

Bättre grepp om bidragen

*Ett samlat system
för transfereringar till hushåll*



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden



RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU
081:9061

Bättre grepp om bidragen

*Ett samlat system
för transfereringar till hushåll*



RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU
1996:18



Statens offentliga utredningar
1996:180
Finansdepartementet

A: Tref KB
Occ SOL
53

Bättre grepp om bidragen

Ett samlat system för
transfereringar till hushåll

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Förord

Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bör bedrivas. (Dir. 1995:93)

Som ett led i arbetet har kommissionen lämnat ut uppdrag att utarbeta underlag för ställningstaganden i ett antal delfrågor.

Uppdragen redovisas i rapporter som i vissa fall publiceras separat innan kommissionens betänkande lämnas i månadsskiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

I denna rapport redovisas en studie av problem, alternativa utformningar och IT-stöd beträffande flertalet av transfereringarna till hushållen. Rapporten är utarbetad inom och överlämnad till kommissionen av Statskontoret. Till rapporten är fogad en bilaga med konsultrapporter. Denna finns tillgänglig på kommissionens sekretariat, Östra Järnvägsgatan 10, 103 33 Stockholm, och på Internet under adressen http://www.sb.gov.se/info_rosenbad/departement/finans/f_p_kommissionen

Stockholm i december 1996

Sten Wickbom
Ordförande i kommissionen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
1 VÅRT UPPDRAG	11
1.1 Uppdragets omfattning	11
1.2 Arbetets uppläggning	12
1.3 Rapportens disposition	12
2 BEGREPP OCH AVGRÄNSNINGAR	15
2.1 Inledning	15
2.2 Begrepp	15
2.3 Avgränsningar och val av studieobjekt	17
2.4 Hushållstransfereringarna i ett större perspektiv	19
3 DAGENS OCH MORGONDAGENS PROBLEM	21
3.1 Transfereringarna är en vildvuxen flora	21
3.2 Transfereringarna och offentlig ekonomi i otakt	23
3.3 Både reguljära styrmedel och andra drivkrafter påverkar styrningen	27
3.4 Fusk och överutnyttjande förekommer	34
3.5 Den splittrade infrastrukturen komplicerar förvaltning och insyn	35
3.6 Ett omfattande reparationsarbete pågår	38
3.7 En plattform för fortsatt reformarbete	43
4 ALTERNATIV ATT UTFORMA OCH FÖRVALTA TRANSFERERINGARNA	49
4.1 Utgångspunkter	49
4.2 Motiv för offentliga transfereringar	51
4.3 Principer för att utforma transfereringar	52
4.4 Konsekvenser av olika utformning	54
4.5 Slutsatser och vägval	61
4.6 Skiss till en ny struktur för hushållstransfereringar	63
4.7 Förvaltningsmässiga konsekvenser	68
5 INFORMATIONSTEKNIKENS MÖJLIGHETER	73
5.1 Inriktning	73
5.2 Allmänt om informationsbehov och problem i gränssnitten mellan olika aktörer	73

5.3	IT-åtgärder för att på kort sikt lösa vissa samordningsproblem i nuvarande struktur	76
5.4	IT-åtgärder för att på längre sikt lösa samordningsproblem i nuvarande struktur	78
5.5	Övriga IT-åtgärder för att effektivisera förvaltningen av transfereringarna	80
5.6	Legala hinder för IT-utvecklingen	82
6	EUROPAINTEGRATIONEN OCH TRANSFERERINGARNA	85
6.1	Bakgrund	85
6.2	Förvaltningsmässiga effekter av nuvarande EU-regelverk	86

BILAGOR

BILAGA 1	En översikt över transfereringarna till hushållen	89
BILAGA 2	Förslag och idéer att reformera transfereringarna	113
BILAGA 3	Internationella utblickar	131
BILAGA 4	IT-lösningar från transfereringsingenjörernas verktygslåda	137

KONSULTRAPPORTER

Om Socialförsäkringens optimala struktur och administration
av Kari Lantto

Möjligheter att med hjälp av informationsteknik medverka till att lösa samordningsproblem mellan olika transfereringssystem - en översiktlig belysning samt ett idéutkast
av Gert Persson, GP Informatik AB

SAMMANFATTNING

Uppdraget

Denna studie har gjorts på uppdrag av Förvaltningspolitiska Kommissionen. Den rör de stora transfereringssystemen till hushåll inom Social-, Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementens områden. Enligt direktiven omfattar uppdraget;

1. att redovisa kunskapsläget vad gäller brister i de berörda transfereringssystemen, särskilt samordningsproblem som kan vara en följd av den sektoriella uppdelningen,
2. att skissera alternativa strukturer för administrationen baserade på olika systemutformningar - exempelvis ett generellt medborgarkonto¹ eller en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring - samt analysera hur sådana strukturer kan bidra till att lösa problemen,
3. att belysa möjligheterna att med hjälp av modern informationsteknik (IT) avhjälpa problemen.

Transfereringarnas politiskt avsedda effekter, sådana de kommer till uttryck i ersättningsnivåer, principer för inkomstomfördelning, beskattningsbarhet etc. prövas inte i sammanhanget.

Avgränsningar

Studien har avgränsats till transfereringar som utgår i reda pengar. Kostnadsersättningar såsom läkemedlersättning och andra subventioner lämnas utanför. Ersättningar vid ålderdom - nära 45 procent av hushållstransfereringarna i dag - ingår för fullständighetens skull i studiens siffermaterial men har inte närmare analyserats vad gäller problem och alternativa lösningar, eftersom riksdagen nyligen lagt fast principerna för ett helt nytt pensionssystem.

¹ Modellen innebär att varje medborgare förses med ett personligt konto där obligatoriska inbetalningar ersätter skatter medan uttag från kontot ersätter stora delar av dagens transfereringar till hushåll.

Ett 20-tal kontanttransfereringar har granskats. Särskild vikt har lagts vid faktorer som är förvaltningspolitiskt styrande såsom regelverk, sakmässiga samband, ansvarsfördelning, administration och förvaltningskostnader.

Den sammanlagda kostnaden för dessa transfereringar var 340 miljarder kronor budgetåret 1994/95. Studien täcker därmed huvuddelen (92 procent) av samhällets transfereringar till hushållen.

Dagens och morgondagens problem

Transfereringarna har byggts ut successivt och sektorsvis. En transferering har ofta flera syften, exempelvis att ge grundskydd, att ge standardskydd och att vara ett styrmedel. Syftena är ibland så närliggande att olika transfereringar kan komma ifråga i en likartad situation.

Genom starka omfördelande inslag och skattefinansiering glider egentliga socialförsäkringar och bidrag alltmer ihop. Eftersom transfereringarna fungerar som kommunicerande kärn slår regeländringar på ett område ofta igenom också på ett annat. Exempelvis bidrar åtstramad villkor i de statliga transfereringarna till att öka belastningen på det yttersta skydds nätet - de kommunala socialbidragen.

Sammantaget utgör dagens transfereringar en ganska vildvuxen flora. Även de därmed sammanhängande problemen uppvisar en komplex struktur. En internationell jämförelse visar på att liknande problem finns såväl i Norden som i flera andra länder i Västeuropa.

Beskrivningen av problemen struktureras i fyra områden;

- transfereringarna och den offentliga ekonomin,
- reguljära styrmedel och andra drivkrafter som påverkar styrningen,
- fusk och överutnyttjande,
- förvaltningsmässiga konsekvenser av transfereringarnas mångfald.

Som det överskuggande problemet framstår att *transfereringarna har kommit att ta en allt större del av statens och kommunernas ekonomiska utrymme i anspråk*. Den samlade kostnaden för de

transfereringar som studien omfattar har i löpande priser mer än fördubblats mellan åren 1986 och 1994. Relativt BNP har transfereeringarna (samtliga) under perioden ökat snabbare än konsumtion och investeringar, en utveckling som kan ha bidragit till att begränsa den ekonomiska tillväxten. De ökande transfereringarna påverkar också statens budget och skulder negativt samtidigt som den s.k. skattekillen växer.

Staten styr transfereringarna främst med administrativa och ekonomiska styrmedel. Det grundläggande regelverket är omfattande. Det består av ett dussintal separata lagar. Ersättningsbeloppen justeras i många fall upp automatiskt i takt med den allmänna prisutvecklingen. Från administrativ synpunkt kan systemet betecknas som trögstyrt och det är svårt att få kontroll på en skenande transferering. Incitament som fungerar återhållande saknas som regel i konstruktionerna.

Förutom de reguljära styrmedlen påverkas styrningen av andra drivkrafter.

Mottagarnas agerande kan påverkas av att ersättningarna i vissa fall kan bli högre än lönen (reservationslöneproblemet). En likartad styreffekt uppstår också om marginaleffekten vid en löneökning tas ut av uteblivna transfereringar. När villkoren är olika i transfereringar med likartade syften kan personer vilja anpassa sig till den transferering som är mest fördelaktig, exempelvis hellre utnyttja sjukpenning än a-kassa.

Parterna på arbetsmarknaden bär bara en liten del av kostnaderna för transfereringarna. Statens möjligheterna att använda differentierade avgifter som ett styrmedel att påverka arbetsmiljö och lönebildning utnyttjas inte. Arbetsgivare och fack har ibland ett gemensamt intresse att föra över kostnader på samhället.

En brist i styrningen är att förvaltningsorganens beslutsbefogenheter och finansieringsansvar inte alltid hänger samman. Övervältringseffekter kan iakttagas såväl mellan myndigheter som mellan stat och kommun. En effekt blir att vissa grupper av långtidssjukskrivna och långtidsarbetslösa m.fl. kommer i kläm. Även för dem som administrerar systemen innebär uppdelningen på flera sektorer otydliga mål, motstridiga förväntningar och begränsningar i handlingsfriheten.

Problemen kring fusk och överutnyttjande hänger nära samman med bristerna i styrningen. Läckaget i systemen är ungefär lika stort som hela förvaltningskostnaden, 5-7 miljarder kronor per år. Resursbrist, regelverkets komplexitet, värnandet av den personliga integriteten samt kulturen hos förvaltningsorganen är faktorer som gör det svårt att rätta till problemen.

Den splittrade infrastrukturen komplicerar förvaltning och insyn. Regering och riksdag har efterlyst ett bättre beslutsunderlag. Den administrativa uppdelningen på många aktörer ställer krav på en mängd kontakter och kontroller i handläggningen. Trots det uppgår de statliga myndigheternas förvaltningskostnader bara till ett par procent av utbetalningarna medan de för socialbidragen är väsentligt högre, 17 procent.

Även för medborgaren försvåras insyn och kontakt av mångfalden regler, täta ändringar och många förvaltningsorgan.

Utredningen konstaterar att det tycks finnas en relativt samstämmig uppfattning om vilka problem och brister som vidlåder de offentliga transfereringarna. Någon motsvarande konsensus om hur de strukturella problemen bör lösas finns knappast. Transfereringarnas kostnadsexpansion har utlöst ett omfattande idé- och förändringsarbete såväl inom som utom det statliga utredningsväsendet. Detta arbete analyseras för att se hur systemet kan komma att fungera om några år och om dagens brister då avhjälpes. Analysen landar i ett läge omkring år 1998 som präglas av följande:

- Fortsatt höga eller höjda krav på välfärdssystemen.
- Fortsatt sektoriellt delat ansvar för transfereringarna.
- Växande gränskonflikter, främst mellan stat och kommun.
- Fortsatta nivåskillnader mellan olika förmåner.
- Ökade försäkringsinslag accepteras.
- Transfereringarnas infrastruktur har förenklats.
- Skärpta insatser mot fusk och överutnyttjande är legitima.

- Medborgarens behov av information, insyn och enkla kontakt-tytor med förvaltningsorganen växer.
- Administratörernas uppgifter ökar i vissa avseenden och minskar i andra.

Alternativ att utforma och förvalta transfereringarna

Utredningen finner att transfereringssystemens brister i många avseenden hänger ihop med hur de är utformade. Det är knappast möjligt att skilja ut problem som enbart beror på utformningen respektive på administrationen. Först en mera omfattande reform bedöms kunna skapa förutsättningar för att fullt ut komma till rätta med bristerna - men skapar kanske också nya!

Som en grund för diskussionen om alternativa utformningar granskas motiven för att ha offentliga transfereringar. En systematisk genomgång görs av olika tänkbara alternativ. Hit hör att i större eller mindre utsträckning föra över ansvaret på individen via reguljära försäkringar eller ett tvångssparande av typ medborgarkonto. Samhället kan också begränsa sig till att svara för ett grundskydd och/eller administrera renodlade inkomstbortfallsförsäkringar.

Konsekvenserna av de olika alternativen bedöms såväl mot bakgrund av den problemstruktur utredningen använt som den välfärds-politiska påverkan. Slutsatsen är att ingen enhetlig modell passar alla dagens hushållstransfereringar. Det handlar istället om att för varje transferering välja den utformning som bäst kombinerar dess syfte och kraven på balans i samhällsekonomin. Vi anser att detta kan ske om man renodlar utformningen i bidrag respektive försäkringar. Ett kontosystem bör kunna övervägas vad gäller transfere-ringar där den livscykelomfördelade profilen är särskilt framträdande. Ett sådant område är finansiering av arbetslivsinriktad vux-enutbildning.

Resonemanget illustreras med en struktur där dagens tjugotal transfereringar ersätts av sex transfereringar i offentlig regi, nämligen ett försörjningsbidrag, socialbidraget, två självständigt (autonomt) styrda inkomstbortfallsförsäkringar; en vid medicinska orsaker och en för att överbrygga perioder av arbetslöshet, ett utbildningskonto

samt det nya pensionssystemet. Reguljära marknadsförsäkringar kan utnyttjas som ett komplement.

Med utgångspunkt i en sådan utformning skisseras en sammanhållen statlig organisation för förvaltningen av transfereringarna. En central förvaltning "centralt trygghetsverk" skapas för styrning, samordning och uppföljning. Nationella fondstyrelser får ansvar för de två autonoma försäkringarna. Utöver ett övergripande ansvar skall styrelserna, inom de ramar statsmakterna ställer upp, bland annat fördela medel till en regional organisation och förvalta kapital. Den regionala organisationen ges inflytande över lokala åtgärder som främjar försäkringen t.ex. förebyggande och rehabiliterande insatser. Den operativa verksamheten med bl.a. beslut i individärenden sköts av lokal- och medborgarkontor.

Härutöver pekar utredningen på vissa andra åtgärder som kan öka effektiviteten i administrationen och avhjälpa konstaterade brister. Dessa åtgärder kan övervägas även inom ramen för en oförändrad struktur. Hit hör;

- ett mer sammanhållet regelverk,
- basbeloppets konstruktion tillförs en faktor för det statsfinansiella läget,
- förstärkta samverkansformer mellan myndigheterna med inriktning mot att realisera medborgarkontorsmodellen,
- vissa förstärkta åtgärder mot fusk och överutnyttjande.

Informationsteknikens möjligheter

Studien avgränsas till åtgärder som kan medverka till att lösa samordningsproblem och effektivisera informationsförsörjningen, i första hand i gränssnitten mellan olika nivåer och mellan olika aktörer på transfereringsområdet.

Inom nuvarande uppdelade struktur skisseras en teknisk lösning till en gemensam IT-plattform som bl.a. kan utnyttjas för kontroll och uppföljning. Modellen innebär att ett gemensamt filformat skapas för vissa individ- och transaktionsdata. En ny gemensam funktion byggs upp för att bearbeta dessa data och återföra signaler om kon-

trollbehov m.m. till de transfereringsansvariga myndigheterna. Ett teknikstöd av detta slag uppskattas bli lönsamt.

Ett alternativ till att underlätta kontrollfunktionen är att med IT ansluta de olika transfereringssystemen till ett utvecklat skattekonto hos RSV.

