, återbetalningspliktiga studiemedel och resekostnadsersättning.

Studiebidrag utges till studerande i gymnasial utbildning som fyller högst 19 år under det kalenderår då läsåret börjar. Studiebidrag utgör liksom förlängt barnbidrag 208 kr per månad under nio av årets månader. Studiebidrag är inte behovsprövat. Det *inkomstprövade tillägget* är samordnat med det statliga bostadsbidraget och börjar utgå när detta upphör, nämligen vid 17 års ålder. Inkomstprövat tillägg utgör högst 125 kr i månaden under nio månader.

För *behovsprövat tillägg* tillämpas en fri behovsprövning. Detta tillägg beviljas med högst 200 kr. i månaden under nio månader. Studiebidrag jämte tillägg utges enligt huvudregeln endast vid heltidsundervisning som omfattar minst åtta veckor.

Om studerande har en färdväg till skolan som uppgår till minst sex kilometer utges *resetillägg,* vars storlek ökar alltefter avståndet till skolan. *Inackorderingstillägg* utges med 285 kr i månaden till elev som har behov av inackordering. Inackorderingstillägg kan också omfatta fria hemresor. *Resekostnadsersättning* utgår till studerande vid skolenhet med statlig vuxenutbildning för resa till och från studieorten.

Inom studiehjälpssystemet kan vidare *återbetalningspliktiga studiemedel* utges. Sådana kan beviljas med högst 5 000 kr till studerande under 17 år och med 10 000 kr till äldre studerande, som inte har brutit sambandet med föräldraekonomin. Har detta samband brutits kan återbetalningspliktiga studiemedel – efter vissa avdrag – beviljas med samma belopp som inom studiemedelssystemet. Motsvarande gäller för gifta studerande över 18 år.

Studiemedel utges till heltidsstuderande med 7,78 % av basbeloppet för varje studieperiod om 15 dagar, medan deltidsstuderande erhåller samma belopp för en 30-dagarsperiod. Detta innebär att studiemedlen för ett normalläsår uppgår till 140 % av basbeloppet för heltidsstuderande (18 900 i juli 1979). Den övervägande delen av studiemedlen är återbetalningspliktig. Bidragsdelen utgör f. n. 2 178 kr för en heltidsstuderande per normalläsår. Har den studerande barn, kan barntillägg utgå med 25 % av basbeloppet. Barntillägget är i sin helhet återbetalningspliktigt.

Studiemedel utges efter en prövning mot egen och i förekommande fall makes ekonomi. Återbetalningen av studiemedlen sker genom årliga avgifter. Återbetalningsbeloppet fördelas jämnt över återbetalningstiden, som i regel sträcker sig över 20–25 år. Uppskov med återbetalningen kan beviljas om det s. k. avgiftsunderlaget, som beräknas med hänsyn till den återbetalningsskyldiges och i förekommande fall makes ekonomi, understiger 3,5 basbelopp.

Särskilt vuxenstudiestöd är avsett främst för studerande på grundskole- och gymnasienivå men kan också utges för studier vid högskola. Stödet utgår under kurstiden dels som ett skattepliktigt bidrag motsvarande 65 % av det utbildningsbidrag som den studerande skulle ha fått vid arbetsmarknadsutbildning, dels i form av återbetalningspliktiga studiemedel. De senare kan utges med så stort belopp att vuxenstudiestödet för den studerande når samma nivå som ett beskattat utbildningsbidrag.

Särskilt vuxenstudiestöd kan utges till studerande som har tillgodoräknats eller kan antas komma att tillgodoräknas pensionspoäng för minst fyra kalenderår före det år för vilket vuxenstudiestödet skall utges. Om den studerande på grund av handikapp eller sjukdom har varit förhindrad att arbeta, kan särskilt vuxenstudiestöd utges även om pensionspoäng inte har tillgodoräknats den studerande för minst fyra kalenderår. Vidare jämställs med kalenderår för vilket pensionspoäng har tillgodoräknats bl. a. sådana år, då den studerande har vårdat egna barn under tio år, utfört arbete på jordbruksfastighet eller rörelse som ägs eller bedrivs av den studerandes make eller under minst sex månader fullgjort värnpliktstjänstgöring.

Vid beviljande av särskilt vuxenstudiestöd ges företräde åt sökande som har störst behov av utbildning och stöd. Särskild hänsyn tas bl. a. till sökande som har kort tidigare utbildning eller som är handikappad.

Vid kortare studier utgår *tim- och dagstudiestöd*. Timstudiestödet är främst avsett för deltagare i studiecirklar, medan dagstudiestödet, som utgår som inkomstbidrag och internatbidrag, främst är avsett för deltagare i kortare ämneskurser vid folkhögskolor. Timstudiestödet utges med 30 kr per timme och dagstudiestödet med 150 kr per dygn i inkomstbidrag och med samma belopp per dygn i internatbidrag.

Timstudiestöd och inkomstbidrag från dagstudiestödet kan endast beviljas studerande som är arbetstagare. När man beviljar sådana stöd skall företräde ges åt studerande med särskilt svåra arbetsförhållanden. Studerande med kort tidigare utbildning ges företräde framför studerande med längre utbildning.

Till studerande som deltar i grundutbildning för vuxna kan *timersättning* utges. Timersättning utgör 30 kr för varje timme då den studerande deltar i sådan grundutbildning och på grund därav förlorar arbetsinkomst, ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. Om den studerande deltar i grundutbildningen utan att förlora arbetsinkomst eller arbetslöshetsstöd utgör timersättningen 12 kr.

Den som genomgår forskarutbildning vid högskoleenhet kan få *utbildningsbidrag för doktorander*. Sådant utbildningsbidrag utgör 4 070 kr i månaden och kan enligt huvudregeln utges under högst åtta bidragsår, dock inte för längre tid än som motsvarar helt bidrag under fyra bidragsår.

Utbildningsbidraget under arbetsmarknadsutbildning har beskrivits under avsnittet om arbetslöshet (1.6).

1.8 *Värnplikt m. m.*

Värnpliktig får *dagersättning* med 15 kr per dag under grundutbildning, repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildning och viss utbildning till befattning för kompanibefäl. Efter 230 dagars tjänstgöring får

den värnpliktige tillägg till dagersättningen. Tillägget utgör 15 kr per dag t. o. m. den 300:e tjänstgöringsdagen och 30 kr för tid därefter.

Utöver dagersättning kan *utbildningspremier* och *befattningspenning* utges under grundutbildning. I samband med utryckningen utges *utryckningsbidrag*.

Under annan tjänstgöring enligt värnpliktslagen än grundutbildning och repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildning får värnpliktig *dagpenning*. Dagpenningbeloppet motsvarar hel sjukpenning enligt den allmänna sjukförsäkringen. Alla garanteras dock en lägsta dagpenning om 40 kr. Dagpenning utges också i samband med civilförsvarstjänstgöring.

De förmåner som beviljas värnpliktigs maka och barn i samband med tjänstgöring har beskrivits under avsnitt 1.4.

1.9 *Bostadskostnader*

Stöd till bostadskostnader utges i form av statligt bostadsbidrag, statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer och folkpensionärer, kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer, kommunalt bostadstillägg till handikappade, bostadsanpassningsbidrag och bostadsbidrag enligt familjebidragslagstiftningen. Samtliga bostadsstöd utom bostadsanpassningsbidraget är inkomstprövade.

Statligt bostadsbidrag utges oreducerat med 1 260 kr (efter den 1 januari 1980 1 500 kr) per år för varje barn under 17 år. Detta bostadsbidrag har ingen anknytning till bostadskostnaden utan beror enbart på antalet barn i familjen och föräldrarnas ekonomiska förhållanden.

Statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. utges till föräldrar med barn under 17 år eller med barn som har fyllt 17 år men uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp eller meddelas undervisning enligt omsorgslagen. Detta bostadsbidrag kan också beviljas ensamstående och makar utan barn som har fyllt 18 år. Bidrag utgår inte för bostadskostnader under 400 kr per månad (fr. o. m. den 1 januari 1980 450 kr). Den övre gränsen för när bidrag kan utgå till bostadskostnaden är maximerad beroende på familjens storlek. Helt bostadsbidrag utgör 80 % av bostadskostnaden mellan minimi- och maximibeloppen. Följande övre hyresgränser kommer att gälla fr. o. m. den 1 januari 1980:

Ensamstående utan barn	700 kr
Makar utan barn	800 kr
Hushåll med 1 – 2 barn	1 125 kr
Hushåll med 3 – 4 barn	1 375 kr
Hushåll med 5 eller flera barn	1 625 kr

Statskommunalt bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl. utges till dels ogift person som har folkpension, dels makar om någon av dem har folkpension. Detta bostadbidrag utges bara när reglerna ger gynnsammare utfall än reglerna för kommunalt bostadstillägg. För den som också har rätt till sådant tillägg utges det statskommunala bostadsbidraget som ett utfyllnadsbidrag. Bidragsbeloppen är desamma som för statskommunala bostadsbidrag till hushåll utan barn.

Kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer utges till den som har folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension och är mantalsskriven inom kommunen. Bostadstillägg kan också utges till den som har hustrutillägg. Det finns inga författningsbestämmelser om vare sig minimi- eller maximinivåer. Olika kommuner har olika maximibelopp och bidrag utgår med hela bostadskostnaden, dock högst maximibeloppet.

Kommunalt bostadstillägg till handikappade finns bara i vissa av landets kommuner. Författningsreglering saknas men kommunförbundet har gett ut ett cirkulär. Enligt cirkuläret är detta bostadstillägg inkomstprövat. Den egna hyresandelen utgörs av en viss procentandel av årsinkomsten.

Bostadsbidrag enligt familjebidragslagen utgår till den som är tjänstepliktig enligt bl. a. värnpliktslagen för bostad, i vilken har bor tillsammans med maka och/eller barn samt i vissa fall för bostad i vilken han bor ensam. Bostadsbidrag får beräknas till högst bostadskostnaden eller den tjänstepliktiges andel i denna kostnad. Till grund för beräkningen får i allmänhet inte läggas högre bostadskostnader än som motsvarar normal hyra på orten för bostad av viss storlek. I lagen är direkt angivet hur stor bostad en familj av viss storlek får ha för att få maximalt bostadsbidrag. Även detta bostadsbidrag är inkomstprövat. Även fri behovsprövning förekommer.

Bostadsanpassningsbidrag utgår till husägare eller lägenhetsinnehavare för åtgärder som behövs för att handikappad skall kunna utnyttja lägenheten på ett ändamålsenligt sätt. Bidrag utgår med belopp som motsvarar skälig kostnad för åtgärden, dock högst 20 000 kr. Om särskilda skäl föreligger, kan bidrag utgå med högre belopp.

2 Den lagtekniska uppbyggnaden

I föregående avsnitt har en redogörelse lämnats för bidrag som kan utgå i olika behovssituationer. Ser man på den lagtekniska uppbyggnaden är denna ibland men långt ifrån alltid knuten till en viss behovssituation. Den lagtekniska uppbyggnaden beror i stället mycket ofta på när ett visst bidrag har tillkommit. Bidragssystemets differentiering och bidragens historiska ursprung återspeglas därför mycket tydligt i den lagtekniska uppbyggnaden.

2.1 *Lagen om allmän försäkring (AFL)*

Den centrala lagen på området är naturligtvis AFL (1962:381), som trädde i kraft den 1 januari 1963. AFL kom redan från början att omfatta de flesta av de mest betydande grenarna av socialförsäkringen i traditionell mening, nämligen sjukförsäkringen, moderskapshjälpen, folkpensioneringen och ATP. Däremot lämnades yrkesskadeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen utanför. Vissa förmåner med anknytning till sjukförsäkringen eller pensioneringen lämnades också helt eller delvis utanför AFL. Det gäller kostnadsfria och prisnedsatta läkemedel samt hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg. Dessa förmåner regleras i särskilda lagar. Hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg omnämns visserligen i AFL i det kapitel som

behandlar särskilda folkpensionsförmåner, men de närmare bestämmelserna finns i en särskild lag.

AFL är uppbyggd så att lagen inleds med en avdelning som innehåller bestämmelser som är gemensamma för hela försäkringen. De gemensamma bestämmelserna gäller framför allt försäkringens personkrets. Därefter finns särskilda avdelningar för sjukförsäkringen, folkpensioneringen och ATP. I en femte avdelning i lagen finns vissa gemensamma bestämmelser som gäller folkpension och ATP. Det är framför allt fråga om utgivande av pension och sammanträffande av förmåner. I den sjätte avdelningen finns återigen vissa för den allmänna försäkringen gemensamma bestämmelser. Dessa bestämmelser gäller de allmänna försäkringskassornas organisation och verksamhet, försäkringens finansiering, besvärs- och omprövningsbestämmelser m. m. Slutligen finns en avdelning för den frivilliga försäkringen med bestämmelser om frivillig sjukpenningförsäkring och frivillig pensionsförsäkring.

Efter tillkomsten av AFL har nya försäkringsformer eller förmåner antingen tagits in i AFL eller i särskilda författningar. Sålunda har föräldraförsäkringen, som den 1 januari 1974 ersatte moderskapsförsäkringen, tagits in i ett särskilt kapitel i AFL under avdelningen för sjukförsäkring. Däremot redovisas delpensionsförsäkringen, som trädde i kraft den 1 juli 1976, i en särskild lag. I fråga om tandvårdsförsäkringen, som trädde i kraft den 1 januari 1974, finns vissa bestämmelser i AFL under kapitlet om sjukvårdsersättning. Den huvudsakliga regleringen finns dock i tandvårdstaxan. Pensionstillskotten, som kom 1969, regleras helt i en särskild lag, men hänvisning sker till denna lag i kapitlet om särskilda pensionsförmåner i AFL.

2.2 *Författningar med anknytning till AFL*

Utöver AFL finns en mångfald olika specialförfattningar, som närmare reglerar antingen vissa förmåner eller också vissa speciella frågor som är av betydelse för flera förmåner. När det gäller sjukpenningförsäkringen och föräldraförsäkringen finns flertalet bestämmelser i AFL. Kommer man in på pensionssidan finns däremot en hel del specialförfattningar.

Bland författningar som reglerar vissa särskilda förmåner kan nämnas lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension samt lagen (1969:205) om pensionstillskott. Vidare bör nämnas den för ATP viktiga lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt AFL.

Bland regeringsförfattningar med specialbestämmelser för vissa frågor kan nämnas kungörelsen (1962:393) om rätt i vissa fall för kommun eller annan att uppbära folkpension, kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt AFL, m. m. samt kungörelsen (1962:520) angående sättet och tiden för utbetalning av pension enligt AFL, m. m. Också riksförsäkringsverket har på pensionssidan utfärdat ganska många kungörelser, t. ex. kungörelsen (RFFS 1978:13) om handikappersättning, kungörelsen (RFFS 1977:28) om beräkning av bostadskostnad och kungörelsen (RFFS 1977:4) om allmän pension vid viss anstaltsvård.

Bestämmelser om de allmänna försäkringskassorna finns i 18 kap. AFL. Regleringen är beträffande vissa frågor mycket utförlig. Det gäller framför allt

sammansättningen av styrelse, pensionsdelegationer m. m. och den ekonomiska förvaltningen. I fråga om försäkringskassornas organisation finns däremot inga bestämmelser i AFL utan endast i kungörelser från riksförsäkringsverket.

Regler om rätt att överklaga ärenden enligt AFL finns i 20 kap. Motsvarande besvärsbestämmelser finns i andra bidragsförfattningar. I fråga om besvärsprövningen finns regler om försäkringsdomstolarnas organisation i lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar och i förordningar (1978:632 och 633) med instruktioner för de olika försäkringsdomstolarna. Försäkringsrätternas domkretsar m. m. regleras också i en särskild förordning (1978:622).

Beträffande förfarandet i försäkringsdomstolarna gäller förvaltningsprocesslagen (1971:291). Förfarandet hos försäkringskassorna och riksförsäkringsverket regleras däremot i förvaltningslagen (1971:290). I fråga om riksförsäkringsverkets organisation finns en särskild instruktion (1965:777).

I fråga om den frivilliga försäkringen finns vissa bestämmelser i AFL medan den huvudsakliga regleringen finns i dels kungörelsen (1962:402) om frivillig sjukpenningförsäkring hos allmän försäkringskassa, dels förordningen (1962:521) om frivillig pensionsförsäkring hos riksförsäkringsverket.

2.3 *Författningar vid sidan av AFL*

Som tidigare har nämnts finns det tre socialförsäkringar som lagtekniskt ligger helt utanför AFL, nämligen *arbetsskadeförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen* och *delpensionsförsäkringen*. Arbetsskadeförsäkringen regleras i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkringen i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och delpensionsförsäkringen i lagen (äldre lag 1975:380; ny lag 1979:84) om delpensionsförsäkring. Utöver dessa lagar bör nämnas vissa förmåner som ansluter till arbetsskadeförsäkringen resp. arbetslöshetsförsäkringen men som regleras i särskilda lagar. Till arbetsskadeförsäkringen anknyter dels lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd, dels lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada och dels lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän. Till arbetslöshetsförsäkringen anknyter lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Även till de här nämnda lagarna finns knutna förordningar med närmare bestämmelser i vissa hänseenden, t. ex. förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkringen och statligt personskadeskydd och förordningen (1976:1067) om kontant marknadsstöd.

Utanför socialförsäkringen i traditionell mening finns en rad bidrag som regleras i särskilda lagar och förordningar. I dessa fall anknyter ofta den lagtekniska uppbyggnaden till bidragssituationen. Den lagtekniska uppbyggnaden varierar dock från förmån till förmån, t. ex. i vad mån bestämmelserna finns i lag eller i förordning.

Bestämmelser om *utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning* finns i arbetsmarknadskungörelsen (1966:368). Denna kungörelse innehåller också bestämmelser om t. ex. offentlig arbetsförmedling och om en lång rad arbetsmarknadspolitiska åtgärder och bidrag, såsom flyttningsbidrag och

bidrag till handikappfordon. I fråga om organisation, handläggning m. m. gäller förordningen (1965:667) med instruktion för arbetsmarknadsverket. Närmare bestämmelser om handläggning o. d. utfärdas i anvisningar från arbetsmarknadsstyrelsen.

Huvuddelen av *det studiesociala stödet,* nämligen förlängt barnbidrag, studiehjälp, studiemedel, timstudiestöd, dagstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd, behandlas i studiestödslagen (1973:349) och i studiestödsförordningen (1973:418). I studiestödslagen finns flertalet bestämmelser om bidragsbeloppens storlek, medan i något fall en sådan bestämmelse återfinns i studiestödsförordningen. I fråga om studiemedel finns inkomstprövningsreglerna i studiestödslagen, men när det gäller studiehjälpen finns bestämmelserna härom i studiestödsförordningen. Grundläggande bestämmelser om handläggande myndighet i första instans finns i studiestödslagen, men besvärsbestämmelserna finns i studiestödsförordningen.

Utbildningsbidraget för doktorander regleras i en särskild förordning, nämligen förordningen (1976:536) om utbildningsbidrag för doktorander. Timersättning till studerande som deltar i grundutbildning för vuxna finns också i en särskild förordning, nämligen förordningen (1977:537) om grundutbildning för vuxna.

Det familjesociala stödet under värnpliktstjänstgöring regleras i dels familjebidragslagen (1978:520), dels familjebidragsförordningen (1978:567). *Dagersättning, dagpenning* och andra förmåner till den värnpliktige själv regleras däremot i värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008). Såvitt gäller civilförsvarspliktiga finns motsvarande bestämmelser i förordningen (1976:1011) om förmåner till civilförsvarspliktiga.

När det gäller *bostadsstöden* finns som tidigare har nämnts bestämmelser om kommunalt bostadstillägg i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. De statskommunala bostadsbidrag som kan utgå som utfyllnadsbidrag till folkpensionärer regleras i förordningen (1977:392) om statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl. Bostadsstödet till barnfamiljer regleras i två författningar, nämligen förordningen (1976:262) om statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. och i förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer. Det bostadsbidrag som kan utgå i samband med värnpliktstjänstgöring regleras i den tidigare nämnda familjebidragslagen. Bostadsanpassningsbidragen regleras i en särskild kungörelse (1973:327).

Allmänna barnbidrag och *bidragsförskott* regleras i två särskilda lagar, lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och lagen (1964:143) om bidragsförskott. Beträffande båda dessa förmåner finns också kungörelser med tillämpningsföreskrifter (1973:452 och 1976:808). Såvitt gäller bidragsförskott har dessutom riksförsäkringsverket utfärdat en särskild kungörelse (RFFS 1977:14).

En särskild lag finns också om *ersättning till smittbärare* (1956:293).

3 Vissa allmänna regler

3.1 *Personkretsen*

Försäkrad enligt AFL (1 kap. 3 §) är dels alla svenska medborgare, dels alla utlänningar som är *bosatta* i Sverige. Undantag: Utländsk sjöman på svenskt handelsfartyg är försäkrad för tilläggspension även om han inte är bosatt i Sverige. Utlänning som inte är bosatt i Sverige eller som inte längre tjänstgör på svenskt fartyg är försäkrad för tilläggspension om han tillgodoräknats pensionspoäng. Likaså är den som mist sitt svenska medborgarskap försäkrad för tilläggspension om han tillgodoräknats pensionspoäng.

Inskriven hos allmän försäkringskassa är försäkrad som fyllt 16 år och som är bosatt i riket (1 kap. 4 §).

Rätt till *sjukvårdsersättning* från sjukförsäkringen har alla försäkrade, dock endast om vårdbehovet uppkommit under vistelse här (2 kap. 8 §). Bestämmelserna om ersättning för sjukvårdskostnader avser bara utgifter för vård och resor inom Sverige. Enligt kungörelsen (1962:388) angående ersättning för sjukvård utom riket enligt lagen om allmän försäkring och gränssjukvårdskungörelsen (1962:390) kan försäkrad som är bosatt i Sverige i vissa fall få ersättning för sjukvård utom riket. (Specialbestämmelser för sjömän finns i kungörelse 1967:101 och sjömanslagen 1973:282.)

Sjukpenning utgår till försäkrad som är inskriven i allmän försäkringskassa (3 kap. 1 §). Bosättning i riket är således ett krav för att sjukpenning skall kunna utgå. (Av bosättningsbegreppets tolkning följer att en från Sverige utsänd anställd uppbär sjukpenning från Sverige under de första 12 månaderna av utlandsvistelsen.)

Rätt till *föräldrapenning* har försäkrad förälder som är inskriven hos allmän försäkringskassa (4 kap. 1 §). Som särskilt villkor för föräldrapenning i samband med barns födelse och särskild föräldrapenning gäller att föräldern varit inskriven hos försäkringskassan under minst 180 dagar i följd närmast före barnets födelse eller före den dag då särskild föräldrapenning skall uttas (4 kap. 5 och 18 §§). I propositionen 1978/79:168, som antagits av riksdagen (SfU 1978/79:24, rskr 386), framhålls att avsikten inte varit att föräldrapenning skall kunna utges till förälder för vård av barn som är bosatt utomlands. Genom riksdagens beslut införs därför med verkan från den 1 januari 1980 en uttrycklig regel att föräldrapenning inte kan utgå om barnet är bosatt utomlands.

Folkpension tillkommer varje *svensk medborgare* som är bosatt i Sverige (5 kap. 1 §). Vid bosättning utom riket är svensk medborgare berättigad till folkpension i förhållande till intjänad rätt till ATP, dvs. oavkortad folkpension om antalet poängår inom ATP uppgår till minst 30 och i annat fall en proportionellt avkortad folkpension. Den som vill flytta utomlands sedan han beviljats pension i Sverige kan dessutom efter särskild prövning få behålla oavkortad pension om han vistas utanför Sverige av hälsoskäl eller om det med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att dra in pensionen (5 kap. 6 § AFL och kungörelsen 1962:516 med föreskrifter rörande rätt till folkpension utom riket i vissa fall). Utlänningars rätt till folkpension reglerades tidigare genom konventioner. Från den 1 juli 1979 omfattas emellertid i Sverige bosatta invandrare av folkpensionsförmånerna förutsatt att de bott här viss tid. Systemet innebär att invandrare har rätt till

folkpension i form av ålderspension om han bott i Sverige i minst tio år efter fyllda 16 år, varav minst fem år omedelbart innan pension börjar utgå. Rätt till folkpension i form av förtidspension eller handikappersättning föreligger om invandraren är bosatt i Sverige sedan minst fem år. Är bosättningstiden kortare kan sistnämnda förmåner utgå till den som har varit normalt arbetsför minst ett år under den tid han varit bosatt i Sverige. För rätt till familjepension fordras att den avlidne omedelbart före sin död varit bosatt i Sverige under minst fem år och att den efterlevande vid tidpunkten för dödsfallet var bosatt i Sverige. Rätt till familjepension föreligger också om den efterlevande eller den avlidne var bosatt i Sverige vid tidpunkten för dödsfallet och änkan dessutom var bosatt i Sverige sedan minst fem år. Rätten till vårdbidrag för barn förutsätter att föräldrarna är bosatta här sedan minst ett år.

Rätten till folkpension består så länge invandraren är bosatt här. Vid bosättning utomlands upphör pensionen att utgå men invandrare har samma möjlighet till dispens som svensk medborgare om flyttningen utomlands har skett av hälsoskäl eller andra särskilda omständigheter föreligger.

Rätten till *tilläggspension (ATP)* är i och för sig inte beroende av svenskt medborgarskap eller bosättning i Sverige. Detta medför att den som inte längre är svensk medborgare eller som har flyttat härifrån är berättigad till att erhålla tidigare inarbetad ATP. Rätt att arbeta in sådan pension tillkommer däremot endast svensk medborgare eller här i riket bosatt utlänning samt utlänning, som utan att vara bosatt här arbetar på svenskt handelsfartyg.

Förmånerna enligt lagen om *arbetsskadeförsäkring* omfattar alla arbetstagare och vissa studerande samt här bosatta egenföretagare och uppdragstagare. Utländsk arbetstagare som tillfälligt har anställning i Sverige hos svensk arbetsgivare omfattas således av bestämmelserna även om han inte är bosatt här.

Lagen om statligt *personskadeskydd* omfattar bl. a. den som fullgör värnpliktstjänstgöring här vilket innebär att svensk medborgare som är bosatt utomlands omfattas av skyddet. Lagen omfattar också den som är intagen för vård i kriminalvårdsanstalt, ungdomsvårdsskola eller vårdanstalt för alkoholmissbrukare samt den som är häktad eller anhållen eller i annat fall intagen eller tagen i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Skyddet kan således omfatta bl. a. utlänning som inte är bosatt i Sverige.

Rätt till *delpension* tillkommer enligt 3 § lagen om delpensionsförsäkring i Sverige bosatt försäkrad. Detsamma gäller enligt den nya lagen om delpensionsförsäkring, som träder i kraft den 1 januari 1980.

Allmänt barnbidrag utgår enligt huvudregeln i 1 § lagen om allmänna barnbidrag för barn som är svensk medborgare och bosatt i riket. Bidrag skall dock också utgå för här i riket bosatt barn, som inte är svensk medborgare, om barnet fostras av någon som är bosatt och mantalsskriven i riket eller om barnet eller endera av föräldrarna sedan minst sex månader vistas i riket.

Bidragsförskott utgår enligt huvudregeln i 1 § lagen om bidragsförskott till barn som är svensk medborgare och vistas i riket. Bidragsförskott utgår också till här i riket bosatt barn, som inte är svensk medborgare om vårdnadshavaren är bosatt i riket och antingen barnet eller vårdnadshavaren sedan minst sex månader vistas i riket.

Förlängt barnbidrag till studerande vid grundskolan eller motsvarande

undervisning utgår enligt 2 kap. 2 § studiestödslagen endast till studerande som är bosatt i riket.

Studiehjälp och *studiemedel* utgår till svensk studerande samt till annan studerande som är bosatt i riket. Den som inte är svensk medborgare har dock rätt till studiehjälp eller studiemedel endast om han bosatt sig i riket i huvudsakligen annat syfte än att få utbildning här (3 kap. 2 § och 4 kap. 4 § studiestödslagen).

Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå till studerande som är bosatt i riket. Studerande som ej är svensk medborgare kan dock få särskilt vuxenstudiestöd endast om han bosatt sig i riket huvudsakligen i annat syfte än att här få utbildning (7 kap. 2 § studiestödslagen).

Timstudiestöd och *dagstudiestöd* enligt 5 och 6 kap. studiestödslagen innehåller inga andra anknytningsvillkor än att vistelse i Sverige förutsätts.

För *utbildningsbidrag* enligt arbetsmarknadskungörelsen finns inget krav på anknytning till Sverige. Vistelse här förutsätts.

Dagpenning enligt värnpliktsförmånsförordningen till värnpliktiga under repetitionsutbildning utgår endast till svensk medborgare, eftersom i princip endast svenska medborgare är värnpliktiga. Även svensk medborgare som är bosatt utomlands är skyldig fullgöra värnplikt. Dagpenning enligt civilförsvarsförmånsförordningen utgår till civilförsvarspliktig. Civilförsvarsplikt åvilar i princip endast i riket bosatt svensk medborgare (undantag: här bosatt utlänning kan åläggas tjänstgöra i verkskyddet).

Familjebidrag enligt familjebidragslagen som utgår till värnpliktig m. fl. förutsätter genom sin anknytning till värnplikten i princip svenskt medborgarskap.

Lagen om *arbetslöshetsförsäkring* uppställer inget formellt krav på bosättning eller liknande. Reglerna om medlemsvillkor och arbetsvillkor innebär i praktiken att endast här bosatta personer blir berättigade till ersättning.

Lagen om kontant *arbetsmarknadsstöd* innehåller inget särskilt bosättningsvillkor men bestämmelserna om arbetsvillkor innebär i praktiken att bosättning krävs.

Statliga bostadsbidrag utgår enligt 1 § förordningen om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer som är bosatta här i riket. Förordningen om statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. innehåller inget krav på bosättning eller liknande.

Bostadsbidrag enligt förordningen om statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl. utgår till den som åtnjuter folkpension och förutsätter därför såväl svenskt medborgarskap som bosättning i samma utsträckning som detta krävs för folkpension.

3.2 *Familjetillhörighet*

Civilståndsregler

I det följande redovisas gällande regler för hur samlevnadsförhållanden inverkar på rätten till ersättning och stödbelopp inom nuvarande socialförsäkringar och bidrag.

Rätt till *hemmamakesjukpenning* har den som antingen är gift och

stadigvarande sammanbor med sin make eller stadigvarande sammanbor med barn under 16 år till honom eller hans make, eller med någon med vilken han varit gift eller har eller haft barn (3 kap. 1 § AFL).

När det gäller rätt till *föräldrapenning* och *vårdbidrag* skall med förälder likställas den med vilken förälder är eller varit gift eller har eller har haft barn, under förutsättning att de stadigvarande sammanbor (20 kap. 2 § AFL).

Ålderspension och full *förtidspension* utgår med lägre belopp till gift försäkrad, vars make åtnjuter ålders- eller förtidspension, än till ensamstående pensionär. Gift pensionsberättigad, som stadigvarande lever åtskild från sin make skall därvid likställas med ogift pensionsberättigad (10 kap. 1 § AFL). Vidare skall pensionsberättigad, som stadigvarande sammanbor med annan, med vilken han varit gift eller har eller har haft barn, likställas med gift pensionsberättigad.

Barntillägg till ålders- eller förtidspension utgår för varje barn under 16 år till försäkrad förälder. Har en av föräldrarna avlidit har även pensionsberättigad make till den efterlevande föräldern rätt till barntillägg, om den efterlevande har vårdnaden om den avlidnes barn under 16 år (9 kap. 1 § AFL).

Med änka likställs i fråga om rätt till *änkepension från folkpensioneringen* ogift eller frånskild kvinna eller änka, som stadigvarande sammanbodde med ogift eller frånskild man eller änkling vid dennes död och som varit gift med eller har eller har haft barn med honom (8 kap. 2 § AFL). Däremot äger kvinna inte rätt till änkepension efter man, från vilken hon levde åtskild vid hans död, om kvinnan efter det sammanlevnaden med mannen upphörde, stadigvarande sammanbott med annan man, med vilken hon varit gift eller har eller har haft barn (8 kap. 3 § AFL). Änkepension skall dras in om änkan ingår äktenskap eller stadigvarande sammanbor med man med vilken hon varit gift eller har eller har haft barn.

Om *barnpension från folkpensioneringen* till ett barn och änkepension utgår samtidigt reduceras änkepensionen enligt särskilda regler. I detta sammanhang räknar man med änkepension som utgår till kvinna som är mor till barnet eller som varit gift med barnets far eller har eller har haft barn med denne (8 kap. 6 § AFL). Som ytterligare förutsättning för reduktion av änkepensionen gäller att barnet och kvinnan skall stadigvarande sammanbo.

För rätt till *änkepension från ATP* förutsätts att legalt äktenskap förelegat. Tilläggspensioneringen saknar motsvarighet till bestämmelserna inom folkpensioneringen om änkepensionsrätt i vissa fall vid samboende utan att äktenskap föreligger. Änkepension tillkommer änka efter den försäkrade, om äktenskapet varat minst fem år och ingåtts senast den dag då den försäkrade fyllde 60 år (14 kap. 2 § AFL). Även om dessa förutsättningar inte är uppfyllda får änkan ändå änkepension om i äktenskapet finns gemensamma barn.

När det gäller *hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg* finns samma regler om likställdhet för vissa icke gifta samboende som för övriga folkpensionsförmåner (9 § lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension).

I fråga om rätt till *efterlevandelivränta* från arbetsskadeförsäkringen jämställs med änka kvinna som vid försäkrads död

1. stadigvarande sammanbodde med den försäkrade och hade varit gift med

honom eller hade eller hade haft barn med honom eller var havande med barn till honom eller

2. annars levde samman med den försäkrade sedan avsevärd tid under äktenskapsliknande förhållanden (5 kap. 6 § lagen om arbetsskadeförsäkring).

Var försäkrad vid sin död skyldig att utge lagstadgat periodiskt underhållsbidrag till förutvarande hustru, har hon rätt till livränta med belopp som svarar mot bidraget, om hon har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn under 16 år, som vid den försäkrades död stadigvarande vistades i dennes hem eller hos henne, eller hade fyllt 36 år vid den försäkrades död (5 kap. 8 §).

Inkomstprövat och behovsprövat tillägg enligt studiestödslagen och studiestödsförordningen utgår med hänsyn till den studerandes och hans föräldrars sammanlagda inkomst och förmögenhet. Har båda föräldrarna vårdnaden om barnet skall bådas inkomster och förmögenhet beaktas. Har endast en av föräldrarna vårdnaden om barnet beaktas denne förälders inkomst och förmögenhet. Dessutom beaktas den andra förälderns inkomst och förmögenhet, om denne förälder stadigvarande lever tillsammans med vårdnadshavaren. Är vårdnadshavaren gift med annan person än med den andre föräldern beaktas denne persons – dvs. styvföräldrarns – inkomst och förmögenhet. Fosterföräldrar jämställs med egna föräldrar. Om den studerande är gift beaktas hans makes inkomst och förmögenhet i stället för föräldrarnas. Bestämmelserna om gift studerande gäller också studerande som utan att vara gift lever tillsammans med annan person med vilken han tidigare har varit gift eller med vilken han gemensamt har eller har haft barn (3 kap. 10–19 §§ studiestödsförordningen).

Studiemedel reduceras om den studerande eller hans make har inkomst eller förmögenhet. Studerande räknas som gift om han lever tillsammans med maken. Som gift räknas också den som lever tillsammans med annan person med vilken han tidigare har varit gift eller med vilken han gemensamt har eller har haft barn. Studiemedel skall återbetalas med ett visst belopp per år. Detta belopp reduceras om den återbetalningsskyldiges inkomst och förmögenhet ej uppgår till viss nivå. Om den återbetalningsskyldige är gift beaktas också makens inkomst och förmögenhet. Samma likställighetsregler gäller som vid beräkning av studiemedel (4 kap. 39 § studiestödslagen).

Familjepenning vid värnpliktstjänstgöring och motsvarande utgår enligt familjebidragslagen främst till den värnpliktiges barn under 18 år samt för maka eller annan person som vårdar barnet. Med maka avses även den som utan att vara gift med den värnpliktige sammanlever med denne under äktenskapsliknande förhållanden (6 §). I samboendebegreppet ligger enligt förarbetena ett krav på stabilitet.

Inkomstprövade bostadsbidrag utgår till ensamstående och familjer med låga inkomster. Bostadsbidragen inkomstprövas på grundval av taxerade inkomster, underskottsavdrag och förmögenhet. Hänsyn tas till sökandens och i förekommande fall båda makarnas inkomstunderlag. Med makar jämställs enligt förordningen om *statliga bostadsbidrag* till barnfamiljer man och kvinna som utan att vara gifta lever tillsammans, om de tidigare varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn. Med makar jämställs även man och kvinna som i annat fall lever tillsammans under

äktenskapsliknande förhållanden och har gemensamt hushåll (18 §). Enligt anvisningarna skall sammanboende i ansökan ange om de har hushållsgemenskap. Uppgifterna godtas om inte omständigheterna ger anledning till annat. Samma likställighetsregler gäller för *statskommunala bostadsbidrag* till barnfamiljer och folkpensionärer.

Samlevnadsförhållanden inverkar både vid beräkning av bostadskostnad och vid fastställande av inkomstunderlag.

Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) reduceras med hänsyn till stödtagarens och makes förmögenhet. Med gift stödtagare likställs enligt 22 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd stödtagare, som stadigvarande sammanbor med annan med vilken han varit gift eller har eller har haft barn.

Barns familjetillhörighet

Vissa regler om barns familjetillhörighet ingår i bidragens allmänna grundvillkor, som redovisas i avsnitt 1 i föreliggande bilaga. Följande redogörelse har därför givits formen av en schematisk översikt över de viktigaste villkoren inkl. regler beträffande fosterbarn och styvbarn (tabell A.1). Vissa frågor behandlas dock särskilt i texten nedan.

Enligt 4 kap. 8 § föräldrabalken skall vid tillämpningen av bestämmelse i lag eller annan författning som tillägger släktskap eller svågerlag rättslig betydelse *adoptivbarn* anses som adoptantens barn. Detta gäller om inte annat är särskilt föreskrivet eller följer av rättsförhållandets natur. En särskild föreskrift som gäller adoptivbarn finns i 4 kap. 7 § AFL. Den innebär att föräldrapenning utges endast om adoptivbarnet inte har fyllt 10 år när adoptivföräldrarna får barnet i sin vård.