Vidare pekar utredningen på ett antal generella IT-lösningar som kan göra administrationen bättre samordnad och mera servicevänlig. Hit hör;

- ärendehanteringssystem för att korta handläggningstiderna,
- standardiserad informationsförmedling,
- systemstrukturer byggda kring gemensamma informations- och teknikplattformar,
- spridnings- och hämtningssystem med kanaler för Internet, e-post, text-TV, fax, telefon m.m.,
- smarta kort.

Ett effektivare IT-utnyttjande förutsätter att vissa hinder i nuvarande regelverk röjs undan.

Europaintegrationen och transfereringarna

Europaintegrationen går mot en harmonisering av medlemsländernas socialpolitik, främst olika minimivåer för sociala rättigheter. Motivet är att garantera individernas fria rörlighet och minskar risken för "social dumping".

De närmaste åren ökar kraven främst på ett informationsutbyte mellan de ansvariga institutionerna i medlemsländerna och en samordning av regler och definitioner.

På längre sikt är utvecklingen svår att bedöma. Det framstår i dagsläget inte som aktuellt med en harmonisering av utformning och administration av socialförsäkringssystemen. Varje större ändring

1 VÅRT UPPDRAG

1.1 Uppdragets omfattning

Förvaltningspolitiska kommissionen (Dir 1995:93) uppdrog den 1 februari 1996 åt Statskontoret att genomföra en sektorsövergripande studie av de stora transfereringssystemen till hushåll inom Social-Arbeitsmarknads- och Utbildningsdepartementens områden. Det övergripande syftet skulle vara "*att redovisa och jämföra olika organisationsalternativ inom administrationen av hushålls-transfereringar för att belysa eventuella problem med den sektor-svisa organiseringen--*". Studien skulle omfatta;

- att redovisa kunskapsläget vad beträffar brister i de berörda transfereringssystemen med särskild betoning på de samordningsproblem som kan förekomma till följd av dagens sektorsvisa uppdelning,
- att skissera alternativa strukturer för administrationen baserade på olika systemutformningar - exempelvis ett generellt medborgarkonto eller en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring - samt analysera hur sådana strukturer kan bidra till att lösa problemen,
- att särskilt uppmärksamma de möjligheter informationstekniken (IT) erbjuder för att lösa samordningsproblem i en fortsatt uppdelad struktur respektive att stödja en mera samordnad utformning. Det kan gälla funktioner som kontroll, utbetalning, service och redovisning.

Statskontoret har tolkat uppdraget så att det inte bara handlar om organisation i mera begränsad mening, dvs. ansvarsfördelning och administration inom och mellan berörda organisationer. Det handlar även om transfereringssystemens utformning. Vår hypotes är att det ytterst är utformningen som bestämmer förutsättningarna för förvaltningen att på ett effektivt och rättssäkert sätt fungera i enlighet med de politiska intentionerna. Att föreslå omprövningar av transfereringarnas politiskt avsedda effekter sådana de kommer till uttryck i ersättningsnivåer, principer för inkomstfördelning, beskattningsbarhet etc. ligger dock utanför uppdraget.

1.2 Arbetets uppläggning

Arbetet har genomförts i ett projekt inom Statskontoret. I projektgruppen har ingått Margareta Axén-Andersson, Lars Hammar (projektledare), Inger Lindh, Sture Strömqvist och Kenneth Wising. Olov Östberg har biträtt med att belysa informationsteknikens möjligheter.

Som konsulter har projektet anlitat fil.dr. Kari Lantto som är anställd på Riksförsäkringsverket. Lantto har utformat en modell för ökat försäkringsinslag i de offentliga transfereringarna till hushållet. Gert Persson, GP Informatik AB, har tagit fram en principskiss till IT-stöd med inriktning på att tekniskt lösa samordningsproblem mellan olika transfereringssystem med främsta syfte att effektivisera uppföljnings- och kontrollfunktionerna.

Arbetet grundar sig på till stor del på en genomgång av gällande regelsystem samt ett stort antal utredningar m.m. som behandlar eller behandlat dagens system och som föreslagit ändringar och reformer för att komma till rätta med dess brister. Kartläggningen omfattar tiden fram till sommaren 1996.

Inledningsvis gjordes också en enkät till olika intressenter i syfte att fokusera vilka brister respektive vilka organisatoriska och tekniska lösningar som mottagarna ansåg borde beaktas i detta sammanhang. Enkäten sändes till myndigheter, sittande utredningar, kommunförbunden, centrala arbetsgivar-, arbetstagar- och andra intresseorganisationer samt vissa högskolor.

Fortlöpande kontakt har under arbetet hållits med Förvaltningspolitiska Kommissionens sekretariat.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten koncentreras till de tre huvudfrågeställningarna i uppdraget. Faktasammanställningar om transfereringarna samt övriga beskrivningar har samlats i bilagor. Bilagorna 1 och 2 är centrala som en bakgrund för att förstå de diskussioner som förs i rapporten. Konsulternas rapporter biläggs separat till Förvaltningspolitiska Kommissionen. Författarna står själva för innehåll och utformning.

I kapitel 3 redovisas kunskapsläget beträffande bristerna i de transfereringar som studien behandlar. Vi tecknar en bild av såväl dagens problem som av de förhållanden som kan tänkas gälla om några år när det omfattande förändringsarbete som nu pågår avsatt sina resultat.

I kapitel 4 skisseras och analyseras olika alternativ att utforma transfereringarna och konsekvenser av dessa med avseende på de problem som finns.

I kapitel 5 behandlas möjligheter att med modern informationsteknik (IT) lösa samordningsproblem inom ramen för nuvarande eller mer samordnade utformningar av transfereringarna.

Avslutningsvis görs i kapitel 6 en bedömning av hur det europeiska samarbetet påverkar utformning och förvaltning av transfereringarna på kort respektive lång sikt.

2 BEGREPP OCH AVGRÄNSNINGAR

2.1 Inledning

Statskontorets studie omfattar enligt direktiven *de stora transfereringssystemen till hushåll på Social- Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementens områden*. Genom att även omfatta studiestödet handlar det om en sektorsövergripande studie med en bredd något utöver det vanliga i detta sammanhang. Samtidigt måste man komma ihåg att transfereringarna bara är en del av den sociala välfärden. Funktionellt hänger de nära ihop med andra former av ekonomiska förmåner till medborgarna såsom aktiva åtgärder och subventioner inom hälso- och sjukvård, arbetsmarknadspolitik, rehabilitering etc, dvs. områden som ligger utanför uppdraget.

Uppdraget ger anledning att först klara ut några begrepp och dra upp vissa gränser.

2.2 Begrepp

Transferering (*lat. transfero = föra över*) betecknar i vid bemärkelse att medel via skatter, avgifter och bidrag överförs mellan individer och grupper i samhället. Begreppet täcker en kedja från finansiering till utbetalning. I kedjan ingår som regel ett eller flera förvaltningsorgan.

Riksrevisionsverkets anvisningar till 12§ Bokföringsförordningen (1979:1212) ger följande definition av begreppet "transferering":

Med transfereringar avses ekonomiska händelser där myndighetens uppgift i huvudsak begränsas till att för statens räkning, i form av bidragsutbetalningar, förmedla pengar från statsbudgeten till olika mottagare. Bidragen kännetecknas av att den eller de myndigheter som är engagerade i transfereringsverksamheten inte erhåller någon egentlig motprestation från bidragsmottagaren. Bidragsmottagaren återfinns som regel utanför staten, men även myndigheter kan vara mottagare. Myndigheterna kan ha olika roller i transfereringsprocessen. I det enklaste fallet betalar myndigheten ut bidrag till en bidragsmottagare och finansierar detta från statsbudgeten. I andra fall finansieras den bidragsutbetalande

myndighetens utbetalningar från annan myndighet (som svarar för avräkningen mot statsbudgeten).

Utöver uppgiften att förmedla pengarna har förvaltningsorganen även andra administrativa uppgifter, t.ex. att i varje individuellt fall pröva rätten till ersättning innan utbetalningen sker.

Rätten till ersättning kan vara knuten till vissa villkor. Exempelvis måste man delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att få utbildningsbidrag, uppnå vissa studieresultat för att få studiemedel etc. Dylika villkor betraktas inte som en motprestation till staten utan även sådana utbetalningar betraktas som transfereringar.

Även rena kostnadsersättningar utgör transfereringar, t.ex. för läkemedel, handikaphjälpmedel och vissa tjänster. Arbetsmarknadspolitiska bidrag till investeringar räknas också som transfereringar, men inte kostnader för att anordna arbetsmarknadsutbildning eller liknande åtgärder vilka anses som statlig konsumtion.

Förutom transfereringar i kontanter omfattar det utvecklade välfärdssamhället inkomstöverföringar av andra slag som funktionellt liknar transfereringar. En samlad genomgång av olika förmåner i Sverige har nyligen redovisats i betänkandet "*Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning*" (SOU 1995:36). Vid sidan av transfereringar nämns;

- skatteförmåner,
- låneförmåner,
- statliga garantier,
- regleringar som innebär inkomst- eller prisstöd,
- samhällstjänster i form av vård, skola etc. i den utsträckning de är gratis eller subventionerade.

Statliga transfereringar går till hushåll, kommuner, företag och föreningar inom landet men även internationellt i form av U-hjälp. Transfereringar till hushåll betalas ut i form av **försäkringser-sättningar** eller **bidrag**.

En försäkring skall i första hand skydda medlemmarna i försäkringskollektivet mot ekonomiska risker. Medlemmarna svarar för finansieringen. Marknadsimperfectioner samt mer eller mindre långtgående politiska ambitioner att skapa en inkomstomfördelning som inte är försäkringsmässigt betingad ligger bakom **socialförsäkringar** i samhällets regi. Motiven för dessa behandlas utförligare i kapitel 4.2.

Som socialförsäkringar upptar Nationalräkenskaperna den allmänna sjukförsäkringen med föräldraförsäkringen, ATP och arbetslöshetsförsäkringen. Till transfereringarna hör vidare en rad olika bidrag och ersättningar; barnbidrag, bostadsbidrag, studiestöd, socialbidrag etc. vilka i tekniskt avseende inte kan anses likna försäkringar.

Vanligen används en administrativ definition på socialförsäkringar. Den innefattar då alla förmåner som **socialförsäkringsadministrationen** (RFV och försäkringskassorna) hanterar.

Vid finansieringen av socialförsäkringarna kan man urskilja två huvudprinciper, **premiereservsystemet** respektive **fördelningssystemet**. Ett premiereservsystem bygger på att en individ under "aktiva inkomstperioder" betalar avgifter till en fond eller ett konto från vilket ersättning sedan utgår under "passiva perioder". I ett fördelningssystem finansieras utbetalningarna av uppbörder under samma period. Systemet lever så att säga "ur hand i mun".

2.3 Avgränsningar och val av studieobjekt

Med utgångspunkt i direktivens frågeställningar har vi valt att avgränsa oss till transfereringar som utgår i reda pengar. Vi har undantagit kostnadsersättningar bl.a. för att få symmetri med de alternativ som direktiven vill ha belysta ("medborgarkonto" respektive en "sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring"). Kostnadsersättningarna motsvarar ett totalt värde av ca. 20 miljarder år 1994. Den största enskilda posten är läkemedelsersättningarna med ca 11 miljarder. Kostnadsmässigt marginella transfereringsformer har lagts åt sidan.

Transfereringar vid ålderdom behandlas endast översiktligt. Orsaken är att riksdagen i juni 1994 har beslutat att ett nytt ålderspensionssystem (NYP) skall införas och därvid lagt fast principerna för systemets utformning. De närmare detaljerna diskuteras f.n. på politisk nivå.

Det s.k. "dolda transfereringssystemet" i form av olika avtalsförsäkringar omfattas inte av uppdraget. Det kan dock påverka den enskildes utnyttjande av det "offentliga transfereringssystemet" och bör beaktas när det gäller ersättningsnivåer etc.

Vårt urval omfattar ett drygt 20-tal kontanta transfereringar som vi undersökt med avseende på syfte, villkor, ekonomisk omfattning och utveckling. Vi har särskilt intresserat oss för sådana faktorer som är förvaltningsmässigt styrande såsom regelverk, samband, förvaltningskostnader och ansvarsfördelning mellan olika organisationer. En detaljerad redovisning av de studerade transfereringarna finns i bilaga 1.

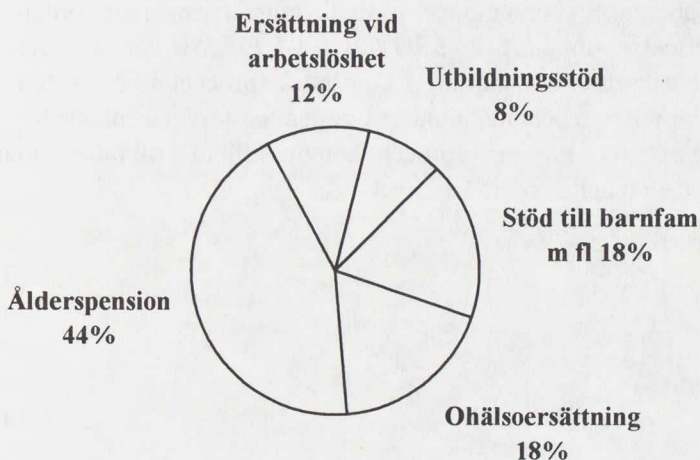
Vi har delat in materialet i huvudgrupper i huvudsak efter deras syfte/målgrupp. Det handlar om transfereringar;

- till barnfamiljer och vissa andra hushåll,
- vid ohälsa,
- vid ålderdom,
- till arbetslösa,
- vid utbildning.

Den sammanlagda kostnaden för dessa transfereringar uppgår till ca 340 miljarder kronor (budgetåret 1994/95). Kostnaderna finansieras via skatter, arbetsgivaravgifter ("löneskatter"), egenavgifter samt avkastning på fondmedel.

Hushållstransfereringarnas relativa fördelning framgår av diagram 2.1.

Diagram 2.1 Hushållstransfereringarna fördelade på huvudgrupper år 1994/95.



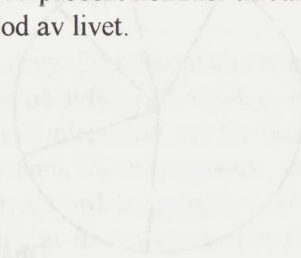
I studiestödets andel ingår även studielån, vilka återbetalas av de studerande.

2.4 Hushållstransfereringarna i ett större perspektiv

Det kan vara av intresse att se hur stor del av "subventionssverige" som utredningen täcker med de avgränsningar som gjorts.

Den ovan nämnda utredningen om statliga förmåner och sanktioner beräknade det samlade beloppet för sådana kostnader för 1994/95 till 989 miljarder kronor, varav 659 miljarder i transfereringar (brutto före skatt). Till hushållen fördelades 368 miljarder, huvuddelen till ändamål inom politikområdena; fördelningspolitik (bl.a. ålderspension), arbetsmarknadspolitik samt utbildning och forskning. Vårt urval av transfereringar täcker 340 miljarder (varav 10 miljarder utgör socialbidrag som inte ingår i statens kostnader). Vår studie omfattar således praktiskt taget hela kostnaden för transfereringar till hushåll.

I förhållande till vad som betalats in av hushåll och företag i form av skatter och avgifter till den offentliga sektorn är det ca 40 procent som slussas tillbaka i form av transfereringar till hushållen. En del av dessa pengar återgår i form av skatt, främst till kommunerna. En beräkning av hushållstransfereringarnas fördelningseffekter som gjorts av ESO (*DS 1994:135, Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen*) visar att 25 procent av de skatter och avgifter som betalats in i dessa system omfördelar inkomster mellan individer medan 75 procent kommer tillbaka till inbetalaren själv i någon annan period av livet.



3 DAGENS OCH MORGONDAGENS PROBLEM

3.1 Transfereringarna är en vildvuxen flora

Successiv och områdesvis uppbyggnad

Transfereringarna har byggts ut successivt under hela 1900-talet. En viss reträtt vad gäller såväl villkor som ersättningsnivåer har dock fått göras under 1990-talet. Skiftningar i såväl samhälls-ekonomi som politisk grundsyn återspeglas i transfereringarna. Vissa former har blivit mycket kortlivade (t.ex. vårdnadsbidraget och den statliga a-kassan). Så här karakteriseras *socialförsäkringens* utveckling i en RFV-rapport till Ekonomikommisionen ("*En ny socialförsäkring*", RFV Dnr 9424/92-402).

"Den har vuxit fram successivt, ofta utan uttalad kontakt med den ekonomiska politiken och dess bakomliggande teori, ofta också, åtminstone i sina enskildheter och i sin successiva uppbyggnad, utan uttrycklig koppling till någon särskild välfärdsteori. Icke desto mindre står det klart, att framväxten i praktiken starkt influerats både av rådande ekonomiska föreställningar och klara välfärdspolitiska idéströmningar".

Flerfaldiga syften

Vår kartläggning visar att många transfereringar samtidigt har flera syften. Det kan vara svårt att avgöra om det huvudsakliga syftet med en transferering är att vara ett grundskydd för svaga grupper, ett skydd för att behålla inkomststandarden, ett instrument att omfördela inkomster mellan grupper eller över livscykeln hos en individ eller ett styrmedel för staten att påverka t.ex. barnafödande eller anskaffning av en god bostad.

Syftena är i vissa fall likartade. En person kan då anpassa sig den transferering som är den mest fördelaktiga. Exempelvis kan gränsen mellan vissa former av utbildningsstöd respektive arbetslöshetsstöd utlösa sådan anpassning. Ett annat exempel är att förtidspension kunnat utnyttjas som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Varierande utformning och finansiering

Transfereringar, vars huvudsakliga syfte är att ge ett standardskydd, är oftast utformade som försäkringar. Några är rena försörjningsbidrag - generella eller behovsprövade - exempelvis barnbidrag respektive bostadsbidrag. Gränsen mellan bidrag och försäkring kan i vissa fall uppfattas som otydlig.

Ett sätt att skilja mellan bidrag och försäkringsersättningar skulle kunna vara att se på finansieringen. I en försäkring förväntas intäkter/premier från de försäkrade och utgivna ersättningar till dem balansera över tiden. Omfördelande inslag och skattefinansiering gör dock de svenska socialförsäkringarna otydliga i detta avseende.

Renodling som skapar klyftor

De senaste årens besparingsbehov har bl.a. lett till en strävan att renodla olika former av transfereringar. Exempel på detta är intentionerna att begränsa arbetslöshetsersättningen till att överbrygga tillfälliga perioder av arbetslöshet och att sjukersättning bara skall utgå då medicinska skäl förhindrar arbete. Med denna renodling riskerar personer att hamna utanför de statliga transfereringarna vilket ökar belastningen på det yttersta skyddsnätet - socialbidragen. Förändringarna i samhället har medverkat till att nya grupper står utanför det ekonomiska skyddet, t.ex. äldre invandrare samt unga arbetslösa.

Problematiken är komplex

Dagens transfereringar utgör en vildvuxen flora med avseende på syften, villkor och finansiering. De styrs dessutom av ett ganska svåröverskådligt och detaljrikt regelverk, i allt väsentlig utformat som en rättighetslagstiftning.

Vi baserar vår redovisning av kända problem och brister på de beskrivningar som under de senaste åren kommit fram i olika sammanhang. Här kan nämnas *Ekonomikommisionens betänkande (SOU 1993:16)* med tillhörande underlag, *1995 års Långtidsutredning (SOU 1995:4)*, olika revisionsrapporter från RRV, direktiv och förslag från offentliga utredningar samt synpunkter som anfördes i den översiktssenkät vi genomförde i inledningen av vårt

arbete. Redovisningen är i allt väsentligt en sammanställning av kunskapsläget och debatten. Den innehåller i princip inga värderingar från Statskontorets sida.

Vi har strukturerat problemen i fyra områden;

- transfereringarna och den offentliga ekonomin,
- reguljära styrmedel och andra drivkrafter som påverkar styrningen,
- fusk och överutnyttjande,
- förvaltningsmässiga konsekvenser av mångfalden transfereeringar.

3.2 Transfereringarna och offentlig ekonomi i otakt

Som det allt överskuggande problemet framstår att transfereringarna tar en allt större del av statens och kommunernas ekonomiska utrymme i anspråk. Samtidigt har detta utrymme begränsats av en minskad tillväxt, något som knappast var förutsett när reformerna tillkom. Man skulle kunna karakterisera utvecklingen så att mycken möda har ägnats åt att laga maskorna i näten men först på sistone har läckorna i skrovet uppmärksamrats.

Transfereringarna ökar stadigt

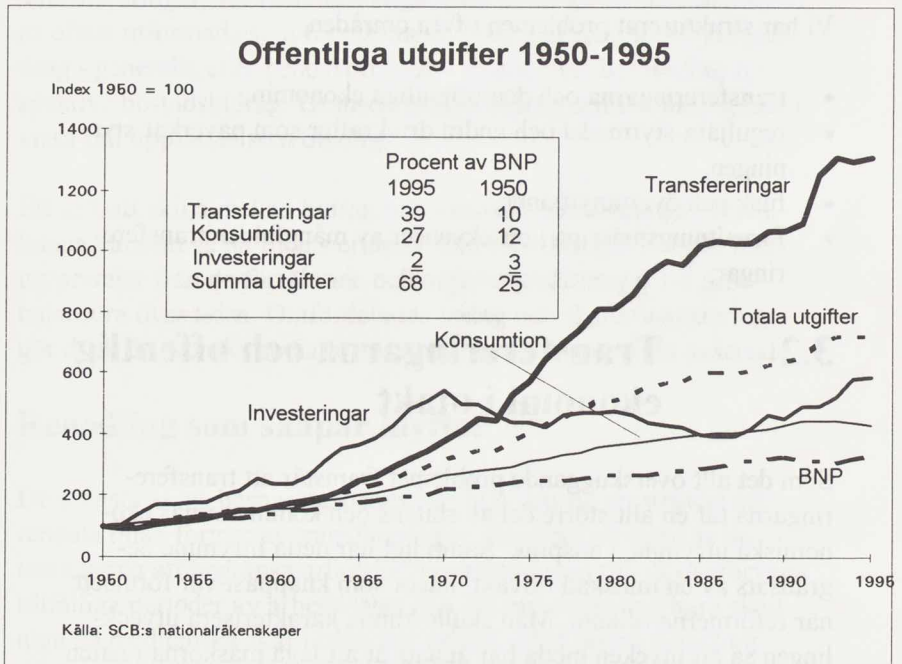
I löpande priser steg den samlade kostnaden för de transfereringar som vår studie omfattar från ca 160 miljarder kronor år 1986 till ca 340 miljarder år 1994. Sett över en tjugofemårsperiod från 1970 har det offentliga stödet till hushållen i fasta priser tredubblats.

Transfereringarna kräver större utrymme

Ett mått på det ekonomiska utrymme transfereringarna tar i anspråk är relationen till bruttonationalprodukten (BNP). 1995 års långtidsutredning pekar på att den offentliga sektorns expansion i Sverige är av ganska sent datum. 1950 var den offentliga sektorn i Sverige en av de minsta i något utvecklat industriland. De offentliga utgifterna motsvarar nu ca 70 procent av BNP. Transfereringarna (samtliga) svarar för ca 40 procent. Det är också dessa som ökat mest under perioden (diagram 3.1).

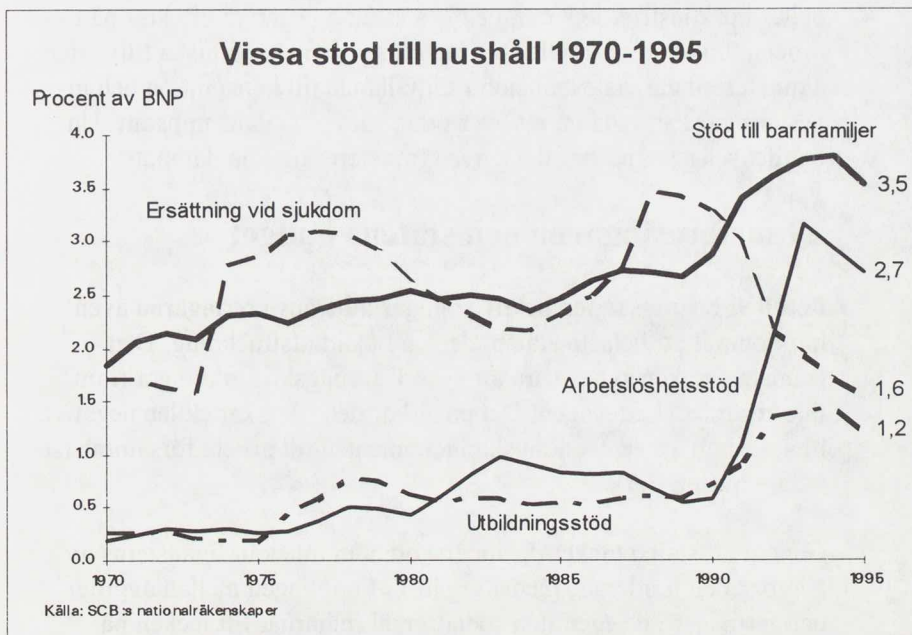
Diagram 3.1 Utvecklingen av offentliga utgifter 1950-1993.

Fasta priser, index 1950 = 100.



Sedd i förstoring och med avseende på de stora transfereringarna inom Social-, Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementens område framgår denna utveckling av diagram 3.2.

Diagram 3.2 Utvecklingen av vissa transfereringar till hushållen i förhållande till BNP 1970-1995.



Utvecklingen speglar arbetslöshetens konsekvenser i form av ökade utgifter för stöd till barnfamiljer, arbetslöshet och utbildning. Samtidigt har dock utbetalningarna från sjukförsäkringen minskat markant, vilket bl.a. torde vara en följd av att regler som dämpar utnyttjandet byggts in i systemet.

Ålders- och förtidspensioner samt socialbidrag illustreras inte i diagrammet. Antalet förtidspensionerade har ökat kraftigt. Mellan åren 1986 och 1994 fördubblades kostnaderna för förtidspensioner. Vissa regeländringar har därefter gjorts som minskat tillströmningen av nya förtidspensionärer. Antalet nybeviljade förtidspensionärer var 62 500 år 1993 för att sjunka till 39 200 år 1995. Socialbidragen steg under första hälften av 1990-talet med 240 procent, från en tidigare ganska jämn nivå. Under år 1994 utgjorde de dock alltså en relativt liten andel av hushållstransfereringarna, ungefär 2,5 procent (10,2 miljarder), men stegringen accelererar.

Det torde inte vara möjligt att lägga fast en optimal avvägning mellan transfereringarnas respektive andra offentliga utgifters andel av

BNP. I en effektiv ekonomi får transfereringarna emellertid inte tränga ut sådan offentlig konsumtion och investeringar som kan ha betydelse för den mera långsiktiga utvecklingen av välfärden. Inte heller får konstruktionerna medföra sådana negativa effekter på t.ex. arbetsutbud och sparande som begränsar den ekonomiska tillväxten. Transfereringarnas expansion i förhållande till konsumtion och investeringar kan tyda på att över tiden har en obalans uppstått. Under det senaste året har dock även transfereringarna dämpats.

Transfereringarna och statens budget

I ett mer begränsat perspektiv framgår att transfereringarna även har kommit att belasta statsbudgeten i ökad utsträckning. Den främsta orsaken synes vara att sysselsättningskrisen tvingat fram mer resurser skattevägen. Det påverkar den s.k. skattekillen negativt, bl.a. genom att de ekonomiska incitamenten till arbete försämras (se vidare avsnitt 3.3).

Genom att staten täcker de underskott som inte kan finansieras av avgifter och fonderade medel upplöses kopplingen mellan avgifter och förmåner i de egentliga socialförsäkringarna. Ett tecken på minskat förtroende hos medborgarna för socialförsäkringarna kan iakttas i den ökade efterfrågan på kollektiva och privata trygghetsförsäkringar. Den utvecklingen kan i sin tur minska det personliga utrymmet för privat konsumtion, till men för samhälls-ekonomi.

Statsskulden har mer än fördubblats mellan budgetåren 1989/90 och 1994/95. Den beräknas enligt regeringens s.k. Tillväxtproposition (1995/96:25) år 1996 uppgå till 1 454 miljarder kronor (84,1 procent av BNP) vilket är en viss minskning mot tidigare.

Vi saknar underlag för att visa hur stor del av upplåningen som beror på ökade anslag till transfereringar. Utgifterna för arbetslöshetsstödet under 1994/95 visade ett underskott på 25 miljarder. Det ackumulerade underskottet i arbetsmarknadsfonden (som numera redovisas på den statliga budgeten) uppgick till 87 miljarder kronor. Det finansiella sparandet i AP-fonderna sjönk med en tredjedel mellan åren 1993 och 1996. Den här utvecklingen innebär att de ökande utgifterna för transfereringarna eroderar det finansiella sparandet dels genom att dränera befintliga fonder dels genom att ge upphov till ett statligt lånebehov som ska återbetalas med ränta.

Som motvikt står ett överskott i sjuk- och föräldraförsäkringen för budgetåret 1994/95 om ca 20 miljarder kronor och i ATP-systemet på ca 10 miljarder kronor.

3.3 Både reguljära styrmedel och andra drivkrafter påverkar styrningen

Reguljära styrmedel

Statsmakternas styrning av transfereringarna sker främst genom administrativa och ekonomiska styrmedel.

Det grundläggande regelverket består av ett dussintal separata lagar med därtill knutna förordningar och föreskrifter. Den spridda regleringen kan i sig skapa svårigheter såväl att tillämpa reglerna som att veta vilka krav och rättigheter som gäller i det enskilda fallet. Det förhållandet att ändringar beslutas av riksdagen gör systemen tungstyrda och torde i många fall medverka till att det är svårt att snabbt få kontroll på en skenande transferering. Samtidigt är riksdagens medverkan en demokratisk styrka.

Transfereringarna är som regel inte konstruerade så att de är självkontrollerande, dvs. de innehåller inga återhållande mekanismer mot att utnyttja de förmåner som samhället erbjuder. Resonemanget kan exempelvis illustreras med att en individ normalt överväger en bonusförlust innan han/hon utnyttjar sin privata försäkring. Som motvikt tvingas därför samhället ställa upp mycket tydliga krav på restriktioner och villkor för att förmånerna ska erhållas. Därav följer långtgående kontrollinsatser från myndigheternas sida. Den senaste tidens regeländringar har i viss utsträckning tillfört sådana självkontrollerande drivkrafter, exempelvis karensdagen i sjukförsäkringen och den föreslagna bortre parenteserna i arbetslöshetsförsäkringen.

Inkomstbegreppets olika innebörd i skilda författningar är ett exempel på enstaka regler som motverkar eller försvårar samverkan. Andra exempel är begränsningar vad gäller förvaltningsorganens möjligheter att utnyttja resurserna till aktiva åtgärder, exempelvis i samband med rehabilitering.

En effektiv ekonomisk styrning försvåras av att bidrags- och ersättningsbeloppen räknas upp automatiskt. Transfereringar som baseras på basbelopp eller (uppskattad) inkomstnivå utgjorde 1994 ungefär 60 respektive 25 procent av de utbetalade beloppen. Över 80 procent av ersättningarna förändras alltså i takt med den allmänna pris- och löneutvecklingen. Konstruktionen av basbeloppet tar i princip inte hänsyn till det statsfinansiella läget. Även om utvecklingen under senare år innebär att fler ersättningsnivåer beslutas i fasta belopp kräver ändringar av inkomstrelaterade procentsatser eller lagfästa belopp beslut av riksdagen.