Föräldrarna kan överlåta på annan att utöva den faktiska vården av barnet, exempelvis fosterföräldrar. Därigenom sker ingen ändring i vårdnadshavarens bestämmanderätt för barnet. Den rättsliga vårdnaden är alltså inte identisk med den faktiska vården. Enligt 46§ barnavårdslagen (1960:97) förstås med *fosterbarn* barn under 16 år, som vårdas och fostras i annat enskilt hem än hos föräldrarna eller särskilt förordnad förmyndare, vilken har vårdnaden om barnet. Barn kan också enligt barnavårdslagen (4–5 kap.) under vissa villkor omhändertas för *samhällsvård* eller utredning och placeras i anstalt.

Statliga *bostadsbidrag* utges till familjer med barn under 17 år som helt eller delvis försörjs inom familjen. Vid beräkning av bidragsbeloppen vad gäller statskommunala bostadsbidrag gäller samma regel om barns tillhörighet till familjen. I sistnämnda fall får dock hänsyn tas till annat barn till bidragstagaren under förutsättning att barnet vistas hos denne så lång tid årligen att bostadsutrymme behövs för barnet. Fosterbarn som sedan minst tre månader vistas i familjen anses som försörjt inom familjen. Som delvis försörjt inom familjen anses barn som för undervisning eller vård bor utanför hemmet under längre tid men som vistas i familjen minst så lång tid som motsvarar normala skolferier. Barn som bor på institution eller i fosterhem och som vistas i den egna familjen kortare tid än som motsvarar normala skolferier anses som delvis försörjt inom familjen, om det föreligger särskilda skäl och

Tabell A.1 Sammanställning av regler om barns familjetillhörighet

Bidragsform	Samhörighetsvillkor m. m.	Rättssubjekt[a]	Fosterbarn/fosterföräldrar	Styvbarn/styvföräldrar
Hemmamakesjukpenning (3 kap. 1 § AFL)	Stadigvarande samboende med eget/makes barn	Förälder	Med barn likställs fosterbarn (20 kap. 2 § AFL)	Styvbarn likställs med egna barn vid samboende
Föräldrapenning (4 kap. AFL)				
1. Barns födelse (2 §)	Förälder som huvudsakligen vårdar barnet	–"–	Fosterföräldrar likställs med föräldrar	Med föräldrar likställs styvföräldrar (20 kap. 2 § AFL)
2. Tillfällig vård (8–9 §§)	–"–	–"–	Med barn likställs fosterbarn (20 kap. 2 § AFL)	–"–
3. Särskild föräldrapenning (11–12 §§)	Föräldrar för vård av barn	–"–	Dagar kan avstås till fosterföräldrar	–"–
Folkpension				
1. Änkepension (8 kap. 1 § AFL)[b]	Vårdnad och stadigvarande samboende med barn	–"–	Likställs ej	Styvbarn likställs med egna barn vid vårdnad och samboende
2. Barnpension (8 kap. 5 § AFL)	Barn vars fader/moder avlidit	Barnet	–"–	Likställs ej
3. Barntillägg (9 kap. 1 § AFL)	Förälder som åtnjuter pension/pensionsberättigad make som har vårdnaden om den avlidnes barn	Förälder	–"–	Styvbarn likställs med egna barn om efterlevande maken har vårdnaden.
4. Vårdbidrag (9 kap. 4 § AFL)	Förälder för vård av barn	–"–	–"–	Med föräldrar likställs styvföräldrar (20 kap. 2 § AFL)
ATP				
1. Änkepension (14 kap. 1 § AFL)[b]	Försäkrad efterlämnar barn, som tillika är barn till änkan	–"–	–"–	Likställs ej
2. Barnpension (14 kap. 4 § AFL)	Efterlevande barn till den försäkrade	Barnet	–"–	–"–

Arbetsskadeförsäkring				
1. Änkelivränta (5 kap. 3 § LAF)[b]	Vårdnad och stadigvarande samboende med barn	Förälder	–"–	Styvbarn likställs med egna barn vid vårdnad och samboende
2. Barnlivränta (5 kap. 9 § LAF)	Barn till avliden försäkrad	Barnet	–"–	Styvbarn likställs med egna barn om efterlevande maken har vårdnaden
Allmänna barnbidrag	Förälders rätt till bidrag beror av vårdnad	Förälder	Likställs ej	Likställs ej
Studiejälp	Utges till studerande vid vissa läroanstalter	Barnet	Likställs	Likställs
Bidragsförskott	Vårdnaden tillkommer en/ingen av föräldrarna eller i vissa fall föräldrarna gemensamt	–"–	Likställs ej	Likställs ej
Bostadsbidrag	Barn som helt eller delvis försörjs i familjen	Förälder	Likställs efter 3 månader	Likställs
Familjebidrag	Tjänstepliktigs barn, barn som fostras och väsentligen försörjs av den tjänstepliktige och hans maka	–"–	Likställs	Likställs

[a] Gäller frågan om barnet eller föräldrarna har rätt till bidrag.
[b] Avser de fall då rätten till änkepension eller änkelivränta påverkas av förekomsten av barn.

sociala centralnämnden har tillstyrkt det. Om ett barn vistas i fosterhem kan bostadsbidrag utges till de ordinarie vårdnadshavarna även om fosterföräldrarna får sådant bidrag (4 § förordningen om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer).

När det gäller *utbetalningen* av här berörda stödformer gäller som allmän princip att bidragen tillkommer den förälder eller motsvarande som barnet enligt samhörighetsvillkoren tillhör. Barnpension utbetalas normalt till förmyndare eller, efter försäkringskassans förordnande, till barnet (kungörelse 1962:520). Allmänna barnbidrag tillkommer enligt lagen om allmänna barnbidrag barnets moder om barnet står under föräldrarnas gemensamma vårdnad (4 §). Står inte barnet under föräldrarnas gemensamma vårdnad, tillkommer rätten till bidraget den som har vårdnaden om barnet. Bidragsförskott utbetalas till vårdnadshavaren (9 § lagen om bidragsförskott). På särskild framställning kan försäkringskassa förordna om utbetalning av barnbidrag och bidragsförskott till den som fostrar barnet i enskilt hem (fosterbarnsvård).

När barn vistas på vissa anstalter har kommunen rätt att uppbära barnbidrag (7 §), bidragsförskott (9 §) och vissa pensionsförmåner (10 kap. 3 § AFL) som tillkommer barnet.

Enligt kungörelsen (1973:764) om högsta ersättningsbelopp enligt 72 § barnavårdslagen får inte högre ersättningsbelopp än 5 000 kr. tas ut per år. Från detta belopp skall barnbidrag m. m. räknas av. Enligt 72 § barnavårdslagen får barnavårdsnämnd helt efterge detta ersättningskrav.

Studiehjälp utbetalas till föräldrarna eller till fosterföräldrarna. Är den studerande myndig utbetalas stödet till denne (3 kap. 38 § studiestödsförordningen).

Bostadsbidrag uppbärs av familjeförsörjaren eller, om det tillkommer makar gemensamt, den som anges som betalningsmottagare (9 och 16 §§ förordningen om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer).

3.3 *Inkomstprövning*

I detta avsnitt redovisas dels vad som ingår i olika inkomstunderlag, dels vilka olika avtrappningsregler och inkomstgränser som finns när det gäller inkomstprövade bidrag. Framför allt behandlas naturligtvis inkomstunderlagen inom bidragssystemet. Inkomstunderlag för vissa avgifter inom den kommunala sektorn har emellertid också tagits med, bl. a. eftersom dessa avgifter ofta nämns i samband med diskussionen om de marginaleffekter som uppstår när inkomstprövade bidrag reduceras.

Även på beskattningsområdet använder man sig av inkomstunderlag. Bland dem finns den taxerade inkomsten, som används även inom bidragssystemet. Dessa inkomstunderlag beskrivs därför översiktligt före de övriga. Förutom taxerad inkomst finns här sammanräknad inkomst, sammanräknad nettoinkomst och beskattningsbar inkomst.

Sammanräknad inkomst består av det sammanlagda beloppet av inkomst från olika inkomstslag, nämligen inkomst av jordbruksfastighet, annan fastighet, rörelse, tjänst, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital.

Sammanräknad nettoinkomst består av den sammanräknade inkomsten

minskad med allmänt avdrag för underskott i förvärvskälla.

Taxerad inkomst består av den sammanräknade nettoinkomsten minskad med övriga allmänna avdrag (t. ex. periodiska understöd, vissa försäkringspremier och förvärvsavdrag) samt förlustavdrag.

Beskattningsbar inkomst består av den taxerade inkomsten minskad med grundavdrag.

För att göra framställningen så överskådlig som möjligt redovisas materialet i övrigt i tabellform.

Tabell A.2 Inkomstbegrepp inom bidragssystemet med anknytning till den taxerade inkomsten

Bidrag	Inkomster som ingår	Sociala förmåner	Förmögenhet
PGI	Taxeringen till statlig inkomstskatt vad gäller inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete – men inte andra inkomstslag – läggs till grund. Dessa inkomstslag def. särskilt i AFL och skiljer sig något från motsvarande inkomstslag i kommunalskattelagen, framför allt vad gäller inkomst från utländsk arbetsgivare, naturaförmåner och kostnadsersättningar. Vissa avdrag över 1 000 kr läggs till (11 kap. 2–5 §§ AFL och 4 § lagen om pensionsgrundande inkomst).	Pensionsgrundande är sjukpenning enligt AFL och lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) eller motsvarande ersättningar, föräldrapenning, vårdbidrag, dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa, kontant arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag under AMS-utbildning (dagpenning och stimulansbidrag), timstudiestöd, inkomstbidrag och vuxenstudiebidrag, delpension, dagpenning till värnpliktiga m. fl., utbildningsbidrag för doktorander, timersättning vid grundläggande utbildning för vuxna samt livränta	Påverkar inte inkomstunderlaget
Statligt bostadsbidrag till barnfamiljer	Taxerad inkomst året före bidragsåret. Vid väsentlig ökning eller minskning i förhållande till den taxerade inkomsten beräknas en särskild bidragsgrundande inkomst för bidragsåret (5–7 §§ förordningen om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer). Sådan skall beräknas om inkomsten minskat med 5 000 kr eller ökat med 20 000 kr Avdrag för underskott i förvärvskälla över 4 000 kr. läggs till inkomsten.	Skattepliktiga sociala förmåner inräknas (i stort sett = PGI jämte pensionsförmåner).	Eftersom inkomstunderlaget utgörs av den taxerade inkomsten ingår i detta skattepliktig inkomst av förmögenhet. Därutöver läggs till inkomsten 1/5 av förmögenhet över 75 000 kr.
Statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer m. m.	Se statliga bostadsbidrag (4 § förordningen om statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl.).	Se statliga bostadsbidrag	Se statliga bostadsbidrag

Statskommunalt bostadsbidrag till folkpensionärer	Se statliga bostadsbidrag (7–9 §§ förordningen om statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl.)	Se statliga bostadsbidrag	Se statliga bostadsbidrag
Inkomstprövat och behovsprövat tillägg inom studiehjälpen	Se statliga bostadsbidrag (3 kap. 13 § studiestödsförordningen). Dock skall en inkomstökning anses väsentlig först när det ekonomiska underlaget med mer än 15 000 kr. överstiger den gräns vid vilken tillägget upphör att utgå (CSN 1978:7)	Se statliga bostadsbidrag	Se statliga bostadsbidrag
Avgiftsunderlag för återbetalning av studiemedel	Den återbetalningsskyldiges taxerade inkomst för avgiftsåret samt 40 % av makes taxerade inkomst under 20 000 kr. och 41–65 % av makes inkomst över 20 000 kr. Avgiftsunderlaget minskas med ett basbelopp om den återbetalningspliktige har vårdnaden om barn under 10 år (8 kap. 30–35 §§ studiestödslagen). Avdrag för underskott i förvärvskälla över 4 000 kr. läggs till inkomsten	Se statliga bostadsbidrag	Eftersom avgiftsunderlaget utgörs av den taxerade inkomsten ingår i detta skattepliktig inkomst av förmögenhet. Därutöver läggs till underlaget den återbetalningspliktiges skattepliktiga förmögenhet överstigande 6 basbelopp + 1/2 av makes skattepliktiga förmögenhet överstigande 6 basbelopp.

Tabell A.3 Inkomstbegrepp inom bidragssystemet med anknytning till den sjukpenninggrundande inkomsten

Bidrag	Inkomster som ingår	Sociala förmåner	Förmögenhet
SGI (används för sjukpenning från AFL och LAF, föräldrapenning och dagpenning till värnpliktiga, civilförsvarspliktiga m. fl.; ang. arbetskadelivränta se nedan)	Den inkomst i pengar eller naturaförmåner i form av kost, bostad eller bil som den försäkrade kan antas få per år för inkomst av tjänst eller inkomst av annat förvärvsarbete. Arbete för egen räkning beräknas inte högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning (3 kap. 2 § AFL)	Påverkar inte inkomstunderlaget	Påverkar inte inkomstunderlaget
Livränteunderlag enligt arbetsskadeförsäkringen; huvudregeln	SGI vid den tidpunkt från vilken livräntan skall utgå eller vad som då borde ha utgjort SGI+inkomst som har undantagits (5 och 8 §§ LAF)	Påverkar inte inkomstunderlaget	Påverkar inte inkomstunderlaget
Undantagsregel I	Högre inkomst av förvärvsarbete än enligt huvudregeln för det fall att avsevärd tid har förflutit sedan skadan inträffade (7 §)	Påverkar inte inkomstunderlaget	Påverkar inte inkomstunderlaget
Undantagsregel II	Den inkomst som den som skadas i unga år sannolikt skulle ha haft vid 25 års ålder om skadan inte inträffat	Påverkar inte inkomstunderlaget	Påverkar inte inkomstunderlaget
Undantagsregel III	Den inkomst som den som genomgår yrkesutbildning när skadan inträffade sannolikt skulle ha fått om han när skadan inträffade avbrutit utbildningen och börjat förvärvsarbeta	Påverkar inte inkomstunderlaget	Påverkar inte inkomstunderlaget

Tabell A.4 Övriga inkomstbegrepp inom bidragslagstiftningen

Bidrag	Inkomster som ingår	Sociala förmåner	Förmögenhet
Dagpenninggrundande inkomst enligt nuvarande arbetslöshetsförsäkring (används också för utbildningsbidrag)	Den inkomst som den försäkrade vanligen åtnjöt före arbetslösheten under arbetstid som var normal för honom (20 § lagen om arbetslöshetsförsäkring) Vid varierande inkomster används genomsnittsinkomsten under den tid 5-månadersvillkoret fullgjorts. Ersättning för bl. a. obekväm arbetstid, regelbundet övertidsarbete, dricks och naturaförmåner räknas som inkomst men däremot inte tillfälliga gratifikationer o. d. Dagpenninggrundande inkomst har betydelse endast vid beräkning av överförsäkringsavdrag. I övrigt används schablonbelopp. Detta gäller både arbetslöshetsförsäkring och utbildningsbidrag	Påverkar inte inkomstunderlaget	Påverkar inte inkomstunderlaget
Dagpenninggrundande inkomst enligt ALF-utredningens förslag	= nuvarande lag (16 § i förslaget). Vid långvarig arbetslöshet uppräknas underlaget efter basbeloppsförändringar För beräkningen av företagares årsinkomst föreslås att taxeringen för de senaste fem åren används som underlag, minskat med vad som inte är förvärvsinkomster. Medeltalet av de två högsta av de senaste fem årens inkomster föreslås bli utslagsgivande	Påverkar inte inkomstunderlaget	Påverkar inte inkomstunderlaget
Årsinkomst enligt kbt-lagen (hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg)	Den årsinkomst som någon kan antas komma att åtnjuta under den närmaste tiden (5 § kbt-lagen)	Enligt 5 § kbt-lagen inräknas inte barnbidrag, folkpension, ATP till den del det föranlett minskning av pensionstillskott eller barntillägg, livränta som dragits av från pensionen, vuxenstudiebidrag och utbildningsbidrag. Enligt RFV:s anvisningar räknas inte heller socialhjälp, studiehjälp, studiemedel, bostadsbidrag eller familjebidrag som inkomst	Enligt RFV:s anvisningar skall i allmänhet 5 % av förmögenheten räknas som avkastning av förmögenhet. Enligt 5 § kbt-lagen skall sådan avkastning höjas med 10 % av förmögenhet över 60 000 kr. (gift) resp. 75 000 kr. (ogift)

Bidrag	Inkomster som ingår	Sociala förmåner	Förmögenhet
Delpensionsgrundande inkomst; arbetstagare	Enligt 12 § lagen om delpensionsförsäkring grundas delpensionen på skillnaden mellan den normala förvärvsinkomsten före arbetstidsminskningen och den antagna förvärvsinkomsten efter arbetstidsminskningen. Skillnaden får dock inte överstiga skillnaden i SGI före och efter övergången till deltidsarbete Vid kortvariga anställningar grundar man sig enligt RFV:s anv. på genomsnittsinkomsten under de månader som tillgodoräknats i arbetsvillkoret. Enligt samma anv. inräknas ersättning för obekväm arbetstid, dricks, naturaförmåner m. m. men inte t. ex. ersättning för övertidsarbete, gratifikationer m. m.	Påverkar inte inkomstunderlaget	Påverkar inte inkomstunderlaget
Delpensionsgrundande inkomst; egna företagare	Enligt 13 § lagen om delpensionsförsäkring grundas delpensionen på 1/2 av den genomsnittliga ATP-grundande – eller däremot svarande – inkomsten för de tre åren närmast före övergången till deltidsarbete	Påverkar inkomstunderlaget i den mån de är ATP-grundande	Påverkar inte inkomstunderlaget

Inkomstunderlag för studiemedel	Den inkomst som den studerande eller hans make kan antas komma att åtnjuta under kalenderhalvåret (4 kap. 21 § studiestödslagen)	Doktorandstipendium, statskommunalt bostadsbidrag, allmänt barnbidrag och annat studiestöd enligt studiestödslagen än timstudiestöd, inkomstbidrag och vuxenstudiebidrag räknas inte som inkomst (4 kap. 21 § studiestödslagen)	För heltidsstuderande minskas utgående studiemedel med 1/45 av den studerandes förmögenhet överstigande 6 basbelopp eller, om den studerande är gift, med 1/45 av makarnas sammanlagda förmögenhet överstigande 9 basbelopp. För deltidsstuderande minskas förmögenheten med 2/45 av de förmögenhetsbelopp som anges ovan (4 kap. 17 och 19 §§ studiestödslagen)
Inkomstunderlag för familjepenning och bostadsbidrag enligt familjebidragslagen	Inkomst som är skattepliktig enligt kommunalskattelagen, dock inte inkomst som utgår på grund av tjänstgöringen (15 § familjebidragslagen)	De sociala förmåner som är skattepliktiga samt bidragsförskott medräknas	Eftersom inkomstunderlaget motsvarar vad som är skattepliktig inkomst enligt kommunalskattelagen ingår i detta även skattepliktig inkomst av förmögenhet. Regler om att viss del av förmögenheten skall påverka underlaget eller bidraget saknas

Tabell A.5 Inkomstbegrepp för vissa kommunala avgifter m. m.

Bidrag	Inkomster som ingår[a]	Sociala förmåner[a]	Förmögenhet[a]
Inkomst vid beräkning av avgifter inom barntillsynen	Föräldrarnas hela förvärvsinkomst (bruttoinkomst; tillägg för beräknad skatt görs dock inte beträffande icke skattepliktiga förmåner som ingår i avgiftsunderlaget) Företagares inkomster beräknas med utgångspunkt i SGI och föregående års taxering Avdrag medges för underhåll som erläggs enligt dom eller avtal[b]	Sjukpenning, föräldrapenning över garantinivån, utbildningsbidrag i form av dagpenning och stimulansbidrag, arbetslöshetsersättning, KAS, familjebidrag i form av familjepenning, dagpenning vid rep. utbildning m. m., pensionsförmåner, statligt studiestöd i form av studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd (ej lånedel), 60 % av vårdbidrag för handikappat barn, underhållsbidrag, bidragsförskott och fosterbarnsersättning inräknas Allmänt barnbidrag, studiestöd i form av förlängt barnbidrag och studiehjälp, föräldrapenning motsvarande garantinivå, statligt och statskommunalt bostadsbidrag, handikappersättning, vårdbidrag från landsting samt kbt till handikappade inräknas inte[b]	Om förmögenhetsinnehav skall påverka avgiftens storlek ökas inkomsten med den verkliga avkastningen av kapitalet eller med 5 % av rörligt kapital[b]
Inkomst vid beräkning av kbt till handikappade	Den inkomst i pengar eller naturaförmåner som den handikappade och dennes familj kan antas komma att få under den närmaste tiden i den mån inkomsten överstiger basbeloppet[c]	Allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag, studiehjälp, sjukpenning under högst 30 dagar, handikappersättning, hemsjukvårdbidrag, vårdbidrag för handikappat barn eller jämställt bidrag som är avsett att täcka speciella kostnader inräknas inte[c]	I fråga om förmögenhets avkastning gäller de bestämmelser som tillämpas vid beräkning av kbt till folkpensionärer[c]

Inkomst vid beräkning av avgifter för social hemhjälp	Den faktiska månadsinkomsten (bruttoinkomsten) vid hjälptillfället[d]	I stort sett samma förmåner som inom barntillsynen inräknas[d]	Om förmögenhetsinnehav skall påverka avgiftens storlek föreslås antingen att verklig avkastning över 10 000 kr. för ensamstående och 15 000 kr för makar läggs till inkomsten eller att avkastningen schablonmässigt beräknas till 4 %[d]
Inkomst vid beräkning av bidrag och lån till anskaffning av motorfordon för handikappade	Sammanlagd bruttoinkomst av förvärvsarbete och kapital (63 § arbetsmarknadskungörelsen)	Sjukpenning, livränta, pension eller liknande förmån (63 § arbetsmarknadskungörelsen)	Enligt 65 § arbetsmarknadskungörelsen skall vid ansökan om bidrag eller lån beloppet bestämmas med hänsyn även till sökandens förmögenhet

[a] Uppgifterna har om inte annat anges hämtats från kommunförbundets cirkulär, som endast är en rekommendation till kommunerna. Olika regler kan således tillämpas i olika kommuner.
[b] Cirkulär 1978-06-01.
[c] Cirkulär 1974-02-14.
[d] Cirkulär 1974-10-18.

Tabell A.6 Inkomstgränser och avtrappningsregler för inkomstprövade bidrag

Bidrag	Helt bidrag utgår om inkomsten inte överstiger	Avtrappningsregel	Anmärkning
Statliga bostadsbidrag till barnfamiljer	38 000 kr /år	Minskning sker med 15 % av inkomst mellan 38 000 och 59 000 kr och med 24 % av inkomst över 59 000 kr.	
Statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer	38 000 kr /år	Se statliga bostadsbidrag	
Statskommunala bostadsbidrag till ensamstående och makar utan barn (även pensionärer)	29 000 kr /år	Minskning sker med 15 % av inkomst mellan 29 000 och 59 000 kr och med 24 % av inkomst över 59 000 kr.	
KBT	2 000 kr /år för ensamstående och 3 000 kr /år för makar (folkpension m. fl. förmåner räknas inte som inkomst)	Minskning sker med 1/3 av inkomst över 2 000 resp. 3 000 kr.	Om rätt föreligger till både KBT och hustrutillägg skall minskningen först göras på bostadstillägget
Hustrutillägg	Se KBT	Se KBT	Se KBT
Inkomstprövat tillägg om den studerande är ogift och föräldrarna har annat barn	38 000 kr /år	Det oreducerade tillägget multipliceras med antalet barn. Detta belopp minskas med 12:50 för varje påbörjat 1 000-tal kr mellan 38 000 och 59 000 kr samt med 20 kr. för varje påbörjat 1 000-tal över 59 000 kr Tillägget får dock aldrig överstiga 125 kr./mån.	
Inkomstprövat tillägg om den studerande är gift eller om han är ogift och föräldrarna inte har andra barn	Se inkomstprövat tillägg ovan	Minskning sker med 12:50 för varje påbörjat 1 000-tal över 38 000 kr.	

Behovsprövat tillägg	45 000 kr /år (därutöver förutsätts ett synnerligen stort behov av studiehjälp)	Saknas	
Studiemedel; heltidsstuderande	55 % av basbeloppet/kalenderhalvår; detta s. k. fribelopp är högre om studiemedel endast utgår under del av halvåret	Minskning sker för varje 15-dagarsperiod med *dels* 1/18 av den studerandes inkomst som överstiger fribeloppet, *dels* 1/45 av den studerandes förmögenhet över 6 x basbeloppet eller för gift studerande 1/4 av makarnas sammanlagda förmögenhet över 9 x basbeloppet. För gift studerande sker vidare minskning med 2/45 av den del av makens inkomst under kalenderhalvåret som överstiger 3 1/2 basbelopp	
Studiemedel; deltidsstuderande	140 % av basbeloppet/kalenderhalvår	Minskning sker för varje 30-dagarsperiod med *dels* 1/9 av inkomsten över fribeloppet, *dels* 2/45 av den studerandes förmögenhet över 6 x basbeloppet eller för gift studerande 2/45 av makarnas sammanlagda förmögenhet över 9 x basbeloppet. För gift studerande sker vidare minskning med 4/45 av den del av makens inkomst som överstiger 390 % av basbeloppet	
Familjebidrag; familjepenning till barn under 18 år som bor tillsammans med den tjänstepliktige eller till maka som vårdar sådant barn samt bostadsbidrag för bostad i vilken tjänstepliktig bor tillsammans med maka och/eller barn	a) Beträffande maka 1 000 kr /mån b) Beträffande barn 500 kr /mån. c) Beträffande den tjänstepliktige 500 kr /mån.	a) Från makas inkomst avräknas 1/2 av den del som överstiger 1 000 kr /mån. eller, om inkomsten är mer än 4 000 kr /mån, 1/2 av den del som överstiger 1/4 av inkomsten b) Från barns inkomst avräknas underhållsbidrag och bidragsförskott i sin helhet samt annan inkomst över 500 kr /mån., dock högst belopp som motsvarar familjepenning för barnet c) Från den tjänstepliktiges inkomst avräknas annan inkomst än inkomst av arbete som utförs under fritid eller övningsuppehåll över 500 kr /mån.	Familjepenning till maka och barn samt bostadsbidrag läggs samman. Därefter avräknas först makas inkomst, sedan barns inkomst och slutligen tjänstepliktigs inkomst. Barns inkomst avräknas dock endast mot barnets familjepenning

Bidrag	Helt bidrag utgår om inkomsten inte överstiger	Avtrappningsregel	Anmärkning
Familjebidrag; familjepenning till tjänstepliktigs barn under 18 år som han ej sammanbor med, till frånskild maka om underhållsskyldighet föreligger och till den som utan att vara maka vårdar tjänstepliktigs barn samt bostadsbidrag för bostad i vilken tjänstepliktig bor ensam	500 kr./mån (avser enbart den tjänstepliktige)	Avräkning sker med den tjänstepliktiges inkomst över 500 kr./mån.	

3.4 *Sammanträffande av förmåner*

Regler som förhindrar att två förmåner utgår samtidigt

I *AFL* finns flera sådana bestämmelser. Sålunda stadgas i 3 kap. 3 § att sjukpenning inte får utgå till den som har hel förtidspension. Enligt samma paragraf får sjukpenning till hemmamake inte utgå efter 65 år. Denna bestämmelse hindrar således att sjukpenning och ålderspension utgår samtidigt för hemmamakar. För övriga personer med hel ålderspension gäller att sjukpenning får utgå under högst 180 dagar. Enligt 3 kap. 15 § får sjukpenning inte utgå under tid då försäkrad fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst eller viss annan tjänstgöring. Detta innebär att sjukpenning inte får utges samtidigt med dagpenning enligt värnpliktsförmånsförordningen och andra former av ersättning till värnpliktiga. Föräldrapenning och sjukpenning får inte heller utgå samtidigt (4 kap. 19 §), om de båda förmånerna avser samma tid.

Även på pensionssidan finns i AFL bestämmelser om att vissa förmåner inte får utgå samtidigt. Tämligen självklart är att förtidspension och ålderspension inte utgår samtidigt (7 kap. 1 § och 13 kap. 1 §). Enligt 8 kap. 1 § får inte heller änkepension och ålderspension från folkpensionen utgå samtidigt. När det gäller ATP finns ingen sådan regel utan här kan änkepension och ålderspension utgå samtidigt. För folkpensioneringens del finns vidare i 10 kap. 4 § en regel som säger att om det för samma månad föreligger rätt till två eller flera av förmånerna barnpension, förtidspension, änkepension eller hustrutillägg skall endast en av förmånerna utges. Någon motsvarande regel finns inte för ATP:s del, vilket innebär att t. ex. förtidspension och änkepension från denna försäkring kan utgå samtidigt. Det finns heller inga lagregler som utgör hinder för att änkepension från ATP utgår samtidigt med förtids- eller ålderspension från folkpensioneringen. Både inom folkpensioneringen och ATP finns bestämmelser som hindrar att änkepension efter två män utgår samtidigt (10 kap. 4 § och 14 kap. 7 §).

Av 1 § i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension framgår vidare att hustrutillägg inte kan utgå samtidigt med ålderspension. Enligt 10 kap. 4 § AFL kan hustrutillägg inte heller utgå samtidigt med änkepension eller förtidspension från folkpensioneringen. Valrätt föreligger mellan hustrutillägg, änkepension och förtidspension från folkpensioneringen. Väljer kvinnan hustrutillägg kan hon samtidigt uppbära förtidspension från ATP.

Enligt 5 § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring kan *delpension* inte utgå samtidigt med ålderspension eller förtidspension enligt AFL. Ingen motsvarande bestämmelse finns när det gäller livränta från arbetsskadeförsäkringen.

Eftersom *egenlivränta* enligt 4 kap. 4 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring normalt utgår endast till dess att den försäkrade fyller 65 år, skall enligt denna huvudregel sådan livränta och ålderspension inte utgå samtidigt. Vissa undantag finns dock för det fallet att ålderspensionen inte uppgår till minst 65 % av livräntebeloppet. Samma huvudregel gäller enligt 6 kap. 1 § nämnda lag i fråga om *änkelivränta*. Även här finns dock en undantagsregel.

För de situationer då både livränta och pension kan utgå finns särskilda regler om samordning i 6 kap. 1 §. Dessa regler kommer att behandlas i följande avsnitt. I 6 kap. 7 § lagen om arbetsskadeförsäkring finns vidare en hänvisning till 10 kap. 4 § AFL. Innebörden av denna hänvisning är framför allt att två änkelivräntor inte får utgå samtidigt och att änkelivränta inte får utgå samtidigt med egenlivränta.

När det gäller *arbetslöshetsförsäkringen* och *det kontanta arbetsmarknadsstödet* finns bestämmelser som innebär att dessa stödformer inte får utgå samtidigt med föräldrapenning (12 § lagen om arbetslöshetsförsäkring och samma lagrum i lagen om kontant arbetsmarknadsstöd). I båda lagarna (14 §) finns vidare en bestämmelse av innebörd att såväl arbetslöshetsersättning som kontant arbetsmarknadsstöd upphör vid utgången av månaden före den under vilken den arbetslöse fyller 65 år. Kontant arbetsmarknadsstöd upphör vidare att utgå även om någon före 65 år börjar uppbära hel ålderspension eller om han får hel förtidspension eller helt sjukbidrag enligt AFL. Att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet inte kan utgå samtidigt är tämligen självklart (1 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd).

I 7 § *värnpliktsförmånsförordningen* och i 8 § *förordningen om förmåner för civilförsvarspliktiga* finns bestämmelser som innebär att föräldrapenning inte får utgå samtidigt med här nämnda förmåner. Enligt den sistnämnda förordningen gäller detsamma om sjukpenning enligt AFL. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för sjukpenning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Dagpenning enligt värnpliktsförmånsförordningen kan däremot redan på grund av regler i AFL inte utgå samtidigt med sjukpenning.

I studiestödslagen och studiestödsförordningen finns bestämmelser om att olika former av *studiestöd* inte får utgå samtidigt. Sålunda föreskrivs i 4 kap. 3 § studiestödslagen att studiemedel inte får beviljas för tid under vilken särskilt vuxenstudiestöd, utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning eller utbildningsbidrag för doktorander har beviljats. Regeringen har dock möjlighet att förordna annorlunda. Enligt 6 kap. 7 § studiestödslagen utgår inte dagstudiestöd för deltagande i ämneskurs till studerande som för samma tidsperiod uppbär annat studiestöd enligt nämnda lag än timstudiestöd. Inte heller skall dagstudiestöd utgå till den som uppbär utbildningsbidrag, vilket torde syfta på enbart utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning. Den nämnda paragrafen har nämligen tillkommit innan utbildningsbidrag till doktorander infördes och den ändrades inte när sistnämnda bidrag tillkom. Slutligen gäller enligt 7 kap. 1 § studiestödslagen att särskilt vuxenstudiestöd inte får beviljas eller uppbäras för tid då utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning eller utbildningsbidrag för doktorander utgår, om inte annat följer av bestämmelse som regeringen meddelar.

När det gäller studiehjälp har en samordningsregel tagits in i studiestödsförordningen. Sålunda föreskrivs i 3 kap. 43 § att studiehjälp inte får beviljas för tid under vilken den studerande erhåller utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen. Enligt samma paragraf får studiehjälp inte heller utges under grundutbildning enligt värnpliktslagen eller, om centrala studiestödsnämnden så förordnar, annan militärtjänstgöring.

Regler om reduktion när olika bidrag utgår samtidigt

De här aktuella reduktionsreglerna är delvis utformade på något olika sätt. I allmänhet utgår dock en AFL-förmån i botten och därutöver utgår den aktuella förmånen enligt en annan författning med reducerat belopp.

När det gäller *samordning mellan pension och livränta* har reglerna utformats på ett annat sätt i nuvarande lag om arbetsskadeförsäkring än i lagen om yrkesskadeförsäkring. Såvitt gäller *äldre lagstiftning* finns samordningsreglerna i 17 kap. 2 § AFL. Enligt denna paragraf skall som huvudregel gälla att folkpension och ATP i form av förtidspension eller ålderspension minskas med tre fjärdedelar av egenlivränta. Folkpension i form av ålderspension, änkepension eller barnpension och ATP i form av änkepension eller barnpension minskas med tre fjärdedelar av den efterlevandelivränta som för samma tid tillkommer den pensionsberättigade. Åtminstone något av folkpensionen skall dock alltid utbetalas. Sålunda skall efter avdrag vara kvar minst en fjärdedel av förtidspension och barnpension. Av änkepension skall alltid minst hälften utbetalas och av ålderspension minst tre fjärdedelar. Enligt 16 § lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring reduceras egenlivränta till tre fjärdedelar av sitt ursprungliga belopp när livräntetagaren uppnår 65 års ålder. Även i fråga om änkelivränta finns en regel om minskning vid 65 år (20 §).

Huvudprincipen inom *arbetsskadeförsäkringen* är enligt 4 kap. 4 § lagen om arbetsskadeförsäkring att egenlivränta upphör när den försäkrade fyller 65 år. För den som efter uppnådda 65 år saknar ålderspension eller har en låg pension gäller en garantiregel att livräntan skall utgå även efter 65 års ålder i den mån pensionsförmånerna inte uppgår till minst 65 % av livräntebeloppet. En motsvarande regel gäller enligt 6 kap. 1 § andra stycket lagen om arbetsskadeförsäkring för änkelivränta. Sådan livränta skall efter det att änkan fyllt 65 år utgå enbart i den mån ålderspension från folkpensioneringen och änkepension från ATP understiger en livränta beräknad på grundval av 65 % av det tidigare livränteunderlaget. Ålderspension från ATP påverkar således inte livräntan. Det påpekas i propositionen om arbetsskadeförsäkringen (prop. 1975/76:197) att den här nämnda regeln skall gälla i avvaktan på pensionskommitténs översyn av reglerna om efterlevandeförmånerna.

När det gäller samordningen mellan livränta samt förtidspension och familjepension i övrigt är huvudprincipen att man begränsar samordningen till sådana fall där arbetsskadelivränta och pension avser att kompensera samma inkomstbortfall. I 6 kap. 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring stadgas sålunda att den som har rätt till livränta – som skadad eller efterlevande – och samtidigt är berättigad till folkpension eller tilläggspension i form av förtidspension eller familjepension enligt AFL med anledning av den inkomstförlust som har föranlett livräntan endast skall få livränta i den mån denna överstiger pensionen.

Änkepension och *änkelivränta* har i vissa fall betydelse för storleken av en samtidigt utgående *barnpension* resp. *barnlivränta* (8 kap. 6 § och 14 kap. 5 § AFL samt 5 kap. 4 och 9 §§ lagen om arbetsskadeförsäkring). Vidare minskas *barntillägg* från folkpensioneringen när föräldern har ATP som överstiger ett visst belopp (9 kap. 1 § AFL). Har flera försäkrade rätt till barntillägg för samma barn gäller enligt 10 kap. 5 § att barntillägget utges bara till den

pension, som de pensionsberättigade träffar överenskommelse om. Träffas inte någon överenskommelse görs en uppdelning av barntillägget.

Barnpension från folkpensioneringen utges med lägre belopp om rätt föreligger till både *barnpension och bidragsförskott* (8 kap. 6 § AFL). Någon motsvarande samordning med bidragsförskott finns inte när det gäller barnpension från ATP eller barnlivränta från yrkesskadeförsäkringen eller arbetsskadeförsäkringen.

Det kan vidare nämnas att om bidragsförskott utgår till barn för vilket familjepenning har beviljats skall familjepenningen utbetalas till den försäkringskassa hos vilken den tjänstepliktige är inskriven (5 § familjebidragsförordningen).

I arbetsmarknadskungörelsen finns bestämmelser om *samordning mellan flertalet pensionsförmåner, livräntor och sjukpenning å ena sidan samt utbildningsbidrag i form av dagpenning å den andra.* Sålunda stadgas i 17 och 18 §§ arbetsmarknadskungörelsen att den som har pension enligt AFL (eller hustrutillägg eller sjukpenning enligt 3 kap. 8 § AFL (dvs. i samband med rehabiliteringsåtgärd) får dagpenning med belopp som motsvarar skillnaden mellan vad som eljest skulle ha utgått i dagpenning och de sammanlagda förmånerna per dag räknat. Motsvarande gäller för den som uppbär annan pensionsförmån än sådan som utgår enligt AFL och för den som har livränta från försäkringsinrättning på grund av yrkesskada eller olycksfall. Från samordningen undantas dock handikappersättning, vårdbidrag och barnpension enligt AFL.

I 24 § arbetsmarknadskungörelsen finns vidare en bestämmelse som reglerar *sjukpenning under akut sjukdom i samband med arbetsmarknadsutbildning.* Vid ledighet för sjukdom under högst 25 dagar – eller i vissa fall 35 dagar – har deltagare i arbetsmarknadsutbildning rätt att behålla utbildningsbidraget ograverat. Varar sjukdomen längre tid utges utbildningsbidrag i form av dagpenning och stimulansbidrag med 90 % av det belopp som annars skulle ha utgetts. Summan av dagpenning och stimulansbidrag minskas dock med belopp som har utgått i sjukpenning enligt AFL eller motsvarande ersättning enligt annan författning. Den redogörelse som här har lämnats avser 24 § i dess lydelse fr. o. m. den 1 januari 1980.

Särskilt vuxenstudiestöd kan utges även under bl. a. sjukdom och ledighet för tillfällig vård av barn i samma omfattning som gäller för rätt till föräldrapenning enligt 4 kap. 8 och 9 §§ AFL. För den situationen att sjukpenning utges samtidigt finns i 7 kap. 17 § studiestödslagen en bestämmelse som gäller *samordning mellan sjukpenning och vuxenstudiebidrag.* Denna bestämmelse innebär att vuxenstudiebidrag skall minskas med belopp som utgår i sjukpenning enligt AFL eller motsvarande ersättning enligt annan författning för tid under vilken den studerande uppbär vuxenstudiebidrag. I 7 kap. 17 a §, som träder i kraft den 1 januari 1980, finns en motsvarande bestämmelse vad gäller *samordningen mellan vuxenstudiebidrag och föräldrapenning.*

Det särskilda vuxenstudiestödet utgår enligt 7 kap. 7 § studiestödslagen med samma belopp som den studerande skulle ha fått i utbildningsbidrag i form av dagpenning och stimulansbidrag, om han kunnat komma i fråga för sådant bidrag. Vid beräkningen av utbildningsbidraget skall som ovan har nämnts hänsyn tas till om mottagaren uppbär pension eller annan förmån av

visst slag (17 § arbetsmarknadskungörelsen). På grund av den anknytning som sålunda finns med vuxenstudiestödet blir den nämnda samordningsregeln tillämplig också i fråga om detta studiestöd.

I fråga om de återbetalningspliktiga delarna av olika studiestöd gäller att lån som har utgått under en sjukperiod inte behöver återbetalas. Friheten från återbetalningsskyldighet begränsas dock enligt 8 kap. 79 § studiestödslagen när den studerandes sjukpenning överstiger 25 kr/dag.

Enligt 17 § förordningen om *utbildningsbidrag till doktorander* skall detta bidrag minskas med belopp som har utgått i sjukpenning eller föräldrapenning enligt AFL eller motsvarande ersättning enligt annan författning för samma tid. Minskning skall dock inte ske om helt utbildningsbidrag inte utgår.

I 24 § lagen om *kontant arbetsmarknadsstöd* stadgas att stöd enligt denna lag skall nedsättas med belopp som stödtagare uppbär i form av änke- eller änklingspension, annan ålderspension än enligt AFL, mindre än hel förtidspension, mindre än helt sjukbidrag eller halv ålderspension enligt nämnda lag eller delpension. Som har nämnts i föregående avsnitt upphör rätten till kontant arbetsmarknadsstöd när den arbetslöse blir 65 år eller dessförinnan börjar uppbära hel ålderspension, hel förtidspension eller helt sjukbidrag, varför ingen samordningsregel krävs när det gäller dessa förmåner. I 18 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd och i en särskild förordning (1976:1067) finns bestämmelser om omräkning av det kontanta arbetsmarknadsstödet när någon söker deltidsarbete eller är arbetslös under del av vecka. Dessa bestämmelser tillämpas också på den som har halv sjukpenning.

Någon bestämmelse som motsvarar 24 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd finns inte i lagen om *arbetslöshetsförsäkring*. Den som uppbär hel förtidspension har dock enligt anvisningar från AMS inte rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För den som uppbär halv förtidspension gäller att ersättning utges inom ramen för överförsäkringsreglerna i 20 § nämnda lag. Dagpenning får således inte utgå med högre belopp i förhållande till den försäkrades dagsförtjänst än som framgår av en av regeringen fastställd överförsäkringstabell. Arbetsvillkoret måste dock vara uppfyllt. Enligt ett uttalande i prop. 1973:56 skall däremot yrkesskadelivränta inte påverka ersättningsrätten i arbetslöshetsförsäkringen, om den försäkrade har fullgjort arbets- och andra ersättningsvillkor.

I lagen om arbetslöshetsförsäkring (21 §) finns också en bestämmelse om pensionsavdrag. Eftersom ersättningsrätten upphör för den som fyllt 65 år behöver dock dessa avdragsbestämmelser tillämpas endast för den som före fyllda 65 år utnyttjar möjligheten till förtida uttag. När pension utgår skall dagpenning enligt nämnda paragraf nedsättas med ett avdragsbelopp som svarar mot avdragsklassen i en av regeringen fastställd pensionsavdragstabell. Pensionsavdraget avser endast ålderspension och inte t. ex. änkepension. Regler om delpension saknas, men här torde väl överförsäkringsreglerna kunna tillämpas.

Bestämmelser som reglerar övergången från en förmån till en annan

De viktigaste bestämmelserna av detta slag finns i 17 kap. AFL. Enligt 17 kap. 1 § skall det *pensionsbelopp,* som först förfaller till betalning efter det att förtidspension har beviljats, minskas med den *sjukpenning* enligt AFL som den försäkrade har fått i den mån pension och sjukpenning hänför sig till samma månad. Minskning skall också ske med sjukpenning som utges enligt lagen om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande. Bakgrunden till denna regel är att utredningen i pensionsfrågan ibland tar lång tid och att det då inte kan undvikas att sjukpenning fortsätter att utgå längre än som egentligen bort ske.

I 17 kap. 1 § AFL finns vidare en bestämmelse av innebörd att vad som stadgas om minskning av pension när sjukpenning har utgetts också skall gälla när utbildningsbidrag enligt 16 § arbetsmarknadskungörelsen och särskilt vuxenstudiebidrag enligt 7 kap. studiestödslagen har utgetts.

I 17 kap. 4 § finns bestämmelser om avdrag på pensionsbelopp när ett annat bidrag har utgått i anslutning till pensionsbeslutet. I denna paragraf fanns ursprungligen endast bestämmelser som avsåg det fallet att en pensionsberättigad i väsentlig mån hade erhållit sin *försörjning av allmänna medel.* I sådana fall skulle den myndighet som hade tillhandahållit försörjningen uppbära sådan del av det pensionsbelopp som först förföll till betalning som motsvarade vad myndigheten hade utgett för den pensionsberättigades samt hans makes och minderåriga barns försörjning för den tid som pensionsbeloppet avsåg. Man syftade här främst på det fallet att den pensionsberättigade hade erhållit socialhjälp.

Sedermera har paragrafen utökats med bestämmelser som avser det fallet att den pensionsberättigade för tiden närmast före beslutet om pension har uppburit bidragsförskott, dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa, kontant arbetsmarknadsstöd, delpension eller livränta. Dessa bestämmelser är av följande innebörd.

Från barnpension skall dras av vad som har utbetalats i *bidragsförskott* utöver vad som skulle ha utgetts om pensionsbeslutet hade förelegat vid utbetalningen av bidragsförskottet.

Om pensionsberättigad har fått *dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen* eller *kontant arbetsmarknadsstöd* skall det pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslut om ålderspension eller förtidspension minskas med viss del av arbetslöshetsstödet. Minskningen skall avse vad som har utgetts för den tid som pensionsbeloppet avser utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet hade funnits när stödet betalades ut. Såvitt gäller kontant arbetsmarknadsstöd skall avräkning ske även efter beslut om änkepension.

När delpensionen infördes kompletterades 17 kap. 4 § AFL med ett nytt stycke. Om *delpension* har utgått till någon som beviljas ålderspension eller förtidspension enligt AFL skall det pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslutet minskas med delpensionsbelopp som avser samma tid som ålders- eller förtidspensionen.

Den 1 juli 1979 infördes ytterligare en bestämmelse i 17 kap. 4 § AFL.

Denna bestämmelse innebär att *livränta* som utgår enligt eller bestäms med tillämpning av lagen om arbetsskadeförsäkring och som har utgetts till någon som beviljas pension enligt AFL skall dras av från det pensionsbelopp som först förfaller till betalning. Avdrag skall dock endast ske med vad som har utgetts i livränta utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet hade förelegat vid utbetalningen av livräntan.

I 16 kap. 5 § AFL finns efter den 1 juli 1979 också en motsvarande bestämmelse. Där stadgas att från det belopp som först förfaller till betalning efter beslut om barnpension från folkpensioneringen skall dras av vad som har betalats ut i *barntillägg* för den tid som pensionsbeslutet avser utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet funnits när barntillägget betalades ut. På motsvarande sätt skall avdrag göras från barnpension från ATP för vad som har betalats ut med för högt belopp i änkepension från ATP.

I fråga om flera *studiestöd* finns bestämmelser som reglerar hur man skall förfara dels när den studerandes uppehälle bekostas av stat eller kommun, dels om flera studiestöd utgått samtidigt. Sålunda skall enligt 3 kap. 43 § studiestödsförordningen studiehjälp i form av inackorderingstillägg inte utgå om den studerandes uppehälle helt eller till väsentlig del bekostas av staten, kommun eller landstingskommun. Det skall tilläggas att enligt samma paragraf kan en studerande som av samhället får hjälp till sitt uppehälle inte åtnjuta studiehjälp, om han samtidigt har hel förtidspension. I 6 kap. 7 § studiestödslagen stadgas vidare att dagstudiestöd inte utgår om den studerandes uppehälle helt eller till väsentlig del bekostas av staten eller kommun. Vidare stadgas i 7 kap. 19 § studiestödslagen att särskilt vuxenstudiestöd kan minskas enligt grunder som regeringen fastställer, om den studerandes uppehälle helt eller till väsentlig del bekostas av staten eller kommun.

Bestämmelser om avdrag när flera stöd har utgått samtidigt finns både i arbetsmarknadskungörelsen och i studiestödslagen. Sålunda stadgas i 19 a § arbetsmarknadskungörelsen att, om någon beviljas dagpenning eller stimulansbidrag för samma tid som studiehjälp, studiemedel, dagstudiestöd eller särskilt vuxenstudiestöd har uppburits, skall vad som har uppburits återbetalas genom avdrag från utbildningsbidraget. I 7 kap. 20 § stadgas att, om studerande beviljas särskilt vuxenstudiestöd för tid under vilken den studerande redan har uppburit studiemedel, skall vad som har uppburits i studiemedel avräknas från de belopp som beviljas i vuxenstudiestöd.

Förmåner där bidragsvillkoren förhindrar sammanträffande

Ett typiskt exempel på att två förmåner enligt bidragsvillkoren inte skall kunna utgå samtidigt är hel sjukpenning och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För att få sjukpenning krävs ju att *arbetsförmågan* skall vara nedsatt med minst hälften, och för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen krävs att man skall vara arbetsför. Detsamma gäller kontant arbetsmarknadsstöd. En annan sak är att det i praktiken säkert förekommer att båda förmånerna utgår samtidigt. Detta gäller åtminstone ersättning från arbetslöshetsförsäkringen som ju betalas ut från en arbetslöshetskassa och inte från försäkringskassan, och där det alltså kan vara svårt att kontrollera i vad mån de nämnda förmånerna utgår samtidigt.

Det som har sagts ovan gäller hel sjukpenning. Är någon halvt sjukskriven

när arbetslöshet inträffar, hindrar inte detta att han får dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen eller kontant arbetsmarknadsstöd. Reglerna om överförsäkringsavdrag i 20 § lagen om arbetslöshetsförsäkring och omräkningsreglerna i 18 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd blir då tillämpliga.

När det gäller ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och kontant arbetsmarknadsstöd å ena sidan samt utbildningsbidrag och vissa former av studiestöd å den andra sidan är det knappast möjligt att två förmåner utgår samtidigt, om det är fråga om studier på heltid. För att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller det kontanta arbetsmarknadsstödet krävs att man skall vara *beredd att anta erbjudet lämpligt arbete* och för studiestöd och utbildningsbidrag krävs att studierna har en viss omfattning. Det torde dock vara möjligt att ha någon form av arbetslöshetsersättning vid sidan av studiestöd om studierna kan ske på halvtid. Kravet på att en arbetslös skall vara beredd att anta erbjudet lämpligt arbete kan också få betydelse för möjligheten att få dagpenning under värnplikts- och civilförsvarstjänstgöring samtidigt med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller det kontanta arbetsmarknadsstödet. Även här torde detta krav medföra att ifrågavarande förmåner inte utgår samtidigt.

Enligt 4 kap. 2 § AFL i dess lydelse efter den 1 januari 1980 är den av föräldrarna som till huvudsaklig del *vårdar* barnet berättigad till föräldrapenning. Enligt uttalande i prop. 1978/79:168 innebär detta att en förälder som bedriver bundna heltidsstudier normalt inte kan anses uppfylla kravet på att han eller hon samtidigt vårdar barn i den utsträckningen att föräldrapenning kan utgå.

I fråga om vissa förmåner finns dessutom *åldersgränser* som medför att förmånerna inte kan utgå samtidigt. Sålunda kan studiehjälp och studiemedel inte utgå samtidigt med ålderspension och delpension. För dessa studiestöd gäller nämligen en övre åldersgräns på 20 resp. 45 år, medan den lägre åldersgränsen för de nämnda pensionsförmånerna är 65 resp. 60 år. I fråga om förlängt barnbidrag, utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen, vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag till doktorander – liksom dagstudiestöd – finns däremot ingen åldersgräns uppåt. Åldersgränser har också betydelse när det gäller dagpenning till värnpliktiga och civilförsvarspliktiga, eftersom man är värnpliktig resp. civilförsvarspliktig endast under en viss period av sitt liv.

3.5 *Vissa förfaranderegler m. m.*

Anhängiggörande

I AFL finns olika former av anhängiggörande för olika bidrag.

För *pensionsförmåner* gäller enligt huvudregeln i 16 kap. 1 § AFL att den som önskar komma i åtnjutande av pension skall göra ansökan hos försäkringskassan i enlighet med vad regeringen förordnar. I samma paragraf anges tre undantag från denna huvudregel. Det första innebär att försäkringskassan i vissa fall kan tillerkänna den försäkrade förtidspension utan hinder av att han inte gjort ansökan. Då krävs att den försäkrade uppbär

sjukpenning eller ersättning för sjukhusvård från den allmänna försäkringen eller arbetsskadeförsäkringen eller livränta m. m. från sistnämnda försäkring. Det andra undantaget gäller förlängning utan ansökan av sjukbidrag eller tidsbegränsad handikappersättning. Det tredje undantaget ger utrymme för tillerkännande av pension utan ansökan i den mån regeringen så förordnat. Ett sådant förordnande finns i kungörelsen 1962:394 för de fall där statligt eller kommunalt personalpensionsorgan gör framställning. Detta innebär att försäkrad som får statlig eller kommunal personalpension inte behöver göra ansökan till försäkringskassan för att få motsvarande allmänna pension. Däremot måste han ansöka om eventuella tilläggsförmåner. Fr. o. m. 1979-07-01 gäller som huvudregel att den som vill ha ökning av utgående pension skall göra ansökan.

I ovannämnda kungörelse beskrivs närmare hur det går till att göra ansökan. Denna skall således göras skriftligen på en blankett enligt fastställt formulär. Ansökan skall undertecknas av sökanden och i vissa fall även av make. För omyndig sökande skall ansökningen undertecknas av förmyndare. Om myndig sökande inte är i stånd att själv underteckna, kan undertecknandet göras på annat sätt i enlighet med riksförsäkringsverkets kungörelse RFFS 1977:3.

Ansökan om allmän pension görs på en och samma blankett för respektive folkpensions- och ATP-delar. Det finns olika blanketter för olika pensionsförmåner. För eventuella tilläggsförmåner som hustrutillägg, kommunalt bostadstillägg och handikappersättning används särskilda blanketter. Genom underskrift på blanketten försäkrar sökanden att lämnade uppgifter är fullständiga och sanningsenliga. De uppgifter som skall fyllas i är sådana som har betydelse för rätten till pension och beräkningen av pensionens belopp. Vidare kan önskemål om utbetalningssätt lämnas. För rätt till familjepension efter den som blivit borta krävs enligt 16 kap. 10 § AFL en förklaring på heder och samvete om att varje underrättelse om den bortavarande saknas.

Enligt 11 § lagen om *hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg* till folkpension skall ansökan innehålla nödiga upplysningar för bedömande av sökandens rätt samt en av sökanden och hans make underskriven förklaring på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är med sanningen överensstämmande. Numera används en gemensam blankett för kommunalt bostadstillägg, statskommunalt bostadstillägg till folkpensionär samt hustrutillägg.

I vissa fall aviseras de försäkrade av försäkringskassan. De kan då få veta att de kan ha rätt till pension och att de bör göra ansökan. Således görs en avisering till blivande ålderspensionärer och när hustrun till pensionär fyller 60 år. Vid dödsfall utgår meddelanden om familjepension. Vidare görs en bevakning när sjukbidrag upphör.

I vissa fall skall till ansökan fogas vissa andra handlingar. Således skall läkarutlåtande bifogas ansökan om handikappersättning, vårdbidrag samt oftast förtidspension. I en del fall krävs personbevis och i andra arbetsgivarintyg.

Sökanden kan få hjälp hos försäkringskassan med att fylla i ansökningsblanketter. I praxis har pensionsansökan ansetts inte alltid med nödvändighet behöva innebära en formell skriftlig ansökan.

För rätt till *sjukpenning* krävs inte ansökan om förmånen. Däremot har den försäkrade att anmäla sjukdomsfallet till försäkringskassan. Detta framgår av 3 kap. 10 § fjärde stycket AFL. Där föreskrivs att sjukpenning inte får utges för tid före anmälan, om inte hinder mött för anmälan eller eljest särskilda skäl föranleder att sjukpenning bör utgå.

Sjukanmälan kan göras på många olika sätt; per telefon, vid besök på kassans expedition, per post eller genom uppgift från arbetsgivare. Därefter skickar kassan blanketten "Försäkran för sjukpenning" till den försäkrade. På denna fyller han i uppgifter bl. a. om vilken tid han avhållit sig från arbete, sjukdom, arbetsförhållanden, adress och önskemål om utbetalning. Med sin underskrift försäkrar han att lämnade uppgifter är fullständiga och sanningsenliga.

Rätten till *föräldrapenning* i samband med barns födelse blir aktualiserad genom anmälan, moderskapsintyg, inskrivningsbesked m. m. Det krävs att den enskilde gör anspråk på ersättning. Föräldrapenning för tillfällig vård av barn och särskild föräldrapenning aktualiseras genom anmälan ungefär som vid sjukanmälan. Också i föräldrapenningfallen har den försäkrade att fylla i en försäkran där han intygar att de lämnade erforderliga uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga.

Enligt den fr. o. m. 1980-01-01 gällande lagen om delpensionsförsäkring skall (14 §) ansökan om *delpension* göras skriftligen. Sökanden skall (15 §) genom intyg eller annan utredning styrka de förhållanden som skall läggas till grund för pension, i den mån tillförlitliga uppgifter inte redan finns tillgängliga hos försäkringskassan. Skriftlig uppgift skall avges på heder och samvete.

Enligt lagen om arbetsskadeförsäkring gäller (8 kap. 1 §) att underrättelse om arbetstagares *arbetsskada* skall omedelbart lämnas till den arbetsgivare hos vilken arbetstagaren var anställd när skadan inträffade. Underrättelsen får också lämnas till arbetsföreståndare. Arbetsgivare eller arbetsföreståndare är skyldig att omedelbart anmäla skadan till försäkringskassan. Annan förvärvsarbetande än arbetstagare skall själv anmäla arbetsskada till försäkringskassan.

Anmälan till försäkringskassan skall göras enligt av regeringen meddelade föreskrifter. I en förordning (1977:284) anges närmare i vilka fall anmälningsskyldighet föreligger. Vidare föreskrivs att anmälan skall göras på blankett enligt visst formulär. Blanketten innehåller numera utrymme för den enskilde där han anger att han tagit del av lämnade uppgifter. Under samordningstiden kan han i vanlig ordning fylla i försäkran S 1. Arbetsgivaren eller arbetsföreståndaren skall lämna skyddsombudet en kopia av anmälan. Försäkringskassan skall sända en kopia till allmänna yrkesinspektionen eller viss annan myndighet. Försäkringskassan skall inhämta läkarutlåtande om skadan.

För skada som omfattas av lagen om *statligt personskadeskydd* gäller (15 §) att underrättelse om skadan omedelbart skall lämnas till chef eller annan enligt föreskrifter som regeringen meddelar. Om skadan visat sig efter skyddstidens slut skall underrättelsen lämnas till allmän försäkringskassa. I övrigt gäller arbetsskadeförsäkringens regler om anmälan i tillämpliga delar. Enligt ovannämnda förordning skall den chef som fått underrättelse omedelbart anmäla skadan till försäkringskassan. Anmälan skall göras på

blankett enligt fastställt formulär. För skador som omfattas av lagen om *krigsskadeersättning till sjömän* gäller arbetsskadeförsäkringslagens bestämmelser i tillämpliga delar.

Ansökan om *arbetslöshetsersättning* skall enligt 32 § lagen om arbetslöshetsförsäkring göras skriftligen hos arbetslöshetskassan. Vid ansökningen skall fogas intyg av arbetsgivare om den försäkrades arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömande av den försäkrades ersättningsrätt. Enligt arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) anvisningar skall medlemmen till sin ansökan använda en särskild blankett. Medlemmen har vidare att fylla i ett kassakort med närmare uppgifter. På kortet finns en försäkran där medlemmen försäkrar bl. a. att han varit arbetslös och inte uppburit vissa ersättningar samt att de förhållanden han uppgivit i sin anmälan inte förändrats.

Ansökan om stöd enligt lagen om *kontant arbetsmarknadsstöd* skall (30 §) göras skriftligen hos länsarbetsnämnden. Vid ansökningen skall fogas intyg av arbetsgivaren om sökandens arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömande av hans rätt till stöd. Ansökan skall enligt anvisningar av AMS göras på en blankett fastställd av AMS och av sökanden lämnas till arbetsförmedlingskontoret. Arbetsförmedlingen kompletterar ansökan och lämnar den vidare till länsarbetsnämnden. Stödtagaren har sedan att lämna uppgifter om sin arbetslöshet på ett deklarationskort.

I ALF-utredningens förslag till allmän arbetslöshetsförsäkring ingår att ansökan skall göras skriftligen hos allmän arbetslöshetskassa och att intyg av arbetsgivaren skall läggas med. Närmare föreskrifter skall meddelas av regeringen eller AMS.

Allmänna *barnbidrag* betalas ut automatiskt. Efter datateknisk avisering från folkbokföringen beslutas barnbidraget av försäkringskassan. Någon ansökan behövs således inte. I vissa fall måste dock t. ex. bosättningsförhållandena utredas. Också *förlängt barnbidrag* utgår utan ansökan. Däremot skall vissa personuppgifter lämnas på en blankett. Blanketten skall skrivas under av båda föräldrarna och lämnas in till skolan i början av terminen.

Studiehjälp beviljas enligt 3 kap. 5 a § studiestödslagen efter ansökan om inte annat följer av bestämmelse som regeringen eller centrala studiestödsnämnden (CSN) beviljar. Enligt 3 kap. 24 § studiestödsförordningen görs ansökan på blankett enligt av CSN fastställt formulär. Uppgift i ansökan avges på heder och samvete. Ansökan skall undertecknas av den studerandes förmyndare eller av den studerande själv om han är myndig. Ansökan skall i regel ges in till skolstyrelsen.

Grundblanketten för studiehjälp består av i huvudsak tre delar som avser ansökan om resp. studiebidrag, resetillägg/inackorderingstillägg och inkomstprövat tillägg. En rad blanketter finns för andra förmåner inom studiehjälpen.

Studiemedel beviljas enligt 4 kap. 11 § studiestödslagen efter ansökan. Ansökan inges inom den tid och i den ordning som CSN bestämmer. Enligt 4 kap. 17 § studiestödsförordningen skall ansökan göras på blankett som CSN fastställer. Uppgift i ansökan avges på heder och samvete.

Ett personbevis skall fogas till ansökningen. Ansökan skall i regel ges in till CSN.

Timstudiestöd beviljas enligt 5 kap. 8 § studiestödslagen efter ansökan. Ansökan görs av arbetstagare eller av facklig organisation. Enligt 5 kap. 4 § studiestödsförordningen görs ansökan på blankett som fastställs av CSN efter samråd med riksförsäkringsverket. Uppgift i ansökan av sökande som själv söker sådant stöd avges på heder och samvete. Motsvarande regler gäller för *dagstudiestöd* (6 kap. 10 § studiestödslagen och 6 kap. 3–4 §§ studiestödsförordningen). Också ansökan om *särskilt vuxenstudiestöd* skall göras på särskild blankett och avges på heder och samvete (7 kap. 6 § studiestödslagen och 7 kap. 8–9 §§ studiestödsförordningen).

Ansökan om arbetsmarknadsutbildning och *utbildningsbidrag* skall enligt 27 b § arbetsmarknadskungörelsen göras hos arbetsförmedlingen.

Enligt anvisningar av AMS skall ansökan göras skriftligen på av AMS fastställd blankett. På blanketten anges bl. a. att undertecknaren försäkrar på heder och samvete att lämnade uppgifter är fullständiga och sanningsenliga.

Enligt 6 § lagen om *bidragsförskott* skall den som önskar erhålla bidragsförskott eller få högre förskott göra ansökan. Ansökan skall undertecknas av i regel vårdnadshavaren. Ansökan skall innehålla nödiga upplysningar för bedömande av barnets rätt till bidragsförskott och en av sökanden på heder och samvete avgiven förklaring att de lämnade upplysningarna är med sanningen överensstämmande.

För *dagersättning och dagpenning* enligt värnpliktsförmånsförordningen erfordras inte ansökan.

Enligt 4 § familjebidragslagen utgår *familjebidrag* efter ansökan av den tjänstepliktige eller annan för vilken familjebidrag kan utgå. I 6 § familjebidragsförordningen anges att ansökan skall göras på särskild blankett.

Statliga bostadsbidrag till barnfamiljer skall sökas på blankett enligt formulär som bostadsstyrelsen fastställer. Detsamma gäller *statskommunala bostadsbidrag*. Genom sin underskrift försäkrar sökanden på heder och samvete att uppgifterna i den är sanna samt medger han att kommunen har rätt att kontrollera uppgifterna i ansökan. För *statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer* gäller (15 §) beträffande ansökan i tillämpliga delar kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring m. m.

I socialutredningens förslag om *soft* ingår att ansökan skall göras på den enskildes initiativ varvid en särskild ansökningsblankett skall fyllas i. Blanketten skall undertecknas med försäkran att uppgifterna är riktiga.

Uppgiftsskyldighet

I AFL finns (20 kap. 8 §) en allmän bestämmelse enligt vilken det åligger den som är försäkrad eller annars har rätt till ersättning att i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller riksförsäkringsverket lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. För den som är omyndig är det förmyndaren som är uppgiftsskyldig.

Vidare har statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare och försäkringsinrättningar ålagts (20 kap. 9 §) att lämna de tillämpande myndigheterna uppgifter för namngiven person som är av betydelse för tillämpningen av AFL.

I en del fall har en mera direkt uppgiftsskyldighet föreskrivits för den enskilde. Således har försäkrad att (3 kap. 6 §) så snart ske kan och senast inom två veckor till försäkringskassan anmäla sådan ändring i inkomstförhållandena som påverkar rätten till *sjukpenning* eller sjukpenningens storlek. Arbetsgivare har enligt en särskild lag (1954:269) att lämna uppgift om arbetsanställning.

Den som har *förtidspension, änkepension eller särskild folkpensionsförmån* enligt 9 kap. är skyldig (16 kap. 8 §) att utan oskäligt dröjsmål göra anmälan till försäkringskassan om förhållandena ändras så att rätten till pensionen eller förmånen påverkas. För förtidspension på medicinsk grund gäller denna skyldighet vid väsentlig förbättring av arbetsförmågan.

För den som uppbär förmåner enligt lagen om *hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg* till folkpension gäller (8 § första stycket) att han är skyldig att, om hans eller hans makes ekonomiska förhållanden väsentligt förbättras, utan onödigt dröjsmål göra anmälan om detta till försäkringskassan. Samma skyldighet åligger honom om han mantalsskrivs i annan kommun eller om han ingår äktenskap eller om hans äktenskap blir upplöst genom makens död eller på annat sätt. Anmälningsskyldigheten kan i förekommande fall åvila annan som uppbär förmånen, t. ex. förmyndare. Bankaktiebolag, sparbanker och andra penningförvaltande myndigheter är enligt 12 § pliktiga att på begäran lämna de tillämpande myndigheterna uppgift för namngiven person rörande förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av lagen. I övrigt följer av 13 § att om annat inte följer av vad som sägs i lagen skall vad som i AFL är stadgat om folkpension äga motsvarande tillämpning ifråga om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg. Detsamma gäller även *pensionstillskott*.

Ifråga om *delpension* skall fr. o. m. 1980-01-01 enligt 18 § andra stycket lagen om delpensionsförsäkring gälla att den som uppbär delpension är skyldig att omedelbart underrätta försäkringskassan om ändring som kan leda till att pensionen minskas eller dras in. Enligt hänvisning i 23 § skall förmyndare svara för uppgiftsskyldighet för omyndig. Arbetsgivare är enligt 15 § andra stycket skyldig att utfärda intyg på begäran av den anställde och att biträda försäkringskassan med andra uppgifter som behövs i ärendet.

Den som har rätt till ersättning för *arbetsskada* är enligt 8 kap. 6 § lagen om arbetsskadeförsäkring skyldig att enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller riksförsäkringsverket lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Om den förmånsberättigade är omyndig skall uppgifterna lämnas av förmyndaren.

Enligt 8 kap. 7 § samma lag är myndighet, arbetsgivare och uppdragsgivare skyldiga att på begäran lämna de tillämpande myndigheterna uppgift om namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Arbetsgivare och uppdragsgivare är också skyldiga att lämna sådan uppgift om arbetet och arbetsförhållandena som behövs för att bestämma ersättningsbelopp. Vidare har arbetsgivare och arbetsföreståndare skyldighet (8 kap. 1 §) att omedelbart anmäla inträffad arbetsskada.

De nämnda bestämmelserna om arbetsskada är enligt hänvisningar tillämpliga också ifråga om ersättningar enligt lagen om *statligt personskadeskydd* och lagen om *krigsskadeersättning till sjömän*.

Lagarna om *arbetslöshetsförsäkring* resp. *kontant arbetsmarknadsstöd* innehåller i här ifrågavarande avseende endast bestämmelser (32 resp. 30 §§) om skyldighet för arbetsgivare att utfärda visst intyg.

I ALF-utredningens förslag (SOU 1978:45) till ny arbetslöshetsförsäkring anges uppgiftsskyldighet endast för arbetsgivare, statliga och kommunala myndigheter samt försäkringsinrättningar. Uppgiftsskyldigheten avser namngiven person rörande förhållande, som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

I fråga om *allmänna barnbidrag* stadgas i kungörelsen (1973:452) om tillämpningen av lagen om allmänna barnbidrag (3 §) att den som uppbär bidrag ofördröjligen skall göra anmälan till försäkringskassan när bidragsmottagaren eller barnet i vissa fall lämnar riket samt vid viss förändring i vårdnadssituationen.

Anstaltsföreståndare har meddelandeplikt (4 §) när barnet tas in i eller skrivs ut från anstalt.

För *bidragsförskott* gäller enligt 12 § lagen om bidragsförskott att vårdnadshavare, särskilt förordnad förmyndare och den som eljest uppbär bidragsförskott för barnet är skyldig att ofördröjligen till försäkringskassan anmäla sådan omständighet som kan påverka rätten till och storleken av bidragsförskottet.

Om ett barn har *förlängt barnbidrag* har föräldrar eller fosterföräldrar skyldighet enligt 2 kap. 8 § studiestödsförordningen att genast anmäla till skolstyrelsen om barnet avbryter sina studier eller övergår till annan skola.

För den som har beviljats *studiehjälp* gäller enligt studiestödsförordningen att föräldrarna, eller den studerande om han är myndig, genast skall anmäla byte av läroanstalt eller avbrott av studierna (3 kap. 47 §) till skolstyrelse eller centrala studiestödsnämnden. Samma anmälningsskyldighet gäller (3 kap. 46 §) sådan ändring av förhållandena att tillägg till studiebidrag eller återbetalningspliktiga studiemedel skall upphöra eller skall utgå med lägre belopp än som angivits i beslutet om studiehjälp.

Den som uppbär *studiemedel* skall genast anmäla (4 kap. 29 § studiestödsförordningen) till studiemedelsnämnden eller centrala studiestödsnämnden om förhållandena ändras på sådant sätt att studiemedel inte skall utgå eller skall utgå med avsevärt lägre belopp än som beslutats. För den som är under 18 år eller omyndigförklarad är det förmyndaren som har denna skyldighet. Om studeranden övergår till annan läroanstalt eller avbryter sina studier skall (4 kap. 30 §) han genast anmäla också detta.

Anmälningsskyldighet föreligger för den som har rätt till *timstudiestöd* (5 kap. 16 § studiestödsförordningen) eller *dagstudiestöd* (6 kap. 15 §) beträffande rätt till annat studiestöd för samma tidsperiod. Anmälan skall göras till vuxenutbildningsnämnden av den studerande eller dennes förmyndare.

Den som har beviljats *särskilt vuxenstudiestöd,* eller hans förmyndare, skall (7 kap. 22 § studiestödsförordningen) till den beviljande myndigheten anmäla om avsedd utbildning inte anordnas. Detsamma gäller om förhållandena på något annat sätt ändras så att stöd ej längre skall utgå eller skall utgå för kortare tid än som har angetts vid beviljandet. Om de ändrade förhållandena istället påverkar stödets belopp skall anmälan göras till försäkringskassan.

Den studerande skall vidare genast anmäla (7 kap. 23 §) till den beviljande

myndigheten om han avbryter sina studier, börjar bedriva andra studier eller övergår till annan läroanstalt.

I arbetsmarknadskungörelsen finns ingen bestämmelse om uppgiftsskyldighet för den som uppbär *utbildningsbidrag*.

I *familjebidragslagen* stadgas (38 §) att det åligger tjänstepliktig och den som uppbär familjebidrag att i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller försvarets civilförvaltning lämna familjebidragsnämnden upplysningar angående ny omständighet, som har betydelse för rätten till bidrag.

För den som har *statligt bostadsbidrag* gäller enligt 19 § förordningen om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer ett åliggande att i den utsträckning bostadsstyrelsen föreskriver upplysa förmedlingsorganet när det har inträffat omständighet som har betydelse för rätten till bostadsbidrag. Motsvarande regel gäller för *statskommunala bostadsbidrag*.

I förordningen om *statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer* åläggs (20 §) den som uppbär bostadsbidrag att i den utsträckning riksförsäkringsverket föreskriver utan oskäligt dröjsmål lämna försäkringskassan uppgift om sådana ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till bidrag.

Återbetalning m. m. och påföljder vid brister i uppgiftslämnandet

I 20 kap. AFL, som gäller alla förmåner enligt lagen, finns bestämmelser om indragning, nedsättning, återbetalning och kvittning.

Ersättning enligt lagen kan *indragas eller nedsättas* (3 §) om den som är berättigad till ersättningen medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande, som är av betydelse för rätten till ersättning. Bestämmelsen är inte ovillkorlig utan skall tillämpas efter skälighet.

Skyldighet att *återbetala* ersättning föreligger enligt 4 § första stycket i två fall. I det första krävs att någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra honom åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp. I det andra fallet krävs att någon eljest obehörigen eller med för högt belopp har uppburit ersättning, vilket han skäligen bort inse. I det första fallet krävs således inte att vederbörande varit medveten om felaktigheten. I det andra fallet är han skyddad av god tro. I båda fallen är påföljden återbetalning av vad som har utbetalats för mycket, om inte i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet. Möjligheten till eftergift kan avse t. ex. god tro också i det ovan beskrivna första fallet där skyldighet att återbetala i och för sig annars föreligger.

Återbetalningsskyldighet enligt 4 § första stycket kan enligt andra stycket i förekommande fall fullgöras genom *kvittning*. Vid en senare utbetalning kan nämligen försäkringskassan i avräkning innehålla skäligt belopp av vad som tidigare utgått för mycket.

Enligt 20 kap. 9 § andra stycket AFL straffas arbetsgivare med *böter* om han underlåter att fullgöra honom åvilande uppgiftsskyldighet.

För de särskilda förmånerna i AFL finns vidare vissa andra påföljdsbestämmelser vid brister i uppgiftslämnandet. Enligt 3 kap. 17 § första stycket c) kan *sjukpenning* indragas eller skäligen nedsättas om den försäkrade utan

giltigt skäl underlåter att på sätt som stadgas i 6 § samma kapitel anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden, som är av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek. Bestämmelsen har enligt 4 kap. 20 § motsvarande tillämpning ifråga om *föräldrapenning.*

Förtidspension, änkepension och särskild pensionsförmån enligt 9 kap. AFL kan enligt 16 kap. 8 § andra stycket indragas för viss tid eller tills vidare om försäkrad utan giltigt skäl underlåter att anmäla i första stycket angivna ändrade förhållanden.