Andra drivkrafter som påverkar styrningen

Vid sidan av de regler som samhället ställer upp, påverkas styrningen av ekonomiska motiv hos den enskilde intressenten. I takt med att samhällsekonomin försämrats, har debatten kommit att kretsa kring vilka snedvridande incitament som kan finnas inbyggda och som kan medverka till inlåsnings, fördyringar och bristande effektivitet.

Oftast brukar sådana snedvridande incitament hos mottagarna uppmärksammas. Men sådana drivkrafter som kan motverka de reguljära styrmedlen finns även hos övriga intressenter.

Till intressenterna räknar vi förutom *mottagarna* även de statliga, kommunala och privaträttsliga *förvaltningsorgan* som administrerar transfereringarna samt de *fackliga organisationerna och arbetsgivarna*.

Mottagarna

Beträffande mottagarna har debatten skjutit in sig på att transfereringarna kan ha en negativ inverkan på viljan att arbeta. Detta gällde såväl under de "goda åren", då all arbetskraft behövdes, som under senare sämre tider när en växande andel av arbetskraften får sin försörjning genom transfereringar samtidigt som andelen förvärvsarbetande krymper. Debatten förs mest i principiella termer. Så vitt vi har kunnat finna är det klennt med faktabaserade studier som belyser vilka reella effekter transfereringarnas konstruktion har på arbetskraftsutbudet.

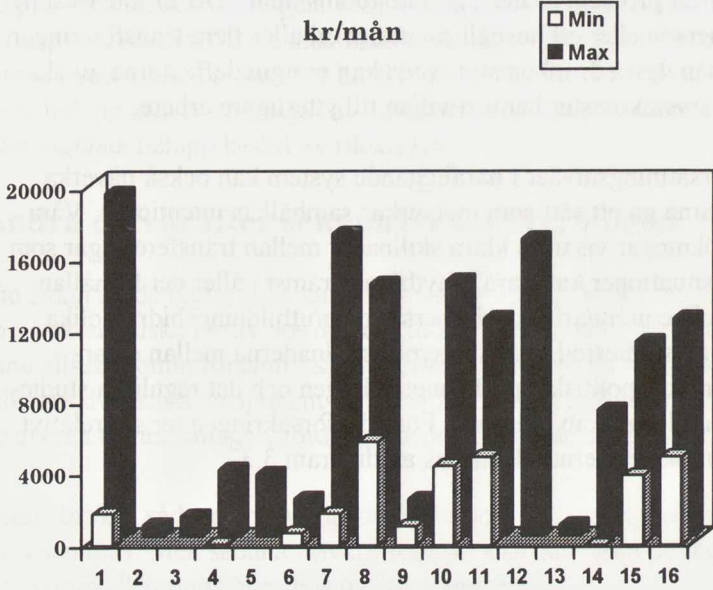
En persons beslut att arbeta beror bl.a. på förhållandet mellan den lön som kan erhållas på marknaden och den ersättning vid vilken

han eller hon lika gärna avstår från förvärvsarbete, den s.k. *reservationslönen*. Behoven att sänka transfereringsnivåerna för att förbättra statsfinanserna och hävda arbetslinjen har belysts, bl.a. av 1995 års långtidsutredning.

Ett likartat problem är den s.k. fattigdomsfällan. Det är inte ovanligt att en person eller ett hushåll samtidigt erhåller flera transfereringar. I den mån dessa är inkomstprövade kan marginaleffekterna av ökade förvärvsinkomster hämma viljan till ytterligare arbete.

Olika ersättningsnivåer i näraliggande system kan också påverka mottagarna på ett sätt som motverkar samhällets intentioner. Våra undersökningar visar på klara skillnader mellan transfereringar som i vissa situationer kan vara utbytbara. Främst gäller det förhållandena sjukpenning/arbetslöshetsersättning/utbildningsbidrag/olika former av studiestöd. Särskilt synes skillnaderna mellan de arbetsmarknadspolitiska utbildningsbidragen och det reguljära studiestödet upplevas som orättvisa. Föräldraförsäkringen ter sig relativt generös. Skillnaderna illustreras av diagram 3.3.

Diagram 3.3 Högsta och lägsta ersättningsnivåer per månad för de olika transfereringarna. Beloppen avser år 1996, i förekommande fall före skatt.



Nr	Transferering	Beskattning
1	Föräldraförsäkring	skattepliktigt
2	Barnbidrag	
3	Bidragsförskott	
4	Bostadsbidrag	
5	Socialbidrag, norm per person	
6	Asylbidrag	
7	Sjuk-, rehab-, arbetsskadepening	skattepliktigt
8	Förtidspension	skattepliktigt
9	Handikappersättning	
10	Ålderspension	skattepliktigt
11	Arbetslöshetsersättning	skattepliktigt
12	Lönegaranti i max 6 månader	skattepliktigt
13	Studiehjälp	
14	Studiemedel totalt lån + bidrag	
15	SVUX, SVUXA lån + bidrag	skattepl. bidrag
16	Utbildningsbidrag	skattepliktigt

Ett problem som särskilt rör invandrare är att förlusten av ekonomiskt stöd kan motverka viljan att återvända. Huruvida de svenska transfereringarna även påverkar invandringen är okänt. Detta är ett område där oavsedda styreffekter borde undersökas genom bl.a. en internationell jämförelse.

De fackliga organisationerna

A-kassornas monopol på arbetslöshetsförsäkringen kan sägas fungera som ett dragplåster för att rekrytera medlemmar till de fackliga organisationerna. Med en så hög statlig finansieringsgrad som nu, 97 procent, råder en mycket svag koppling mellan huvudmännen - a-kassorna - och de faktiska finansiärerna, skattebetalare och arbetsgivare. Den boskillnad som funnits genom att arbetsmarknadsfonden legat vid sidan av statsbudgeten har upplösts från innevarande budgetår.

Det finns heller inga samband mellan arbetslöshetsrisken i olika branscher och avgifts- respektive ersättningsnivåerna. Orsakerna torde vara att solidariteten satts i främsta rummet. Men detta förhållande kan samtidigt ha en negativ inverkan på lönebildningen eftersom de avtalslutande parterna i ringa utsträckning drabbas av

kostnader för arbetslöshet som bottnar i höga löneavtal. Ett mera försäkringsmässigt agerande har ibland efterlysts såtillvida att en hög risk för arbetslöshet för en viss grupp också borde återspeglas i högre avgifter.

Arbetsgivarna

Arbetsgivaren har en lagenlig skyldighet att vid behov utreda och svara för rehabilitering av sina anställda. Försäkringskassan har ett samordningsansvar samt ett yttersta ansvar om inget blir gjort. Genom avsaknaden av sanktioner rymms i systemet en risk att arbetsgivarens intresse för rehabilitering blir svagt och att han istället försöker skjuta över bördan på samhället.

Genom att arbetsskadeavgiften är enhetlig utnyttjas inte ett möjligt påtryckningsmedel på arbetsgivaren att förbättra arbetsmiljön. Frågan om en differentierad "arbetslivsavgift" har vid flera tillfällen förts på tal. Att ta steget fullt ut genom att ålägga arbetsgivaren att teckna en arbetsskadeförsäkring på marknaden och samtidigt avlasta statsbudgeten har föreslagits.

Det finns också exempel på att arbetsgivare, fack och arbetstagare gemensamt utnyttjar transfereringarna för att föra över kostnader på samhället på ett sätt som sannolikt inte varit avsett.

Ett klassiskt exempel torde vara de numera avskaffade "58,6 års-pensioneringarna". På senare tid kan liknande fall anföras. Ett exempel är personaluthyrningsföretag som företrädesvis deltidsanställer personal för att öka sin flexibilitet. Ekonomin för de anställda löses f.n. genom att dessa erhåller a-kassa på resterande tid. På motsvarande sätt har ett företag försökt att införa en dags arbetslöshet i veckan på a-kassans bekostnad. En regeländring stoppar detta beteende fr.o.m. 1997. Ett annat fall gäller kollektivavtal där facket och arbetsgivaren (mindre flygföretag) åtar sig "att gemensamt verka för att försäkringskassan istället för arbetsgivaren betalar ersättning till gravid kabinpersonal som efter tredje månaden inte kan beredas marktjänst".

Förvaltningsorganen

De administrerande organen finns såväl inom som utanför den offentliga sektorn. En ur förvaltningspolitisk synpunkt övergripande brist synes vara att beslutsbefogenheter och finansieringsansvar inte

alltid hänger ihop. Detta kan ge upphov till drivkrafter som motverkar såväl kraven på att hålla nere kostnaderna som effektiviteten i ärendehantering. Man beslutar om "andras pengar". Ett tydligt exempel är den praxis som de tidigare försäkringsdomstolarna utvecklade i arbetsskadeärenden.

Trots arbetslinjens starka framtoning ökar utbetalningarna av konstantstöd. I praktiken synes aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder komma ifråga först när tiden för utförsäkring närmar sig. Orsakerna kan vara många, regeringens prioritering av långtidsarbetslösa och andra svaga grupper på arbetsmarknaden, bristande resurser hos arbetsförmedlingen, skilda budgetar etc.

Den allmänna kostnadsjakten har också gjort det lockande att föra över kostnader och ansvar på någon annan sektor eller aktör, till exempel mellan arbetsmarknadssektorn och socialförsäkringssektorn eller mellan stat och kommun. Ett problem som framför andra fokuserats hänger samman med funktionen arbetslivsinriktad rehabilitering. De aktörer som idag har ett uttalat ansvar för denna verksamhet tillhör olika sektorer. Ingen aktör kan sägas ha en helhetssyn på individens situation trots att försäkringskassan ålagts en samordnande roll. Aktörerna har sinsemellan olika drivkrafter att verka för en individs rehabilitering. Aktörerna har vidare skilda finansieringskällor. Ingen har ett samlat ansvar för hur resurserna utnyttjas. Var och en agerar inom sin ram. Kostnadseffektiviteten riskerar att hamna i andra rummet. Vissa grupper såsom långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna kan komma i kläm mellan systemen. Myndigheterna spelar Svarte Petter med de berörda personerna. Ansatser att förtydliga gränsdragningen mellan berörda myndigheter har gjorts och försök med olika samarbets- och samfinansieringsformer bedrivs på vissa håll.

Övervältringseffekter finns även mellan stat och kommun. Åt båda håll! Urholkning av statliga transfereringar ökar anspråken på socialbidrag. Förtidspension kan ses som ett mera tilltalande alternativ av såväl individ som kommunala myndigheter framför att bli utsatt för återkommande behovsprövning i samband med ansökan om socialbidrag.

Nödvändigheten att på operativ nivå utveckla bättre finansierings- och samverkansformer mellan socialtjänst, försäkringskassa, arbetsförmedling samt hälso- och sjukvård har behandlats i många sam-

manhang, av berörda myndigheter i den s.k. Cesargruppen, av Statskontoret i en sektorsövergripande analys av den arbetslivsriktade rehabiliteringen (*Rapport 1994:15*), av Arbetsmarknadspolitiska kommissionen samt av Sjuk- och Arbetskadekommittén m.fl.

För de anställda innebär uppdelningen på flera huvudmän otydliga mål, motstridiga förväntningar och onödiga begränsningar i handlingsfriheten. Resultatet blir att det saknas incitament att göra rätt uppgifter och att initiera en adekvat resultatuppföljning. Dagens splittrade organisation innebär att möjligheter till konstruktivt samarbete mellan olika yrkesgrupper inte alltid kan tas tillvara.

3.4 Fusk och överutnyttjande förekommer

Problemen kring fusk och överutnyttjande hänger nära samman med de brister i styrningen som nyss behandlats.

RRV har i sin granskning av systembrister och fusk i välfärdssystemen (*RRV 1995:32*) bedömt att fusk, överutnyttjande och systembrister kostar mellan 5 och 7 miljarder kronor varje år. Det innebär att läckaget i systemen är av samma storleksordning som de samlade förvaltningskostnaderna (jfr tabell 4 i bilaga 1).

RRV har konstaterat att myndigheterna har begränsade möjligheter att bevisa missbruk, fusk etc. och att sätta in sanktioner vid sådant beteende. Problem med fusk och överutnyttjande orsakas delvis av att gällande regler inte sätter entydiga och tydliga gränser för vad som är tillåtet. En annan orsak kan vara att myndigheterna saknar befogenheter och mandat att kräva uppgifter och göra erforderliga kontroller. Kontrollen försvåras även av brist på överskådlighet inom och mellan systemen men också av att nuvarande regelverk - särskilt integritetslagstiftningen - i många avseenden hindrar en effektiv samordning och kontroll av utbetalningen av olika bidrag och ersättningar.

En grundläggande förutsättning för att fusk och överutnyttjande skall kunna motverkas är väl fungerande informationsförsörjningssystem inom och mellan sektorer och myndigheter samt i förhållande till medborgarna. Förutom de rent legala hindren kring

utbyte av elektroniska data, försvåras informationsförsörjningen också av delade organisationsstrukturer och -kulturer samt tekniska hinder i form av skillnader i systemuppbyggnad och datatermer mellan olika aktörer.

RRV föreslår flera organisatoriska åtgärder för att motverka fusket. De gäller sammanhållen ledning och organisation inom socialförsäkringsadministrationen, skärpt ansvar för förmånstagare och myndigheter, förstärkta men "självbärande" kontrollresurser samt skyldighet för alla transfereringsmyndigheter att rapportera sina insatser på området till regeringen i årsredovisningen.

Till förslagen hör också åtgärder avseende de datorstödda redovisnings- och kontrollsystemen, bl.a. uppbyggnad av en gemensam utbetalningsrutin.

3.5 Den splittrade infrastrukturen komplicerar förvaltning och insyn

Vår studie behandlar ett tjugotal "större" transfereringar till hushåll. Var och en av dessa omfattar ett flertal förmåner med specifika villkor. Om vi även hade tagit med transfereringar av typen kostnadsersättningar samt smärre kontantöverföringar hade antalet uppgått till ett sextiotial. Räknar man in de statliga hushållstransfereringarna inom samtliga politikområden växer antalet till ett åttiotal (jfr *SOU 1995:36, Förmåner och sanktioner, en samlad redovisning*).

Komplexet av varandra kompletterande försäkringsförmåner och bidrag, strikt regelstyrda och omgärdade med omfattande samordningsregler motverkar en effektiv administration. Alla de mer eller mindre uppenbara beroendeförhållanden som finns försvårar ekonomisk styrning, handläggning, informationsförsörjning etc. Möjligheterna till insyn från medborgarna minskas också. Deras förtroende för de försäkringsliknande förmånerna försvagas genom de svårgenomträngliga kopplingar som finns mellan avgifter och ersättningar samt de återkommande ändringar som framtvingsats av det samhällsekonomiska läget och skiftningar i politiken.

Ett första problemområde handlar om statsmakternas styrning av förvaltningsorganen

Behovet av ett bättre underlag för riksdagens och regeringens styrning av transfereringssystemen har aktualiserats i olika sammanhang. En interdepartemental grupp som arbetat med att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrningen av statligt finansierad verksamhet (den s.k. ELMA-gruppen, *Ds 1995:6*) konstaterade att det för många stora utgiftsområden saknas en aktör som har ett tydligt uppdrag att analysera och för statsmakterna redovisa hur utgifterna utvecklas och vilka resultat som uppnås med anvisade medel. ELMA-gruppen pekade bl.a. på expansionen vad gäller förtidspensionerna. Gruppen anser att regering och riksdag måste få möjligheter att tydligare ta ställning till vilken kostnadsutveckling som är acceptabel och vidta erforderliga åtgärder.