Om någon utan giltigt skäl underlåter att göra anmälan som avses i 8 § första stycket *lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg* till folkpension om ändrade ekonomiska förhållanden m. m. kan förmånen indragas om underlåtenheten inverkat på rätten till eller beloppet av förmånen. Vidare skall enligt 7 § första stycket beviljad förmån dras in eller ansökning avslås om någon beträffande sina eller sin makes ekonomiska förhållanden åberopat oriktig uppgift av beskaffenhet att kunna påverka rätten till förmånen fastän det skäligen kunnat fordras att uppgiften varit riktig. Det kan också bestämmas viss tid under vilken rätten till förmånen skall vara förverkad. I övrigt har enligt 13 § vad som gäller folkpension motsvarande tillämpning beträffande hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg.

Ifråga om *delpension* skall gälla (19 §) att bestämmelserna i 20 kap. 4 § AFL om återbetalningsskyldighet tillämpas om någon genom oriktig uppgift eller försummelse av uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att pension har utgått obehörigen eller med för högt belopp eller om någon eljest har uppburit delpension obehörigen eller med för högt belopp och skäligen bort inse detta.

I den nya lagen om delpensionsförsäkring anges vidare (22 §) att arbetsgivare och uppdragsgivare som underlåter att utfärda intyg eller fullgöra viss annan uppgiftsskyldighet döms till böter. Till samma straff döms den som underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 18 § andra stycket eller som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift enligt lagen, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Den här avsedda bötespåföljden avser således även den försäkrade men endast när gärningen inte kan bestraffas enligt brottsbalken, t. ex. därför att bedrägeribrott inte kan styrkas.

För *arbetsskador* är enligt hänvisning (6 kap. 7 § LAF) bestämmelserna i 20 kap. 3–4 §§ AFL om indragning och nedsättning av ersättning samt återbetalningsskyldighet tillämpliga. Därutöver gäller enligt 8 kap. 11 § LAF att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift som skall lämnas enligt lagen dömes till böter, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Arbetsgivare och arbetsföreståndare döms enligt samma paragraf till böter om de underlåter att anmäla inträffad arbetsskada till försäkringskassan. Till samma straff döms arbetsgivare eller uppdragsgivare som underlåter att på begäran lämna uppgift enligt 7 §.

De nyss nämnda bestämmelserna i 8 kap. LAF gäller enligt hänvisning (16 §) också de förmåner som omfattas av *lagen om statligt personskadeskydd.* I *lagen om krigsskadeersättning till sjömän* görs en allmän hänvisning till LAF (3 §).

Enligt 51 § första stycket 2 *lagen om arbetslöshetsförsäkring* får den som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift

angående förhållande av betydelse för hans rätt till medlemskap eller ersättning *uteslutas* ur erkänd arbetslöshetskassa. Om kassan finner att medlemmen inte bör uteslutas kan kassan istället enligt 34 § *frånkänna honom rätt till ersättning* för en tid av högst ett år. Om det förekommer sannolika skäl till att den försäkrade gjort sig skyldig till här avsett förfarande kan ersättning som tillkommer honom innehållas i avvaktan på utredning i ärendet. Vidare stadgas återbetalningsskyldighet i 36 § motsvarande i stort sett AFL:s bestämmelser. Återbetalning skall dock inte göras om i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten. Om sådan skyldighet föreligger får vid senare utbetalning skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket.

Enligt 35 § *lagen om kontant arbetsmarknadsstöd* får stöd indragas eller skäligen nedsättas, om stödtagaren medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållanden som är av betydelse för rätten till stöd. Återbetalningsskyldigheten (36 §) är här densamma som i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

I ALF-utredningens förslag till allmän arbetslöshetsförsäkring finns ett par ändringar. Således har kassans rätt att frånkänna den försäkrade rätt till ersättning begränsats till 60 ersättningsdagar under ett år. Bestämmelsen avses att omfatta även de fall där kontant arbetsmarknadsstöd nu utgår. Någon bestämmelse om uteslutning finns inte i utredningens förslag.

Enligt 12 § *lagen om allmänna barnbidrag* skall återbetalning ske av vad för mycket utbetalats om någon genom oriktiga uppgifter eller annorledes förorsakat att allmänna barnbidrag för visst barn utgått obehörigen eller om någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit sådant bidrag och han skäligen har bort inse detta. Undantag görs om försäkringskassan i särskilt fall finner anledning föreligga att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten.

Om återbetalningsskyldighet ålagts, kan vid senare utbetalning skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som utgått för mycket.

Motsvarande bestämmelser är intagna i 13 § *lagen om bidragsförskott.*

För förmånerna enligt *studiestödslagen* gäller enligt 9 kap. 2 § att, om någon uppburit studiestöd obehörigen eller med för högt belopp och han har insett eller bort inse detta, så kan vad för mycket utgått genast återkrävas. Denna bestämmelse äger motsvarande tillämpning om någon avbryter sina studier beträffande studiestöd som avser tiden efter avbrottet. Detta gäller dock inte om avbrottet beror på sjukdom.

Vidare anges i nämnda paragraf att för studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd utgår viss ränta för belopp som återkrävs. Om särskilda skäl föreligger kan den återbetalningsskyldige befrias helt eller delvis från skyldighet att erlägga ränta.

För *utbildningsbidrag* gäller enligt 26 § arbetsmarknadskungörelsen samma bestämmelser som för barnbidrag och bidragsförskott.

I *familjebidragslagen* stadgas (39 §) att om någon har uppburit familjebidrag med för högt belopp, skall han återbetala vad han erhållit för mycket

1. om han har insett eller hade bort inse att utbetalningen är felaktig,
2. om den felaktiga utbetalningen beror på att den tjänstepliktige eller annan sökande uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen,

3. om den felaktiga utbetalningen beror på att uppgiftsskyldighet enligt 38 § första stycket har åsidosatts.

Om någon är återbetalningsskyldig, får vid senare utbetalning till honom skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som har utgått för mycket. Fullgörs ej återbetalningsskyldigheten på detta sätt skall familjebidragsnämnden vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen. Försvarets civilförvaltning får helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet om det föreligger särskilda skäl. Enligt 45 § blir påföljden böter, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken, för den som i ansökan om familjebidrag uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, om åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Ifråga om ersättningar enligt *värnpliktsförmånsförordningen* gäller (9 §) för återbetalning vad som föreskrives i 20 kap. 4 § AFL.

Om någon obehörigen uppburit *statliga bostadsbidrag* skall han enligt 20 § förordningen om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer återbetala vad han erhållit för mycket om han har insett eller skäligen bort inse att han uppburit dem obehörigt. Om någon är återbetalningsskyldig får vid senare utbetalning till honom skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som har utgått för mycket. Fullgöres inte återbetalningsskyldigheten på detta sätt, skall förmedlingsorganet vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen. Bostadsstyrelsen får helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet, om det föreligger särskilda skäl. Motsvarande regler gäller för *statskommunala bostadsbidrag.*

I förordningen om *statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer* m. fl. sägs i 21 § att om någon genom oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att bidrag utgått obehörigen eller med för högt belopp, eller har någon i annat fall obehörigen eller med för högt belopp uppburit sådant bidrag och har han skäligen bort inse detta, skall han återbetala vad han har erhållit för mycket, om ej i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten. Om återbetalningsskyldighet har ålagts någon, får vid senare utbetalning till honom skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som utgivits för mycket. Fullgörs inte återbetalningsskyldigheten på detta sätt, skall försäkringskassan vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen.

I 33 § *socialhjälpslagen* stadgas återbetalningsskyldighet om hjälptagaren medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift rörande behovet av socialhjälp eller om han varit berättigad att för den tid socialhjälpen utgått uppbära särskild social förmån, som emellertid indragits eller minskats av den anledningen att han lämnat oriktig uppgift eller eljest brutit mot vad som är föreskrivet som villkor för dylik förmån. Enligt 37 § äger socialnämnd meddela eftergift från ersättningsskyldighet.

En person som med bedrägligt uppsåt lämnar oriktiga uppgifter kan i princip dömas för *bedrägeribrott* enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken eller för försök till sådant brott. Därvid förutsätts att bedrägligt uppsåt kan styrkas. Oaktsamhet räcker alltså inte. Andra brott som här kan bli aktuella är medverkan till bedrägeribrott, osant intygande och brukande av osann urkund. Om någon i skriftlig utsaga som författningsenligt avges på heder och samvete uppsåtligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, kan han enligt 15 kap. 10 § brottsbalken dömas för osann försäkran eller, vid grov oaktsamhet, för vårdslös försäkran.

Återbetalning m. m. och påföljder i övriga fall

I 20 kap. 3 § AFL finns bestämmelser om skälig indragning eller nedsättning av förmåner enligt lagen även i vissa andra situationer än den tidigare nämnda vid oriktiga och vilseledande uppgifter. Det är här fråga om fyra olika fall. Det första avser att den som är berättigad till ersättning uppsåtligen åsamkat sig sjukdom eller skada som orsakat den utgift eller nedsättning av arbetsförmågan, för vilken ersättning begärs. Det andra fallet är när den försäkrade ådragit sig sjukdomen eller skadan vid förövandet av handling, för vilken ansvar genom lagakraftägande dom ådömts honom. Det tredje fallet är när han vägrar att underkasta sig undersökning av läkare eller att följa läkares föreskrifter eller eljest gör sig skyldig till grov ovarsamhet ur hälsosynpunkt. Det fjärde fallet förutsätter att den försäkrade utan giltig anledning vägrar att underkasta sig rehabiliteringsåtgärd som avses i 2 kap. 11 §. Indragnings- och nedsättningsmöjligheten gäller i detta sista fall endast *sjukpenning och förtidspension* och endast under förutsättning att den försäkrade erinrats om denna påföljd.

Speciella påföljdsbestämmelser finns för olika förmåner enligt AFL.

Således kan enligt 3 kap. 17 § *sjukpenning* indragas eller skäligen nedsättas om försäkrad vägrar att motta besök av person, som av försäkringskassa erhållit uppdrag att verkställa sjukkontroll. Samma påföljd kan inträda om den försäkrade under sjukdom ändrar vistelseort utan att underrätta försäkringskassan därom eller avreser till utlandet, där ej kassa medgivit att sjukpenning får utgå. Genom en hänvisning i 4 kap. 20 § har dessa bestämmelser motsvarande tillämpning i fråga om *föräldrapenning*.

Enligt 16 kap. 11 § har den som genom brottslig gärning uppsåtligen bragt annan om livet eller medverkat till brottet såsom i 3 kap. 4 eller 5 § strafflagen (numera 23 kap. 4 eller 5 § brottsbalken) sägs inte rätt till *familjepension* efter den avlidne. Vidare kan familjepension indragas eller skäligen nedsättas om den försäkrade på annat sätt vållat dödsfallet genom handling, för vilken ansvar genom lagakraftägande dom ådömts honom.

I lagen om *hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg* till folkpension finns (7 §) en speciell bestämmelse om påföljd när den försäkrade utan vederlag eller mot uppenbarligen otillräckligt vederlag avhänt sig inkomst eller egendom i sådan myckenhet att avhändelsen avsevärt inverkar vid beräkningen av förmån enligt lagen. Om den försäkrade insett eller bort inse att avhändelsen skulle kunna påverka rätten till sådan förmån för honom själv eller maken skall ansökningen avslås och redan beviljad förmån dras in. Därvid kan viss tid bestämmas under vilken rätten till förmånen skall vara förverkad. I stället för denna påföljd eller samtidigt med denna får vid fastställandet av den pensionsberättigades årsinkomst så anses som om han fortfarande, helt eller delvis, vore i besittning av inkomst eller egendom som han avhänt sig.

Enligt hänvisning i 6 kap. 7 § lagen om *arbetsskadeförsäkring* är ovan beskrivna bestämmelser i 16 kap. 11 § och 20 kap. 3 § AFL om familjepension samt indragning och nedsättning tillämpliga i fråga om ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Detsamma gäller (10 §) ersättning enligt *lagen om statligt personskadeskydd* och *lagen om krigsskadeersättning till sjömän*. För det statliga personskadeskyddet gäller därutöver (14 §) att ersättning får nedsättas

eller indragas även i annat fall än som avses i 20 kap. 3 § AFL när det är fråga om personer som är intagna i vissa anstalter m. m. och särskilda skäl talar för det.

Enligt 29 § *lagen om arbetslöshetsförsäkring* kan försäkrad avstängas från ersättning under viss tid om han lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, avvisat erbjudet lämpligt arbete eller genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd. Om det är uppenbart att försäkrad inte vill anta lämpligt arbete, såsom då han vid upprepade tillfällen har avvisat sådant arbete, skall han vara avstängd till dess han utfört förvärvsarbete under 20 dagar. Motsvarande bestämmelser finns i *lagen om kontant arbetsmarknadsstöd.*

I lagen om arbetslöshetsförsäkring finns vidare en bestämmelse (51 §) om uteslutning av den som underlåter att ställa sig till efterrättelse kassans stadgar eller styrelsens behörigen utfärdade föreskrifter. Enligt 53 § kan bristande avgiftsbetalning föranleda att den försäkrade anses ha utträtt ur kassan.

I ALF-utredningens förslag till allmän arbetslöshetsförsäkring bibehålls med smärre justeringar de nuvarande bestämmelserna i 29 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Enligt *studiestödsförordningen* gäller (3 kap. 41 §, 4 kap. 27 § och 7 kap. 20 §) att studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd får betalas ut endast om den studerande styrker att han bedriver de studier för vilka stödet har beviljats.

I *värnpliktsförmånsförordningen* finns bestämmelser (9 §) om att dagersättning eller dagpenning inte utgår om den värnpliktige är frånvarande från tjänsten på grund av att han hållit sig undan eller rymt, varit tagen i förvarsarrest m. m.

Retroaktivtid

I AFL finns bland de gemensamma bestämmelserna ingen som gäller retroaktivtid. För *sjukpenning* gäller enligt 3 kap. 10 § fjärde stycket att den normalt inte utgår för tid innan anmälan om sjukdomsfallet gjorts hos försäkringskassan. Undantag görs om hinder mött för anmälan eller eljest särskilda skäl föranleder att sjukpenning bör utgå. Någon längsta retroaktivtid är inte stadgad. Enligt en hänvisning i 4 kap. 10 § äger bestämmelsen motsvarande tillämpning för *föräldrapenning för tillfällig vård av barn.* Detsamma gäller för *särskild föräldrapenning* (4 kap. 18 §).

I fråga om *pensionsförmåner* gäller enligt 16 kap. 5 § femte stycket AFL som huvudregel att pension inte utgår för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. Fr. o. m. 1979-07-01 finns för *barnpension* en förlängd retroaktivtid på två år. Vidare gäller från samma tidpunkt att nämnda regler har motsvarande tillämpning i fall då ökning av pension kräver ansökan av den pensionsberättigade. Bestämmelsen i 16 kap. 5 § AFL är genom hänvisning också tillämplig på förmånerna enligt lagen om *hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.*

Enligt den nya lagen om delpensionsförsäkring (16 § första stycket) får *delpension* inte beviljas för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden.

För *arbetsskador* gäller (6 kap. 6 § LAF) en retroaktivtid på sex år. Utgångspunkten för beräkning av denna tid är den dag ersättningen avser beträffande sjukpenning och livränta, dagen för dödsfallet beträffande begravningshjälp samt den dag då den försäkrade erlagt avsett belopp beträffande annan ersättning. Det anges att rätten till ersättning är förlorad om ansökan inte görs inom denna tid. Dessa bestämmelser har enligt hänvisning motsvarande tillämpning enligt lagen om *statligt personskadeskydd* (10 §). Detsamma gäller *krigsskadeersättning till sjömän.*

I lagen om *arbetslöshetsförsäkring* finns ingen bestämmelse om retroaktivtid. Däremot finns i de erkända arbetslöshetskassornas stadgar en regel enligt vilken den försäkrade förlorar sin rätt till ersättning om han inte före utgången av åttonde veckan efter den vecka ersättningen avser har ansökt om ersättning. Vid särskilda skäl kan ersättning ändå utgå. ALF-utredningen har föreslagit att denna regel skall tas in i lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring. Inte heller i lagen om kontant arbetsmarknadsstöd finns någon retroaktivtid bestämd.

För *barnbidrag* gäller enligt 11 § andra stycket lagen om allmänna barnbidrag att om barnbidrag inte utbetalats före utgången av året näst efter det till vilket bidraget hänför sig, föreligger inte längre rätt till bidraget, såvida inte den bidragsberättigade inom nämnda tid hos försäkringskassan gjort gällande rätt till bidraget.

Bidragsförskott utgår enligt 3 § första stycket lagen om bidragsförskott inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden.

För *studiehjälpen* gäller att CSN utfärdat vissa rekommendationer om när ansökan bör ges in. För återbetalningspliktiga *studiemedel* gäller enligt CSN:s anvisningar att för sent inkommen ansökan tas upp till prövning endast om särskilda skäl föreligger.

För *timstudiestöd* skall enligt 5 kap. 8 § studiestödslagen ansökan ges in inom den tid och i den ordning som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Om särskilda skäl föreligger, får ansökan prövas även om den kommit in för sent. Detsamma gäller enligt 6 kap. 10 § och 7 kap. 6 § för *dagstudiestöd* och *särskilt vuxenstudiestöd.*

Utbildningsbidraget är kopplat till beviljad arbetsmarknadsutbildning. Någon bestämmelse om retroaktivtid finns inte i arbetsmarknadskungörelsen. Detsamma gäller ersättningar enligt *värnpliktsförmånsförordningen.*

Familjebidrag får enligt 36 § familjebidragslagen inte utgå för tid som ligger längre tillbaka än 30 dagar före den dag då ansökningen inkom till familjebidragsnämnden. Undantag skall göras om särskilda skäl föreligger.

Statliga bostadsbidrag till barnfamiljer får enligt 11 § i den förordning som avser dessa bidrag aldrig utgå för längre tid tillbaka än tre månader före den månad då ansökan om sådant bidrag gjordes. Denna bestämmelse är också tillämplig enligt förordningen om *statskommunala bostadsbidrag.* En motsvarande bestämmelse finns också i 13 § förordningen om *statkommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer.* Sistnämnda paragraf innehåller också en bestämmelse om att retroaktivregeln också gäller vid ökning av bostadsbidrag.

Preskriptionstid

För förmånerna enligt *lagen om allmän försäkring* gäller enligt 20 kap. 5 § en enhetlig preskriptionstid. Enligt denna paragraf skall ersättning, som inte lyfts före utgången av andra året efter det varunder beloppet förfallit till betalning, vara förverkad.

Vid tillämpning av denna paragraf anses ersättning från sjukförsäkringen som förfallen i och med att den blir tillgänglig för lyftning. I fråga om sjukpenning och föräldrapenning bör tiden räknas från den dag sjukpenningen avser. I fråga om folkpension och tilläggspension är förfallodagen den dag då pensionen enligt pensionsutbetalningskungörelsen tidigast kunnat lyftas. Detta är normalt den 15:de i förfallomånaden.

Motsvarande regler gäller enligt hänvisning förmåner enligt lagen om *hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg* till folkpensionen.

Den ovannämnda regeln i AFL skall tillämpas även i fråga om *delpension* enligt 23 § i nya lagen om delpensionsförsäkring. Den har också motsvarande tillämpning för *arbetsskador* enligt 6 kap. 7 § lagen om arbetsskadeförsäkring. Så är fallet också med ersättningar enligt lagen om *statligt personsskadeskydd* och lagen om *krigsskadeersättning till sjömän.*

Lagarna om *arbetslöshetsförsäkring* och *kontant arbetsmarknadsstöd* saknar preskriptionsbestämmelser. Detsamma gäller ALF-utredningens förslag till lag om allmän arbetslöshetsförsäkring. I arbetsmarknadskungörelsen finns inte någon bestämmelse om preskription av *utbildningsbidrag.*

Enligt 11 § lagen om allmänna *barnbidrag* skall barnbidrag vara förverkat om det inte lyfts före utgången av året näst efter det, under vilket det förfallit till betalning. Samma regel gäller enligt 8 § sista stycket lagen om *bidragsförskott.*

För *studiehjälpen* gäller enligt CSN:s anvisningar att den skall betalas ut senast vid vissa tidpunkter. I vissa fall får undantag göras från denna regel. Rätt till studiehjälp i form av återbetalningspliktiga studiemedel är enligt 3 kap. 45 § studiestödsförordningen förverkad om medlen inte lyfts före utgången av det kalenderhalvår för vilka de beviljats. Rätt till *studiemedel* är enligt 4 kap. 43 § studiestödslagen förverkad om medlen inte lyfts före utgången av det kalenderhalvår för vilket de beviljats. Om särskilda skäl föreligger, får dock studiemedel lyftas efter utgången av detta kalenderhalvår.

För *timstudiestöd* och *dagstudiestöd* finns ingen preskriptionstid angiven. Däremot gäller i princip att dessa stöd endast utbetalas efter rekvisition av den studerande när denne har fullgjort avsedd utbildning. För *särskilt vuxenstudiestöd* gäller samma preskriptionsbestämmelser som för studiemedel.

I *värnpliktsförmånsförordningen* finns ingen särskild preskriptionsregel. Detsamma gäller *familjebidragslagen.*

I 15 § andra stycket förordningen om *statliga bostadsbidrag till barnfamiljer* stadgas att bostadsbidrag är förverkat om det inte lyfts före utgången av kalenderåret efter det under vilket bidraget har förfallit till betalning. Denna regel har motsvarande tillämpning för bidrag enligt förordningen om *statskommunala bostadsbidrag.* I förordningen om *statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer* m. fl. finns däremot ingen motsvarande bestämmelse.

I *socialhjälpslagen* finns (39 §) bestämmelse om preskription efter tre år av kommuns rätt till ersättning av enskild.

I övrigt finns gällande bestämmelser om preskription av fordran i 1862 års preskriptionsförordning. Preskriptionstiden är tio år. Tiden räknas från fordringens tillkomst. Förfallodagen saknar således betydelse för preskriptionstidens beräkning. Vid sidan av denna förordning finns det – utöver i bidragsförfattningarna – särskilda preskriptionsbestämmelser i en lång rad författningar. I den mån sådana bestämmelser föreskriver en kortare preskriptionstid än tio år skall de enligt 19 § första stycket förordningen lända till efterrättelse.

4 Administrationen

4.1 *Den allmänna försäkringens organ*

Försäkringskassornas organisation och verksamhet

Enligt 18 kap. 1 § AFL skall för varje landstingskommun och för varje kommun, som inte tillhör landstingskommun, finnas en allmän försäkringskassa. Det finns f. n. 26 allmänna försäkringskassor. Tre av dessa, nämligen Göteborgs allmänna försäkringskassa, Malmö allmänna försäkringskassa och Gotlands läns allmänna försäkringskassa, omfattar endast en kommun.

I varje allmän försäkringskassa skall finnas en styrelse och en eller flera pensionsdelegationer samt en försäkringsnämnd för i allmänhet varje kommun inom kassans verksamhetsområde. Styrelsen för en allmän försäkringskassa består av ordförande och vice ordförande som utses av regeringen samt fyra ledamöter som utses av landstinget eller av kommunfullmäktige i fråga om kassa, vars verksamhetsområde utgörs av endast en kommun. Därutöver får i styrelsearbetet delta två personalföreträdare. I styrelsen för Stockholms läns allmänna försäkringskassa utser landstinget sex ledamöter. Styrelsen handhar huvudsakligen ärenden som gäller organisatoriska frågor samt personal- och lokalfrågor. Däremot behandlas sällan eller aldrig enskilda försäkringsärenden i styrelsen.

När det gäller handläggningen kan de ersättningsärenden som förekommer på en försäkringskassa uppdelas i tre olika kategorier, nämligen ärenden som handläggs av tjänstemän, ärenden som handläggs av pensionsdelegation och ärenden som handläggs av försäkringsnämnd. Av tjänstemän handläggs sjuk- och yrkesskadeförsäkringsärenden, dagpenning till värnpliktiga m. fl., barnbidrag, bidragsförskott, kontant arbetsmarknadsstöd, vuxenstudieförmåner och utbildningsbidrag till deltagare i arbetsmarknadsutbildning. De pensions- och arbetsskadeärenden som inte enligt särskilda bestämmelser skall handläggas av pensionsdelegation eller försäkringsnämnd handläggs också av tjänstemän. Detta gäller ärenden angående ålderspension, familjepension, barntillägg, pensionstillskott, förtidspension till äldre personer på enbart arbetsmarknadsmässiga grunder, de flesta sjukersättningsärenden inom arbetsskadeförsäkringen samt de flesta delpensionsärenden.

Av pensionsdelegation handläggs frågor om sjukbidrag och förtidspension utom till äldre personer på enbart arbetsmarknadsmässiga grunder, handi-

kappersättning, vårdbidrag samt livräntor från arbetsskadeförsäkringen och vissa andra arbetsskadeärenden. Vissa frågor om delpension skall också prövas av pensionsdelegation. En pensionsdelegation består av åtta ledamöter. Ordförande är ordföranden i kassans styrelse eller en av regeringen särskilt förordnad person. Motsvarande gäller om vice ordföranden. De sex andra ledamöterna utgörs av två av riksförsäkringsverket utsedda läkare, två av riksförsäkringsverket utsedda ledamöter, som skall ha särskild erfarenhet av arbetsförhållanden, samt två av landstinget eller, om kassans verksamhetsområde utgörs av kommun, av kommunfullmäktige utsedda ledamöter. I delpensionsärenden ersätts de båda läkarna av två av arbetsmarknadsstyrelsen utsedda ledamöter.

Ärenden rörande inkomstprövade förmåner, dvs. hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension samt änkepension i anledning av dödsfall, som inträffat före den 1 juli 1960, skall prövas av försäkringsnämnd. Beslutanderätten får dock i vissa ärenden utövas av försäkringsnämndens ordförande. Försäkringsnämnd skall i allmänhet finnas för varje kommun och bestå av minst fem och högst sju av kommunen utsedda ledamöter. Nämnden utser inom sig ordförande och vice ordförande.

Inom varje försäkringskassa finns ett *centralkontor* och ett flertal *lokalkontor*. Ledningen av verksamheten inom ett kassaområde utövas från centralkontoret. I spetsen för en försäkringskassa står en direktör, som skall leda arbetet inom kassan i enlighet med de anvisningar som lämnas av kassans styrelse. I varje kommun skall finnas minst ett lokalkontor, som förestås av en kontorsföreståndare. Lokalkontoren kan vid behov kompletteras med s. k. filialexpeditioner, som är organisatoriskt underställda ett lokalkontor. På en filialexpedition skall man kunna göra utbetalningar, ta emot pensionsansökningar och svara för viss informationsverksamhet. Det finns f. n. 456 lokalkontor och 136 filialexpeditioner.

När det gäller pensionsärenden fattas de allra flesta besluten av tjänstemän på centralkontoret eller av de till centralkontoren knutna pensionsdelegationerna. Lokalkontoren tar befattning med pensionsärenden på så sätt att de tar emot pensionsansökningar, lämnar information och hjälper till med upprättande av ansökningar samt förbereder vissa pensionsärenden. Lokalkontoren biträder även centralkontoren med utredningsåtgärder i olika pensionsärenden. Bl. a. gäller detta ärenden som kräver hembesök.

Av sjukförsäkringsärendena handläggs de flesta ärenden rörande sjukvårdsförmåner, framför allt ersättning för läkarvård och tandvård, på centralkontoren. Vissa sjukvårdsförmåner handläggs dock på lokalkontoren. Detta gäller framför allt resekostnadsersättning. På lokalkontoren handläggs vidare flertalet av de mycket talrika ärendena angående sjukpenning, föräldrapenning och annan dagersättning. Över huvud taget är det lokalkontoren som svarar för flertalet av de utbetalningar till försäkrade som sker via försäkringskassorna. Pensioner och barnbidrag utbetalas dock genom riksförsäkringsverkets dataanläggning i Sundsvall. Det är däremot mycket sällsynt att utbetalning sker från centralkontoren. I vissa fall då utbetalning sker på ett lokalkontor finns ett bakomliggande skriftligt beslut som har meddelats på centralkontoret. Detta gäller särskilt yrkesskadeärenden. Försäkringskassornas lokalkontor gör även utbetalningar av vissa sociala förmåner, där beslut om rätten till förmånen fattats av annan myndighet. Det

gäller t. ex. kontant arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag och vuxenstudieförmåner.

Även i sådana fall då beslut i en viss ärendetyp normalt fattas på lokalkontoren förekommer det undantagsvis att svårare ärenden överlämnas till centralkontoret för beslut. Vanligare är dock att beslutet fattas av tjänstemän på lokalkontoret, sedan dessa rådgjort med centralkontorets tjänstemän. De olika avdelningarna på centralkontoret svarar också för ledning och uppföljning av lokalkontorens handläggning av de ärenden som hör till resp. avdelnings kompetensområde.

Centralkontoret indelas i fyra avdelningar, nämligen

- en administrativ avdelning bestående av en sektion för personalfrågor, en sektion för utbildnings- och informationsfrågor, en sektion för ekonomifrågor samt en sektion för organisations- och intendenturfrågor
- en sjukförsäkringsavdelning bestående av en sektion för sjukvårdsersättning och en sektion för sjukpenning och övrig dagersättning. Hos Göteborgs allmänna försäkringskassa skall dessutom finnas en sjöfartssektion vid avdelningen
- en utredningsavdelning bestående av en sektion för varje pensionsdelegation hos kassor med mer än en delegation
- en pensions- och bidragsavdelning bestående av en sektion för pensionsfrågor och en sektion för bidragsfrågor (barnbidrag och bidragsförskott). Hos Göteborgs och Malmö allmänna försäkringskassor finns t. v. särskilda tjänster för handläggning av inkomstprövade pensionsförmåner.

Lokalkontoren indelas i en sjukförsäkringssektion och en utrednings- och pensionssektion. De större lokalkontoren har särskilda utrednings- och pensionssektioner. Sjukförsäkringssektionen är indelad i daggrupper, dvs. personer födda vissa dagar i månaden hör till samma daggrupp. Särskild grupp kan dock inrättas för visst ärendeslag, t. ex. utbildningsbidrag. Inom daggruppen handläggs annars både frågor om fastställande av SGI och dagersättningar av olika slag som t. ex. sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning till värnpliktiga.

På utredningssektionen förbereds förtidspensionsärenden och utreds långa sjukfall. Tjänstemännen på pensionssektionen hjälper allmänheten med att upprätta pensionsansökningar, förbereder ärenden för handläggning i försäkringsnämnd samt beslutar i frågor om barnbidrag och bidragsförskott.

Den moderna *datatekniken* har i mycket stor utsträckning påverkat formerna för beslutsfattandet hos försäkringskassorna. Åtskilliga arbetsmoment som tidigare måste utföras manuellt sker nu automatiskt. Detta gäller inte minst det omfattande registreringsarbetet på både sjukförsäkrings- och pensionssidan. Uträkning och omräkning av pensioner sker vidare i det närmaste helt automatiskt. Barnbidragshanteringen har redan från det att barnbidragen överfördes till försäkringskassorna varit starkt automatiserad. Även på sjukförsäkringssidan har automatiseringen nu avancerat ganska långt och åtskilliga arbetsmoment som tidigare utfördes manuellt sker numera helt automatiskt.

På försäkringskassornas centralkontor finns dataterminaler som via telenätet står i kontakt med en datacentral i Sundsvall. Riksförsäkringsverkets tekniska byrå, som är förlagd till Sundsvall, är ansvarig för den centrala

dataanläggningen. Varje dataterminal är utrustad med en eller flera bildskärmar och radskrivare. Eftersom uppgifterna är lagrade på s. k. direktåtkomstminne kan man snabbt via bildskärmen eller radskrivaren få en sammanställning av t. ex. en persons pensionsförhållanden. Beslutsmeddelanden i pensionsärenden går direkt från dataanläggningen till pensionstagaren.

På varje lokalkontor finns också terminaler som står i förbindelse med den centrala dataanläggningen i Sundsvall. De manuella försäkringsregistren, de s. k. försäkringskorten, har nu slopats och ersatts med automatiserade register vilka kan nås via terminalutrustningen. De åtgärder, som skall vidtas med anledning av personuppgiftsändringar, har i allt väsentligt automatiserats och uppgifterna går i regel via magnetband från länsdatakontoren via riksskatteverket till dataanläggningen i Sundsvall. Uppgifter som har betydelse för fastställande av sjukpenninggrundande inkomst matas in via dataterminalerna, och beslut härom expedieras direkt från datacentralen i Sundsvall till de försäkrade. När det gäller sjukfallshanteringen innebär bl. a. användningen av ADB att sjukanmälan registreras i datasystemet. Blankett för den försäkran som en sjukanmäld försäkrad skall lämna skickas direkt från dataanläggningen till den försäkrade.

Uppgifter angående utbetalad sjuk- och föräldrapenning m. m. samt skatteavdrag inrapporteras till datasystemet via terminalerna. Från den centrala dataanläggningen skickas i början av året ut uppgifter till de försäkrade angående utbetalade ersättningar och verkställda skatteavdrag. Vid sidan av det automatiska försäkringsregistret skall på försäkringskassorna fortfarande finnas ett manuellt register över samtliga pågående sjukfall samt över pågående ärenden rörande föräldrapenning, kontant arbetsmarknadsstöd m. m. Kontantutbetalning och utbetalning via postgiro av t. ex. sjukpenning görs fortfarande av lokalkontorens expeditioner med ledning av det manuella sjukfallsregistret. I det fullt utbyggda datasystemet skall dock utbetalning kunna ske även på maskinell väg i form av särskild utbetalningsanvisning som distribueras och inlöses av postverket.

Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket är enligt den för verket gällande instruktionen central förvaltningsmyndighet för framför allt ärenden som rör den allmänna försäkringen och handhar i övrigt den verksamhet som åligger verket enligt lag eller annan författning eller särskilda bestämmelser.

Riksförsäkringsverket leds av en styrelse. Ledamöter av denna är verkets generaldirektör, som är styrelsens ordförande, verkets överdirektör och minst fem andra ledamöter, som utses särskilt av regeringen. I styrelsen ingår vidare två personalföreträdare. Generaldirektören är chef för verket. Överdirektören är generaldirektörens ställföreträdare. Verket är uppdelat på en administrativ avdelning, en planeringsavdelning, en yrkesskadeavdelning, en tillsynsavdelning och en ombudsenhet.

Inom administrativa avdelningen finns två byråer, kanslibyrån och lagbyrån. Kanslibyrån handlägger bl. a. riksförsäkringsverkets personalärenden, vissa kamerala ärenden samt allmänna administrativa ärenden. Till lagbyrån hör lag- och författningsfrågor, frågor av allmän juridisk natur,

internationella frågor, remissutlåtanden och ombudsmannaärenden, såsom kravärenden, vissa livränteärenden samt skadeståndsärenden.

Planeringsavdelningen består av tre byråer, nämligen utredningsbyrån, avgiftsbyrån och matematisk-statistiska byrån. Avgiftsbyrån handlägger ärenden om arbetsgivaravgifter. Utredningsbyrån har som framgår av namnet vissa utredningsuppgifter samt bedriver därutöver planeringsverksamhet. Matematisk-statistiska byrån handhar sjuk-, pensions-, läkarvårds-, tandvårds- och yrkesskadeförsäkringsstatistik, utför försäkringstekniska beräkningar inom framför allt yrkesskadeförsäkringen samt handhar den frivilliga pensionsförsäkringen.

Yrkesskadeavdelningen består av två skaderegleringsbyråer och en administrativ sektion. På avdelningen handläggs ärenden enligt äldre yrkesskadelagstiftning, framför allt livräntor.

Tillsynsavdelningen är uppdelad på två tillsynsbyråer, en informations- och en utbildningsbyrå samt en organisationsbyrå. Till tillsynsavdelningen hör också den tekniska byrån, som är förlagd till Sundsvall, samt en särskild administrativ sektion. Någon mera ingående författningsmässig beskrivning av hur tillsynsfunktionen skall fullgöras finns inte. Av 18 kap. 2 § AFL framgår dock att de allmänna försäkringskassorna har att ställa sig riksförsäkringsverkets anvisningar till efterrättelse. Anvisningar ges bl. a. genom ganska detaljerade arbetsinstruktioner. Riksförsäkringsverket ger också ut en författningssamling med tillämpningsföreskrifter i fråga om olika lagbestämmelser. Tillsynsfunktionen fullgörs vidare på det sättet att tillsynsbyråernas personal gör inspektioner genom besök på försäkringskassorna och hos de lokala skattemyndigheterna.

På riksförsäkringsverkets ombudsenhet, som inrättades den 1 januari 1979, finns socialförsäkringsombud, som kan uppträda som part i besvärsmål i försäkringsrätt och försäkringsöverdomstolen. Riksförsäkringsverket kan genom ombudsenheten dels överklaga beslut av framför allt allmän försäkringskassa och försäkringsrätt, dels uppträda som den enskildes motpart i försäkringsrätt och försäkringsöverdomstolen. Talan kan föras både till fördel och nackdel för enskild part. Huvudsyftet med riksförsäkringsverkets talerätt är att verket därigenom skall kunna verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringsbestämmelserna.

Besvärsorganisationen

Den 1 januari 1979 genomfördes en omfattande förändring av besvärsorganisationen inom socialförsäkringen. Då inrättades regionala *försäkringsrätter* som övertog de arbetsuppgifter som riksförsäkringsverkets besvärsavdelning och försäkringsrådet tidigare hade. Försäkringsrätterna prövar besvär över beslut av framför allt de allmänna försäkringskassorna. Även vissa beslut av lokala skattemyndigheter och riksförsäkringsverket överklagas till försäkringsrätterna. De nya försäkringsrätterna är försäkringsrätten för Mellansverige, som ligger i Haninge kommun, försäkringsrätten för Södra Sverige, som ligger i Jönköpings kommun och försäkringsrätten för Norra Sverige, som ligger i Umeå kommun.

Försäkringsrätt är domför med tre yrkesdomare. I ärendegrupper som tillsammans utgör drygt en tredjedel av ärendena skall dessutom två

nämndemän delta i avgörandet. Lekmannamedverkan förekommer framför allt i sådana ärenden som i försäkringskassa har avgjorts av pensionsdelegation eller av försäkringsnämnd i dess helhet. I arbetsskadeärenden skall lekmannamedverkan förekomma generellt.