ELMA-gruppen föreslog en förstärkt utgiftskontroll av socialförsäkringarna på ohälsområdet genom ett kontinuerligt uppföljnings- och signalsystem baserat på budgeterade utgifter. Motsvarande åtgärder bör enligt gruppen också vidtas beträffande angränsande system.

Ett annat förvaltningsinriktat förslag att lösa problemen med framför allt statsmakternas bristande överblick avser uppläggning av en databas över alla statliga "förmåner och sanktioner" som lanserades av den nyss nämnda utredningen och där hushållstransfereringarna utgör en delmängd. Med hjälp av sådan databas skulle det bl.a. bli möjligt att årligen publicera dessa offentliga förmåner inkl. skatteförmåner m.m. i en bilaga till finansplanen.

Ett andra problemområde sammanhänger med att administrationen blir krånglig på myndighetsnivån

Administrationen av transfereringarna är sektoriserad. Huvudaktörer är socialförsäkringsorganisationen, arbetsmarknadsmyndigheterna, de fristående a-kassorna, CSN och kommunerna.

Lönegarantin förvaltas av ett flertal aktörer, bl.a. konkursförvaltare, kronofogdemyndigheter och länsstyrelser. Ersättning till asylsökande

de m.fl. administreras av Invandrarverket och i vissa fall av kommunerna.

För att i möjligaste mån förhindra luckor i det ekonomiska skyddet och hindra utbetalning av dubbla ersättningar finns regler om samordning vilket kräver samverkan mellan de olika förvaltningsorganen. Men även andra aktörer såsom arbetsgivare samt organ inom hälso- och sjukvård blir inblandade i processen.

Förvaltningskostnaden utgör dock i genomsnitt en relativt liten andel av kostnaderna för transfereringarna, för socialförsäkringen (i administrativ mening) ca 1,5 procent med ålderspensionen inräknad respektive 2,8 procent utan denna, för den av a-kassorna hanterade arbetslöshetsersättningen 1,9 procent och för studiestödet ca 4 procent. Kostnaden för att hantera socialbidragen är väsentligt högre, 17 procent. Administrationskostnaderna varierar dock mellan olika former av transfereringar, vilket tydligt framgår av tabell 4 i bilaga 1.

Det måste understrykas att dessa tal innehåller ett stort mått av osäkerhet, bl.a. med avseende på vilka kostnadsslag som respektive myndighet redovisar som administrationskostnad. I vissa fall saknas särredovisningar. Beräkningarna vilar då på skattningar som vi gjort.

Förvaltningskostnaderna i sig pekar knappast på några stora administrativa problem, i varje fall inte av den storleksordning att man genom rationaliseringar kan komma åt orsakerna bakom kostnadsexpansionen.

I samband med prövning om en transferering skall beviljas krävs ett stort antal kontakter och kontroller mellan skilda aktörer. Procedurerna försvåras i många fall av legala hinder och tekniska orsaker. De problem som hänger ihop med informationsförsörjningen behandlas i kapitel 5.

Uppdelningen på olika regelverk, finansieringskällor och huvudmän försvåras i vissa fall en effektiv samordning. Att de även kan leda till åtgärder av respektive aktör som motverkar statsmakternas mål med transfereringen har vi behandlat i avsnitt 3.3.

Beräkningarna av förvaltningskostnaderna visar att samband - inte oväntat - tycks finnas mellan förvaltningskostnad och hur omfat-

tande prövning och kontroll regelverket kräver. Vidare framstår att uppenbara stordriftsfördelar finns på detta verksamhetsområde. Dessa stordriftsfördelar har också tagits tillvara genom att administrationen av transfereringar helt eller delvis förts över till "större" förvaltningsorgan. Sålunda hanterar socialförsäkringsadministrationen utbetalningen av utbildningsbidragen och nyligen har även bostadsbidragen förts över dit från kommunerna. CSN sköter bosättningslånen till invandrare. Utredningar som gjorts av hanteringen av utbildningsbidragen öppnar dock vissa tvivel om att den valda lösningen är den mest kostnadseffektiva. Vad gäller socialbidragen har en kommun föreslagit överföring av utbetalningsfunktionen till socialförsäkringsadministrationen. Regeringen har dock avslagit denna begäran.

Ett tredje problemområde berör relationen till medborgarna

Medborgarna är både mottagare och finansiärer av transfereringar. Mångfalden transfereringar och förvaltningsorgan som administrerar förmånerna gör det svårt för en individ att få ett grepp om sina rättigheter. Mängden av ändringar och myndigheter gör det inte lättare, fastän myndigheterna säkert ger service efter bästa förmåga. Vem kan i dag med någorlunda säkerhet förutsäga sin egen pension?

För att förbättra servicen behövs nya organisatoriska och informationstekniska lösningar. Enkla organisatoriska gränssytor i form av medborgarkontor eller utnyttjande av avancerad telekommunikation är exempel på tänkbara lösningar.

3.6 Ett omfattande reparationsarbete pågår

Vårt intryck är att det finns en relativt samstämmig uppfattning om vilka problem och brister som vidlåder de offentliga transfereringarna. Någon motsvarande konsensus om hur de strukturella problemen bör lösas existerar dock knappast. I debatten framförs helt olikartade lösningar. Till dessa återkommer vi i kapitel 4. Problemen med transfereringarnas kostnadsexpansion har utlöst ett omfattande förändringsarbete i huvudsak inom ramen för de befintliga systemen. Beslutade regeljusteringar samt resultaten från de utredningar som arbetar eller nyligen slutfört sitt arbete kan komma

att påverka transfereringarnas funktionssätt om några år. Det är detta framtida läge som avgör om det behövs några mera radikala förändringar. Det finns därför anledning att granska det reparationsarbete som pågår och försöka bedöma hur det kommer att påverka de problem som föreligger.

Åtgärder som kan påverka den offentliga ekonomin

En rad regeländringar har gjorts de senaste åren. De siktar främst till att medverka till budgetsaneringen genom åtstramade villkor och sänkta ersättningsbelopp. Det politiska målet att uppfylla villkoren för anslutning till den europeiska monetära unionen (EMU) - det s.k. konvergensprogrammet - har här sannolikt skapat ett extra tryck.

Vi har i tabell 3.1 ställt samman de årliga ändrade utbetalningar som kan följa av bl.a. nya villkor och föreslagna större reformer.

Tabell 3.1. Ändrade utbetalningar för hushållstransfereringar 1)

Bakgrund	Ändring i mdkr, fast pris	Kommentar
Ändr.regler mm för socialförsäkringen t.o.m. 1996-01	-10,2	enl RFV prognos för år 1997
Nya regler för bostadsbidrag och bidragsförskott fr.o.m. 1997	- 3,8	effekt år 1998
Ny sjukförsäkring (enl. SAK SOU 1995:149, 1996:113)	- 5,6	effekt år 2000, inkl nivåhöjning till 80%
4 veckors sjuklöneperiod (enl prop 1995/96:209)	-1,7	
Sammanhållet studiestöd (enl. Studiestödskommittén, SOU 1996:90)	+1,5	ökade återbetalningar kan på sikt ge en besparing på 0,8 mdkr
Ny arbetslöshetsförsäkring (enl. ARBOM, SOU 1996:150)	+0,6	effekt år 2000 vid 6% arbetslöshet, inkl nivåhöjning till 80%
Introduktionsers. till invandr. (enl. Invandrapol. komm., SOU 1996:55)	+1,4	
Summa	-17,8	

1) Exkl. en pensionsavgiftsbeläggning av transfereringarna (drygt 9 Miljarder kr/år) vilken omförs från statsbudgeten till försäkringen.

Sammanställningen indikerar att beslutade och föreslagna ändringar i transfereringsvillkoren, om de realiserar, kan minska de statliga utgifterna med ca 18 miljarder kronor, d.v.s. ca 5 procent av dagens kostnader. Delar av besparingen kan dyka upp som socialbidragskostnader. Samtidigt kan kommunerna komma att avlastas genom exempelvis en ny statlig introduktionsersättning till flyktingar och vissa invandrare samt en förlängd a-kasseersättning. Några samlade beräkningar som visar nettoeffekterna för den offentliga ekonomin finns dock inte.

Åtgärder som kan påverka styrningen

Flera regeländringar har inneburit eller kommer att innebära en ensning av ersättningsnivåerna, i vissa fall på bekostnad av tidigare stimulanstillägg, exempelvis för deltagande i arbetsmarknadsutbildning, vid rehabilitering samt "mamma/pappa"-ledighet. Liggande utredningsförslag tyder på ett visst återinförande av sådana ekonomiska styrmedel för att stödja arbetslinjen, exempelvis extra ersättning vid arbetslivsinriktad rehabilitering, tillägg till arbetslöshetsersättning vid deltagande i vissa aktiva åtgärder etc. Krav på vissa arbetsprestationer för att få socialbidrag ställs av en del kommuner men rättsläget för att använda sådana styrmedel är oklart.

Några aktuella regeländringar kan leda till oönskade styreffekter, exempelvis växande skillnader i ersättningstaken för sjuk- respektive arbetslöshetsersättningen. Tio basbelopp föreslås här för sjukersättning mot f.n. 5,5 basbelopp i arbetslöshetsersättningen vilket kan innebära en risk för att personer försöker förlänga sin sjukskrivning. En motsvarande effekt kan den föreslagna 98 procent ersättningen vid arbetsskada i förhållande till 80 procent vid "vanlig" sjukdom få.

Ökade försäkringsinslag vinner acceptans. Hit hör införande av självrisker i form av karensdag och sjuklön som arbetsgivaren betalar, en begränsad premiereserv i det nya ålderspensionssystemet. Möjligen kan hit också räknas en lägre (65 procent) månadserättning vid långvarig eller permanent ohälsa samt en bortre parentes i arbetslöshetsersättningen. Den nya sjukförsäkringen förutsätts också, åtminstone i redovisningstekniskt avseende, stå på egna ben i förhållande till statsbudgeten.

I den nya budgetprocessen återfinns transfereringarna till hushållen inom ett tiotal olika utgiftsområden, sorterande under sex riksdagsutskott. Det är för tidigt att uttala sig om konsekvenserna av detta ekonomiska styrsystem. Samtidigt som transfereringar ingår som ett av flera styrmedel inom ett politikområde - exempelvis ingår bostadsbidrag i utgiftsområdet "Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande" - kan svårigheter till omprioritering uppstå om någon transferering skenar. Under alla omständigheter torde statsmakternas krav på uppföljning och kontroll öka.

Åtgärder som kan påverka fusk och överutnyttjande

Inställningen till missbruk har skärpts. Bl.a. har den utredning som RRV gjort av dessa problem bidragit. I 1996 års regeringsförklaring hette det bl.a. att:

"Fusk och överutnyttjande av systemen kan aldrig tolereras och skall bekämpas".

Förvaltningsmyndigheterna har ökat sina insatser för att genomföra åtgärder mot fusk. Som ett exempel kan nämnas att försäkringskassor på olika håll i landet genomför systematiska kontroller. Centralt har RFV utvecklat en rapporteringsmodell för löpande insamling och sammanställning av misstänkt fusk och missbruk.

Samkörning av uppgifter från olika register görs i ökad utsträckning, dock efter särskilt tillstånd. Det finns behov av ytterligare överföring av uppgifter mellan register och aktörer.

Åtgärder som påverkar förvaltningens organisation

Det förändringsarbete rörande hushållstransfereringarna som pågår utanför myndigheterna ägnar relativt liten uppmärksamhet åt de förvaltningsmässiga aspekterna, inkl. informationsförsörjningsfrågor. En orsak till detta kan vara att utredningarna initierats och bedrivs sektorsvis.

Ett undantag är den s.k. ÖSA-utredningens förslag (*SOU 1996:4*) att inordna försäkringskassorna i den statliga förvaltningsstrukturen som regionala enheter under ett "Socialförsäkringsverk". Motivet är bl.a. att kassornas nuvarande ställning lett till oklarheter i ledningsansvaret.

Sjuk- och arbetsskadekommittén föreslår att försäkringskassa, arbetsförmedling och kommun utvecklar en finansiell samverkan för att planera och genomföra rehabiliteringsinsatser och andra arbetsförberedande åtgärder. Försäkringsresurser får användas för att stärka sjukvården om det minskar kostnaderna för försäkringen. Den formella organisatoriska åtgärden begränsar sig till att de be-

rörda myndigheterna sluter samverkansavtal med varandra om beslutsordning och hur verksamheten skall bedrivas.

Den nya sammanhållna arbetslöshetsförsäkringen - "omställningsförsäkringen" - som skisseras av ARBOM-utredningen innebär inte heller några stora organisatoriska ändringar. Den nya försäkringen skall administreras av befintliga arbetslöshetskassor. Därutöver föreslås att en ny obunden kassa inrättas för dem som inte vill ansluta sig till de fackanknutna kassorna.

Det pågående utredningsarbetet innebär vidare en viss förenkling av infrastrukturen främst på studiestödsområdet där ett nytt, sammanhållet studiestöd ersätter nuvarande olika former. En allmän arbetslöshetsförsäkring innebär att förvaltningen samlas. I övrigt synes knappast några förvaltningsmässiga konsekvenser till följd av färre transfereringsformer vara aktuella.

3.7 En plattform för fortsatt reformarbete

Avslutningsvis skall vi, översiktligt och i punktform, försöka skissera den "plattform" (nollalternativ) gentemot vilken behovet av större eller mindre förändringar i transfereringarnas utformning och administration skall bedömas.

Naturligtvis är det inte möjligt att med någon absolut säkerhet, förutsäga utfallet av det förändringsarbete som pågår. En avgörande fråga är exempelvis om maktskiftningar som ändrar förutsättningarna i politiken kommer att inträffa. Den plattform vi här försöker teckna gäller ett framskridet nuläge omkring år 1998. En utgångspunkt är att den politiska inriktningen i stort överensstämmer med dagens.

Vi beskriver i första hand de faktorer som hänger ihop med transfereringarnas utformning och administration. Det är som vi tidigare sagt svårt att göra boskillnad mellan dessa två aspekter. Problem som hänger ihop med utformningen ger som regel också administrativa problem.

• Fortsatt höga eller höjda krav på välfärdssystemen

Transfereringskostnadernas expansion har dämpats. Men om inte sysselsättningen i reguljära arbeten väsentligt ökar, bl.a. måste integrationen av invandrare lyckas, kommer sannolikt fortsatta besparingsåtgärder att behövas för att vidmakthålla balans i samhällsekonomin. Regeringen prioriterar besparingar på transfereringar och andra subventioner framför ytterligare nedskärningar i de sociala verksamheterna.

Samtidigt ställs välfärdssystemen inför ökade anspråk. Förutom för försörjning vid arbetslöshet, behövs försörjningsstöd vid den strukturella förändring i arbetslivet som innebär större rörlighet med tätare byten mellan yrken och arbetsplatser, mer eller mindre fasta arbeten och däremellan perioder av vuxenstudier och andra omställningsåtgärder utan ordinarie inkomster.

• Sektoriellt delat ansvar för transfereringarna

Socialförsäkringarna, arbetslöshetsstödet samt studiestödet kommer att administreras av helstatliga koncerner. Vad gäller arbetslöshetsstödet medverkar privaträttsliga a-kassor i administrationen av en statligt styrd omställningsförsäkring.

Kommunen är huvudman för det yttersta skyddsnätet - socialbidragen - och administrerar också detta.

Genom att den sektoriella ansvarsfördelningen består, är risken för ekonomisk övervältring kvar.

Den nya budgetprocessen konserverar uppdelningen på många skilda transfereringsformer. Statsmakternas möjligheter till övergripande ekonomisk styrning har stärks. Samtidigt har svårigheter uppstått att omfördela medel till åtgärder som kan minska trycket på transfereringarna eller möta oväntade ökningar i förmånsstyrda transfereeringar.

• Gränskonflikterna växer

Gränskonflikterna ökar mellan staten och kommunerna. Bakgrunden är att åtstramningen i de statliga transfereringarna slår igenom och

att allt fler, särskilt invandrare som passerar gränsen för statens ekonomiska ansvar, blir beroende av socialbidrag. Frågan om statens styrning respektive kommunernas självständighet och möjlighet att påverka sina kostnader ställs på sin spets.

Även mellan olika statliga transfereringar uppstår gränskonflikter. Införande av en bortre parentes för arbetslöshetsstödet ökar trycket på att utnyttja ohälsförsäkringen som arbetsmarknadspolitisk ventil. En renodling kan bli svår att uppnå.

Gränsdragningsproblem kvarstår också rörande stödet till de vuxen-studerande beroende på svårigheter att definiera och styra mellan arbetslivsinriktad utbildning respektive reguljär utbildning. Ersättning från omställningsförsäkringen förblir gynnsammare än det nya sammanhållna studiestödet.

• Nivåskillnader mellan olika förmåner finns kvar

I försäkringssystemen finns skillnader vad gäller grundnivåer och tak. De fungerar som instrument för omfördelning men är samtidigt främmande ur försäkringssynpunkt. Särbehandlingen av arbetsolycksfall i den nya sjukförsäkringen skapar kontrollproblem.

I sjuk- och föräldraförsäkringen samt arbetslöshetsstöden gäller 80 procent ersättning för inkomstbortfall. Jämförbara nivåer vid normala inkomster gäller även i det nya, sammanhållna vuxenstudie-systemet - före återbetalning.

Socialtjänstlagens behovsgrundade regel om den enskildes rätt till skälig levnadsnivå kontrasterar vidare allt mer mot den marknadsstyrda lönebildningen och konserverar problemet med höga reservationslöner.

• Ökade försäkringsinslag accepteras

Införandet av självrisker i form av karensdagar, egenavgifter, förlängd sjuklön liksom även en begränsad premiereserv i ålderspensionen har, i kombination med krav på fortsatta besparingar och balans i statsbudgeten, banat väg för ett ökat försäkringstänkande i transfereringarna.

• Transfereringarnas infrastruktur har förenklats

Kraven på renodling och legitimitet har lett fram till en viss sammanläggning av transfereringar med likartad syfte. En sjukförsäkring, en omställningsförsäkring och ett sammanhållet studiestöd ersätter tillsammans ett tiotal tidigare transfereringsformer.

• Skärpta insatser mot fusk och överutnyttjande

Ökade krav ställs på myndigheternas insatser för kontroll och uppföljning. Detta följer av att sådana åtgärder blivit "legitima" och att transfereringarnas konstruktion innehåller få drivkrafter som hämmar utnyttjandet. Insatserna försvåras av resursbrist hos myndigheterna. De legala hindren är på väg att undanröjas - på transfereringsområdet gäller ett integritetsskydd på samma nivå som gäller inom skatteområdet.

• Medborgarens behov av information, insyn och enkla kontakter med förvaltningsorganen växer

Flera förhållanden medverkar till detta. Hit hör;

- täta ändringar av regelverket för transfereringarna,
- invandrarnas speciella situation med ett högt bidragsberoende, parat med dåliga kunskaper om svenska förhållanden och i det svenska språket,
- flera sektorer är inblandade i transfereringarna,
- successivt ökande medvetenhet om existerande rättigheter.

• Administratörernas uppgifter både ökar och minskar

Belastningen minskar till följd av;

- förlängt arbetsgivarinträde i sjukförsäkringen från två till fyra veckor,
- färre transfereringsformer främst inom studiestödet,
- ökat ianspråktagande av modern informationsteknik.

Belastningen ökar till följd av;

- uppbyggnaden av nya samverkansformer på lokal nivå för arbetslivsinriktad rehabilitering,
- ökade insatser för behovsprövning och kontroll av enskilda ärenden samt uppföljning av ekonomi och effekter av transferringarna,
- krav från medborgarna på bättre information och förenklade kontaktytor mot myndigheterna.

4 ALTERNATIV ATT UTFORMA OCH FÖRVALTA TRANSFERERINGARNA

4.1 Utgångspunkter

Den beskrivning av transfereringssystemens brister som vi nu redovisat pekar på att problemen i många avseenden hänger ihop med systemens utformning. Bortser vi från ersättningsnivåer, omfördelningsprinciper och andra villkor som är ett uttryck för välfärdspolitiska ställningstaganden vilka ligger utanför ramen för det här uppdraget, finns det ett antal förhållanden av förvaltningsmässig art som medverkar till bristerna. Enligt vår bedömning kommer dessa förhållanden att kvarstå trots det omfattande reparationsarbete som nu pågår. Hit hör att;

- ansvaret är delat mellan flera aktörer, var och en med sin budget och kultur, vilket bl. a. innebär fortsatta risker för övervältring,
- den författningsmässiga regleringen sker genom ett stort antal specifika lagar med bristande teknisk samordning,
- konstruktionerna saknar som regel inbyggda drivkrafter till självkontroll och hushållning,
- finansiering och beviljande av ersättning är inte alltid organisatoriskt kopplade,
- försäkringssystemen är till stora delar bidragssystem,
- Stora krav ställs alltså på extern kontroll för att motverka missbruk till följd av att bidragssystem saknar självkontrollerande drivkrafter,
- legala hinder motverkar att IT utnyttjas effektivt bl.a. för att förbättra kontrollen och effektivisera verksamheten.

Det är knappast möjligt att skilja ut problem som har sitt ursprung i transfereringarnas utformning respektive sådana som har sitt upphov i hur administrationen är organiserad. Först en mera omfattande

reformer av transfereringarnas utformning kan enligt vår bedömning skapa förutsättningar för att fullt ut komma till rätta med dagens brister - men den kanske också skapar nya!

Ett motiv för att en mera genomgripande reform behövs är att förvaltningskostnaderna relativt sett redan är låga. Det innebär att även en avsevärd effektivisering av administrationen inte framstår som en mirakelmedicin som löser de tunga problemen kring transfereringarna. Naturligtvis måste "konventionella" rationaliseringsåtgärder uppmärksammas, men inte primärt som besparingskälla. Istället kan ökade administrativa insatser exempelvis för att förbättra kontroll och samverkan vara motiverade för att motverka läckaget i systemen och förbättra träffbilderna. En effektiv administration får sannolikt också ett högt egenvärde genom att medborgarna uppfattar förvaltningen av transfereringarna som snabb, kostnadseffektiv, träffsäker och rättvis.

Förslag och idéer om mera långtgående reformer förs också alltmer in i debatten. I vårt uppdrag ingår att granska de administrativa konsekvenser som följer av ett extremt samordnat system av typ generellt medborgarkonto eller en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring enligt Bröms m.fl. Dessa båda alternativ kan ses som exempel på idéer till omfattande reformer av transfereringarna som dykt upp i debatten. Huvuddragen i ett tiotal sådana förslag som presenterats de senaste åren redovisar vi i bilaga 2.

För att utlösa en radikal förändring av transfereringarnas utformning krävs tydliga krav från högsta politiska nivå. Med avstamp i den problembild som vi redovisat i kapitel 3 bör kraven gälla en utformning som;

- medverkar till att transfereringskostnaderna harmoniseras med samhällsekonomin,
- innehåller självkontrollerande incitament och styrmedel som minskar behovet av myndighetsprövning och kontroll,
- motverkar fusk och överutnyttjande,
- skapar förutsättningar för en förvaltning som fungerar friktionsfritt och kostnadseffektivt,

- ökar medborgarnas/väljarnas acceptans och insyn,
- stöder en välfärd som, med regeringsförklaringens ord, "omfattar alla".

Den ekvationen är ingalunda lätt att lösa! Vi skall i det fortsatta försöka urskilja och diskutera vilka olika utvecklingsvägar som kan finnas och översiktligt försöka bedöma hur olika utformningar påverkar problembilden med fokus på de förvaltningsmässiga konsekvenserna.

Först finns det skäl att något belysa motiven *varför* vi har offentliga transfereringar.

4.2 Motiv för offentliga transfereringar

De offentliga transfereringarna är en grundsten i den svenska välfärdspolitiken.

Socialförsäkringarna karakteriseras av att de är **obligatoriska, omfördelande och solidariska**.

Obligatoriet motiveras av risken för att vissa individer annars ställs eller ställer sig utanför. För en del kan det, exempelvis beroende på en hög riskbild, vara svårt att i ett marknadsbaserat system teckna en försäkring till rimlig kostnad (marknadsimperfectioner).

Vissa personer (s.k. free riders), skulle i ett frivilligt system sannolikt välja att ställa sig utanför i förlitande på att samhället ytterst ställer upp. Den omvända effekten kan sägas vara att enskilda individer, som inte var tänkta som förmånstagare när systemen konstruerades, anpassar sitt beteende till att bli just förmånstagare (moral hazard).

Några kan bedöma sin risk så liten att de inte är beredda att betala premien, vilket då driver upp kostnaderna för övriga (adverse selection), andra åter saknar förmåga att långsiktigt planera och spara inför oförutsedda händelser. Genom obligatoriet uppnås bredast möjliga utjämning och stabilisering av risker och kostnader.

Karakteristiskt för det svenska socialförsäkringssystemet är att det till stora delar utformats för att *omfördela* inkomster mellan olika grupper av individer och mellan olika skeden i livet. Omfördelningen uppnås dels genom att individer som inte bidrar till finansieringen av försäkringen ändå är berättigade till förmåner, dels genom att vissa grupper får en bättre "avkastning" än andra på sina avgifter för försäkringen. På detta sätt kan ett acceptabelt "försäkringsskydd" bli tillgängligt även för individer med dålig ekonomi. (Det förtjänar här att påpekas att objektet för de svenska transfereringarna är den enskilde individen och inte familjen som i vissa andra länder.) Symptomatiskt för omfördelningstanken är att även rena bidrag, såsom bostads- och barnbidragen, kommit att räknas in i socialförsäkringen.

Omfördelningsprincipen tar sig även uttryck i att socialförsäkringarna är *solidariska* i den meningen att någon riskberoende differentiering av premieuttag och ersättningar inte förekommer. Ett rent försäkringsmässigt (aktuariskt) tänkande har, åtminstone hittills, varit främmande. Solidariteten understryks av att delar av försäkringen finansieras av allmänna skattemedel.

Ett ytterligare motiv för försäkringar i det allmännas regi är *portabiliteten*, dvs. rätten till ersättning skall enkelt kunna följa individen vid arbetsbyten. Detta motiv förefaller inte hittills ha varit centralt men torde bli av stor betydelse på en framtida, avsevärt rörligare arbetsmarknad.

Vad som nu sagts om socialförsäkringarna kan i allt väsentligt även sägas gälla *arbetslöshetsersättningen* och i viss mån även *studiestödet*. Beträffande arbetslöshetsersättningen gäller dock att den inte är obligatorisk då medlemskap i a-kassa är frivilligt.

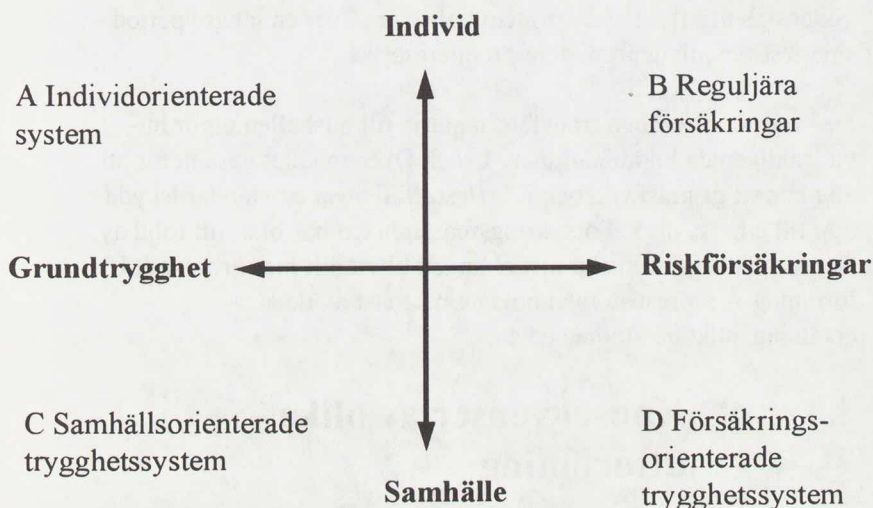
4.3 Principer för att utforma transfereringar

I kapitel 3 pekade vi på att många syften dikterar de svenska transfereringarnas utformning. Ofta är flera syften samtidigt inbyggda i en viss transferering. Särskilt kombinationen att försäkra mot inkomstbortfall och att omfördela inkomster har till följd av demografisk utveckling, inflation, arbetslöshet etc. kommit att generera pro-

blem som kan innehålla ett embryo till förtroendekris för de egentliga socialförsäkringarna.

De många förslagen till alternativa utformningar av transfereringarna som framförts i olika fora bygger ofta på en strävan att åstadkomma någon slags renodling. Med fokus på sambanden mellan transfereringarnas utformning och administration har vi valt att diskutera alternativa utformningar utifrån följande modell:

Figur 4.1 Alternativa modeller att utforma transfereringar till hushåll.



Axeln "Grundtrygghet - Riskförsäkring" beskriver en skala där syftet med transfereringen å ena sidan är att ge grundtrygghet i form av generella bidrag respektive å den andra att ersätta inkomstbortfall där ersättnings storlek är relaterat till inkomst samt risk.

Axeln "Samhälle - Individ" beskriver en skala där huvudmannskap och finansiering å ena sidan helt ligger på samhället, å den andra läggs på individen.

Till A, "*individorienterade trygghetssystem*" hör då transfereringar där individen åläggs att svara för sin egen grundtrygghet. Det kan ske genom att samhället ålägger ett tvångssparande (t.ex. medborgarkonto) eller träder in först när grundtryggheten hotas (högkostnadsskydd).

Till B, "*reguljära försäkringar*" hör exempelvis liv- och olycksfallsförsäkringar som privata eller kollektiva organisationer erbjuder utanför samhällets regi. Hit hör även avtalsförsäkringar som kompletterar socialförsäkringarna.

Till C, "*samhällsorienterade trygghetssystem*" hör generella bidragssystem, endera utformade så att lika förmåner utgår till alla berättigade (nuvarande barnbidrag) eller att förmånerna differentieras efter behov (nuvarande socialbidrag).

Till D, "*försäkringsorienterade trygghetssystem*" hör transfereringar med syfte att ersätta den som utan eget vållande förlorat sin inkomst och där ersättningen står i relation till inkomstbortfallet. Inäkter och utgifter skall i princip balansera över en längre period - i sin mest renodlade form som premiereserver.

De svenska offentliga transfereringarna till hushållen utgör huvudsakligen en kombination av C och D. Samhället garanterar att alla har ett grundskydd och i de flesta fall även ett standardskydd upp till en viss nivå. Försäkringsmässigheten har bl.a. till följd av den samhällsekonomiska utvecklingen blivit allt mer urholkad. Utformning A representeras i nuläget närmast av de återbetalningspliktiga studiemedlen.

4.4 Konsekvenser av olika utformning

De problem som är förknippade med transfereringarna till hushållen står som redan sagts i nära samband med utformningen. Sambanden är dock mycket komplexa och beror av förhållanden som kultur, skattesystem etc.