Målen i försäkringsrätt avgörs efter föredragning. Muntlig förhandling kan dock förekomma. I fråga om förfarandet är förvaltningsprocesslagen tillämplig, dvs. samma lag som gäller för t. ex. kammarrätterna.

Försäkringsrätts beslut kan överklagas till *försäkringsöverdomstolen* som är högsta instans. Försäkringsöverdomstolen är domför med tre försäkringsdomare och två lekmän. Lekmännen skall ha särskild erfarenhet av arbetsförhållanden eller på annat sätt ha kunskaper av särskilt värde för domstolens arbete. I fråga om handläggningen av målen gäller samma regler som för försäkringsrätt.

4.2 *Arbetslöshetsförsäkringens administration*

Erkända arbetslöshetskassor

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen handhas av erkända arbetslöshetskassor, som skall registreras hos arbetsmarknadsstyrelsen. Det finns f. n. 46 erkända arbetslöshetskassor. Med registreringen följer rätt till statsbidrag. Som grundregel för medlemskap i erkänd arbetslöshetskassa gäller att var och en som arbetar inom kassans verksamhetsområde har rätt att bli medlem.

Föreningsstämman är arbetslöshetskassornas högsta beslutande organ. En styrelse svarar för verksamheten mellan föreningsstämmorna. Styrelsen beslutar i ärenden om medlemskap och om medlems rätt till ersättning från kassan. I flertalet kassor har dock styrelsen delegerat beslutanderätten i enskilda försäkringsärenden till ett arbetsutskott eller till kassaföreståndaren.

Kassaföreståndaren ansvarar för den löpande verksamheten och är arbetsledare för personalen på kassans huvudkontor. Han beslutar i de ärenden där beslutanderätten har delegerats till honom och han förbereder och föredrar ärenden som skall avgöras av styrelsen eller arbetsutskottet.

Lokala företrädare eller redogörare finns i 28 av de erkända arbetslöshetskassorna. Redogöraren i lokalavdelningen bistår medlemmarna med information om försäkringen och hjälper dem med praktiska frågor i samband med ansökan om ersättning m. m. Innan ett ärende sänds till huvudkontoret skall redogöraren se till att nödvändiga handlingar för bedömningen finns med. Redogöraren är också kassans kontaktombud med arbetsförmedlingen. I kassor med endast central administration måste personalen på huvudkontoret utföra de arbetsuppgifter som annars åligger redogörarna.

Numera sker som regel utbetalningen av ersättning till arbetslösa medlemmar centralt från huvudkontoren. Flertalet av de större kassorna använder sig av automatisk databehandling i sin utbetalningsverksamhet och bokföring. Utbetalning sker i allmänhet för tvåveckorsperioder men vissa kassor, framför allt inom tjänstemannaområdet, gör utbetalning en gång i månaden.

De erkända arbetslöshetskassorna har bildat en samarbets- och serviceorganisation, Arbetslöshetskassornas samorganisation. Samorganisationen

företräder kassorna då det föreligger anledning till gemensamt uppträdande, t. ex. inför övriga organisationer och myndigheter. Tillsammans med försäkringsenheten inom arbetsmarknadsstyrelsen utarbetar samorganisationens styrelse förslag till handläggningsföreskrifter och blanketter, som sedan fastställs av arbetsmarknadsstyrelsen.

Allmänna arbetslöshetskassor

Den s. k. ALF-utredningen föreslår i sitt betänkande Allmän arbetslöshetsförsäkring (SOU 1978:45) att administrationen skall handhas av allmänna arbetslöshetskassor, inrättade i anslutning till intresseorganisationer. På samma sätt som skedde då de allmänna försäkringskassorna tillkom föreslås att de erkända arbetslöshetskassorna skall ombildas till allmänna och bli offentligrättsliga organ med uppgift att handha den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. En kassa som främst är avsedd för nytillträdande och återinträdande på arbetsmarknaden föreslås inrättad av arbetslöshetskassornas samorganisation, som föreslås bli ett organ som kassorna obligatoriskt skall tillhöra. De allmänna arbetslöshetskassornas verksamhetsområde föreslås bli en viss kategori anställda eller företagare inom en viss näringsgren eller en viss bransch.

Utredningen förordar att central utbetalning av arbetslöshetsersättning skall ske genom den allmänna försäkringens dataanläggning.

Besvärs- och tillsynsmyndigheter

Arbetsmarknadsstyrelsen har i fråga om arbetslöshetsförsäkringen liksom riksförsäkringsverket tidigare hade beträffande den allmänna försäkringen en dubbel roll som besvärsprövande organ och tillsynsmyndighet.

Besvärsärendena förbereds av handläggare på försäkringsenhetens allmänna sektion. Handläggaren är föredragande för enhetschefen och i arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. I de fall då kassans och enhetens uppfattning i ett ärende sammanfaller och godtagna principer samt gällande praxis följs avgörs besvärsärendet i allmänhet av enhetschefen eller dennes ställföreträdare. Skulle däremot kassan och enheten vara av olika uppfattning i ett ärende avgörs detta av arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. Samma ordning gäller om kassan och enheten skulle vara av samma uppfattning men ärendet avser fastställandet av en ny tillämpningsprincip eller innebär ändring av tidigare tillämpad praxis.

Försäkringsöverdomstolen är högsta instans också i fråga om ärenden om arbetslöshetsförsäkring. Enligt ALF-utredningens förslag skall försäkringsrätt i stället för arbetsmarknadsstyrelsen bli första besvärsinstans i fråga om den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

4.3 *Arbetsmarknadsverket*

Arbetsmarknadsverket omfattar arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och den offentliga arbetsförmedlingen. De olika organen inom arbetsmarknadsverket handhar i första hand allmänna arbetsmarknadsfrågor

men beslutar också i vissa fall om rätt till kontantstöd. Det gäller framför allt kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag. I båda dessa fall har försäkringskassorna hand om utbetalningen av stödet. Såvitt gäller utbildningsbidragen sköter försäkringskassorna också beräkningen av ersättningsbeloppen.

Länsarbetsnämnder finns i varje län. Varje nämnd har ett kansli som består av en förmedlingsavdelning, en planeringsavdelning och en administrativ avdelning. Arbetet hos länsarbetsnämnden leds av en länsarbetsdirektör.

Lokal myndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor är arbetsförmedlingen. Landet är indelat i 77 arbetsförmedlingsdistrikt. I varje distrikt finns en arbetsförmedling, som består av ett distriktskontor och ett antal lokalkontor, samt en distriktsarbetsnämnd.

Inom arbetsmarknadsverket är det länsarbetsnämnderna som handhar det kontanta arbetsmarknadsstödet. Beslut fattas vanligen av länsarbetsdirektören eller av annan tjänsteman till vilken han delegerat beslutanderätten. Inom länsarbetsnämndens kansli upprättas ett utbetalningsunderlag, som skickas till försäkringskassans lokalkontor. På lokalkontoret gör man skatteavdrag och betalar ut stödsumman till den arbetslöse.

När det gäller beslut om utbildningsbidrag är uppdelningen inom arbetsmarknadsverket den att arbetsförmedlingen fattar beslut om rätt till bidrag utom då det gäller utbildning inom det reguljära skolväsendet med undantag för kurser inom kommunal hemservice. Arbetsförmedlingens beslutanderätt utövas av chefen för distriktskontoret eller distriktsarbetsnämnden. Ansökan som chefen för distriktskontoret inte anser sig kunna bifalla samt ärende av principiell betydelse skall hänskjutas till distriktsarbetsnämndens avgörande.

Beslut om utbildning inom det reguljära skolväsendet, vid kurser som anordnas av studieförbund m. m. fattas av länsarbetsnämnden. Ansökan om arbetsmarknadsutbildning som avser studier vilka helt eller delvis skall förläggas till utlandet skall underställas arbetsmarknadsstyrelsen för beslut.

Inom arbetsmarknadsverket handläggs också vissa andra frågor om ekonomiskt stöd i arbetsmarknadspolitiskt syfte. Det är i dessa fall i allmänhet fråga om engångsersättningar eller lån. De stödformer som avses är flyttningsbidrag, näringshjälp samt bidrag och lån till anskaffning av motorfordon för handikappade.

I fråga om besvärsorganisationen hänvisas till figur A.1.

4.4 *Studiestödsorgan*

De organ som fattar beslut om studiestöd av olika slag är skolstyrelser m. m., studiemedelsnämnder, vuxenutbildningsnämnder och centrala studiestödsnämnden.

De flesta studiehjälpsärenden handläggs på lokal nivå. Beslutsfattare är *skolstyrelse* när det gäller elever i kommunala skolor, *landstingskommuns utbildningsnämnd* för elever i landstingskommunala skolor och *rektor* för elever vid skolor som inte är underställda vare sig skolstyrelse eller landstingskommuns utbildningsnämnd. Kommun eller landstingskommun kan föreskriva att fråga om studiestöd som ankommer på skolstyrelse eller

utbildningsnämnd skall handläggas av annan kommunal nämnd. Det finns också möjlighet att delegera beslutanderätten inom vederbörande organisation. Delegation till tjänstemän sker regelmässigt.

De lokala organen fattar beslut om förlängt barnbidrag och om de flesta bidragen inom studiehjälpssystemet, nämligen studiebidrag, inackorderingstillägg, resetillägg, resekostnadsersättning, inkomstprövat tillägg och behovsprövat tillägg. Timersättning vid grundutbildning för vuxna prövas av skolstyrelsen, om inte kommunen föreskriver att frågan skall handläggas av annan kommunal nämnd.

Studiemedelsnämnderna handhar ärenden om studiemedel samt särskilt vuxenstudiestöd för högskoleutbildning. Studiemedelsnämndens verksamhetsområde utgörs av en region som i huvudsak sammanfaller med motsvarande högskoleregion. Verksamheten omfattar prövning av studiemedelsansökningar från elever som avser att studera på skolor som ligger inom regionen. Regionerna är sex till antalet.

Studiemedelsnämnd består av ordförande och sju andra ledamöter. Därutöver har en ledamot som företräder de studerande rätt att ingå i nämnden. Ordförande och övriga ledamöter utses av regeringen. Studiemedelsnämnden är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande. Nämnden får överlämna åt ordföranden, vice ordföranden, sekreteraren eller annan tjänsteman att avgöra ärenden eller grupp av ärenden som inte är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ske av nämnden i dess helhet.

Vuxenutbildningsnämndens verksamhetsområde utgörs av ett län. Verksamheten omfattar prövning av studiestödsansökningar från elever som är bosatta inom länet. Nämnden handhar ärenden om timstudiestöd, dagstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd (utom till studier på högskolenivå).

Vuxenutbildningsnämnd består av ordförande och åtta andra ledamöter. Fem av ledamöterna utses av regeringen. De återstående ledamöterna skall företräda utbildningsväsendet i länet. Ärendena avgörs i vuxenutbildningsnämnden efter föredragning av nämndens sekreterare eller särskilt förordnad föredragande. Reglerna om beslutförhet är desamma som för vuxenutbildningsnämnderna. Nämnden får överlämna åt ordföranden, vice ordföranden eller sekreteraren att avgöra ärende eller grupp av ärenden som inte är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på nämnden i plenum.

Beräkning och utbetalning av särskilt vuxenstudiestöd handhas av försäkringskassorna. Ett nära samarbete förekommer därför mellan kassorna och vuxenutbildningsnämnderna. Vuxenutbildningsnämnden har personal- och lokalsamverkan med försäkringskassans centralkontor.

Centrala studiestödsnämnden är central förvaltningsmyndighet för ärenden om studiesocial verksamhet. Nämnden är också chefsmyndighet för studiemedelsnämnderna och vuxenutbildningsnämnderna. Vidare är nämnden besvärsmyndighet i fråga om andra studiestödsärenden än sådana där beslut har fattats av nämnden själv eller av allmän försäkringskassa. Centrala studiestödsnämnden fattar också i vissa fall beslut i första instans. Det gäller återbetalningspliktiga studiemedel inom studiehjälpssystemet och studiestödsansökningar från elever som avser att studera i utlandet. Sistnämnda ärenden handläggs av nämndens utlandssektion. Hos nämnden finns också en delegation för utländska studerande med uppgift att handlägga ärenden

om rätt till studiehjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd för den som inte är svensk medborgare. Delegationen kan överlämna åt ordföranden eller åt överdirektören eller annan tjänsteman att avgöra vissa ärenden.

Styrelsen för centrala studiestödsnämnden beslutar i administrativa frågor men avgör däremot inga studiestödsärenden. Sådana avgörs av överdirektören eller efter delegation av annan tjänsteman hos nämnden. En särskild besvärssektion finns inom nämnden. I fråga om besvärsordningen hänvisas i övrigt till figur A.1.

4.5 *Kommunala organ*

Beslut om socialhjälp fattas av socialnämnden eller av den gemensamma *sociala centralnämnd,* som numera finns i de flesta kommuner. I brådskande fall får nämndens ordförande fatta beslut. Ordförandebeslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Efter beslut av kommunfullmäktige får social centralnämnd också delegera beslutanderätten i vissa socialhjälpsärenden till t. ex. tjänsteman hos kommunen. Många ärenden om socialhjälp är av rutinmässig karaktär och delegationsmöjligheten har kommit att användas alltmer. I delegationsbeslutet kan föreskrivas t. ex. att delegationen bara gäller socialhjälp under viss tid eller med visst belopp. Beslut som fattats på grund av delegation skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Beslutsfattare i fråga om statliga och statskommunala bostadsbidrag (utom till folkpensionärer) är det s. k. *kommunala förmedlingsorganet.* Förmedlingsorgan är i regel kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige kan dock besluta att bostadsbidragen skall handläggas av en särskild kommunal nämnd. I vissa kommuner handlägger den sociala centralnämnden bostadsbidragsärendena. I andra kommuner är det fastighetsnämnden som har hand om handläggningen. Beslutanderätten är dock regelmässigt delegerad till tjänstemän, och besluten anmäls sedan endast till kommunstyrelsen eller den nämnd som svarar för handläggningen.

Inom de flesta kommuner sker handläggningen med hjälp av automatisk databehandling. I flertalet fall sköter Kommundata AB databehandlingen genom sina nio datacentraler. Stockholm, Göteborg och Malmö m. fl. kommuner har dock egna datacentraler.

Beslut om familjebidrag fattas av en *familjebidragsnämnd* eller av *försvarets civilförvaltning.* Kommun kan tillsätta en särskild familjebidragsnämnd eller uppdra åt annan nämnd att vara familjebidragsnämnd. Har så inte skett – vilket är det vanligaste – är sociala centralnämnden familjebidragsnämnd. På samma sätt som i fråga om socialhjälpsärenden och bostadsbidragsärenden sker delegation till tjänstemän. Det förekommer att ärenden om bostadsbidrag, familjebidrag och vissa andra ärenden handläggs av tjänstemän på en särskild bidragsbyrå inom kommunen.

Uppdelningen mellan familjebidragsnämnderna och försvarets civilförvaltning är i stora drag den att nämnderna har hand om familjepenning och bostadsbidrag till värnpliktiga med barn under 18 år och bostadsbidrag till ensamboende värnpliktiga som haft egen bostad i minst sex månader, medan civilförvaltningen beslutar i övriga ärenden.

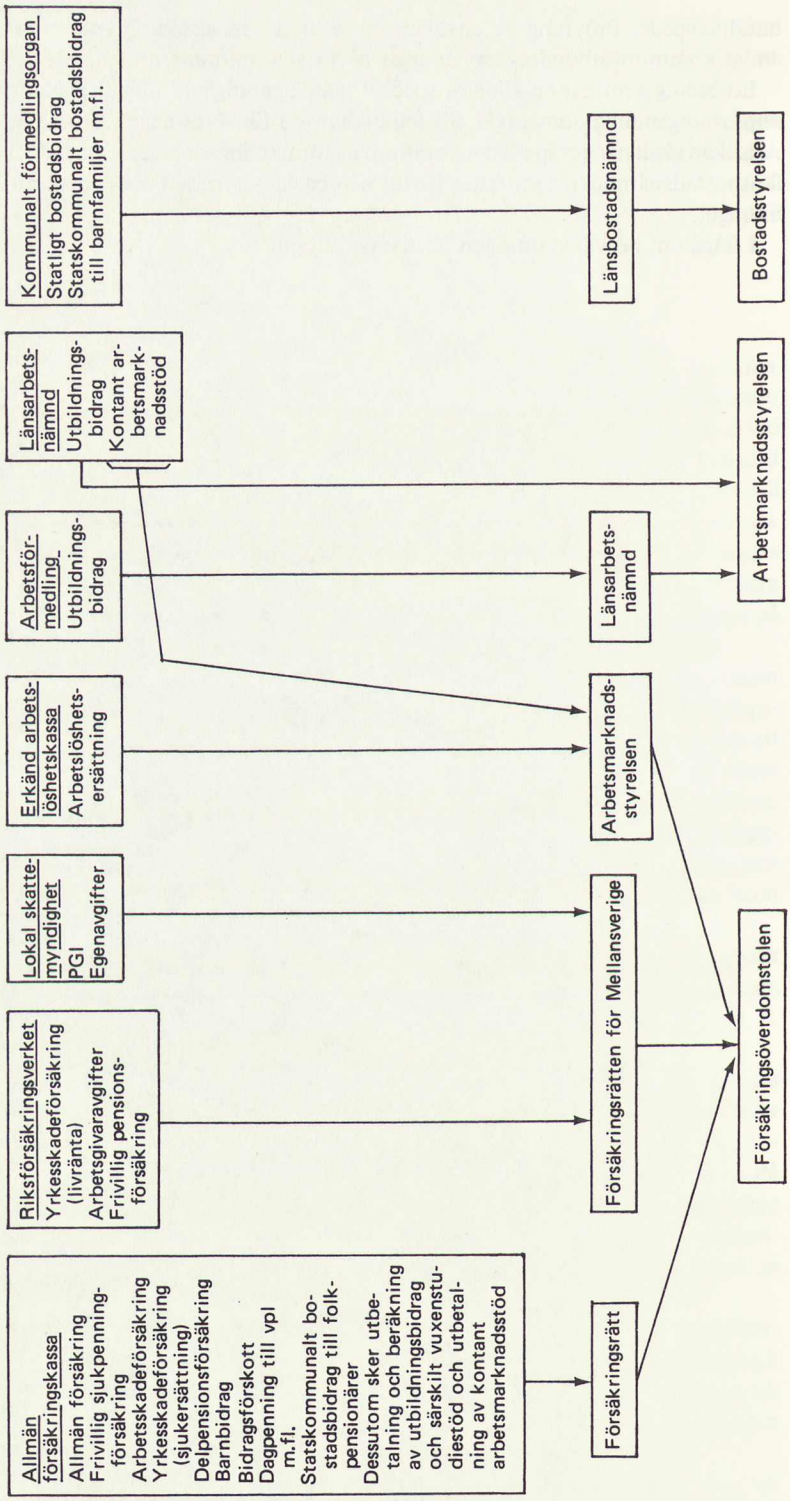
I vissa kommuner förekommer ett särskilt kommunalt bostadsbidrag till

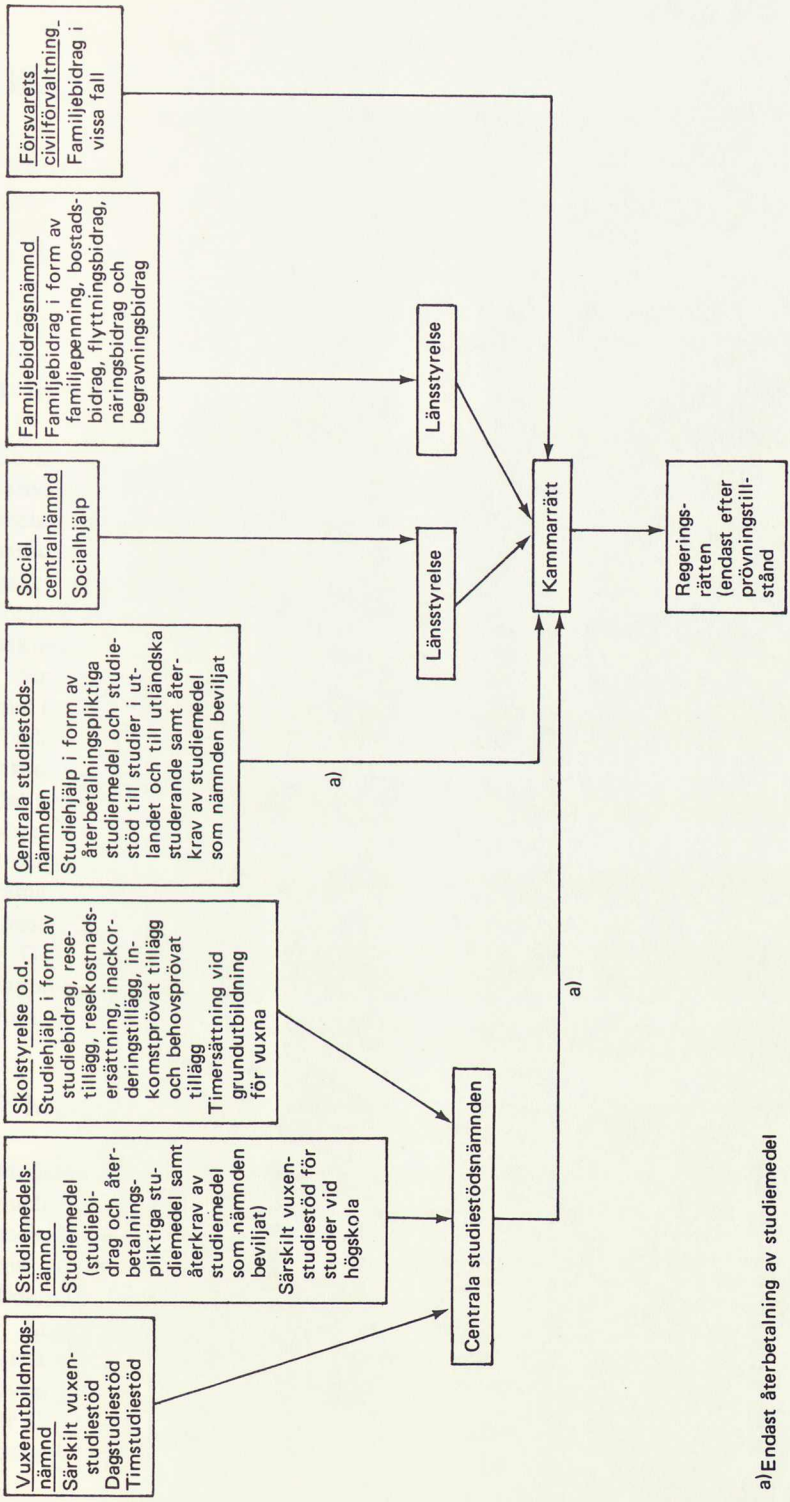
handikappade. Prövning av ansökan om sådant bostadsbidrag ankommer enligt kommunförbundets anvisningar på sociala centralnämnden.

Ett bidrag som har en alldeles speciell handläggningsordning är bostadsanpassningsbidrag som utgår till handikappade för ändringar i bostaden. Ansökan skall här ges in till det kommunala förmedlingsorganet. Det är dock länsbostadsnämnden som fattar beslut och bostadsstyrelsen som betalar ut bidraget.

I fråga om besvärsordningen hänvisas till figur A.1.

Figur A 1 Schematisk uppställning över besluts- och besvärsorgan





a) Endast återbetalning av studiemedel

Bilaga B Socialförsäkringsmodeller och andra förslag

1 Inledning

En huvuduppgift för utredningen är att klarlägga hur långt bidragen kan samordnas i en allmän socialförsäkring. I direktiven har begreppet allmän socialförsäkring inte närmare preciserats. Olika förslag och synpunkter på samordningen av bidragssystemet har dock förts fram under senare år. Det gäller såväl modeller till allmän minimigaranti för alla medborgare som förslag rörande inriktningen av en vidareutveckling av nuvarande socialförsäkring.

Som underlag för våra överväganden om en samordning av bidragssystemet har därför genomförts en översiktlig inventering av sådana modeller och förslag. Genomgången grundas främst på uppslag som har lagts fram i riksdagsmotioner, debattböcker, rapporter och tidskriftsartiklar. Särskilt när det gäller modeller till minimigaranti gör redovisningen inte anspråk på att vara fullständig. Inte minst utomlands har debatten om dessa förslag varit intensiv och en heltäckande översikt låter sig inte göras inom utredningens ramar. Även i övrigt kan det inte uteslutas att genomarbetade förslag har presenterats i sådan ordning att de inte har kunnat uppmärksammas här.

Det skall också åter nämnas att socialpolitiska bidragsutredningen i sin rapport (Ds S 1975:4) redovisade en genomgång av olika modeller till minimigaranti. Vår genomgång bygger delvis på detta material.

2 Modeller till allmän minimigaranti

Modeller till allmän minimigaranti kännetecknas i första hand av att alla medborgare skall ges en generell ekonomisk grundtrygghet. Befintliga socialförsäkringar och bidrag skall då till stor del ersättas av detta schabloniserade stöd. Inkomstrelaterade ersättningar över en viss gräns vid sjukdom, ålderdom, arbetslöshet etc. berörs i regel inte av förslagen.

Åtskilliga förslag och analyser rörande dessa modeller har lagts fram särskilt i USA och Storbritannien. Många varianter har presenterats vilka avser att komma till rätta med brister i tidigare propåer.[1] Följande beskrivning är därför ofullständig i den bemärkelsen att tyngdpunkten läggs på huvuddragen i de generella modellerna.

[1] Förhållandet kan illustreras med följande citat "In this field the names multiply even faster than the schemes". Atkinson 1969.

2.1 *Folkbidrag – förslag med gamla anor*

Idén att ge alla familjer en garanterad minimiinkomst är långtifrån ny.[1] Ett tidigt praktiskt försök var *Speenhamlandssystemet* som först infördes i Berkshire, England, år 1795. Detta hjälpsystem byggde på en bidragsskala framräknad efter priset på vete och familjestorlek. Det gav kompletterande ekonomisk hjälp till arbetare vars löner inte räckte till försörjningen. Tyvärr medförde systemet att arbetsgivarna sänkte lönerna och övervältrade kostnaderna för arbetarnas uppehälle på skattebetalarna. Speenhamlandssystemet ersattes av den betydligt restriktivare "The Poor Law of 1834" (12).[2] Denna lag medgav hjälp endast till dem som togs om hand i ett fattighus.

Detta misslyckade försök fick till följd att tanken på minimiinkomst försvann ända tills de svåra åren mellan 1930-talsdepressionen och andra världskriget.

Under andra världskriget föreslog en engelsk dam, *Lady Juliette Evangeline Rhys-Williams,* ett genomgripande socialt trygghetssystem som skulle omfatta varje man, kvinna och barn, inte bara de familjer som behövde hjälp (22). Förslaget utgick delvis ifrån ett missnöje med den dåvarande arbetslöshetsförsäkringens – som det sades – menliga inverkan på allmänhetens arbetsmoral.

Det nya systemet, som kallades social dividend, skulle grundas på den demokratiska principen att staten skulle ge precis lika stora bidrag till varje medborgare. Överföringen skulle ske via skattesystemet. Varje familj borde således få en garanterad minimiinkomst av staten. "Social dividend" var tänkt att finansieras med en proportionell skatt om 40 % på alla inkomster. Övriga statsutgifter skulle täckas av en särskild skatt på inkomster över en viss nivå.

Lady Rhys-Williams förslag vann inget omedelbart stöd, varken i England eller i andra västländer. Efter hand har emellertid en rad forskare och ekonomer framlagt modifierade modeller av "social dividend" t. ex. *Ayres, Shutz, Smith.* I USA lanserades förslagen under termen "universal demogrant". Ayres påpekade bl. a. att skattebetalarna redan nu får lättnader genom olika avdrag och att steget därför inte är så långt till direkta bidrag via skatten (5). Schutz ville göra "social dividend" skattepliktig för att undvika bl. a. påverkan på arbetsmoralen (24). Smith förespråkade att man skulle ersätta alla trygghetsanordningar i Canada med ett rationellt "social dividend" (25).

Denna idé infördes även i Sverige i slutet av 1960-talet. Här kom man vanligen att tala om "allmänt folkbidrag" eller "medborgarbidrag". Förespråkare var exempelvis *Åke Elmér och Bror Rexed* (8). Det hävdades att genom en sådan omläggning av hela socialförsäkringssystemet skulle gamla, sjuka, arbetslösa och andra som inte kan försörja sig få en väsentligt ökad trygghet. I den efterföljande debatten fanns argument både för och emot. Den inställningen dominerade att sådana allmänna bidrag i och för sig var en rationell framtidsmodell, men först behövde samhället ändras i grunden. Vad det rörde sig om var enligt många en radikal omfördelning av nationens samlade inkomster. Debatten avmattades efter en tid med hänvisning till bl. a. det samhällsekonomiska utrymmet.

[1] Framställningen bygger på Green, 1967.

[2] Siffrorna inom parentes här och i fortsättningen anger referenser i slutet av bilagan.

2.2 *Negativ inkomstskatt – en åtgärd mot fattigdom*

En viktig bakgrund till förslagen om negativ inkomstskatt är den återkommande diskussionen om fattigdomen i framför allt USA. Alltsedan 1930-talets depression har "public programs" för att förbättra levnadsstandarden i USA fått ökad anslutning. Trots ett antal reformer levde i slutet av 1960-talet en femtedel av USA:s befolkning under "the poverty line". Denna officiella fattigdomsgräns utgörs av ett belopp som avser en nedre inkomstgräns för att en familj skall kunna upprätthålla en acceptabel levnadsstandard. Beloppen justeras regelbundet.

Tankeväckande har också varit att en förvånansvärt stor del av dessa personer under fattigdomsgränsen betalade skatt men inte erhöll något socialpolitiskt stöd.

De två huvudpersonerna bakom förslagen till negativ inkomstskatt (NIS) är *Milton Friedman och Robert J. Lampman* (11, 13). Det centrala i NIS är att begränsa de socialpolitiska insatserna och rationalisera hjälpen till de fattiga och endast i viss mån att avhjälpa deras fattigdom. Friedman grundar sitt resonemang på att alla statliga ingripanden och engagemang i USA varit misslyckade. De fattiga måste därför hjälpas med ett automatiskt verkande system som inte påverkar den fria marknaden. Friedman utgår ifrån att alla familjer med låg taxerad inkomst är fattiga. Förslaget innebär att negativ skatt, dvs. bidrag, utges med 50 % av skillnaden mellan faktisk taxerad inkomst och en minimiinkomst. Bland fördelarna nämns att hjälp beviljas oberoende av varför inkomsten är låg och att systemet kan ersätta andra ekonomiska trygghetsanordningar. Vidare stimuleras arbetsviljan genom att den låga inkomsten endast delvis kompenseras.

Lampman skiljer sig från Friedman i det att han hävdar att NIS endast kan bli en del av åtgärderna för att lindra fattigdomen. NIS kan utgöra ett komplement till socialförsäkringar m. m. Lampman menar också att om åtgärder för att minska fattigdomen förknippas med jämlikhetsmål, så minskar trovärdigheten att NIS skulle förenkla det ekonomiska trygghetssystemet. NIS bör innebära ett minimum av inkomstomfördelning.

Många har sedermera vidareutvecklat dessa förslag. Det är inte möjligt att inom ramen för denna genomgång ge en överblick över dessa olika varianter av system, skilda matematiska modeller över fördelningseffekter, kostnader, sambandet med skatter m. m. En modell som ändå kan nämnas är den av *James Tobin* (28). Hans mål är att kombinera negativ inkomstskatt med "social dividend". Varje medborgare skulle få ett grundbidrag och på inkomster därutöver skulle skatten vara 33 %.

Ett förslag till modifierad NIS anpassad till förhållandena i England har också föreslagits av *Lees* (14). Utgångspunkten är även här att fattiga familjer får svagt stöd genom skatteregler och socialpolitiska förmåner. Lees modell går ut på att ersätta det engelska systemet med "Family Allowances" med en negativ inkomstskatt. Systemet var endast avsett för barnfamiljer. Alla familjer med minderåriga barn som hade inkomster under en viss gräns skulle via skattesystemet erhålla ett komplement. Bidraget föreslogs vara 50 % av skillnaden mellan faktisk inkomst och minimigränsen. Genom att minska stödet till familjer ovanför gränsen och öka det under skulle förslaget medföra begränsade kostnadsökningar.

2.3 *Utländska regeringsförslag*

År 1972 lade regeringen i England fram ett förslag till "Tax-Credit", ungefär negativ inkomstskatt (20). Enligt förslaget skulle skattegarantin omfatta ungefär 90 % av befolkningen. Utanför skulle endast stå de som erhöll bidrag i form av "Supplementary Benefits" samt egenföretagare. Systemet skulle ersätta de engelska stödanordningarna "Family Allowance", "Family Income Supplement" samt vissa skatteavdrag. Olika former av särskilt prövat stöd t. ex. bostadsstöd, läkemedelsförmåner, fria skolmåltider osv. skulle t. v. vara oförändrade.

Den föreslagna skattegarantin riktades till personer som var berättigade till socialförsäkringsförmåner och till dem som hade inkomster överstigande 25 % av riksgenomsnittet. Systemet skulle således inte ge villkorslös minimigaranti till personer utanför arbetsmarknaden som saknade försäkringsförmåner. Det var konstruerat så att skattebidraget var 4 £ för ensamstående, 6 £ för makar och 2 £ för barn per vecka. Barn till änkor och förtidspensionärer skulle dock få 3.30 £. Skattesatsen sattes till 30 %. Funktionen kan illustreras med följande tabell som avser makar med två barn.

Tabell B 1 En illustration av det engelska förslaget till Tax-Credits. Pund

Inkomst/ år	Skatt	Netto-inkomst	Skatte-bidrag	Total inkomst
416	125	291	520	811
780	234	546	520	1 066
1 300	390	910	520	1 430
1 733	520	1 213	520	1 733
1 820	546	1 274	520	1 794

Källa: Maynard, Peacock 1973.

Den nivå, där skatt och skattebidrag är lika stora, var 1 733 £ per år. Förslaget beräknades kosta netto 1 300 milj. £ år 1972, dvs. omkring 15 000 milj. kr. i då gällande valutakurs. Regeringsförslaget till negativ inkomstskatt genomfördes aldrig i England.

I USA har likaså utarbetats tämligen långtgående förslag till system med negativ inkomstskatt (17). Det var under president Nixon's administration som tankarna tog kontur. Reformen, "Family Assistance Plan", aviserades redan år 1969. Den hävdades vara en unik amerikansk idé som, om den genomfördes, skulle bli ett mönster för hela västvärlden.

Utgångspunkten var att man hade funnit att mellan åren 1965–1969 betalades 1,5 miljarder dollar i skatt av personer under fattigdomsgränsen. Detta upplevdes som synnerligen inkonsekvent. Vidare hade den amerikanska bidragsformen till behövande barnfamljer (AFCD) tredubblats kostnadsmässigt och antalet hjälptagare hade fördubblats.

Starkt tryck på regeringen utövade flera av de ekonomer som under 1960-talet varit med om att utveckla tankarna på NIS. Exempelvis Lampman och Tobin framförde tillsammans med 1 200 kolleger krav till kongressen att snarast införa ett system av garanti för eller komplement till inkomsten.

Det låginkomstbidrag som föreslogs var ett rudimentärt system av negativ

inkomstskatt kopplat till fattigdomsgränsen för olika familjetyper. Vid övervägandena förkastades medborgarbidraget emedan det inte fyllde kravet på "efficiency" (effektivitet). Alla familjer oberoende av behov, skulle då få bidrag. Om det skulle bli en verksam åtgärd mot fattigdom, måste nivåerna sättas högt. Det medförde emellertid stora kostnader.

Förslaget till "Family Assistance Plan" såg i korthet ut som följer. Systemet skulle innebära statliga bidrag till alla barnfamiljer med inkomster under en viss gräns. Den stora nyheten var att inte bara sjuka och handikappade skulle inrymmas utan alla låginkomsttagare. Makar med två barn skulle t. ex. få 1 600 dollar per år. Var inkomsten exempelvis 2 000 dollar skulle 720 dollar (12 månader x 60) frånräknas som arbetsomkostnader. Av återstoden (1 280 dollar) skulle 50 % dras ifrån grundbidraget (1 600 enl. ovan). Resten skulle utgå som skattebidrag (960 dollar). Den totala inkomsten skulle då bli 2 960 dollar per år.

Alla sökande måste anmäla sig till arbetsförmedlingen (arbetskrav) och vara beredda att delta i omskolning. Reformen skulle kombineras med ökad omskolningsverksamhet och utbyggd barnomsorg. Systemet skulle handhas av "Social Security Administration" (motsvarigheten till försäkringsorganisationen). Kostnaderna beräknades till ca 2,5 miljarder dollar under det första året. Förslaget antogs av representanthuset år 1970 men det föll i senaten år 1971. Motstånd restes bl. a. från konservativa grupper som ansåg att reformen skulle kunna få menliga följder för de fattigas vilja att arbeta.

2.4 *Konstruktioner av allmän ekonomisk grundtrygghet*

"Social dividend", dvs. ungefär folkbidrag eller medborgarbidrag och negativ inkomstskatt, har ofta behandlats som helt olika modeller. De har emellertid i stort sett samma syfte; att åstadkomma en generell minimigaranti för samtliga medborgare. Det är närmast tekniken som varierar, kostnaderna samt tänkbara konsekvenser. Som förut nämnts har dock modeller presenterats som är ett mellanting av folkbidrag och negativ inkomstskatt.

Följande tre huvudpunkter är gemensamma för olika modeller till allmän ekonomisk grundtrygghet.

A – garanterad minimiinkomst som varieras efter familjetyp etc.
B – skatt i procent av övriga inkomster.
C – utjämningsnivå som anger den punkt där erhållet bidrag är lika med skatteavdraget på övriga inkomster.

Relationerna mellan dessa faktorer kan visas med ett exempel. En familj garanteras en lägsta inkomst på 20 000 kr per år. Skatten på övriga inkomster sätts till exempelvis 50 %. Formeln är då

$$\frac{A}{B} = C \quad \text{dvs.} \quad \frac{20\,000}{50\,\%} = 40\,000 \text{ kr}$$

Vid inkomstläget 40 000 kr. är skatten på övriga inkomster 10 000 kr. och erhållet bidrag 50 % av 20 000 kr dvs. 10 000 kr.