Vi skall ändå försöka lyfta fram huvuddragen av vilka effekter som olika utformning av hushållstransfereringarna kan väntas få och hur de kan tänkas påverka de problemområden vi lyft fram, dvs. påverkan på offentlig ekonomi, möjligheter till styrning, inverkan på fusk och överutnyttjande samt förvaltningsmässiga konsekvenser. Viktigt är också att försöka bedöma hur förutsättningarna att bedriva den svenska välfärdspolitiken påverkas av olika utformningar.

Påverkan på offentlig ekonomi

En övergång till *individorienterade trygghetssystem* förväntas leda till en betydande minskning av de offentliga utgifterna och en sänkning av skattetrycket. Effekten uppstår huvudsakligen genom att transfereringarna ersätts med transaktioner över individuella, obligatoriska konton. Systemet innebär således inte nödvändigtvis att den genomsnittliga disponibla inkomsten ökar i förhållande till dagsläget - dock kan likviditeten förbättras i en bristsituation. Incitamenten att hushålla med resurserna och bortfallet av överkompensation vid tillfälligt höga inkomster kan medföra viss nettobesparing. Varianten "högkostnadsskydd" har likartade effekter.

Reguljära försäkringar leder också till att kostnader avlastas den offentliga ekonomin. Förvaltningen kan i princip helt tas över av aktörerna på den reguljära försäkringsmarknaden.

En kombination av offentliga transfereringar och kollektiva eller privata komplement är möjlig. Om de samlade förmånerna blir alltför generösa kan det emellertid leda till överutnyttjande och ett bortfall av arbetskraft vilket i sin tur innebär negativa effekter för såväl offentlig ekonomi som samhällsekonomi.

Att ett *samhällsorienterat, förmånsbaserat trygghetssystem* är trögstyrt och kan leda till explosionsartade utgiftsökningar på statsbudgeten visar bl.a. exemplet bostadsbidragen. Mellan åren 1990 och 1994 ökade dessa från 3,1 till 8,7 miljarder kronor. Konsekvenserna för de offentliga utgifterna är direkt kopplade till hur förmånerna konstruerats och hur rättigheterna att uppbära dessa förmåner faller ut under en viss tidsperiod.

En *försäkringsorientering* medger finansiering utanför statsbudgeten. Avlastningen kan dock lätt bli en "synvilla" och försvåra statsmakternas kontroll och styrning. Bl.a. för att undvika detta har vissa tidigare fonder såsom Arbetsmarknadsfonden och Lönegarantifonden fr.o.m. budgetåret 1995/96 förts upp som anslag på statsbudgeten.

Några beräkningar avseende effekterna av en övergång till samhällsorienterade respektive försäkringsorienterade trygghetssystem saknas av naturliga skäl.

För att uppnå några reella, ekonomiska besparingseffekter av en försäkringsorientering måste sannolikt det ekonomiska ansvaret separeras och tydliggöras, dvs. försäkringen bör göras autonom. Därigenom skapas förutsättningar för en resultatorienterad styrning och stimulans att nå kostnadseffektiva resultat. Med den terminologi vi använder i denna studie krävs att man inför självkontrollerande drivkrafter i konstruktionen. Det förutsätter i sin tur att statsmakterna överlämnar tillräckliga befogenheter till de organ som styr försäkringen.

Ett sådant autonomt försäkringssystem bör vara skyddat från obefogade ingrepp till följd av statsfinansiella växlingar. Huruvida detta innebär positiva eller negativa effekter för offentlig ekonomi och samhällsekonomi i det korta perspektivet är inte givet. En autonomi begränsar den politiska friheten att agera. Samtidigt stärks intressenternas drivkrafter till ett ekonomiskt korrekt handlande inom försäkringens ramar. Frågan behandlas vidare i nästa avsnitt.

Påverkan på styrning och andra drivkrafter

Mycket av debatten kretsar kring att olika parter inte kan styra förmånssystemen på ett önskat sätt vilket kan medverka till inlåsningsar, överutnyttjande, fördringar och bristande effektivitet. Vilka övergripande möjligheter att förbättra styrning och ingjuta självkontroll innebär då olika utformningar?

Rent allmänt torde kunna fastslås att det mest kraftfulla incitamentet för såväl mottagare som förvaltningsorgan och andra aktörer uppstår när en transaktion berör den egna plånboken. En undersökning av effekten av att en självrisk/karensdag infördes i sjukförsäkringen skulle sannolikt ge belägg för detta.

Såväl *individbaserade trygghetssystem* som *reguljära försäkringar* innehåller tydliga incitament av detta slag.

Samhällsorienterade trygghetssystem som är förmånsbaserade och automatiskt räknas upp i takt med den allmänna prisutvecklingen och finansieras av allmänna skattemedel utgör härvidlag en motpol. Självkontrollerande drivkrafter saknas. Denna utformning ställer stora krav på detaljstyrning, kontrollerande resurser och sanktioner.

Försäkringsorienterade trygghetssystem innehåller inte givet några positiva incitament till självkontroll. Dagens egentliga socialförsäkringar skiljer sig i detta avseende knappast på något avgörande sätt från rena bidragssystem. Det växande överskottet i sjukförsäkringen respektive underskottet i arbetslöshetsförsäkringen återspeglas således inte i några justeringar i avgifterna.

Övergripande förutsättningar för att skapa en långsiktigt finansiell balans skulle kunna byggas in genom att finansiellt autonoma försäkringar skapades. På uppdrag av Sjuk- och arbetsskadekommittén har Statskontoret utvecklat en modell till en sådan autonom försäkringskonstruktion beträffande en ny ohälsöförsäkring. Resultatet av detta arbete, som redovisas som bilaga i kommitténs slutbetänkande SOU 1996:113, används här som en förebild.

För att förankra drivkrafter till kostnadseffektiv förvaltning och hög måluppfyllelse hos berörda intressenter såsom stat, kommuner, arbetsgivare och arbetstagare bör dessa representeras i försäkringens styrande organ på olika nivåer. De intressenter som företräds skall också bidra till finansieringen. Möjligheterna att använda avgiftsdifferentieringen som styrinstrument bör övervägas. Styrorganen måste förses med befogenheter att besluta i strategiska frågor om bl.a. ersättningar och premier, avvägningar mellan aktiva åtgärder och utbetalningar etc.

I den särskilda studie som Statskontoret låtit göra om ökat försäkringsinslag i de offentliga transfereringarna till hushållen och som bilagts denna rapport anvisas en modell som relaterar ersättningsnivån till kontrollerbarheten i orsaken till inkomstförlusten. Konstruktionen fungerar som ett styrmedel som bl.a. stärker arbetslinjen. Den bör kunna beaktas vid utvecklingen av försäkringsorienterade system.

Riksdagens och regeringens styrmedel vad gäller en sådan autonom försäkring består bl.a. i att formulera övergripande mål och ange ramar för förmåner och avgifter. Den självständiga funktionen förutsätter att försäkringen utanför sina gränser inte utnyttjas som en del av budgetpolitiken. Tillfälliga politiska motiv får inte rubba de ekonomiska förutsättningarna för försäkringen. Överskott inom olika grenar av försäkringen får i princip inte användas för att finansiera ändamål som ligger utanför systemet utan skall fonderas eller utnyttjas för premiesänkning.

Påverkan på fusk och överutnyttjande

Möjligheterna att genom transfereringarnas utformning motverka missbruk följer i princip av vad som ovan sagts angående styrning och andra drivkrafter. Under förutsättning att trygghetssystemen även i fortsättningen grundas på ett obligatorium bedöms alltså de bästa förutsättningarna uppkomma vid val av *individorienterade system*. Ett kontosystem torde dock innehålla uppenbara risker för "free-rider" eller "moral hazard" även om det är svårt att ha en uppfattning om omfattningen av ett sådant beteende.

Försäkringsorienterade system, uppbyggda som fristående, autonoma fondlösningar, erbjuder också goda möjligheter att motverka missbruk och överutnyttjande. Genom att beslut om finansiering, styrning, utbetalning och kontroll samlas hos aktörerna har dessa ett starkt intresse av att motåtgärder vid behov snabbt sätts in.

De samhällsorienterade trygghetssystemen har i detta avseende en akilleshäla som kräver en utbyggd kontrollapparat.

Förvaltningsmässiga konsekvenser

För att administrera *reguljära försäkringar* finns en väl uppbyggd marknad. Genom tidigare avregleringar och det svenska medlemskapet i EU håller den marknaden på att vidgas. Även för kollektiva försäkringar i facklig regi finns en förvaltningsapparat att falla tillbaka på.

Individorienterade trygghetssystem. Oavsett huvudmannaskapsfrågan - som skall diskuteras senare - uppstår förvaltningsmässiga konsekvenser i två avseenden.

För det första: Ett generellt medborgarkonto ger anledning att ompröva dagens sektoriserade indelning.

För det andra: Genom att systemet innehåller drivkrafter som, åtminstone för flertalet, innebär att man strävar efter att "hushålla med sitt konto", kan kraven på resurser för främst kontroll minska något. Om staten vill utöva en fortsatt stark styrning behöver dock varje utbetalning prövas och godkännas i förväg.

Försäkringsorienterade trygghetssystem, uppbyggda som autonoma system, leder till ny ledningsorganisation (fondstyrelser med kanslier på central och regional nivå). Beroende på hur många försäkringar som konstrueras, kan ett antal parallella ledningsorgan behöva byggas upp.

Med hänsyn till den ekonomiska omfattningen behöver ett kunnande när det gäller de samhällsekonomiska effekterna av verksamheten tillföras. Finansförvaltning och administration bör kunna samordnas för flera försäkringar.

Tillsyn och utvärdering behöver stärkas och organisatoriskt eventuellt förläggas utanför försäkringsorganisationen.

Samhällsorienterade trygghetssystem förutsätter skattefinansiering och en förvaltning i myndighetsform. Organisatoriskt ansvar och budgetansvar bör vara kopplade till varandra. Även vid en fortsatt sektoriserad förvaltning kan det finnas fördelar i att samordna vissa funktioner. En gemensam utbetalningsfunktion och/eller en samordning med skatteförvaltningen i form av en skyldighet att löpande redovisa kontrolluppgifter om utbetalade transfereringar kan övervägas. Därmed skulle de kontrollmekanismer som är nödvändiga vid denna utformning kunna stärkas.

Offentlig eller privat regi

Förvaltningen av såväl *individorienterade* som *försäkringsorienterade trygghetssystem* kan i princip helt eller delvis överlätas på privata organ. I Sverige hanteras a-kasseersättningen för närvarande på detta sätt. Ett annat, närliggande exempel är den obligatoriska trafikförsäkringen. Det avgörande är att samhällets krav på insyn och kostnadseffektivitet kan tillgodoses vid en privatisering.

Olika studier visar att de offentligt administrerade transfereringsystemen har betydligt lägre administrationskostnader i relation till totala utbetalningar än de försäkringar som administreras av privata försäkringsbolag (jfr bilaga 1 samt *RFV Redovisar 1995:4 - Privat och offentligt administrerade försäkringar, En analys av driftskostnaderna*).

En grundläggande orsak till dessa skillnader torde vara att de försäkringar som i dag administreras av privata försäkringsinstitut

kännetecknas av individuell utformning, riskbedömning och en hög grad av personlig service. De offentliga försäkringarna består av standardiserade produkter med likvärdiga villkor för alla försäkringstagare.

Försäkringsadministration är vidare en verksamhet som synes innehålla stora skalfördelar såväl av ekonomisk som professionell art.

Det klassiska motivet för att privatisera offentlig produktion är att det därmed går att öka kostnadseffektiviteten genom att dra nytta av konkurrensfördelar. Det förutsätter att transfereringarna kan administreras av ett stort antal bolag. Alternativt skulle tjänsten kunna upphandlas i konkurrens för en bestämd period. Av bl.a. socialpolitiska skäl kräver dock en enhetlig socialförsäkring en så omfattande reglering med avseende på premier och ersättningar, portabilitet etc. att detta i praktiken upphäver konkurrensen. En spridning av transfereringarna till många, fristående förvaltningsorgan skulle också ställa krav på ett väl utbyggt informationsutbyte för att hindra någon att teckna parallella försäkringar och därvid uppbära dubbel ersättning.

Vår slutsats är därför att offentliga transfereringar i princip bör administreras av offentliga organ. Ytterligare skalfördelar kan eventuellt vinnas genom administrativ sammankoppling av transfereringsformer som i dag hanteras i smärre block. A-kasseersättning, socialbidrag och lönegaranti bör uppmärksammas i detta avseende. De siffror på förvaltningskostnaderna som vi fått fram ger emellertid inte något entydigt stöd för en sådan utveckling. Det finns sannolikt en övre gräns när skalfördelarna upphör. En noggrannare analys behöver göras varvid även andra skäl måste beaktas, exempelvis sambanden mellan finansierings- och utbetalningsansvar.

Kompletterande försäkringar kan överlåtas på privat marknad. Möjligheterna för styrorganen för autonoma försäkringar att besluta var driften av respektive försäkring ska läggas (exempelvis outsourcing) bör kunna övervägas.

Välfärdspolitiska konsekvenser

Utgångspunkten är att även ett framtida transfereringssystem i allt väsentligt skall vara obligatoriskt, omfördelande, solidariskt och portabelt. Samtliga utformningar medger i princip detta.

Reguljära försäkringar kräver dock ett omfattande regelverk med åtföljande tillsyn och kontroll i syfte att begränsa marknadskrafterna. Vi finner därför att detta alternativ knappast är tänkbart annat än som komplement till offentliga transfereringar.

Individorienterade trygghetssystem innebär svårigheter att upprätthålla en omfördelning på nuvarande ambitionsnivå till grupper som av olika skäl inte kunnat eller velat delta i arbetskraften. För att klara detta behöver en relativt stor andel av tvångssparandet avsättas som en generell avgift utan koppling till det egna kontot. I exemplet "medborgarkonto" nämns en tredjedel. En öppen fråga är var gränsen mellan en sådan skattelikhande avgift och avsättning till det egna kontot skall gå utan att drivkrafterna i systemet förloras. Ett kontobaserat system synes främst lämpat för att omfördela resurser inom en individs livscykel.

En utformning baserad på ett högkostnadsskydd kan göra det enklare att klara en omfördelning mellan grupper. Gränsen där det offentliga träder in och tar över kostnadsansvaret kan här mera skräddarsys efter de grupper eller behov som vid varje tillfälle skall värnas.

På motsvarande sätt kan en *försäkringsorientering* av transfereeringarna komma att försvaga funktionen som ett fördelningspolitiskt instrument till människor som befinner sig utanför försäkringskollektivet. En lösning på detta är att vidga försäkringen till försäkringstagarens hushåll enligt den tyska modellen, en annan att staten går in som finansjär vad gäller dessa utanförstående.

Samhällsorienterade trygghetssystem erbjuder de största möjligheterna för politikerna att omfördela samhällets resurser enligt den vid varje tillfälle rådande politiska doktrinen. Om en bred uppslutning kring systemen eftersträvas bör systemen vara generella och inte begränsade till ett basalt, behovsprövat grundskydd.

4.5 Slutsatser och vägval

Sammanfattande slutsatser

Den största avlastningen på de offentliga utgifterna kan väntas vid en övergång till *reguljära försäkringar* eller *individorienterade*

trygghetssystem. Det är ju också naturligt eftersom en sådan inriktning innebär att samhället för över ansvar och kostnader på individen och därmed implementerar drivkrafter som stöder arbetslinjen och resurshushållning. Med oförändrad nivå på omfördelningen kan likviditeten förbättras för individen men någon motsvarande tillväxt av den disponibla inkomsten över tiden uppstår inte. Ur välfärdspolitisk synvinkel uppstår samtidigt enligt vår bedömning uppenbara nackdelar vad gäller förutsättningarna att omfördela resurser mellan olika grupper. Reguljära försäkringar bör dock i viss utsträckning kunna utnyttjas som ett komplement till offentliga transfereringar.