Allmänt folkbidrag

"Social dividend" eller folkbidrag kännetecknas av att tyngdpunkten läggs på den garanterade minimiinkomsten och skatteprocenten. De principiella elementen i denna modell, som går tillbaka till Lady Williams, är följande.

- Regelbundet grundbidrag för tillräcklig försörjning till alla män, kvinnor och barn, inkl. t. ex. schablontillägg för bostadskostnader (i Sverige har föreslagits t. ex. socialhjälps- eller folkpensionsnivå).
- Utmönstring av barnbidrag, grundförmåner inom socialförsäkringen, bostadsbidrag, socialhjälp m. m.
- Utmönstring av progressiv skatt och vissa skatteavdrag.
- Finansiering genom en proportionell skatt på alla inkomster.

Socialpolitiska bidragsutredningen gjorde ett överslag av bruttokostnaderna för ett allmänt folkbidrag. Det grundades på att bidraget skulle utgöra en viss procent av basbeloppet beroende på ålder. Beräkningen gav det resultat som visas i följande tabell.

Tabell B 2 Exempel på kostnadsberäkning för allmänt folkbidrag

Ålder	Antal personer 1 000-tal	Bidrag per person/år kr.	Total kostnad/år milj. kr.
20–	5 900	10 000	59 000
15–19	540	9 000	4 860
10–14	540	7 500	4 050
5– 9	610	5 000	3 050
– 4	550	2 500	1 375
Summa	8 140	–	72 335

Uppräknat till basbeloppet för juni 1979 torde bruttokostnaderna uppgå till omkring 98 miljarder kr. Från bruttobeloppet skall dras kostnader för de förmåner som bidraget skall ersätta samt eventuella administrationsvinster.

En skiss till ett folkbidrag som är anpassat till svenska förhållanden har lagts fram av *Åke Elmér* (8). Bidraget skall vara så konstruerat att man kan leva på det men normalt önska en högre inkomst. Det skall vara värdebeständigt och innebära en låg marginalskatt på låga inkomster.

Ensamstående skulle få 150 % av basbeloppet per år. Faktiskt samboende skulle få 75 % av basbeloppet vardera samt 75 % till bostadskostnaden, dvs. 225 %. För barn föreslås bidragen differentierade. Utbetalningen kunde ske utan anmälan eller prövning via posten från folkbokföringen. Eftersom inkomstrelaterade förmåner över en viss nivå skulle kvarstå, beräknades tilläggskostnaden år 1972 till ca 40 miljarder kr.

Nils Hörberg har under flera år i motioner hemställt att riksdagen skall begära en utredning om allmänt medborgarbidrag. I motion 1977/78:953 om samordning av skatte-, bidrags- och socialförsäkringssystem har förslaget preciserats i flera avseenden.

Utgångspunkten är en sammanställning av hur skatter, bidrag och vissa avgifter slår i olika inkomstlägen och familjetyper. I motionen ifrågasätts bl. a. om statsmakterna kan överblicka och styra systemets samlade effekter. Vidare hävdas att de s. k. marginaleffekterna för vissa barnfamiljer kan uppgå till 80–100 %. Utjämningseffekterna anses knappast återspegla en medveten strävan.

Det föreslagna systemet bygger på två enheter, en individskatt (IS) och ett individbidrag (IB). Individbidrag antas utgå till alla vuxna över 16 år med ett basbelopp per person och år. För barn utgår IB med 0,7 basbelopp per år. Beloppen är skattefria, ej ATP-grundande och oberoende av inkomst- och samlevnadsförhållanden. De nuvarande bidragsförskotten och grundnivån i barnpensionen bibehålls.

Individbidraget skall ersätta exempelvis

1. barnbidrag
2. bostadstillägg (utom KBT)
3. livsmedelssubventionerna
4. folkpensioner med det belopp som täcks av IB
5. ersättning vid grundutbildning vid värnplikt
6. huvuddelen av det nuvarande stödet vid studier (utom de lån eller bidrag som överstiger ett basbelopp)
7. grundbelopp i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar som understiger ett basbelopp
8. huvuddelen av den nuvarande socialhjälpen
9. grundavdraget vid beskattning
10. förvärvsavdraget vid beskattning
11. hemmamakeskattereduktionen
12. övrig allmän skattereduktion
13. diverse mindre bidrag
14. en viss ökad avgiftsbeläggning av kommunala tjänster kan också väntas kunna genomföras i och med den genomförda ekonomiska minimistandarden för alla.

Daghemsavgiften skall vara enhetlig om 0,3 basbelopp per år medan fritidshemstaxan skall vara 0,15 basbelopp. Den övriga delen av IB avses täcka en grundstandard för barnens konsumtionsutgifter.

Sjukförsäkring, föräldraförsäkring, ATP, arbetslöshetsförsäkring berörs ej. Någon begränsad form av socialhjälp eller socialförsäkringstillägg behöver kvarstå.

Individskatten skall vara proportionell i normala inkomstlägen, upp till 7–7,5 basbelopp. Det IB som föreslagits beräknas utan kostnadshöjningar kunna finansieras med en proportionell skatt på 60 %. Ovanför gränsen 7 basbelopp skall marginalskatten av utjämningsskäl höjas till 80 %. Över 13,3 basbelopp beskattas inkomster med 100 %. IS skall inte påverka den kommunala beskattningsrätten.

Det skisserade systemet skall ge större utjämning än nuvarande ordning. I normala inkomstlägen skall marginaleffekten reduceras till 60 %.

I motionen redovisas alternativa system med andra utjämningseffekter.

Vidare hävdas att system av detta slag smidigt kan användas för att åstadkomma styrande effekter t. ex. inför konjunkturväxlingar. Önskas exempelvis ökad produktionsinsats från medborgarna, kan grundtryggheten sänkas.

Följande kalkyl redovisas av individbeskattningssystemet.

Statsfinansiell grovkalkyl i mdr av ett IBS med 1,0 basbelopp per vuxen och 0,7 basbelopp per barn.

		mdr
1. Statens inkomster av direkta skatter inkl. kommunalskatten 1977 ca		78
Besparingen av nuvarande sociala utgifter enligt motionen ca		./. 33
Återstående medelsbehov ca		45
2. Skatteunderlaget 1977 kan uppskattas enl. följande: beskattningsbar inkomst 1975 145 mdr, enligt RRV ökat till 1977 med 25 % = ca		181
ökning av beskattningsbar inkomst jämfört med nuvarande system genom slopande av förvärvsavdrag, grundavdrag och extra avdrag = ca		+ 33
tillkommer all inkomst för den som i dag tjänar under 4 500 = ca		+ 2
totalt skatteunderlag 1977 ca		216
3. Statens IBS:s	Ink.	Utg.
60 % IS på hela skatteunderlaget 216 mdr ca	129,6	
20 % ytterligare IS på inkomster över ca 80 000 = ca	2,1	
IB till vuxna ca 72,5 mdr IB till barn ca 14,2 mdr		86,7
Övriga statliga utgifter enligt 1. ovan		45,0
Netto	131,7	131,7

Kort sammanfattat förefaller kalkylen visa att av bruttokostnaderna för individbidraget om ca 87 miljarder kr. skall avräknas ca 33 miljarder i sociala utgifter som IB ersätter. Frånräknas skall också 35 miljarder i ökade skatteintäkter genom borttagande av förvärvsavdrag, grundavdrag m. m. Återstoden, ca 19 miljarder, skall täckas genom ökat skatteuttag av medborgarna.

Bidrag via skatten

I negativ inkomstskatt betonas främst utjämningsnivån och skatteprocenten som sedan får bestämma minimiinkomsten. Huvuddragen i denna modell beskrivs lättast med en figur.

Om en persons inkomst är högre än utjämningsnivån betalar han skatt precis som nu. Om emellertid inkomsten understiger denna nivå, erhåller personen ett bidrag via skatten som är proportionellt till skillnaden mellan egen inkomst och garantinivån. Finns inga egna inkomster erhåller han ett skattebidrag motsvarande garantinivån.

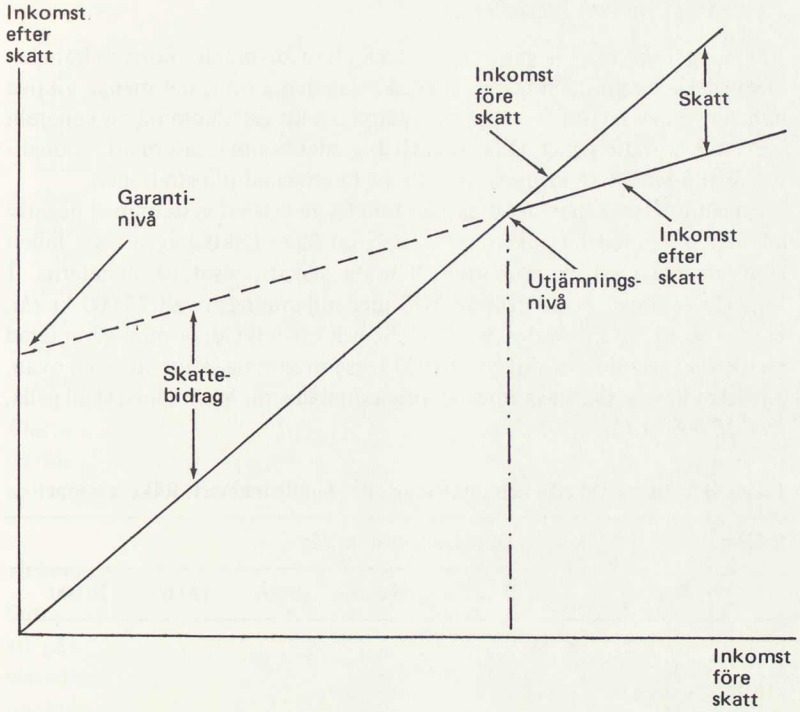


Diagram B 1 Egenskaper hos negativ inkomstskatt.

När det gäller den konkreta utformningen är variationerna stora. I vissa modeller ger skattebidraget 100 % av skillnaden mellan egen inkomst och garantinivån. Alla får således en generell grundtrygghetsnivå. Då är de s. k. marginaleffekterna 100 %.

De vanligaste modellerna går dock ut på ca 50 % i skattebidrag av skillnaden mellan egen inkomst och garantinivån.

Skattebidraget skall prövas automatiskt och utbetalas av skattemyndigheten.

I vissa modeller har man ansett att skattebidraget skall vara allmänt och strikt individuellt. I många system, t. ex. i de amerikanska och engelska regeringsförslagen, har dock bidragsrätten begränsats till barnfamiljer och grundats på familjeinkomster. Vissa alternativ har varit förknippade med en genomgripande ändring av skattesystemet, medan andra synes innebära i stort sett oförändrad beskattning ovanför utjämningsnivån. I länder med centralt fastställda "fattigdomsgränser" har det varit naturligt att knyta utjämnings- resp. garantinivån till dessa. I Sverige har man talat om folkpensions- resp. socialhjälpsnivåer. Som inkomstunderlag har i flertalet fall räknats inkomster efter skatt plus sociala förmåner, dvs. disponibel inkomst.

Likheterna mellan modellerna

Vad skiljer egentligen negativ inkomstskatt från folkbidrag? Bortsett från den ideologiska bakgrunden och de tekniska detaljerna finns det många viktiga likheter. Huvudsyftet är detsamma nämligen att åstadkomma en generellt verkande grundtrygghet. Olika delmål är gemensamma, såsom att rationalisera bland bidragsanordningarna och att förenkla administrationen.

En jämförelse mellan det praktiska utfallet av dels ett system med negativ inkomstskatt med hög garantinivå, dels ett lägre folkbidrag, i båda fallen kombinerade med en proportionell inkomstskatt, visar på likheterna. I följande exempel utgår vi ifrån NIS med utjämningsnivån 20 000 kr./år, bidrag på 50 %, en skattesats på 50 %, och ett folkbidrag med garanterad obeskattad grundersättning om 10 000 kr. samt samma skattesats som ovan. Nivåerna är valda så att samma nedre garanterade minimiinkomst skall gälla, dvs. 10 000 kr /år.

Tabell B 3 Bidrag vid NIS och folkbidrag efter familjeinkomst. Räkneexempel

System		Familjeinkomst, kr /år				
		0	5 000	10 000	15 000	20 000
NIS						
1.	Skillnad utjämnings-nivå egen inkomst	20 000	15 000	10 000	5 000	0
2.	Bidrag 50 % av p. 1	10 000	7 500	5 000	2 500	0
3.	Nettoinkomst	10 000	12 500	15 000	17 500	20 000
Folkbidrag						
1.	Garanterat grundbidrag	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
2.	Proportionell skatt 50 %	0	2 500	5 000	7 500	10 000
3.	Nettoinkomst	10 000	12 500	15 000	17 500	20 000

Exemplet illustrerar att bland de nivåer och konstruktioner som har diskuterats finns system, som om de skall ge likvärdig garanterad minimiinkomst, får samma praktiska utfall. För varje konstruktion av NIS torde finnas ett folkbidrag som beträffande det reella utfallet för den enskilde är likvärdigt, och omvänt.

Skillnaden ligger närmast däri att med NIS görs avräkningen bidrag–skatt direkt hos utbetalande myndighet medan med folkbidrag utbetalas först ett oreducerat bidrag som sedan i praktiken återbetalas genom en jämförelsevis högre skatt på övriga inkomster.

2.5 *Tänkbara konsekvenser*

Tidigare har berörts de fördelar som anses vara förenade med system för generell minimigaranti. I det följande ges en uppsummering av olika argument som hävdas tala för dessa system.

- En effektiv åtgärd mot fattigdom
- Rationalisering av olika bidragsanordningar
- Förenkling av administrationen
- Minimistandard till alla, inte bara till sjuka, gamla m. fl., utan även till låginkomsttagare
- Eliminerar underutnyttjande av förmåner på grund av bristande kunskap
- Enkla och överskådliga regler
- Utjämningen av inkomster kan analyseras och förändras
- Sänkta s. k. marginaleffekter
- Lätt att "dra åt svångremmen" vid konjunkturväxlingar
- Skatt och bidrag samordnas
- Förenklat skattesystem

Flertalet punkter är av den arten att många allmänt kan stödja dem. Det kan därför finnas anledning att något närmare referera de svårigheter i systemen som framför allt har debatterats.

Arbetsviljan

Stor möda har lagts ned på att teoretiskt förutse hur dessa system kan komma att påverka människors arbetsvilja. Antalet ekonomiska, matematiska och statistiska modeller är stort. Huvudfrågan är om människor kommer att uppleva en minskad anledning att öka sina arbetsinsatser om de har en garanterad minimiinkomst som täcker försörjningen (se t. ex. 10).

En orsak till diskussionen torde vara att skisserade system, framför allt utomlands, kan väntas medföra kraftigt höjda marginalskatter för de lägsta inkomstgrupperna.

Under lång tid fanns få empiriska undersökningar som belyser de s. k. marginaleffekternas inflytande på arbetsviljan. Numera finns vissa resultat från New Jersey-experimentet (se nedan).

En annan anledning till minskad arbetsvilja anses kunna bli att en del familjer är så nöjda med den garanterade minimiinkomsten att de avstår från arbetsinkomst. Man har försökt dra slutsatser om denna frågeställning från den amerikanska motsvarigheten till vår socialhjälp. I detta hjälpprogram är den faktiska marginalskatten 100 %. En beräkning visar bl. a. att 70 % av hjälpta ensamstående mödrar inte skulle nämnvärt kunna förbättra sin utkomst om de började arbeta. Försök har också gjorts att i Denver ge socialhjälpstagare stimulanspenning för att minska marginaleffekten. För en del personer fick åtgärden en positiv verkan. För flertalet hjälpberoende fanns dock arbetshinder av fysisk, social eller psykisk art som gjorde att de inte kunde öka sitt självförsörjande. Många personer i USA med nedsatt arbetsförmåga kommer att helt få lita till den garanterade minimiinkomsten.

Det är just diskussioner om tänkbara följder för arbetsviljan som har lett fram till en rad olika varianter av dessa system. Målet har då varit att finna nivåer och procentsatser där marginaleffekterna inte kan tänkas minska lusten att arbeta.

Arbetsgivarreaktioner m. m.

Ekonomernas intresse i detta sammanhang har främst kretsat kring arbetstagarnas tänkta beteendeförändringar. I mindre grad har man fäst sig vid hur systemen kan komma att inverka på arbetsgivarna, det fackliga arbetet, lönesättningen m. m.

Risken finns dock enligt vissa kritiker att en generell minimigaranti lockar arbetsgivarna att sänka lönerna. Så blev den nedslående följden av det första Speenhamlandssystemet. För låglönegrupper, deltidsarbetande m. m. med inkomster i närheten av eller under garantinivån, spelar ju lönen liten praktisk roll. Lönesänkningar eller långsammare löneutveckling kan ligga nära till hands därför att de anställda ändå har en ekonomisk grundtrygghet.

Ytterligare en möjlighet kan vara att de avtal som träffas mellan arbetsmarknadens parter utformas så att minimigarantin utnyttjas maximalt. Därigenom får skattebetalarna svara för en förhållandevis större andel av lönekostnaderna.

Vidare kan en minimigaranti medföra försvagade motiv för hög sysselsättning. En passiv försörjning kan skapa en regulator för arbetsmarknaden så att sysselsättningen under recessioner kan minskas utan att de enskilda drabbas alltför mycket ekonomiskt.

Familjestorlek

Frågan hur socialpolitiska anordningar påverkar födelsetalet har varit aktuell länge. Vanligen har man räknat med att förstärkt social trygghet leder till en ökad nativitet. I flera länder har man därför vid olika tidpunkter sökt öka barnafödandet genom bättre sociala förmåner.

Värderingarna kring nativiteten varierar självfallet mellan olika länder och skilda tidpunkter. I USA har man således upplevt det som oroande att en minimigaranti, som beror av barnantal, kunde bidra till ett ökat födelsetal bland fattiga grupper. Problemet skulle då lösas genom att beloppet per barn minskar efter ett visst antal barn. I Sverige har värderingarna ofta varit motsatta. Under flera perioder har strävan varit att öka födelsetalet. Minimigarantiers eventuella inverkan på familjestorlek skulle därför bedömas annorlunda här.

Val av nivå

I resonemang om valet av ändamålsenlig nivå på minimigarantin har tre frågor dominerat. En huvudfråga har således varit att finna beloppsgränser som ger alla tänkbara familjesammansättningar en godtagbar grundförsörjning. I USA och England har man knutit an till "fattigdomsgränser" och "supplementary benefits".

Vad som orsakat dispyter är att i NIS, där skattebidraget är lägre än 100 % av skillnaden mellan egen inkomst och garantinivån, får en familj varierande grundtrygghet beroende på övriga inkomster. Det är således baksidan på målet att stimulera arbetsviljan. Men man har frågat sig om detta kan anses uppfylla rimliga rättvisekrav. Problemet uppstår inte på samma sätt med folkbidrag och i system med NIS där kompensationen är 100 %.

En annan fråga har gällt att finna nivåer som medger att den generella minimigarantin kan ersätta en rad andra förmåner. Det har då inneburit varierande nivåer i olika länder. Ett problem har varit att höga nivåer, som utgår till t. ex. grundtryggheten för gamla och barn, blir mycket kostsamma om de utsträcks till samtliga medborgare.

Den tredje frågan har följaktligen varit att, med dessa utgångspunkter, finna nivåer som är finansiellt realistiska. Man kan dock hävda att denna fråga synes ha betraktats som något underordnad.

Fördelningseffekter

Inställningen till hur de föreslagna systemen skall fungera ur fördelningspolitisk synvinkel varierar avsevärt. Utifrån det gemensamma synsättet på nuvarande systems utjämningseffekter att systemens följder antingen är otillräckligt kända eller oönskade, har man dels hävdat att minimigarantin skall så långt möjligt vara fördelningspolitiskt neutral, dels att den skall medföra ett stort steg mot större utjämning. Den förra åsikten har främst associerats med negativ inkomstskatt och den senare med folkbidrag.

Lika motstridiga har åsikterna varit beträffande tänkbara praktiska fördelningseffekter hos konkreta förslag. Kritik riktades exempelvis mot det engelska förslaget till "Tax-Credits" för att bl. a. fördelningsfrågorna var otillräckligt beaktade. Man hävdade bl. a. att förslaget, trots betydande kostnader, skulle medföra begränsade fördelar för låginkomsttagare. Man har också gjort gällande att det inte kan undvikas att betydande inkomstförstärkningar går till personer i goda ekonomiska omständigheter.

Relation till andra socialpolitiska förmåner

Även på detta område har uppfattningarna gått isär. De ursprungliga idégivarna ansåg att modellernas styrka låg i att de onödiggjorde andra socialpolitiska anordningar. De skulle inte bara ersätta annat kontantstöd utan även i viss mån subventionerad social och medicinsk service. Det var på detta sätt som nettokostnaderna i beräkningarna kunde göras rimliga.

Allt eftersom modellerna utvecklats och närmare anpassats till existerande välfärdsanordningar har den synen vunnit insteg att endast begränsade grundtrygghetsförmåner kan ersättas med generell minimigaranti. Många inkomstrelaterade ersättningar och i allt väsentligt sociala serviceåtgärder måste bibehållas. Därmed medför dessa generella modeller omfattande samhälleliga tilläggskostnader.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Sedan socialpolitikens begynnelse har man tvistat om huruvida stöd skall utgå kontant eller in natura. Skall exempelvis samhället hålla med kostnadsfri skollunch eller skall man ge behövande pengar till lunchen?

Många ekonomer har förordat kontantersättningar. Det har stämt överens med bl. a. antaganden om bästa fördelning av de ekonomiska resurserna. Individernas fria val i en fri marknadsekonomi är en förutsättning för samhällets blomstring.

Sådana tankar har också legat bakom förslagen till negativ inkomstskatt. Genom att ersätta av samhället förmedlat naturastöd med kontanta medel skulle marknadsekonomin gynnas.

Andra har hävdat att det inte saknar betydelse för samhället hur socialpolitiskt stöd utnyttjas. Det har i hög grad socialpolitisk relevans att stöd riktas till exempelvis familjernas bostäder, barnens omsorg och de äldres vård m. m. Även detta har således inneburit att man motsatt sig att ersätta andra stödanordningar med en generell minimigaranti.

Det dominerande intresset för arbetsviljan har också fått till följd att man i begränsad utsträckning diskuterat hur en generell minimigaranti kan påverka andra centrala aspekter av samhällsekonomin.

En sådan grundläggande fråga är exempelvis hur det privata sparandet skulle kunna ändras. Sänkta marginaleffekter och ökad ekonomisk frihet för den enskilde skulle kunna stimulera sparandet. Å andra sidan kan motiven att "ha pengar i reserv" minska om tryggheten i varje läge garanteras av samhället. Ändrat sparande får direkt följder för kapitalbildningen i samhället. En minimigaranti skulle således på flera sätt kunna ändra viktiga grunder i samhällsekonomin.

Liknande brister gäller diskussionen om hur dessa omfattande bindningar i statsbudgeten och stora penningströmmar kan inverka på stabiliseringspolitiken. Utrymmet för omdisponeringar i budgeten minskas om stora delar är bundna till automatiska garantier för de enskilda medborgarna. Uppjusteringar av minimigarantin för att bibehålla låginkomsttagarnas standard kan vidare, genom att andra grupper kräver kompensation, driva upp inflationstakten. Följderna av stora nettoökningar av den disponibla inkomsten kan därutöver vara svåra att förutse.

Missbruk och stämplingseffekter

Nuvarande stödanordningar, som i jämförelse med dessa generella system framstår som blygsamma, förknippas inte sällan med missbruk och överutnyttjande. Aktuella exempel i svensk debatt rör socialhjälp och sjukpenning. Det har hävdats att kraftiga utbyggnader av bidrag, som utges efter generösa villkor utan särskild prövning, knappast skulle öka förutsättningarna för tolerans och minska sociala fördomar. Tvärtom har det förmodats att en kraftig opinion skulle kunna uppstå mot att "hederliga skattebetalare måste försörja arbetsovilliga".

Riktade förmåner som t. ex. den svenska socialhjälpen har ibland sammankopplats med stämplingseffekter. Fördelen med generell garanti skulle då vara att dessa problem undanröjdes. I anslutning härtill har i debatten påpekats att en anonym minimigaranti skulle förleda tankarna så att behovet av andra sociala stödåtgärder underskattades. Ekonomiskt svagt ställda har ofta andra problem med syselsättning, hälsa, bostad m. m. Enbart bidrag skulle möjligen lindra deras bekymmer men knappast lösa deras problem.

Praktiska administrativa problem

Betydande kritik har riktats mot framlagda teoretiska modeller till generell minimigaranti för att man i dessa knappast har tagit hänsyn till förutsätt-

ningarna inom nuvarande beskattnings- och förmånssystem samt till administrationen. Bland gjorda påpekanden kan följande framhållas som även gäller svenska förhållanden.

Modellerna bygger i regel på en långtgående sammansmältning av skatte- och bidragssystemen. Emellertid har beskattningen andra beräkningsperioder än bidragen. Beskattningen är i princip individuell medan dessa modeller oftast baseras på något familjebegrepp. Frågor som har ställts är hur inkomstunderlaget skall fastställas och hur inkomsterna skall justeras och kontrolleras. Hur skall man ta hänsyn till personer med varierande inkomster, egenföretagare m. m.? Kan man med nu tillgängligt inkomstunderlag anpassa bidragen till den aktuella behovssituationen? En illustration kan också vara den debatt som uppstod i England om betalningsmottagare av "Tax-Credits". Enligt det ursprungliga förslaget skulle bidraget betalas ut till fadern. En kraftig opinion begärde att modern även i fortsättningen skulle få ta emot barnens bidrag. Förslaget ändrades på denna punkt.

2.6 *Försöket i New Jersey*

Ett experiment med negativ inkomstskatt har genomförts i USA. Bakgrunden var bl. a. att förslagen till negativ inkomstskatt ansågs vara en politisk fråga som inte kunde belysas tillfredsställande med hjälp av tillgängligt material (19).

Försöket pågick i fyra städer i New Jersey och Pennsylvania under åren 1968–1972. Det omfattade mer än 1 300 slumpmässigt valda tvåförsörjarhushåll. De var enligt gällande normer fattiga och nästan fattiga. Dessa erhöll ett av åtta alternativa bidrag via skatten.

Systemet var konstruerat så att ett grundbelopp utgick till alla utan inkomst, medan inkomster därutöver beskattades med en viss procent. De åtta olika systemen visas i följande tablå.

Skattebidrag i % av "fattigdomsgränsen"	Skatt i % av inkomster
50	30
50	75
75	30
75	50
75	70
100	50
100	70
125	50

Skattebidraget utbetalades normalt per post. Stödmottagare var familjen dvs. arbetsförmögen man, hustru och minst ett barn eller en släkting. Som inkomstmått användes det som närmast motsvarar disponibel inkomst före skatt. Det var förvärvsinkomster, kapitalinkomster, pensioner, vinster, livräntor, gåvor, underhåll, arv, sociala förmåner, studiestöd m. m. minus avdrag för utgifter vid inkomstens förvärvande, räntor, underhåll osv. Som beräkningsunderlag utnyttjades ett medelvärde löpande över tre månader.

Även i detta experiment var intresset i anslutning till negativ inkomstskatt främst inriktat på effekter på arbetsviljan. Huvudfrågan var således i vad mån viljan att arbeta skulle ändras hos dessa fattiga. Andra frågor som ställdes var hur systemet skulle fungera administrativt och hur familjernas levnadsmönster skulle påverkas. Skulle dessa personer använda bidraget till sprit, spel samt överdrivet nöjesliv och konsumtion?

Det viktigaste resultatet var att arbetsutbudet bland männen minskade endast litet, med i genomsnitt 5–6 %. Av okända orsaker reducerades utbudet bara bland vita män. Bland svarta var det i stället en svag ökning. Även för vita kvinnor, med från början låg grad av förvärvsarbete, sjönk arbetsinsatserna, men inte för svarta kvinnor. Särskilt för gifta kvinnor reducerades förvärvsintensiteten.

Andra förändringar som införandet av NIS medförde var följande. Familjer med NIS gjorde större investeringar i bostaden och i kapitalvaror jämfört med kontrollgruppen. Yngre män tenderade att söka sig till bättre jobb. Deltagandet i olika former av utbildning synes ha ökat. I övrigt föreföll ekonomiska frågeställningar dominera i försöket medan intresset var svagare för eventuella sociala effekter.

Utvärderingen av försöket berörde knappast i vad mån systemet med negativ inkomstskatt hade tillgodosett väsentliga hjälpbehov, om NIS hade inneburit en rationalisering och förenkling av stödsystemet och administrationen. Förklaringen till det senare torde vara att NIS här inte ersatte andra anordningar utan den infördes i en lucka i det ekonomiska trygghetssystemet.

Man hade vissa etiska problem när försöket skulle avslutas. Skulle NIS dras in abrupt eller successivt sänkas? Det förra sättet valdes. En viss tid efter försöket genomfördes en uppföljningsintervju. Då befanns att 88 % av deltagarna upplevde sin situation i stort sett oförändrad även utan NIS.

Från början beräknades kostnaderna för försöket till ca 4 milj. dollar för fyra år. De totala kostnaderna blev dock ca 8 milj. dollar för tre år inkl. administrationsutgifter.

När resultaten presenterades framfördes från många håll betydande tveksamhet angående tillförlitligheten. En del hävdade att, eftersom andra delar av stödsystemet i New Jersey samtidigt förändrades, det är svårt att urskilja effekterna av NIS. Andra menade att försöket pågick för kort tid för att några säkra slutsatser skulle kunna dras. Andra anledningar till tvivel var att försöken endast omfattade vissa typer av låginkomsttagare samt att deltagarna visste att de var observerade. Dessutom var man skeptisk till resultaten beträffande den vita befolkningen.

Trots detta ansåg många att försöket visade att negativ inkomstskatt är genomförbar i praktiken, att tekniska och administrativa problem kan lösas. Vidare skulle resultaten visa att farhågorna om sänkt arbetsvilja bland de fattiga var betydligt överdrivna.

3 Synpunkter i riksdagen

Tanken på mer genomgripande förändringar av det ekonomiska trygghetssystemet framfördes i riksdagen i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet,

dvs. några år efter det att frågan om allmän minimigaranti väckts i utlandet. Allteftersom åren gick preciserades frågorna och kraven.

3.1 *De första motionerna*

I motion 1969:783 i första kammaren begärdes en allmän översyn av lagen om allmän försäkring. Det konstaterades att samhällsförhållandena undergår en ständig förändring. Den allmänna försäkringen måste genomgå en motsvarande utveckling, om den med oförändrad effekt skall täcka avsedda behov. För att öka verkningsgraden eller täcka nya behov krävdes även att ramen vidgas. Försäkringen ansågs vara en god grund för vidareutveckling och fortsatt utbyggnad.

Olika exempel gavs på överväganden som kunde ingå i en översyn med sikte på 1970-talet. En fortsatt samordning av principerna för försäkringsvillkor och förmånsrätt på socialförsäkringsområdet framhölls som ett angeläget önskemål. Successiva förändringar borde underordna sig den målsättningen eller vara planerade led i dess förverkligande.

Modern ADB-teknik kunde öppna vägar till ökad säkerhet, höjd servicenivå och sänkt administrationskostnad.

Sjukpenningens konstruktion innebar en onödigt bristfällig anpassning till det faktiska inkomstbortfallet. Ett smidigare system borde kunna åstadkommas samtidigt som beskattning och kompensationsgrad prövades.

Sjukas och handikappades behov som tillgodoses via primärkommuner och landsting skulle kunna täckas av en generell förmånsrätt. Det gäller t. ex. kostnader för hjälp- och vårdinsatser i hemmet.

Villkoret nedsatt arbetsförmåga med minst hälften kunde luckras upp varigenom t. ex. personer som måste vårda barn skulle kunna få sjukpenning.

Kraven på intyg från bl. a. läkare i alla möjliga försäkringsärenden kunde möjligen lindras. En studie skulle kunna göras av intygsutbud och behovet av intyg.

Praxis angående rätten till förtidspension ansågs innebära alltför snäva gränser. Partiell pension gavs utan avseende på om restarbetsförmågan kunde utnyttjas. Vidare nämndes försörjningstryggheten för äldre arbetskraft som ställs utanför arbetslivet, lägre pensionsålder, arbetsmarknadsmässiga och sociala bedömningar vid pensioneringen.

Det påpekades att förmånsrätten vid rehabilitering är splittrad, oöverskådlig och ofta får negativa effekter på viljan till rehabilitering. Frigörelse från begreppet sjukdom kunde här bana väg för förebyggande och social rehabilitering och ett vidgat ansvar för försäkringen.

Andra lagutskottet framhöll i sitt utlåtande (1969:74) att den allmänna försäkringen kontinuerligt anpassas till utvecklingen. En rad exempel gavs på sådana reformer. Vidare påpekades att flera av nämnda frågor antingen utreds inom särskilda kommittéer eller inom Kungl. Maj:ts kansli. Utskottet ansåg det dock "sannolikt att man förr eller senare tvingas 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". Enligt utskottets mening var emellertid tiden ännu inte mogen.

Samma år lades en motion om införande i Sverige av s. k. negativ skatt (motion 1969:774 II). Vissa motiv nämndes för behovet att skapa en mer likartad inkomsttrygghet. Enligt motionen finns vissa livssituationer då speciella bördor faller på en medborgare, t. ex. vid en viss nedsatt arbetsförmåga, som man hittills inte kunnat bemästra med nuvarande socialförsäkringar. Vidare kompenseras extrakostnader för uppfostran av barn inte tillräckligt.

Motionärerna noterade att debatten om negativ inkomstskatt försiggår närmast i USA. Man redogjorde något för denna diskussion. Det sades exempelvis att man i USA har velat se införandet av negativa skatter som ett sätt varmed man skulle kunna skaffa sig ett alibi för en mycket kraftig omstrukturering av skattesystemet från direkta mot indirekta skatter. I USA anses också skatteadminsitrationen ha en bättre organisation än sociala organ.

En negativ skatt i Sverige skulle enligt motionen kunna vara knuten till den statliga inkomstbeskattningen eller till den totala beskattningen. Den kan vara avsedd att kompensera t. ex. den indirekta skattens verkningar eller utformas för att ge varje person en garanterad inkomst.

Motionärerna menade att den senare utformningen skulle medföra stora problem. Som exempel nämns samordningen mellan socialförsäkringen och inkomstöverföringarna. Skulle socialpolitiska bidrag, och i så fall vilka, inbakas i systemet? Hur skall man ta hänsyn till hemarbetande kvinnor, deltidsarbetande studenter, folk som lever på kapitalinkomster? Det går ju inte att kräva heltidsarbete för att få negativ skatt. Då har man återinfört just det prövningsmoment som systemet skulle avskaffa.

Utan att ta ställning till det önskvärda med detta system efterfrågades en vetenskaplig undersökning av problem och möjligheter med negativ inkomstskatt.

Bevillningsutskottet hävdade i sitt betänkande (1969:50) att det i vårt land sedan länge har rått enighet om att alla bör garanteras en viss levnadsstandard genom bl. a. pensions- och sjukförsäkringsreformer och beskattningsreformer för låginkomsttagare. Utskottet framhöll emellertid "att beskattningsreglerna tillkommit för att tillgodose statens skatteanspråk, och resultatet av taxeringen är inte något påtagligt och tillförlitligt bevis för den enskildes behov av hjälp och stöd från det allmänna". Därför ansågs negativ skatt inte i första hand vara en skattefråga. Därutöver sades att negativ inkomstskatt dels förutsätter en omprövning av hela socialpolitiken, dels medför betydande svårigheter, t. ex. nyordning av det skatterättsliga inkomstbegreppet, kontrolltekniska och administrativa problem. Garanterad minimiinkomst ansågs enklare och bättre kunna tillgodoses inom ramen för den nuvarande social- och skattepolitiken.

Året därpå, år 1970, lades fram bl. a. en motion om garanterad minimiinkomst (motion 1970:1010 II). Motionärerna hävdade att för grupper med låga inkomster kan den behållna inkomsten ökas endast obetydligt via direktskatten. Ökad indirekt beskattning måste också kompenseras genom inkomstöverföringar.

I motionen användes statistik över sjukpenningklassplacering för att illustrera låginkomstproblemet. Trots vårt omfattande ekonomiska trygghetssystem riskerar stora grupper – och oftast de allra sämst ställda – att

hamna utanför både välfärdsstegringen och den ekonomiska utjämningen. Det ansågs svårt att nå denna heterogena grupp med inkomstöverföringar. I gruppen ingår exempelvis långtidsarbetslösa och långvarigt sjuka, deltidsarbetande, ensamma vårdnadshavare, äldre och handikappade.

Enligt motionärerna måste därför det sociala trygghetssystemet på längre sikt förstärkas och byggas ut genom någon form av garanterad minimiinkomst för alla. Genom det nuvarande socialpolitiska systemets svåröverskådliga uppbyggnad riskerar man att de som bäst behöver stöd inte lyckas få detta. Det innebär också stora informationsproblem och ökade risker för orättvisor. Genom ett generellt system kunde åstadkommas administrativa förenklingar, mer tid för förebyggande och rehabiliterande arbete m. m. Metoder som angavs var antingen en garanterad minimiinkomst eller negativ inkomstskatt. Den förra skulle kunna ersätta åtskilliga existerande bidrag. En utredning begärdes av dessa frågor.

Andra lagutskottet påpekade i sitt utlåtande (1970:41) att trygghetsanordningarna byggts ut successivt, och vissa ojämnheter har inte kunnat undvikas, men de bör ej överbetonas. De olika trygghetsanordningarna är i betydande grad samordnade. Utskottet ställde sig "skeptiskt till de förslag som lagts fram att man helt eller delvis skall avlösa vårt nuvarande socialpolitiska system med någon form av generellt verkande inkomsttrygghet. Förslagen är alltför diffusa för att man skall kunna göra en bedömning av verkningarna. De angivna fördelarna är ingalunda odiskutabla. I den mån förslagen endast innebär införande av grundtrygghet upp till en viss nivå kan man inte avstå från påbyggnadsordningar av i princip samma slag som de vi f. n. har. Mot den bakgrunden måste de påstådda administrativa vinsterna bli begränsade."

Utskottet förordade en fortsatt användning av selektiva och differentierade metoder för att på ett ändamålsenligt sätt kunna styra hjälpen till de grupper som är i behov därav.

Motioner i frågan om negativ inkomstskatt återkom även år 1970 (motion 1970:1046 I, 1217 II) och år 1971 (motion 1971:302 samt 309). Bevillningsutskottet resp. skatteutskottet fann ej anledning att ändra ståndpunkt (BeU 1970:40 samt SkU 1971:18).

Likaså väcktes frågan om garanterad minimiinkomst år 1971 (motion 1971:708). I allt väsentligt synes det vara en vidareutveckling av motsvarande motion år 1970. Det konstaterades sålunda att skatteinstrumentet är effektivt för utjämning i högre inkomster men inte lika användbart för att stärka de lägre inkomsttagarnas standard. Bidragssystemet har blivit ett allt viktigare utjämningsinstrument. Bidragen ger bättre möjligheter att placera inkomstförstärkningarna där de bäst behövs. Bidrag och skatter borde betraktas som kompletterande delar.

I motionen återupprepades de kritiska synpunkterna beträffande informationsproblem, risk för underutnyttjande m. m. i nuvarande system. Vidare hänvisades till att låginkomstutredningen dokumenterat att stora grupper lever under mycket knappa omständigheter. Som anledning nämndes bl. a. att socialförsäkringen inte är tillräckligt anpassad för de lägsta inkomsttagarnas förhållanden. Det är svårt att nå heterogena grupper med specialdestinerade bidrag. Förhållanden, som var för sig inte berättigar till hjälp, kan i samverkan leda till stödbehov.

Bristerna skulle kunna rättas till om den fortsatta utbyggnaden inriktades på grundtrygghetsförmåner, i första hand generella. Även här sades att strävan på sikt bör vara att åstadkomma en garanterad minimiinkomst för alla som inte är i stånd att försörja sig genom arbete eller på annat sätt. Det ansågs nödvändigt att bygga ut ett sådant system i etapper.

I en annan motion (1971:244) begärdes en utredning om en utvidgning av socialförsäkringen. Det hävdades att det är nödvändigt att se över socialförsäkringskomplexet för att komma fram till en klar målsättning och ett såvitt möjligt enhetligt system för alla former av socialpolitiska insatser. Det gäller alla typer av inkomstbortfall och tryggad försörjning för barn, äldre, handikappade m. fl. Ett motiv är också att bryta den fattigvårdsanda som fortfarande anses prägla socialhjälpen. En allmän socialförsäkring skulle innebära minskad byråkrati, reducerat socialhjälpsbehov och en väg till jämställdhet.

Socialförsäkringsutskottet fann i sitt betänkande (SfU 1971:36) ingen anledning till nytt ställningstagande i förhållande till utlåtandet år 1970.

Sambandet mellan skatter och bidrag togs upp även år 1972. I motion 1972:294 hävdades att inkomstöverföringar genom progressiva skatter och generella sociala bidrag ger svag nettoeffekt i form av utjämning i förhållande till de resurser som tas i anspråk. Som alternativ diskuterades att i högre grad lita till inkomstgraderade förmåner eventuellt uppräknade till skattepliktiga belopp. Ett annat sätt skulle vara att låta stödet utgå i form av efter försörjningsbörda och bärkraft avpassad skattelättnad, då utfyllt med bidrag där så behövs. På grundval av detta resonemang framfördes i motion 1972:464 förslag om utredning om samordning av olika sociala hjälpformer i syfte att dels uppnå enhetlig bedömning av likartade hjälpbehov oavsett vilket samhällsorgan som handlägger ärendet, dels undvika dubblering av hjälpinsatser.

Motion om allmän socialförsäkring fanns även år 1972 (1972:448), men socialförsäkringsutskottet vidhöll sin uppfattning (SfU 1972:29).

3.2 *Förslagen klargörs*

Åren 1973 och 1974 vidareutvecklades förslagen i motionerna i flera avseenden. I motionerna 1973:421 samt 1974:105 behandlades bl. a. ett förbättrat socialförsäkringssystem. Man utgick därvid från ökningen av andelen socialhjälpstagare i befolkningen. Som orsaker till ökningen nämndes bl. a. konjunktursvängningar, strukturrationaliseringar och andra förändringar på arbetsmarknaden samt ökade bostads- och livsmedelskostnader. Ett ekonomiskt läge, där stora grupper får ökade svårigheter att klara sin försörjning och måste anstränga sig mer än tidigare för att inte behöva anlita socialhjälpen, leder sannolikt till en negativ reaktion mot ökad socialhjälp, eftersom den endast tillfaller en del av de drabbade. Generella åtgärder upplevs möjligen rättvisare. Allmän arbetslöshetsförsäkring var ett exempel på en sådan generell åtgärd. Sådana kunde också vidtas mot höga bostadskostnader eller till förmån för alla barnfamiljer. Även det nuvarande socialförsäkringssystemet kunde emellertid förbättras. De undersökningar som föreligger om de socialpolitiska åtgärdernas effekt visar att trygghetssystemet inte är heltäckande.

Det socialpolitiska systemet har enligt motionen syftat till och även fått till följd att allt fler behovsområden kommit att täckas av socialpolitiska trygghetsanordningar genom ett efter hand alltmera utbyggt differentierat system. Det rikt differentierade systemet gör det emellertid svårt att i vissa avseenden överblicka systemets konsekvenser beträffande rätten till bidrag för medborgare i vissa situationer.

En samordning av socialförsäkringarna för att om möjligt göra systemet mera heltäckande är en stor uppgift i svensk socialpolitik. En utredning borde vidare göras av de faktiska och ekonomiska möjligheterna att i det långa perspektivet åstadkomma någon form av s. k. garanterad minimiinkomst eller negativ skatt för dem som inte är i stånd att försörja sig själva. Det är inte säkert att ett sådant system är bättre än det nuvarande, men tanken ansågs så intressant att den vore värd att utredas närmare.

Man borde även pröva möjligheterna att skapa ökad valfrihet och flexibilitet i socialförsäkringssystemet. Därvid hänvisades till folkpensioneringen och framhölls möjligheterna till en mera flexibel utformning, som ger individen större valfrihet att utnyttja sin pensionsrätt under livstiden. Grundtryggheten måste dock alltid skyddas. Man fick i varje fall inte göra det möjligt att förbruka pensionsrättigheterna i förtid.

I motionerna 1973:1131 och 1974:1297 angående den framtida socialpolitiken redovisades två huvudskäl till en grundlig reformering av det nuvarande trygghetssystemet. Dessa skäl var dels kravet på samordning, dels en jämnare fördelning. När det gäller att förbättra grundtryggheten förutsattes en granskning av andra tänkbara metoder än det nu använda bidragssystemet. Nuvarande metoder måste således jämföras med idén om en garanterad minimiinkomst. Denna minimiinkomst kunde utformas på i princip två olika sätt, nämligen som negativ skatt eller som ett generellt bidrag. Med hänvisning till de kontrolltekniska och administrativa svårigheterna vid tillämpning av en negativ inkomstskatt förordades ett generellt bidrag. Detta bidrag skulle vara schabloniserat efter vissa grundkriterier (ålder, ev. hushållstyp) och anpassat efter inkomstnivån med hjälp av skatteinstrumentet.

Skattesystemet måste sannolikt påverkas både direkt och indirekt av en minimiinkomst med fördelningssyfte. En ökad tyngd i fördelningspolitiken borde läggas på inkomstöverföringarna. Samtidigt skulle effekten tekniskt sett av en beskattad minimiinkomst bli en skärpt progressivitet. I realiteten måste emellertid skatter och bidrag ses i ett sammanhang.

Motionärerna ansåg att ett reformerat grundtrygghetssystem måste motsvara högt ställda krav i bl. a. följande avseenden:

1. Systemet skall vara enkelt, lätt att kontrollera och överblicka både för allmänheten och för myndigheterna.
2. Systemet skall vara heltäckande samt fungera snabbt och säkert.
3. Systemet skall verka förebyggande genom en inbyggd automatik som kombineras med ökade rådgivande och stödjande insatser.
4. Systemet skall främja valfrihet och därmed trivseln.
5. Systemet skall kunna användas som ett led i jämlikhetspolitiken och således främja ekonomisk utjämning.
6. Systemet skall bygga på förutsättningen att den som erbjuds lämpligt arbete accepterar detta.

Finansieringen av ett system med garanterad minimiinkomst ansågs i första hand vara beroende på ambitionsnivån. Det var enligt motionen möjligt att differentiera minimiinkomsten efter olika åldersgrupper och inordna både barnbidrag och folkpensioner i systemet så långt de avser att främja en viss grundtrygghet och således inte avser stöd beroende på individuella och specifika förhållanden, t. ex. invaliditetsersättning, bostadstillägg utöver en grundnivå o. d.

Att samordna huvuddelen av dagens kontanta sociala förmåner under ett system kräver lång planering och sannolikt ett successivt genomförande. Det finns vidare enligt motionen ingen anledning att ställa upp någon konstlad motsättning mellan ett generellt utformat system av minimiinkomsttyp och en samordning av sociala förmåner som kan rymmas inom ramen för en allmän socialförsäkring. I båda fallen syftar man till samordning och enhetlighet.

I motionerna 1973:241 och 1973:656 gjordes principiella uttalanden om bl. a. samordningsfrågor. Med utgångspunkt från att en mycket stor del av de sociala utgifterna utgörs av transfereringar i inkomstutjämnande syfte konstaterades att inkomstöverföringarna med tiden fått en allt mindre nettoeffekt i förhållande till de bruttobelopp som tas i anspråk. Den beskattning som krävs för att finansiera bl. a. transfereringarna, drabbar med full kraft även de folkgrupper vilkas ekonomiska situation skulle förbättras. Även den skatt som återgår till medborgarna i form av skilda slag av bidrag upplevs som skatt. Det var därför hög tid att pröva att låta det ekonomiska stödet till inkomstsvagare grupper utgå främst i form av en efter försörjningsbörda och bärkraft avpassad skattelättnad och fylla ut med inkomstgraderade bidrag endast i de låga inkomstlägen där inte ens total skattebefrielse ger ett tillräckligt stöd. Därmed skulle man vinna inte endast en sänkning av det totala skattetrycket utan också en minskning av de för många ytterst besvärande sammanlagda marginaleffekterna. Kontantbidrag skulle endast komma att utgå i inkomstlägen där marginalskatten är tillräckligt låg för att ge utrymme för en rationell inkomstgradering utan att den totala marginaleffekten av skatt och med stigande inkomst minskande bidrag blir orimligt hög.

I motionerna anmärktes även att det i dag brister mycket i samordningen av samhällets hjälpåtgärder på olika områden. Man yrkade på en samordning i syfte att uppnå enhetlig bedömning av likartade hjälpbehov. Socialhjälpen är en sista utfyllnad av en otillräcklig inkomst sedan socialförsäkringar, arbetslöshetshjälp och familjepolitiska förmåner, med undantag för det allmänna barnbidraget, först gett sina bidrag. Starka skäl talar för att ordningsföljden mellan socialhjälp och familjepolitiska förmåner kastas om, så att socialhjälpen först fyller ut en otillräcklig egeninkomst upp till en viss fastställd nivå, varefter hänsyn till familjestorlek tas i samma form som för övriga familjer med lägre inkomster, dvs. genom de inkomstgraderade bostadstilläggen.

Enligt motionerna 1973:24 och 1974:409 finns det en rad avsnitt i det nuvarande trygghetssystemet som behöver förstärkas, liksom det finns bitar som helt saknas. Dit hör frågan om ersättning vid arbetslöshet när andra former av ersättning inte träder in. Dit hör också frågan om unga handikappades rätt till en högre levnadsstandard genom en särskild förtidspension. Dit

hör vidare frågan om ersättning för utgifter vid alla former av genomgången rehabilitering, liksom vid anskaffning av proteser, tekniska hjälpmedel osv. Kommunernas socialhjälp borde också omfattas och därmed frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Man borde vidare se över socialförsäkringens administrativa sida för att undvika den byråkrati som ofta präglar handläggningen av frågor som rör hjälp åt enskilda behövande.

I likhet med föregående år gjorde socialförsäkringsutskottet (SfU 1973:6) en tillbakablick på riksdagsbehandlingen sedan år 1969. År 1973 fann utskottet att det inte rådde delade meningar om behovet av en samordnande översyn men att den borde anstå tills socialpolitiska bidragsutredningen (SBU) hade redovisat resultat. År 1974 (nr 36) hänvisade ett enhälligt socialförsäkringsutskott bl. a. till förhållandet att samtidigt som efter hand ökat välstånd medgett utbyggnad av tryggheten inom olika sektorer av det socialpolitiska fältet, hade behovet av en samordning av olika bidragsformer alltmer accentuerats.

Med hänsyn till att SBU:s arbete inom kort skulle vara slutfört, ansåg sig utskottet kunna förorda en parlamentariskt förankrad kommitté med uppgift att verkställa den åsyftade utredningen. Kommitténs arbete borde enligt utskottets mening lämpligen bedrivas på grundval av det material som kom fram genom SBU.

Socialpolitiska samordningsutredningen tillkallades den 18 juni 1975. Därefter har samordningsfrågor behandlats i riksdagen vid några tillfällen varvid socialförsäkringsutskottet har hänvisat till pågående utredningsarbete.

4 Program och rapporter

I det följande redovisas mer utarbetade alternativ till eller åsikter om det ekonomiska trygghetssystemets långsiktiga utveckling framlagda i riksdagspartiernas och de centrala arbetsmarknadsorganisationernas program. Därutöver redovisas förslag och synpunkter från några andra organisationer, som vänt sig till samordningsutredningen i dessa frågor. Redogörelsen utesluter inte att andra organisationer eventuellt framlagt alternativa förslag.

4.1 *Riksdagspartiernas program*

Centern har i ett program antaget av riksstämman år 1976 lagt fram förslag i fråga om ett nytt ekonomiskt trygghetssystem (26). Inledningsvis hävdas att vårt socialförsäkringssystem är ofullständigt och att många ställs i svåra situationer utan ett tillräckligt stöd. Mängden av bidragsformer och skilda kriterier har gjort systemet komplicerat och svåröverskådligt. Det leder till underutnyttjande och överkompensation. Systemet måste samordnas, förenklas och göras heltäckande.

Standardtrygghetsprincipen, dvs. garanti vid inkomstbortfall, har enligt centern lett till att kvinnor missgynnas och den har bidragit till att bibehålla ojämlikhet i ekonomisk standard. Grundtryggheten, dvs. en ersättning för grundförsörjning, har i alltför stor utsträckning fått stå tillbaka. Huvuddelen av samhällets resurser för ekonomiska stödåtgärder måste därför användas

för att skapa ett heltäckande grundtrygghetssystem. Med detta avses en grundersättning som utges när man inte själv kan klara sin försörjning. Ett sådant system måste ses i samband med skattesystemet.

Ett trygghetssystem bör enligt centern bygga på följande principer:

1. Allas rätt till arbete bör utgöra grunden för den sociala tryggheten.
2. Varje vuxen skall behandlas som en ekonomiskt självständig individ oberoende av kön, civilstånd eller sammanboendeform.
3. Systemet skall ge grundtrygghet men samtidigt vara så konstruerat att det stimulerar till att genom egna arbetsinsatser klara sin försörjning.
4. Stödet skall utgå i situationer där man inte själv kan klara sin försörjning.
5. Systemet skall vara så utformat att det minskar ekonomiska klyftor mellan individer och bidrar till utjämning mellan barnfamiljer och icke barnfamiljer.
6. Standardtrygghetsersättning skall utgå vid vissa vanliga typer av inkomstbortfall.
7. Det ekonomiska trygghetssystemet skall vara så enkelt och överskådligt att den enskilde kan överblicka det.

Ett första steg skulle vara att sammanföra alla regler om ekonomiskt stöd till en lag om ekonomisk trygghet. Grundersättningen, basen i systemet, bör täcka normala levnadskostnader för en vuxen, och motsvara nivån för ålderspension plus pensionstillskott. Därutöver bör finnas ett inkomstprövat bostadsstöd, enhetligt för alla vuxna. Kontantstöd skall utgå för merkostnader på grund av handikapp. Vidare skall i lagen klargöras i vilka situationer grundersättningen skall påbyggas med standardtrygghet. Det nya trygghetssystemet förutsätter genomgripande förändringar och reformarbetet måste ständigt inriktas på detta mål.

Barnbidraget föreslås successivt höjas, indexregleras och åldersgraderas till en nivå som svarar mot normala grundkostnader för barnet upp till 18 år. Det skall ersätta studiestödet upp till denna ålder.

Intill dess barnbidraget nått denna storlek bör ett extra barnbidrag införas då förälder uppbär grundersättning (på grund av arbeslöshet, studier, värnplikt m. m.) Det bör ersätta barnpensioner, bidragsförskott och barntillägg till pension. Barnstödet skulle också kunna ersätta förlängda barnbidrag och de inkomst- och behovsprövade studiebidragen.

Föräldraförsäkringen skall finnas kvar och ett vårdnadsbidrag motsvarande 1/4 av normalinkomsten skall införas till familjer med barn under tre år.

För vuxna i aktiv ålder skall grundersättning utges till alla som söker arbete men inte kan erhålla sådant på rimliga villkor, vid studier, under värnpliktstjänstgöring, när barnomsorg inte finns att tillgå, till förälder som vårdar handikappat barn. Till förtidspensionärer skall utgå ett högre bidrag.

Sjukpenning bör beviljas enligt samma principer som i dag med den kompletteringen att grundersättning skall utgå vid sjukdom för hemmamake som har vårdnaden om barn yngre än 10 år. Medlem i arbetslöshetskassa skall vid arbetslöshet även fortsättningsvis få standardtrygghet som motsvarar tidigare inkomst. Grundpension skall utges med samma belopp oavsett civilstånd. ATP-pensionen skall vara kvar, men dock tillsammans med

grundpensionen maximeras i förhållande till den pensionsgrundande inkomsten. Möjligheterna till delpension skall finnas.

Alla bidrag utom barnbidrag och handikappersättning skall vara skattepliktiga. Justeringar i beskattningen bör göras t. ex. utmönstring av make- och förvärvsavdrag, slopande av beskattning av inkomster upp till grundersättningens nivå m. m.

Samtliga bidragsformer i denna lag skall enligt centern administreras av försäkringskassorna.

Folkpartiet har, såvitt kunnat utrönas, inte formulerat sin inställning beträffande bidragssystemets långsiktiga utveckling i något särskilt program. Synpunkter har, som tidigare redovisats, dock framförts i partimotioner i riksdagen. Ett diskussionsunderlag framlades också i en rapport år 1978 om allmänt folkbidrag (1).

I rapporten diskuteras inledningsvis målet en jämnare inkomstfördelning och hur skatte- och bidragssystemen påverkar fördelningen. Det understryks att skatter och bidrag måste behandlas tillsammans från fördelningssynpunkt. Som mål för skatte- och bidragssystemen anges att de skall:

- Ge grundtrygghet för alla medborgare
- Utjämna standardskillnader mellan olika människor och mellan olika perioder i en människas liv
- Skydda mot ofrivilligt inkomstbortfall
- Kompensera för ökad försörjningsbörda
- Stimulera till produktiva insatser
- Överlåta valet mellan arbete och fritid till individerna
- Vara neutrala till konsumtionsval och samlevnadsform
- Medföra låga administrationskostnader
- Försvåra missbruk och stimulera laglydighet
- Ha överblickbara konsekvenser
- Ej vara integritetsstörande

En del av dessa mål anses kunna nås genom socialförsäkringen, som dock ej behandlas i rapporten.

De nuvarande skatte- och bidragssystemen anses oerhört komplicerade. En total överblick av systemens effekter är nära nog omöjlig. Som viktiga principiella brister framhålls exempelvis avsaknaden av generell minimistandard, den sämre standarden för barnfamiljer, de orimliga marginal- och fördelningseffekterna, risken för rättsförluster, problemen med byråkrati, missbruk och integritet. Särskild kritik riktas mot bostadsbidragen, hemmamakereduktionen och förvärvsavdragen inom beskattningen samt mot matsubventionerna.

Beträffande barnstöd nämns som ett första reformsteg en sammanslagning av de allmänna barnbidragen och barndelen i bostadsstödet till ett barnbidrag om 35 % av basbeloppet. Därmed skulle konsumtionsstyrning, inkomstprövning och missbruksmöjligheter bortfalla samtidigt som administrationskostnaderna minskar.

Barnbidraget kan successivt höjas till exempelvis 70–75 % av basbeloppet och förlängas till 20 år varigenom studiestödet kan tas bort.

Som första steg för vuxna kan vuxendelen i bostadsstödet (utom KBT), hemmamakereduktionen och matsubventionerna ersättas av ett inkomst-

prövat familjetillägg av ungefär samma typ som socialförsäkringstillägget. Detta familjetillägg plus grundavdraget, skattereduktionen och alla former av studiestöd (exkl. lån) kan sedan slås samman till ett vuxenbidrag. Det skall utges med samma belopp till alla vuxna och vara skattefritt. Som första nivå nämns 35 % av basbeloppet, varefter det successivt kan höjas till 100 %.

En modell presenteras där barnbidrag och vuxenbidrag sammanförs i ett allmänt folkbidrag. Modellen liknar i väsentliga avseenden det i avsnitt 2.4.1 redovisade individbidraget. Alla personer över 16 år antas således få ett basbelopp per år medan barn skulle få 0,7 basbelopp. Beloppen är skattefria och ej ATP-grundande och utges till samtliga personer oavsett inkomst- och samlevnadsförhållanden. Inkomster upp till 7,1 basbelopp skulle beskattas med 60 % och inkomster däröver med 80–85 %. Det skisserade folkbidraget skulle ersätta samma befintliga bidrag/avdrag och uppvisa samma fördelar som tidigare beskrivna individbidrag.

Genom en mycket omfattande omfördelning av det svenska folkets inkomster anses folkbidrag kunna införas utan höjda samhällskostnader.

Några särskilda problem uppmärksammas. Det hävdas vara en ideologisk fråga om man eftersträvar ett differentierat system där stöd ges till sjuka, arbetslösa, äldre osv. eller ett "kravlöst" system som ger generell miniminivå till alla. I det senare systemet utvidgas stödet framför allt till hemmafruar, arbetsovilliga samt de som har svårt att dokumentera sin bristande förvärvsinkomst. I diskussionsunderlaget anses dock alla människor i ett välfärdsland ha rätt till ekonomisk grundtrygghet.

Det konstateras vidare att folkbidrag ger de största vinsterna för hemmamakefamiljer. Det anses dock vara en ofrånkomlig konsekvens om man önskar en jämnare standardfördelning mellan olika familjetyper.

Någon risk för att ett generellt system minskar arbetsviljan anses inte föreligga då marginaleffekterna vid låga inkomster sjunker med folkbidrag.

Kritiken mot folkbidraget för att det inte löser problemet med låga inkomster anses oberättigad emedan ett sådant bidrag knappast försämrar eller utesluter förbättringar för låginkomsttagare.

Till diskussionsunderlaget har bifogats bl. a. tabellmaterial som visar de nuvarande bidrags- och skattesystemens fördelningseffekter, motsvarande effekter i alternativa folkbidragssystem samt en grov statsfinansiell kalkyl av allmänt folkbidrag.

Moderata samlingspartiet har, såvitt känt, inget särskilt program för samordning av det ekonomiska trygghetssystemet utan här torde gälla vad partiet anfört i bl. a. riksdagsmotioner.

I partiprogrammet anges att systemet med socialförsäkringar bör göras mer heltäckande, t. ex. beträffande arbetslöshetsförsäkring men även inom sjuk- och pensionsförsäkringar. I övrigt nämns främst mer konkreta reformkrav såsom självrisk inom sjukförsäkringen, tandvårdsförsäkring för barn och ungdomar, utjämning av folkpensionsbelopp mellan gifta och ogifta.

I *socialdemokratiska partiets* program anges allmänt inriktningen av socialpolitiken och det ekonomiska trygghetssystemet. Där sägs bl. a. att socialförsäkringar skall ge alla en trygghet vid sjukdom och olycksfall, vid försörjares frånfälle, vid arbetslöshet och på ålderdomen. Några särskilda

synpunkter på inriktningen av en övergripande bidragssamordning har såvitt känt inte formulerats.

VPK:s inställning i dessa frågor finns formulerad endast i tidigare redovisade riksdagsmotioner. Det gäller således kraven på en allmän socialförsäkring.

4.2 *Arbetsmarknadens organisationer m. m.*

I en *LO-rapport* till kongressen år 1976 sägs att socialförsäkringssystemet kan kritiseras för att vara komplicerat och svåröverskådligt (9). Människor som är i behov av stöd får inte sina rättigheter därför att de inte är tillräckligt informerade.

Beträffande garanterad minimiinkomst och negativ skatt framhålls att de är kostnadskrävande och skulle ta resurser från andra reformer. Aktuella problem går i huvudsak att bemästra inom nuvarande ramar. Man pekar på möjligheten att bygga in ökad automatik så att människor får de förmåner de är berättigade till, dock med hänsynstagande till sekretesskyddet. De generellt utgående förmånerna skulle kunna byggas ut för att reducera socialhjälpen. Förbättrad teknik gör det möjligt att åstadkomma väsentliga förbättringar t. ex. inom administrationen.

I rapporten framförs därutöver flera krav på delreformer t. ex. beträffande insjuknandedagen, SGI-beräkning, standardsäkring, kostnadsfri tandvård och sjukvård m. m. När det gäller alla slag av bostadsbidrag bör dessa sammanföras i en enda stödform med enkla och enhetliga regler. Även för familjepolitiken framförs olika reformkrav i en särskild rapport.

I en rapport till *Svenska Metallindustriarbetarförbundets* kongress år 1977 behandlas olika delar av socialförsäkringen och andra ekonomiska trygghetsanordningar (21). Det konstateras att det sociala skyddsnätet är bra utbyggt men att det samtidigt har blivit så komplicerat att många medlemmar har svårt att tillgodogöra sig det. De brister som finns kan dock rättas till genom en förenkling av ersättningssystemen. I rapporten avhandlas en rad frågor exempelvis samspelet mellan lagstiftade och avtalsreglerade förmåner, överförande av kollektivförsäkringar till medlemsförsäkringar, pensionsåldern och begreppet förtidspenion, fri hälso- och läkarvård m. m. Vid sidan av närliggande och långsiktiga reformkrav redovisas ett förslag till samordning och förenkling av ersättningar som bygger på kompensation av inkomstbortfall.

Det hävdas att, även om skyddet vid sjukdom, arbetslöshet, olycksfall i arbetet, dödsfall och ålderdom är väl utbyggt, det ofta är svårt för den enskilde att förstå reglerna. Det görs gällande att det inte är ovanligt att den enskilde går miste om berättigad ersättning på grund av bristande kunskap. Ersättningsreglerna borde därför göras lätta att förstå och kontrollera.

Den tanke som presenteras är att göra en enda inkomstförlustförsäkring av de sex grenarna i socialförsäkringen. På samma sätt skulle de fem avtalsförsäkringarna slås samman till en medlemsförsäkring. Arbetsgivarna skulle i stället för elva avgifter bara behöva betala två. Den enskilde skulle vid sjukdom, arbetslöshet, olycksfall i arbetet och på ålderdomen erhålla en given ersättning. Möjligen skulle också vuxenutbildnings- och omskolningsersätt-

ning (utbildningsbidrag) kunna inordnas. Ersättningen borde nog som i dag sjunka något på ålderdomen.

Inkomstförlustförsäkringen skulle alltså skydda mot inkomstförlust vid ofrivillig bortovaro från arbetet. En modell för en sådan försäkring skulle enligt rapporten kunna se ut på följande sätt. 90 % av inkomstförlusten vid sjukdom, yrkesskada, arbetslöshet, omskolning och repetitionsutbildning betalas från den statliga inkomstförlustförsäkringen. Efter t. ex. 60 dagars bortovaro skulle medlemsförsäkringen träda till och ge 10 % av inkomstförlusten.

Vid pensionering skulle alla medlemmar, som har tillräckligt antal intjänade år, garanteras 75 % av slutårets inkomst. Därav skall 65 % komma från det obligatoriska pensionssystemet och 10 % från medlemsförsäkringen. Ingen skall få mindre än vad nuvarande system skulle ge. Systemet illustreras av följande diagram.

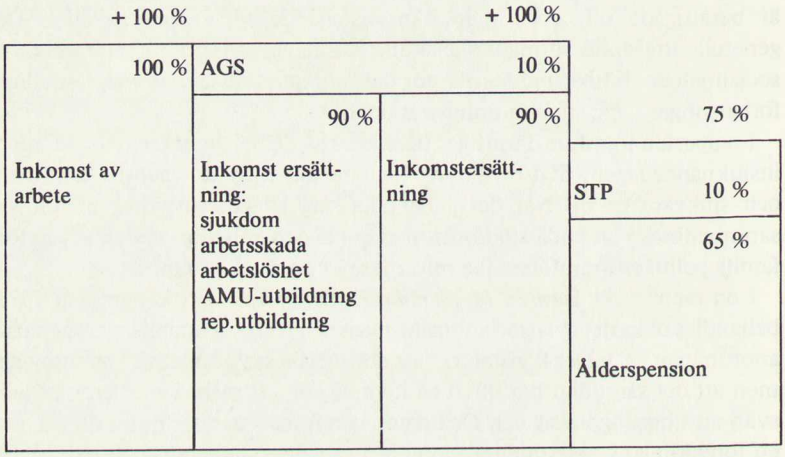


Diagram B 2 Modell till inkomstförlustförsäkring och medlemsförsäkring. Metall 1977.

Källa: Rapport om social trygghet, 1977.

I en skrivelse till socialdepartementet, som överlämnats till samordningsutredningen, framför *Sveriges Arbetares Centralorganisation (SAC)* synpunkter på behovet av en medborgarförsäkring. Skrivelsen behandlar framför allt de s. k. arbetsmarknadsförsäkringarna.

SAC konstaterar att arbetsmarknadsförsäkringarna har blivit många samt skiljaktiga och svårhanterliga. De borde inordnas i en medborgarförsäkring som innefattar alla i produktionen, med försäkringskassorna som administrativt organ. Försäkringen skulle omfatta AFA och AMF-försäkringarna samt motsvarande plus arbetslöshetsförsäkring, företagens ansvarsförsäkringar m. m. Andra förmåner exempelvis ålderspension och ATP skulle kunna inrymmas. SAC anger en rad fördelar med en sådan samordning med avseende på bl. a. enhetlighet och hanterlighet.

SACO/SR har enligt uppgift inte formulerat några synpunkter på målet för och inriktningen av en samordning av bidragssystemet. Ett förslag till familjepolitiskt program finns till kongressen år 1979. Förslagen avser främst konkreta reformkrav beträffande exempelvis beräkning av inkomstunderlag

för bostadsbidrag, pension oberoende av kön och civilstånd, avskaffande av änkepension på sikt m. m.

Inte heller *SAF* har enligt uppgift i särskild ordning uttryckt sin inställning i dessa övergripande frågor, utan synpunkter finns närmast utvecklade i remissyttranden m. m.

TCO antog ett förslag till socialpolitiskt program på kongressen i juni 1979. I programmet finns en rad krav på reformer inom det socialpolitiska bidragssystemet (27). Beträffande den mer långsiktiga samordningen sägs att det sociala trygghetssystemet har byggts upp successivt under en lång följd av år. Det har därför kommit att bli allt mer differentierat och svåröverskådligt. Svårigheter har också uppstått när det gällt att samordna olika stödformer.

Samordningsutredningen har enligt rapporten givits alltför snäva direktiv. TCO kräver därför att det tillsätts en ny utredning med väsentligt vidgade direktiv. Utredningen bör ha till uppgift att framlägga konkreta förslag till en samordnad försäkring.

I förslaget anges vissa huvudprinciper för en sådan samordning. När en människa blir sjuk, skadad i arbetet, arbetslös, är föräldraledig eller blir gammal behövs ett ekonomiskt stöd från samhällets sida som ger dels ett grundskydd, dels ett kompletterande skydd mot inkomstbortfall. Grundförmånerna och inkomstbortfallsersättningarna bör enligt TCO i princip vara desamma i de olika situationerna. Därutöver behövs ett skydd för efterlevande när någon avlider.

Ersättning för inkomstbortfall bör knytas till den aktuella inkomsten eller, när det gäller pension, till inkomsten vid pensioneringstillfället.

Vid sjukdom eller invaliditet, arbetslöshet och föräldraledighet föreslås i programmet att inkomstförluster kompenseras till 90 %. De som förtidspensioneras på grund av långvarig sjukdom eller invaliditet bör få sina förtidspensioner standardsäkrade.

En arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av långvarig sjukdom eller invaliditet har i dag begränsade möjligheter till reducerad arbetstid. Under förutsättning att arbetsförmågan är nedsatt med minst hälften kan arbetstagaren få förtidspension eller sjukbidrag (hel, två tredjedelar eller halv). Förtidspensioneringen kännetecknas över huvud taget av ett ganska stelt regelsystem. Vid prövning av om rätt till pension föreligger är det enligt TCO ofta fråga om antingen/eller hel förtidspension (sjukbidrag) eller ingen pension alls.

Om man jämför med bestämmelserna om delpension är skillnaderna avsevärda – delpensioneringen utmärks av flexibilitet och stora möjligheter till anpassning till arbetstagarens önskemål och förutsättningar. TCO anser att de nuvarande reglerna om delpension kan vara en utgångspunkt för en annorlunda uppbyggnad av förtidspensioneringen.

Enligt programmet bör vid pensionering före uppnådd pensionsålder, på grund av långvarig sjukdom eller invaliditet, de arbetsmarknadspolitiska målsättningarna väga tyngre än i dag och rätten till arbete ges en tydligare och mera villkorslös innebörd. Så långt det någonsin är möjligt bör även ett begränsat arbetsutbud tas tillvara, genom att arbeten med reducerad arbetstid kan erbjudas. Detta skulle kunna få formen av deltidsarbete med kompensation för 90 % av inkomstförlusten från socialförsäkringen.

Vid ålderspensionering anser TCO det vara rimligt med en lägre kompensation för inkomstbortfall än under den yrkesverksamma tiden. Nuvarande regler, som innebär att inkomster upp till ett basbelopp kompenseras till 95 % och inkomster utöver ett basbelopp till 60 % synes vara lämpligt avpassade.

Genom anknytningen till inkomsten vid pensioneringstillfället, i stället för till genomsnittsinkomsten under de femton bästa åren som i dag är underlag för beräkning av ATP-pension, blir det enligt TCO ändå en förstärkning av kompensationsnivån.

Utöver ersättning för inkomstbortfall bör det enligt programmet finnas ett grundskydd för dem som inte har eller har haft några förvärvsinkomster. Ett sådant grundskydd finns också i dag, men har fått en mycket varierande utformning inom de olika socialförsäkringarna.

För att få en värdesäkring av grundskyddet vill man uttrycka det i basbelopp. Förslagsvis skulle grundskyddet kunna vara två basbelopp vid arbetslöshet och vid föräldraledighet i samband med barns födelse. Vid sjukdom som är av kortvarig karaktär kan ett lägre grundskydd accepteras. Vid sjukdom som inte varar längre än sex månader skulle grundskyddet exempelvis kunna vara ett halvt basbelopp. Grundskyddet vid kortvarig sjukdom skall ju inte kompensera några inkomster, som är fallet vid arbetslöshet, eller bidra till barns försörjning, som är fallet vid föräldraledighet i samband med barns födelse. Vad gäller grundskyddet vid ålderspensionering skulle en lämplig nivå kunna vara 95 % av det första basbeloppet och 60 % av det andra, dvs. totalt 155 % av ett basbelopp.

Grundskyddet bör höjas med hänsyn till standardutvecklingen i samhället. En metod som anges är att använda ett standardsäkrat basbelopp. Efter uppnådd pensionsålder får dock övervägas om inte en värdesäkring av grundskyddet kan vara tillräcklig.

Beträffande efterlevandeskyddet diskuteras behovet av ett särskilt stöd om änkepensionerna utmönstras. Det anses rimligt att den efterlevande under en begränsad tid, exempelvis två år, får ett ekonomiskt stöd som fullt ut ersätter den inkomst efter skatt som fallit bort.

Efter denna tid bortfaller pensionen och den efterlevande förutsätts då klara sin egen försörjning. Om hon eller han inte har något arbete är det rimligt att behovet av ekonomiskt stöd tillgodoses på samma sätt som för övriga arbetslösa. Vissa problem kan möjligen uppstå när det gäller äldre med ingen eller mycket begränsad arbetslivserfarenhet, men dessa problem torde bli allt ovanligare. För denna grupp måste övergångsregler skapas.

Med gifta bör jämställas sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden.

Detta skulle enligt TCO komma att innebära att nuvarande änkepensioner avskaffas och att skyddet till efterlevande i huvudsak knyts till barnen. Barnpensioner bör sålunda finnas kvar och utgå med viss procent av den avlidnes inkomst vid frånfället.

4.3 *De handikappade*

De handikappade har en särställning inom det ekonomiska trygghetssystemet. Många ersättningar och bidrag är utformade med hänsyn till deras

behov. Helt naturligt besitter de handikappade och deras organisationer en värdefull kunskap om bidragssystemets effekter.

Statens handikappråd framhåller i en skrivelse till utredningen att det nuvarande bidragssystemet är svåröverskådligt för konsumenten. Mängden av olika bidrag och det faktum att de ibland täcker delvis samma behov gör att konsumenten ofta blir dåligt informerad om vilka bidrag som finns och vilka som är mest fördelaktiga för just honom. Det är också uppenbart att bidragssystemet är svåröverskådligt även för dem som skall förmedla bidragen, vilket självfallet i sin tur påverkar konsumentens möjligheter.

Beslutsnivån är vidare olika för skilda bidrag. Vissa bidrag är statligt reglerade och bygger på enkla mätbara grunder (exempelvis pension, arbetslöshetsunderstöd och sjukpenning). Andra bidrag är statligt reglerade, men lämnar större utrymme för lokal tolkning (exempelvis handikappersättning och socialhjälp). En del bidrag är inte statligt reglerade och kommun eller landsting avgör själv om och i vilken utsträckning bidraget ska utgå (exempelvis kommunalt bostadstillägg för handikappade och hemsjukvårdsbidrag).

Bidrag, som har en vital betydelse för om en handikappad skall kunna få samma möjligheter som en icke-handikappad, bör vara enhetliga över hela landet. Det är enligt handikapprådet ett grundläggande rättvisekrav att en människa oavsett var hon bor skall ha samma rättigheter. Exempel på bidrag som borde vara enhetliga är hemsjukvårdsbidrag, socialhjälp och kommunalt bostadstillägg för handikappade.

Andra principer som kommenteras är följande. Ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen innebär att den som aldrig har kunnat förvärvsarbeta kommer i ett ekonomiskt underläge jämfört med den som kunnat göra detta. Den grupp av människor som aldrig "kvalificerat sig ekonomiskt" kommer därmed att utgöra en grupp med sämre ekonomiska möjligheter än andra.

Indexregleringen garanterar bidragets värde, men den ger inte kompensation för den standardökning och löneutveckling som kommer förvärvsarbetande till del. De icke-produktiva blir därmed en grupp av människor med sämre ekonomiska möjligheter än de produktiva.

Generella bidrag har stora fördelar framför riktade och bör därför finnas i så stor utsträckning som möjligt. De främsta fördelarna anses vara att generella bidrag är lättare för konsumenten att förstå, att de blir enhetliga för alla och att de inte kan tillämpas godtyckligt.

Riktade bidrag måste emellertid finnas för grupper som är små och har mycket speciella behov. Exempel på detta är behovet av bidrag till litteratur för studerande som bara kan läsa band eller punktskrift.

Ett sätt att göra bidragssystemet enklare är enligt handikapprådet att låta en huvudman vara ansvarig för alla socialpolitiska bidrag. Samordningen mellan myndigheterna brister, övergången mellan olika bidragsformer kan vara komplicerad och myndigheterna har dålig kännedom om varandras bidrag.

Trots detta anser man det viktigt att följa principen att varje myndighet, som ansvarar för en viss sektor av samhället, också skall ansvara för bidragen inom denna sektor, ekonomiskt och administrativt. Det finns annars risk för att bidrag blir kompensation för uteblivna generella reformer.

Därutöver behandlas i skrivelsen åtskilliga detaljfrågor t. ex. åldersgränsen

65 år för handikappersättning, KBT vid institutionsvård, ersättning vid rehabilitering m. m.

Handikappförbundens Centralkommitté (HCK) framför i sitt program "Ett samhälle för alla" krav på socialförsäkringens framtida konstruktion. I handlingsprogrammet för ekonomisk trygghet sägs bl. a. att om socialförsäkringen och bidragen skall medverka till en rättvis fördelning av resurserna krävs omfattande förändringar. En förutsättning för att den enskilde bättre skall kunna ta till vara sina rättigheter är att en samordning av samhällsstödet kommer till stånd. Hela samhällsstödet bör därför föras över till försäkringskassan och samlas i ett enhetligt system.

De handikappades riksförbund (DHR) framhåller i sitt program "Samma möjligheter för alla" att det är en angelägen uppgift för samhället att skapa ekonomisk trygghet för alla medborgare. Beträffande pensionsförsäkringen framhålls att den bör ändras så, att den uppgår till sådant belopp att ekonomiskt oberoende skapas.

5 Övrig debatt om samordningsfrågor

I några artiklar m. m. under årens lopp har framförts allmän och preciserad kritik mot bidragssystemets splittrade struktur. I det följande skall kort återges några sådana kritiska synpunkter.

Under 1970-talets början fördes en viss övergripande debatt i pressen om den nuvarande bidragsstrukturen. Det hävdades i en del artiklar att tiden nu är mogen att ersätta existerande lappverk med en enhetlig inkomstbortfallsförsäkring. Denna skulle omfatta arbetslöshet, sjukdom, ålderdom, stöd till bostäder, socialhjälp och barnstöd. Försäkringen skulle vara obligatorisk upp till en grundtrygghetsnivå.

Liknande synpunkter har framförts vid flera tillfällen under senare tid. Det gäller således det splittrade stödet till människor som av en eller annan anledning har förlorat förmågan eller eljest saknar möjlighet att klara sitt uppehälle. Dessa människor har av naturliga skäl bara ett enda intresse, nämligen att få ett rimligt, regelbundet ekonomiskt samhällsstöd. För dem är orsaken till den iråkade situationen helt ovidkommande; om det är sjukdom, social missanpassning eller arbetslöshet som vållat den. Men så inte för samhället som har en stor och dyrbar apparat med experter och administratörer, vilka skall se till att den nödställde hamnar inom rätt bidragsområde. Den som är sjuk skall sålunda in i socialförsäkringsfållan, den socialt missanpassade skall anlita socialvården och den arbetslöse skall vända sig till arbetslöshetskassan. Kritiken gick ofta ut på att man bör se bort från orsaken till den bristande försörjningsförmågan och ha en enda gemensam bidragsform och en enda beslutande myndighet.

I anslutning till den s. k. nyfattigdebatten i början av 1970-talet fördes en viss principdebatt om socialpolitiken och bidragssystemet. Det hävdades att skatte- och transfereringspolitiken har byggts upp successivt men att det förefaller som om man har tappat greppet om hela detta politiska område. Genom skattepolitikens konstruktion, behovsprövade bidrag och inkomstrelaterade ersättningar föreföll det omöjligt att i förväg förutsäga vilka

effekter en förändring av skattesatser eller bidragsbelopp i realiteten kommer att innebära.

Man tog upp familjernas låga självfinansieringsgrad som innebär att varje oförutsedd utgift lätt skapar en ekonomisk obalans. Å ena sidan riktades skarp kritik mot skatte- och bidragskarusellen och å andra sidan lanserades gamla socialpolitiska program från 1940-talet där man förespråkade en socialersättning oavsett vilka orsaker som gjorde att personen eller familjen behövde samhällets direkta stöd. Krav som rationalitet, effektivitet och argument som "nu är tiden mogen för realdebatt" förekom i flera sammanhang. Kritik riktades mot det faktum att det sociala skyddsnätet var svagt vilket fick till följd att stora grupper med låg köpkraft slinker igenom.

När låginkomstutredningen lade fram sina rapporter i början av 1970-talet var det flera som hänvisade till resultatet och gjorde gällande att bidragen i själva verket ökade klyftorna och inte innebar någon omfördelning. En intensiv diskussion följde som dock i huvudsak rörde tolkningen och värderingen av låginkomstutredningens material.

Beträffande socialförsäkringen har flera hävdat att småreformer skapar problem med samordningen. Alla medborgare har rätt till ekonomisk trygghet vid inkomstbortfall, oberoende av om bortfallet beror på sjukdom, olycksfall, havandeskap och barnsbörd, invaliditet, ålderdom, arbetslöshet eller försörjares död. Brister i tryggheten rättas emellertid till med begränsade korrigeringar. Man borde i stället pröva möjligheterna att vidga den allmänna försäkringens ram i trygghetspolitiken. Det kunde ske genom bl. a. en ökad sammansmältning av systemets olika delar så att vi får ett mera generellt verkande system med mindre risker för fall mellan paragraferna. I det sammanhanget borde man också granska hur man kan förnya och förändra de traditionella målen för försäkringens olika grenar.

Några försök har gjorts att konkretisera en sådan sammansmältning. Utgångspunkten är då att försäkringsdjungeln är så tät, att människor har svårt att hitta rätt i den. Det ansågs råda en ofta skrämmande okunnighet om olika försäkringsförmåner bland landets medborgare. Okunnigheten beror inte på bristande information utan en viktig orsak är den flora av försäkringar som finns t. ex. pensions- och sjukförsäkring, tandvårds- och föräldraförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, kollektiva olycksfalls- och grupplivförsäkringar. Vad som behövs, hävdades det, är en sanering; att försäkringarna sammanförs till en enda trygghetsförsäkring under en myndighet. Som fördelar nämndes mer automatisk funktion vid inkomstbortfall, reduktion av behovet av tilläggsförsäkringar, enklare administration m. m. Som centralt angavs att man då kunde ge en samlad och överskådlig information om de enskildas försäkringsskydd.

Det ansågs också redan för flera år sedan vara på tiden att diskreta klagorop höjdes från administratörernas sida över det nuvarande systemet, som inte är enkelt. Medborgaren kan inte heller förstå och genomskåda denna samhällssektor. Löpande reformer kostar ofta 100-tals milj. kr. och är därför stora, men de är hela tiden påbyggnader och kompletterande anordningar som gör försäkringen alltmer komplicerad. Tre problem påtalades med den nuvarande segmenterade uppbyggnaden. Olika förmåner, som har olika regler, måste avlösa varandra, vilket ger varierande utfall. Ibland lappar förmånerna över varandra vilket måste justeras med tungrodda regler för sammanjämkning.

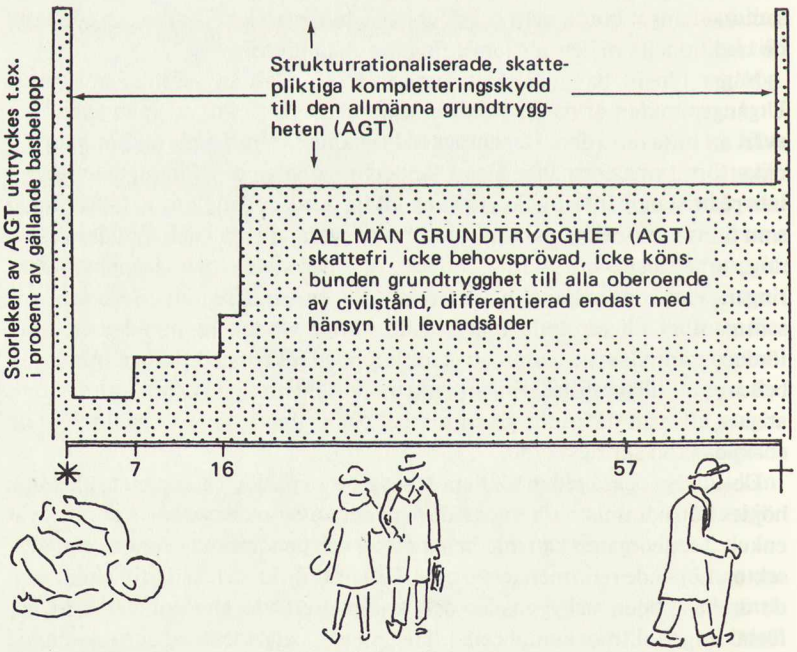
Är det fem eller sex förmåner samtidigt blir det riktigt besvärligt. Det tredje är att glapp kan uppstå mellan två förmåner. Människor faller igenom försäkringsnätet.

Differentieringen leder vidare till en omfattande kategoriklyvning. Människor delas in i friska, sjuka, pensionärer, invalider, yrkesskadade, studerande, arbetslösa, barn, änkor, socialhjälpsfall osv. Den ansågs utgöra Sveriges kastväsende som ger olika status åt medborgarna.

Ett nytt system borde enligt vissa förslag grundas på allas rätt till en ekonomisk grundtrygghet. Målet uppnås lättast med så få riktade socialförsäkringar som möjligt. Grundtryggheten borde ha sådan storlek att den ersatte stora delar av socialhjälpen, löste låginkomstproblemet och avlöste pensionerna, barnbidragen m. m. Tanken illustrerades med bilden nedan. Allmän grundtrygghet (AGT) skulle utges hela livet utan särskilda villkor och då utgöra varje medborgares andel i hela samhällets produktionsresultat.

Under begrepp som "bidragsdjungeln", "lapptäcket" etc. har också mera allmän kritik framförts i massmedia. Infallsvinkeln var här att "pengarna räcker inte, utan man måste söka hjälp hos det allmänna". Förhållanden som särskilt påtalades var att tre milj. människor hade inkomst- eller behovsprövade bidrag, att socialhjälpsbehoven ökade, att det fanns (beroende på hur man räknar) 130–150 sociala förmåner osv. Kritiken koncentrerades dock främst mot socialhjälpen.

Den snabba utvecklingen på socialförsäkringsområdet ansågs ha medfört ett "lapptäcke" av förmåner som både allmänheten och personalen på



Första steget in i det nya riket

Källa: Lindgren, Tidskrift för allmän socialförsäkring 1969:12.

kassorna har svårt att hålla sig informerade om. Den splittrade och oöverskådliga floran av bidragsformer gör att de försäkringsanställda ständigt upplever problem. Det hävdades att det i dag är omöjligt att besitta kunskaper om hela socialförsäkringen. Vilsenheten hos allmänheten kan skapa misstro mot försäkringen och "byråkratin".

Även här förordades en helhetssyn på den ekonomiska grundtryggheten i riktning mot ett enhetligt och försäkringsmässigt skydd vid inkomstbortfall. Oavsett orsak borde detta skydd ligga på en nivå som gör dellösningar överflödiga samt handläggas av ett organ. Varje ny reform borde inordnas inom ramen för ett enhetligt socialpolitiskt tänkande.

Det fanns också de som frågade sig om socialförsäkringarna var en avslutad reformepok. Det hävdades att allmän enighet råder om att socialförsäkringarna i dag täcker alla de risker som det är värt att skydda sig emot med obligatoriska system. Däremot ansågs den interna konstruktionen onödigt grov vilket har givit upphov till en rad icke förutsedda eller icke önskade bieffekter. Det framtida reformarbetet kunde därför innebära en successiv översyn av försäkringarna för att undersöka de verkliga effekterna. Således diskuterades olika sätt att se på socialförsäkringarnas fördelningspolitiska betydelse, behovet av obligatorium. Det hävdades att en lång rad reformer kunde genomföras inom nuvarande socialförsäkringar "för att uppnå allmänna välfärdsförbättringar och allokeringsvinster". Som exempel angavs flera karensdagar inom sjukförsäkringen, högre sjukvårdsavgifter, differentierade avgifter inom yrkesskadeförsäkringen, möjlighet till sabbatsår inom pensioneringens ram osv.

Kritiken mot den splittrade bidragsstrukturen kan kort sammanfattas enligt följande. Nuvarande system anses svårt eller omöjligt att överblicka för den enskilde. Detta kan få till följd att vissa berättigade inte erhåller stöd. Även på lokal och central administrativ nivå saknas i viss utsträckning överblick, vilket kan leda till bristande samordning i avseende på myndigheternas ansvarsområde. Gränsdragningsproblem kan uppstå i fråga om hur skilda stödbehov skall tillgodoses. Risk finns för dubbelarbete för såväl myndigheter som medborgare. Vissa behov kan komma att inte tillgodoses medan andra kan täckas från två eller flera myndigheter. Olika stöd kan utgå beroende på skilda regelsystem och administrativ praxis trots att försörjningsbehovet är tämligen likartat. Vidare minskas utrymmet för samarbete kring vård och service. Kritiken utmynnar ofta i krav på tillämpning av helhetsprincipen. Med denna menas att olika stödbehov skall ses i ett sammanhang och tillgodoses oberoende av orsaken till behovet.

Referenser utöver särskilt angivna offentliga riksdagstryck m .m.

(1) Allmänt folkbidrag. Diskussionsunderlag utarbetat av Bo Carlsson och Anders Johnsson. Stencil. Folkpartiet informerar 1978:4. Stockholm.
(2) Atkinson, A.B.: Poverty in Britain and the Reform of the Social Security, Cambridge 1969.
(3) Atkinson, A.B.: Policies for Poverty. Lloyds Bank Review, 1971.
(4) Atkinson, A.B.: The Tax Credit Scheme and the Redistribution of Income, London 1973.

(5) Ayres, C.E.: The Industrial Economy, Boston 1952.
(6) Barker, D.: Negative Income Tax, Family Poverty.
(7) Burns, E.: Social Security in Evolution: Towards what, Chicago 1964.
(8) Elmer, Å.: Svensk socialpolitik, Lund 1975.
(9) Fackföreningsrörelsen och socialpolitiken. Rapport till LO-kongressen. Lund 1976.
(10) Franzén, T.: Skatters effekt på arbetsviljan. Bil. 2 SOU 1977:91.
(11) Friedman, M.: Capitalism and Freedom, Chicago 1962.
(12) Green, C.: Negative Taxes and the Poverty Problem, Washington 1967.
(13) Lampman, R.J.: Prognosis for Poverty, Pittsburgh 1964.
(14) Lees, D.: Poor Families and Fiscal Reform, Lloyds Bank Review, 1967.
(15) Maynard, Peacock: An Economic Analysis of the Tax Credit Proposals. Inst. for Fiscal Studies, 1973.
(16) Maynard, A.K.: The U.K. Tax Credit Proposal, Paper 1973.
(17) Moynihan, D.P.: The Politics of a Guaranteed Income, New York 1973.
(18) Negative Income Tax. Report from OECD. 1974.
(19) Pechman, Timpane: Work Incentives and Income Guarantees, Brookings 1975.
(20) Proposals for a Tax-Credit System, Cmnd. 5116. HMSO. Oct. 1972.
(21) Rapport om social trygghet. Rapport till Metalls kongress. Arlöv 1977.
(22) Rhys-Williams: Something To Look Forward To, London 1943.
(23) Select Committee on Tax-Credit. HMSO. July 1973.
(24) Shutz, R.R.: Transfer Payments and Income Inequality, California 1952.
(25) Smith, D.B.: A Simplified Approach to Social Welfare. Canadian Tax Journal, Vol. 13, 1965.
(26) Socialpolitiskt program, Centern. Ystad 1976.
(27) Socialpolitiskt program. Socialpolitiska rådets rapport. Kongresstryck nr 3. TCO. Stockholm 1978.
(28) Tobin, J.: Improving the Economic Status of the Negro. Daedalys Vol. 94, 1965.
(29) Townsend, P.: The Difficulties of Negative Income Tax. Social Services for All, 1968.

Svenska artiklar m. m.: Dagens Nyheter 14/1 och 19/2 1969, Tidskrift för allmän försäkring 1969:12, Arbetet sommaren 1971, Veckans affärer 9/3 1972, Aftonbladet 23/3 1972, Arbetsgivaren nr 11 1972, Norra Västerbotten 27/3 1972, Göteborgsposten 28/4 1972, Barometern 8/5 1972, Ekonomisk debatt nr 1. 1973, Svenska Dagbladet 14 juni–1 juli 1973, Socialmedicinsk tidskrift nr. 1975:5, 1976:4 och nr. 1977:4, Socialförsäkringen nr. 1973:2 och nr. 1974:1.

Bilaga C Konventioner

Inledning

Sverige har ingått ett stort antal internationella konventioner på socialförsäkringsområdet. Konventionerna är av två slag nämligen dels bilaterala och multilaterala överenskommelser som likställer medborgare i avtalsslutande land med svenska medborgare när det gäller rätt till socialförsäkringsförmåner, dels multilaterala överenskommelser som ålägger ratificerande land att garantera sin befolkning en viss minimistandard inom det sociala trygghetssystemet. Det är den senare typen av konventioner som behandlas i detta avsnitt. I det följande skall lämnas en redogörelse för nu gällande multilaterala konventioner och undersökas i vad mån vårt förslag till en allmän socialförsäkring avviker från konventionsåtagandena.

De multilaterala minimistandardskonventionerna har utarbetats dels av internationella arbetsorganisationen (ILO), dels av Europarådet. Den grundläggande ILO-konventionen är konventionen nr 102 om minimistandard för social trygghet. Den ratificerades i Sverige år 1953 (prop. 1953:73). Beträffande delarna om ålders-, invaliditets- och efterlevandeförmåner, gäller emellertid numera i stället ILO:s konvention nr 128 om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner, som ratificerades i Sverige år 1968 (prop. 1968:39). De delar av konventionen nr 102 som rör förmåner vid yrkesskada och läkarvård och kontanta sjukförmåner har upphört att gälla i och med att Sverige år 1969 (prop. 1969:15) ratificerade konventionen nr 121 angående förmåner vid yrkesskada och år 1970 (prop. 1970:21) ratificerade konventionen nr 130 om läkarvård och kontanta sjukförmåner.

Vid sidan av ILO-konventionerna har Sverige ratificerat en av Europarådet utarbetad europeisk social stadga (prop. 1962:175). Från denna stadga kan dock bortses i det följande eftersom stadgan endast innehåller ett åtagande av ratificerande land att hålla det sociala trygghetssystemet på en tillfredsställande nivå som åtminstone är likvärdig med den som krävs för ratificering av ILO:s konvention nr 102 samt att söka fortlöpande förbättra det sociala trygghetssystemet.

Av grundläggande betydelse är i stället en av Europarådet utarbetad europeisk balk om social trygghet och ett protokoll till denna (prop. 1965:115). Balken är uppbyggd efter mönster av ILO:s konvention nr 102 men syftar till en högre standard än denna. Avsikten med det protokoll som är fogat till balken är att uppnå en social trygghet på en högre nivå än balken fö-

reskriver. Sverige har ratificerat alla delar av balken utom del VI som gäller förmåner vid yrkesskada. Sverige har vidare godtagit de höjningar av normerna som följer av protokollet utom vad gäller del II (Hälso- och sjukvård) och del VIII (Förmåner vid havandeskap och barnsbörd).

Kontantförmåner vid sjukdom

De konventioner som här är av intresse är Europarådets europeiska balk om social trygghet och ILO-konventionen nr 130 om läkarvård och kontanta sjukförmåner.

ILO-konventionen föreskriver såvitt avser kontanta sjukförmåner att den skyddade personkretsen skall omfatta antingen alla arbetstagare i landet eller angivna grupper av den förvärvsarbetande befolkningen, utgörande minst 75 % av hela den förvärvsarbetande befolkningen. Förmånerna skall utgöras av periodiskt utgivna belopp som enligt det alternativ som Sverige valt i princip skall uppgå till minst 60 % av det sammanlagda beloppet av den försäkrades tidigare förvärvsinkomst, dock högst lönen för en yrkesutbildad kroppsarbetare. Kontant sjukförmån skall i princip utges så länge arbetsoförmågan och inkomstbortfallet varar. Rätten till sjukpenning får begränsas, dock ej till kortare tid än 52 veckor. När en försäkrad person avlider skall begravningshjälp utbetalas. Denna konventionsbestämmelse behöver dock inte tillämpas av land som uppfyller vissa krav. Varje medlemsland skall inom sina gränser tillförsäkra utlänningar som normalt är bosatta eller arbetar i landet samma behandling som landets egna medborgare. Sjukförsäkringsförmån får innehållas så länge den försäkrade inte uppehåller sig på medlemslandets territorium.

Europarådets europeiska balk om social trygghet och det till balken fogade protokollet ställer mindre krav på medlemsländerna såvitt avser kontantförmåner vid sjukdom än ILO-konventionen nr 130.

Utredningens förslag till inkomstförsäkring strider såvitt nu är i fråga inte mot konventionen nr 130 eller Europarådets balk och protokoll.

Förmåner vid ålderdom och invaliditet

De konventioner som här är av intresse är Europarådets balk och protokoll och ILO-konventionen nr 128 om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner.

Enligt ILO-konventionen kan den skyddade personkretsen omfatta alla arbetstagare eller minst 75 % av hela den förvärvsarbetande befolkningen. Förmånerna skall vid ålderdom uppgå till 45 % och vid invaliditet till 50 % av en standardförmånstagares inkomst.

Balkens och protokollets krav ligger på en lägre nivå än ILO-konventionen.

Förslaget om åldersförmåner och förmåner vid invaliditet i den allmänna socialförsäkringen innebär ingen förändring såvitt avser de bestämmelser som är av intresse ur konventionssynpunkt.

Efterlevandeförmåner

Konventionsbestämmelser om efterlevandeförmåner som har ratificerats av Sverige finns i Europarådets sociala balk och protokoll och i ILO-konventionen nr 128 om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner.

Enligt balken skall riskfallet avse änkas eller barns förlust av försörjningen till följd av familjeförsörjarens frånfälle. I fråga om änka må dock rätten till förmån göras beroende av att enligt den nationella lagstiftningen presumtion för oförmåga till självförsörjningen kan anses föreligga. Vidare får den nationella lagstiftningen föreskriva att förmånerna får innehållas om änkan utövar visst förvärvsarbete eller att förmånerna får nedsättas, om änkans inkomster överstiger ett föreskrivet belopp. För att barnlös änka, som presumeras vara oförmögen att själv försörja sig, skall få rätt till förmånen, kan krävas att äktenskapet bestått viss tid. Förmånen får innehållas så länge änkan åtnjuter annan kontant social trygghetsförmån än familjebidrag eller så länge änkan sammanlever med en man under äktenskapsliknande förhållanden.

Enligt ILO-konventionen nr 128 får änkas rätt till efterlevandeförmån göras beroende av att hon uppnått viss föreskriven ålder. Inget ålderskrav får dock uppställas om änkan är invalid eller i sin vård har barn som var beroende av den avlidne för sin försörjning. För att barnlös änka skall ha rätt till efterlevandeförmån får krävas att äktenskapet bestått viss minimitid. Efterlevandeförmånerna skall utges under hela den tid riskfallet omfattar.

Den skyddade personkretsen skall omfatta viss procentandel av befolkningen.

Utredningens förslag till efterlevandestöd innebär att efterlevande make eller maka efter en viss omställningsperiod får stöd endast i den mån hon inte kan försörja sig själv. Förslaget strider således inte mot balken eller protokollet som tillåter att änkestödet görs beroende av oförmåga till självförsörjning. ILO-konventionen uppställer däremot vissa krav som förslaget inte uppfyller. De enda krav som får uppställas enligt konventionen är att änkan uppnått viss ålder eller, i fråga om barnlös änka, att äktenskapet bestått viss tid. Ingen åldersgräns får föreskrivas för handikappad kvinnas rätt till änkepension eller om änkan i sin vård har barn som var beroende av den avlidne.

Anledningen till att Sverige kunnat ratificera konventionen är att artikel 41 ger länder med hög pensionsstandard möjlighet att avvika från konventionsförpliktelserna. Enligt artikel 41 kan en medlemsstat, som ratificerat konventionen i fråga om alla tre pensionsformerna och som med sitt pensionsskydd täcker 85 % av den förvärvsarbetande befolkningen och som dessutom har en pensionsnivå som för minst två av pensionsformerna överstiger konventionens nivåkrav med 5 %, bestämma kretsen av förmånstagare inom efterlevandepensioneringen på ett sätt som avviker från konventionens bestämmelser, under förutsättning att det totala antalet förmånstagare inom denna pensionsform inte är mindre än om konventionsbestämmelserna tillämpats strikt. De två första villkoren uppfylls även genom utredningens förslag. Det totala antalet förmånstagare blir med hänsyn till att änklingar kommer att omfattas av efterlevandeskyddet inte mindre än om konventionsbestämmelserna tillämpats strikt. Förslaget strider således

inte mot konventionen på denna punkt. Förslaget strider dock mot bestämmelsen i artikel 25 att förmånerna skall utges under hela den tid riskfallet omfattar. Det är dock inte helt uteslutet att förslaget trots detta kan förenas med konventionsreglerna. Sverige kan ju åberopa att änkans behov ändå tillgodoses genom förslagets generösa bestämmelser om barnstöd, bostadsstöd, studiestöd och handikappstöd. Enligt artikel 33 moment 2 kan nämligen förmån enligt konventionen reduceras eller innehållas om den berättigade för samma riskfall får annan kontant socialförsäkringsförmån än familjebidrag, förutsatt att den del av förmånen som reduceras eller innehålles inte överstiger den andra förmånen.

Förmåner vid arbetsskada

ILO antog år 1964 en konvention (nr 121) angående förmåner vid yrkesskada som har ratificerats av Sverige med verkan från 1970. Texten till konventionen finns i prop. 1969:15. Av konventionens bestämmelser är av särskilt intresse reglerna om efterlevandestödet.

När det gäller yrkesskadeersättningens beräkning ligger den svenska arbetsskadeförsäkringens kompensationsnivå långt över konventionens krav.

Rätt till livränta tillkommer förutom den skadade själv och hans barn dels änka under de villkor som den nationella lagstiftningen närmare föreskriver, dels handikappad änkling som varit beroende av den avlidna för sin försörjning. Förmån till handikappad änkling behöver dock inte utges om änklingens försörjning tillgodoses genom annat socialt stöd av viss kvalitet. Bestämmelserna innebär att konventionen inte hindrar att utredningens förslag till efterlevandestöd görs tillämpligt även på arbetsskadefallen.

Konventionen innebär inte förbud mot att uppställa krav på bosättning i Sverige för att omfattas av arbetsskadeförsäkringen om bosättningskravet gäller såväl svenska medborgare som utlänningar.

Familjeförmåner

Europarådets europeiska balk om social trygghet föreskriver att vissa familjeförmåner skall utges. Förmånen avser att ge stöd vid försörjningsplikt mot barn. Förmånen skall bestå av periodiska utbetalningar till varje skyddad person som kan tillgodoräkna den föreskrivna kvalifikationsperioden eller tillhandahållande åt barn av föda, kläder, bostad, ferievistelse eller hemhjälp. Kvalifikationstiden skall utgöra antingen en månads avgiftsinbetalning eller sex månaders vistelse i landet. Sammanlagda värdet av förmånerna skall uppgå till 1,5 % (2 % enligt protokollet) av en vanlig vuxen manlig arbetares lön multiplicerad med hela antalet barn till alla i landet bosatta.

Utredningens förslag till en allmän socialförsäkring innebär inte försämrade familjeförmåner. I stället vidgas antalet förmånsberättigade genom att kvalifikationstiden slopas för utländska barns rätt till barnbidrag och bidragsförskott.

Rekommendationer

I samband med att Sverige har ratificerat ILO-konventionerna nr 128 om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner, nr 121 om förmåner vid yrkesskada och nr 130 om läkarvård och kontanta sjukförmåner har Sverige förklarat att vissa rekommendationer i samma ämnen skall beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om och i den mån det befinns möjligt och lämpligt.

I ILO:s rekommendation nr 131 om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner sägs bl. a. att en invalidiserad och beroende änkling bör äga samma rätt till efterlevandeförmån som änka. Vidare sägs att förmåner som skyddad person i annat fall skulle vara berättigad till, inte bör innehållas enbart på grund av att personen inte befinner sig inom medlemsstatens territorium.

ILO:s rekommendation nr 121 om förmåner vid yrkesskada innehåller inte någon bestämmelse som inte tillgodosetts genom den svenska arbetsskadeförsäkringen eller trygghetssystemet i övrigt.

ILO:s rekommendation nr 134 om läkarvård och kontanta sjukförmåner innehåller bl. a. att lämpliga åtgärder bör vidtas till hjälp för varje skyddad förvärvsarbetande som måste ta vård om en sjuk person, som är beroende av honom.

Minimistandardkonventioner

1. Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention (nr 102) om minimistandard för social trygghet (prop. 1953:73).
2. Av Europarådet utarbetad europeisk social stadga (prop. 1962:175).
3. Av Europarådet utarbetad europeisk balk om social trygghet och ett protokoll till denna (prop. 1965:115).
4. ILO:s konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner (samt rekommendation (nr 131) i samma ämne; prop. 1968:39).
5. ILO:s konvention (nr 121) angående förmåner vid yrkesskada (samt rekommendation (nr 121) i samma ärende; prop. 1969:15).
6. ILO:s konvention (nr 130) om läkarvård och kontanta sjukförmåner (samt rekommendation (nr 134) i samma ärende; prop. 1970:21).

Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.
7. Tandvården i början av 80-talet. S.
8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden-en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. U.
18. Museijärnvägar. U.
19. Jaktvårdsområden. Jo.
20. Anhöriga. S.
21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
22. Barn och döden. S.
23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.
24. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. A.
25. Nya namnregler. Ju.
26. Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. S.
27. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. A.
28. Barnolycksfall. S.
29. Lotterier och spel. H.
30. Lotterier och spel. Bilagor. H.
31. Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kn.
32. Fastighetstaxering 81. B.
33. Fastighetstaxering 81. Bilagor. B.
34. Bilarna och luftföroreningarna. Jo.
35. Rationellare girohantering. E.
36. Konsumenttjänstlag. Ju.
37. Aktivt boende. Bo.
38. Lagerstöd. A.
39. Vattenkraft och miljö 4. Bo.
40. Malmer och metaller. I.
41. Barnen i framtiden. S.
42. Vår säkerhetspolitik. Fö.
43. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Jo.
44. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. Jo.
45. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. Jo.
46. Koncernbegreppet m. m. Ju.
47. Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. U.
48. Arbetstiderna inför 80-talet. A.
49. Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Ju.
50. Huvudmannaskapet för specialskolan. U.
51. Öst Ekonomiska Byrån. H.
52. Viltskador. Jo.
53. Nytt skördeskadeskydd. Jo.
54. Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. Bo.
55. Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. Bo.
56. Steg på väg... A.
57. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. S.
58. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. S.
59. I livets slutskede. S.
60. Bidrag till folkrörelser. Kn.
61. Förnyelse genom omprövning. B.
62. Kooperationen i Sverige. I.
63. Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m. m. Ju.
64. Ny utlänningslag A.
65. Ny plan- och bygglag. Del I. Bo.
66. Ny plan- och bygglag. Del II. Bo.
67. Svensk sjöfartspolitik. K.
68. De allmänna advokatbyråerna. Ju.
69. Nya vyer. Datorer och nya massmedier – hot eller löften. U.
70. Tandvård i fred för värnpliktiga. Fö.
71. Handläggningen av anmälningar mot polispersonal. Ju.
72. Rationalisering och ADB i statsförvaltningen. B.
73. Krigets lagar. Fö.
74. Serviceföretagen–vägar till utveckling. H.
75. Polisen i totalförsvaret. Ju.
76. Ny hemförsäljningslag. Ju.
77. Hemslöjd-kulturarbete, produktion, sysselsättning. I.
78. Mål och medel för hälso- och sjukvården. S.
79. Produktansvar 2. Produktansvarslag. Ju.
80. Prognoser och arbetsmarknadsstatistik för högskolan. U.
81. Fastighetstaxering -81. Industribyggnader. B.
82. Personell assistans för handikappade. U.
83. Om vi avvecklar kärnkraften. I.
84. Lekmän i försvaret. Fö.
85. Folkbildning för 80-talet. U.
86. Säker kärnkraft? I.
87. Chanser till utveckling. A.
88. Städbranschen. H.
89. Kvinnors arbete. A.
90. Regional arbetsfördelning inom industrin. I.
91. Företags obestånd. B.
92. Komvux och studieförbund. U.
93. ADB och samhällets sårbarhet. Fö.
94. En allmän socialförsäkring.S.

Statens offentliga utredningar 1979

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]
1975 års polisutredning. 1. Polisen. [6] 2. Polisen i totalförsvaret. [75]
Konkurs och rätten att idka näring. [13]
Nya namnregler. [25]
Konsumenttjänstlag. [36]
Koncernbegreppet m. m. [46]
Grundlagsskyddad yttrandefrihet. [49]
Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m. m. [63]
De allmänna advokatbyråerna. [68]
Handläggningen av anmälningar mot polispersonal. [71]
Ny hemförsäljningslag. [76]
Produktansvar 2. Produktansvarslag. [79]

Försvarsdepartementet

Vår säkerhetspolitik. [42]
Tandvård i fred för värnpliktiga. [70]
Krigets lagar. [73]
Lekmän i försvaret. [84]
ADB och samhällets sårbarhet. [93]

Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]
Tandvården i början av 80-talet. [7]
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22] 4. I livets slutskede. [59]
Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. [26]
Barnolycksfall. [28]
Barnen i framtiden. [41]
Planeringsgruppen för barnomsorg. 1. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. [57] 2. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. [58]
Mål och medel för hälso- och sjukvården. [78]
En allmän socialförsäkring. [94]

Kommunikationsdepartementet

Svensk sjöfartspolitik. [67]

Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder-bakgrund och problemanalys. [8] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden- en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]
Rationellare girohantering. [35]

Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]
1976 års fastighetstaxeringskommitté. 1. Fastighetstaxering 81. [32] 2. Fastighetstaxering 81. Bilagor. [33] 3. Fastighetstaxering -81. Industribyggnader. [81].
Förnyelse genom omprövning. [61]
Rationaliseringar och ADB i statsförvaltningen. [72]
Företags obestånd. [91]

Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. [17]
Museijärnvägar. [18]
Utredningen om studiedokumentation och statistik för högskolan. 1. Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. [47] 2. Prognoser och arbetsmarknadsstatistik för högskolan. [80]
Integrationsutredningen. 1. Huvudmannaskapet för specialskolan. [50] 2. Personell assistans för handikappade. [82]
Nya vyer. Datorer och nya massmedier – hot eller löfte. [69]
Folkbildning för 80-talet. [85]
Komvux och studieförbund. [92]

Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]
Jakt- och viltvårdsberedningen. 1. Jaktvårdsområden. [19] 2. Viltskador. [52]
Bilarna och luftföroreningarna. [34]
Miljörisker vid sjötransporter. 1. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. [43] 2. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. [44] 3. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. [45]
Nytt skördeskadeskydd. [53]

Handelsdepartementet

Konsumentinflytande genom insyn? [5]
Lotteriutredningen. 1. Lotterier och spel. [29] 2. Lotterier och spel. Bilagor. [30]
Öst Ekonomiska Byrån. [51]
Serviceföretagen–vägar till utveckling. [74]
Städbranschen. [88]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16] 2. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. [24] 3. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. [27]
Lagerstöd. [38]
Arbetstiderna inför 80-talet. [48]
Jämställdhetskommittén. 1. Steg på väg... [56] 2. Chanser till utveckling. [87] 3. Kvinnors arbete. [89]
Ny utlänningslag. [64]

Bostadsdepartementet

Aktivt boende. [37]
Vattenkraft och miljö 4. [39]
Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. [54]
Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. [55]
PBL-utredningen. 1. Ny plan- och bygglag. Del I. [65] 2. Ny plan- och bygglag. Del II. [66]

Industridepartementet

Malmer och metaller. [40]
Kooperationen i Sverige. [62]
Hemslöjd-kulturarbete, produktion, sysselsättning. [77]
Om vi avvecklar kärnkraften. [83]
Säker kärnkraft? [86]
Regional arbetsfördelning inom industrin, [90]

Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]
Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. [31]
Bidrag till folkrörelser. [60]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

60:-

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05140-0
ISSN 0375-250X