En *försäkringsorientering* av vissa transfereringar kan likaså leda till en reellt lägre offentlig utgiftsnivå. På samma sätt som ovan är detta följden av att självkontrollerande incitament för intressenterna kan byggas in i systemen vilka hämmar benägenheten till uttag och ökar kostnadseffektiviteten i förvaltningen. En förutsättning är att varje försäkring avgränsas på ett lämpligt sätt, styrs autonomt och att villkoren i övrigt är försäkringsmässigt utformade. Vid sidan av att betala ut kontantersättningar till de försäkrade måste det finnas ett finansiellt utrymme för sådana aktiva åtgärder som gynnar försäkringen. För att upprätthålla en acceptabel välfärdsprofil krävs att statsmakterna drar upp ramar och att kretsen av försäkringstagare blir tillräckligt vid.

Påverkan på de offentliga utgifterna av ett *samhällsorienterat trygghetssystem* är en direkt följd av hur förmånerna konstruerats och hur rättigheterna faller ut. Systemet är trögstyrt och kräver, i brist på självkontrollerande incitament hos intressenterna, en strikt myndighetskontroll om träffsäkerheten inte ska minska. Sin styrka har denna utformning som välfärdspolitiskt omfördelningsinstrument.

Vår slutsats är att ingen enhetlig modell passar alla de hushållstransfereringar som vi studerat. Det handlar istället om att för varje transferering välja den utformning som bäst motsvarar dess syfte och kraven på resurshushållning. Vi anser att detta bäst sker genom att renodla utformningen av olika transfereringar i bidrag respektive försäkringar. Ett första steg mot införande av kontosystem bör också kunna övervägas vad gäller transfereringar där den livscykelomfördelningens profilen är särskilt framträdande. Det innebär att dagens svenska blandmodell överges.

4.6 Skiss till en ny struktur för hushållstransfereringar

Det ingår inte i vårt uppdrag att detaljutforma en framtida struktur för hushållstransfereringarna. Flera olika kopplingar är möjliga. En skiss till struktur finns i den bilagda konsultrapporten "Om socialförsäkringens optimala struktur och administration". Med ledning av våra egna studier av transfereringarnas syfte och uppbyggnad etc. och konsultens slutsatser har vi dock gjort en grov skiss till en fördelning. Det primära syftet är att illustrera vårt resonemang om att tydliggöra transfereringarna och att analysera de förvaltningsmässiga konsekvenserna av en sådan utformning. En andra utgångspunkt har varit att antalet transfereringar efter en omstrukturering bör vara färre än i dag för att förenkla förvaltning och insyn. Skissen framgår av tabell 4.1 och de närmare överväganden som görs i anslutning till denna.

Tabell 4.1 Nuvarande och framtida transfereringar (exkl. ålderspension) - skiss till en tänkbar struktur.

<i>NY TRANSFERERING</i>	<i>MOTSVARAS AV</i>	<i>FINANSIERAS, FÖRVALTAS AV:</i>
Försörjningsbidrag	Barnbidrag Studiehjälp Bidragsförskott Bostadsbidrag Asylbidrag Föräldraförs/garantibel. Handikappers. (Introduktionsersättning)	Allmän skatt, socialförsäkringsadm.
Socialbidrag	Socialbidrag (delvis)	Allmän skatt, kommun
Allmän sjukförsäkring	Sjukpenning/friv. dito Föräldraförs i övrigt Rehabiliteringspenning Arbetskadeförsäkring Förtidspension	Sociala-/egenavgifter, allmän skatt Autonom fond; stat, arbetsgivare, arbetstagarare
Omställningsförsäkring	KAS A-kasseersättning Lönegaranti Utbildningsbidrag (arbetsgarantiersättning)	Sociala-/egenavgifter, allmän skatt, Autonom fond; stat, kommun, arbetsgivare arbetstagarare,
Utbildningskonto	Studiemedel SVUX, SVUXA, Timersättning	Obligatorisk kontoin-sättning, allmän skatt

Närmare överväganden kring en ny transfereringsstruktur

Dagens olika former av statliga bidrag förs samman till ett *statligt försörjningsbidrag*. Ett gemensamt primärt syfte med de transfereringar som förts samman är att underlätta försörjningssituationen

för individer och hushåll när den egna ekonomin är svag. De fungerar vidare som styrmedel för omfördelning av resurser mellan grupper, för att uppnå viss bostadsstandard, påverka barnafödande etc. Delar av ett nytt, sammanhållet statligt försörjningsbidrag kan, som nu, utgå med automatik, andra delar efter prövning. För att säkra den socialpolitiska styrningen staten vid varje tillfälle vill ha och garantera en tillräcklig kontroll - självkontrollerande drivkrafter saknas ju i princip i sådana bidragssystem - bör försörjningsbidraget förvaltas av en statlig myndighet. Sammanföringen till en transferering skall främst ses som en teknisk åtgärd för att förenkla förvaltning och insyn. Den hindrar givetvis inte att villkoren kan differentieras för olika bidragssituationer.

Finansiering av ungdomsstudier, vilka kan anses som mer eller mindre obligatoriska, är ett gemensamt ansvar för individen/familjen och samhället. Transfereringar riktade till hushåll med ungdomsstuderande bör därför i stort sett ske på samma villkor som i dag, dvs. barnbidrag på grundskolenivå och studiebidrag eller motsvarande på samma nivå under gymnasiestudier. Dessa transfereringar ingår som naturliga delar i ett statligt försörjningsstöd.

Prövningen av *socialbidrag* är en informationskrävande process. Den har också starka samband med övriga åtgärder inom socialtjänsten. Mycket talar för att ansvaret för socialbidragen stannar hos kommunen där informationen om individen och dennes behov är bäst. Kostnaderna för socialbidragen bör som konsekvens av detta även i fortsättningen bäras av kommunen. Vissa ekonomiska behov som i dag alltmer kommit att täckas av socialbidrag kan dock integreras i det statliga transfereringssystemet, exempelvis i enlighet med de förslag som Invandrapolitiska kommittén och Socialstyrelsen lagt fram. Sådana delar markeras () i tabell 4.1. Delar av nuvarande socialbidragskostnader kan vidare lyftas av genom en lägsta, statsfinansierad garantinivå i försäkringarna.

Ett statligt övertagande av det yttersta skyddsnät som socialbidragen utgör kan, åtminstone teoretiskt, aktualiseras om en lagstiftad norm i praktiken kraftigt inskränker kommunernas beslutsutrymme. De ekonomiska konsekvenserna för staten får i detta fall regleras enligt finansieringsprincipen.

Ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap utesluter inte en närmare samverkan med staten kring utbetalning och rapportering av socialbidrag.

Två försäkringar skisseras. Av flera skäl finner vi det inte lämpligt att lägga samman alla nuvarande transfereringar med försäkringsinslag i en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring.

Ett huvudmotiv är att syftena skiljer sig åt. Ett annat är att olika principer för finansiering kan aktualiseras.

I det ena fallet (*den allmänna sjukförsäkringen*) handlar det om att ersätta inkomstbortfall av medicinska skäl som individen kanske inte alltid kan påverka. Det är inte tidsbegränsat. (Något oegentligt räknar vi dit barnafödande och föräldraskap).

I det andra fallet (*omställningsförsäkringen*) handlar det om att överbrygga, och om möjligt förkorta, perioder av arbetslöshet där en bortre parentes satts som incitament. Lönegarantin hör hemma i en omställningsförsäkring. Här kan konstruktionen vara att full ersättning för inkomstbortfallet (med vissa begränsningar) utgår under uppsägningstiden, varefter arbetslöshetsersättningen träder in. Till omställningsförsäkringen förs vidare resurser motsvarande dagens utbildningsbidrag för att underlätta för försäkringen att förkorta arbetslöshetsperioden och därmed ge incitament att spara pengar. En person som blir föremål för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, beslutad av arbetsmarknadsmyndighet, erhåller också automatiskt ersättning från omställningsförsäkringen.

Båda försäkringarna förutsätts autonomt utformade enligt de principer som ovan diskuterats. Det innebär bl.a. att försäkringarnas pengar hålls skilda från statens budget och disponeras av intressenterna inom de ramar som statsmakterna i lag anger. Ett överutnyttjande skall tydligt drabba intressenterna själva. Som ett försäkringstekniskt inslag kan ingå att ersättningen begränsas till en lägsta garantinivå i de fall försäkringsanspråken är oklara eller kostsamma att kontrollera. Kretsen av intressenter liksom deras beslutsbefogenheter och finansiella medverkan måste bli föremål för politiska överväganden.

Utbildningskonto. Utbildning är en investering. Vad gäller obligatoriska ungdomsstudier har samhället ett särskilt ansvar vilket bör återspeglas i bidrag enligt vad som sagts ovan.

Vuxenutbildning, oavsett nivå, är ett gemensamt ansvar för individen, samhället och arbetsgivarna. För individen innebär en utbildningsinvestering ofta bättre löneutveckling, mindre risk för arbetslöshet m.m., för samhället bättre tillväxt, mindre arbetslöshet, m.m., för arbetsgivaren en mer kompetent och produktiv arbetskraft.

I ett samhälle med allt högre krav på kompetens och fortlöpande lärande är det särskilt viktigt att individen stimuleras att vidmakthålla, utveckla och anpassa sin kompetens till arbetslivets behov. Vuxenutbildning är därför ett område där den s.k. kontomodellen bör vara lämplig. Det handlar här till stor del om utjämning av utgifter och inkomster över individens livscykel. Konstruktionen gör det möjligt att ge individen största möjliga valfrihet i förening med eget ekonomiskt ansvar.

Om det ekonomiska ansvaret läggs uteslutande på individen är risken emellertid stor för underinvestering i utbildning, likaså om ansvaret uteslutande faller på arbetsgivaren. Samhällets roll är med andra ord att via olika åtaganden och incitament medverka till investeringar i utbildning som blir optimala.

En tillämpning av kontomodellen på detta område innebär att utbildning för vuxna individer finansieras via ett utbildningskonto. Utbildningskontot är till större delen individuellt. Det fylls på via egenavgifter och arbetsgivaravgifter på arbetsinkomster samt eventuellt skattemedel motsvarande den subvention som samhället vill stå för. Uttag får sedan göras för godkända studier. För exempelvis högskolestudier innebär detta att uttag från utbildningskontot ersätter såväl lån som bidrag. Kontot fylls sedan på med avgifterna. Förutom högre studier medges kontouttag även för konkret arbetslivsinriktad vuxenutbildning och vidareutbildning med undantag av sådan utbildning som är nödvändig för att utföra det arbete som arbetsgivaren ålägger och därför bör finansieras av denne.

Det saldo som kan finnas på det individuella kontot vid pensionstillfället tillförs premiereserven i det nya pensionssystemet. Eftersom individen förväntas lägga ner omsorg på att välja sådana utbildningar som ger avkastning - de betalas ju med egna kontomedel och överutnyttjande resulterar i sämre pension - kan förvaltningen minska och inriktas på service och rådgivning.

4.7 Förvaltningsmässiga konsekvenser

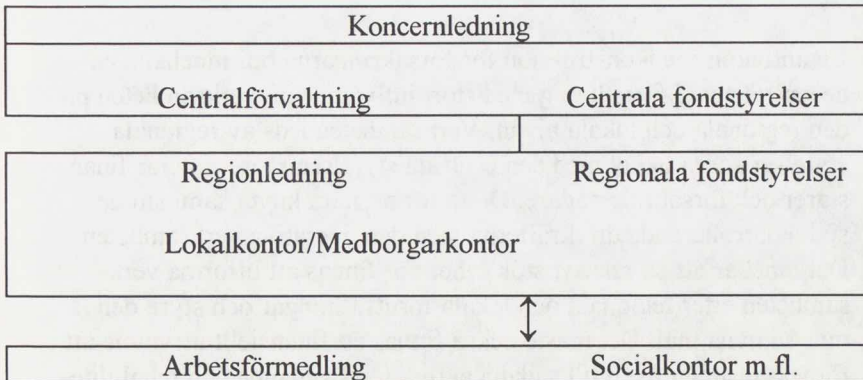
I detta avsnitt skisseras vilka förvaltningsmässiga reformer som blir möjliga genom en ny struktur för transfereringarna. Vi tar vidare upp vissa andra förvaltningsmässiga åtgärder som kan medverka till att avhjälpa bristerna i dagsläget och som bör kunna övervägas även i det fall det s.k. nollalternativet blir det gällande.

Organisatoriska konsekvenser av en ny struktur

En omstrukturering av transfereringarnas utformning enligt skissen ovan aktualiserar en omfördelning av ansvaret mellan aktörerna och en radikal omorganisation av nuvarande förvaltning. Utifrån de brister som konstaterats och de principer angående bl.a. styrning som vi framhållit kan följande utgångspunkter ställas upp för en ny organisation:

- Inpassning i den statliga förvaltningsstrukturen
- Samlad organisation - minskade friktioner
- Autonom styrning av försäkringar
- Samverkansvänlig gentemot närliggande aktörer på verksamhetsområdet, främst arbetsförmedling och socialtjänst
- IT-stödd förvaltning

Figur 4.2 Idéskiss till ny statlig organisation för förvaltning av transfereringar.



Närmare överväganden kring en ny förvaltning

På central nivå finns en central förvaltning för styrning, samordning och uppföljning/utvärdering av försörjningsbidragen.

Centrala (nationella) fondstyrelser inrättas för respektive försäkring med representanter för försäkringstagare och andra finansärer. De centrala fondstyrelserna har ett övergripande ansvar för ekonomi och förvaltning av respektive försäkring inom de ramar statsmakterna ställer upp. De centrala fondstyrelserna fördelar även medel till den regionala organisationen. En annan central uppgift är kapitalförvaltning.

En gemensam kansliorganisation handhar gemensamma uppgifter rörande centrala stödfunktioner såsom administration, utveckling av IT-stöd m.m.

Inom organisationen, eller knuten till denna, kan finnas en funktion för utbetalning, uppföljning och kontroll.

Genom konstruktionen av ett konto för finansiering av arbetslivsinriktad vuxenutbildning skulle behovet av en separat förvaltningsorganisation falla bort. CSN:s goda och upparbetade kompetens på IT-området bör dock kunna tillgodogöras i den nya centrala organisationen. Vidare uppstår behov av rådgivning på studiestödsområdet regionalt och lokalt där CSN:s nuvarande kompetens bör tas till vara. Kompetens från de fria a-kassorna förutsätts beredas plats i

styrorganen för omställningsförsäkringen. De fackliga organisationernas förvaltning avseende arbetslöshetsersättningen upphör därmed.

En autonom fondkonstruktion för försäkringarna bör innehålla en decentraliserad förvaltning med stort inflytande på verksamheten på den regionala och lokala nivån. Verksamheten leds av regionala styrelser som i likhet med den centrala styrelsen representerar finansörer och försäkringstagare. Detta för att nära knyta samman de självkontrollerande drivkrafterna med den operativa verksamheten. Det innebär att en relativt stor frihet bör finnas att utforma verksamheten efter regionala och lokala förutsättningar och styra den mot angivna mål. Det måste också finnas ett finansiellt utrymme att fördela resurser även till sådana aktiva förebyggande och rehabiliterande insatser som gynnar försäkringen.

Den operativa verksamheten med bl.a. beslut i individärenden sköts huvudsakligen av lokalkontor/medborgarkontor. Dessa ingår organisatoriskt i den regionala organisationen, dvs. organisationen består av två nivåer. Lokalkontorens verksamhet bör så långt möjligt organiseras enligt principen "one stop shopping", dvs. en person ska på samma ställe, samtidigt kunna få service avseende bidrag, försäkringar och utbildningsfinansiering.

Utåt sett kan organisationen betraktas som ett "centralt trygghetsverk" med delegerade ledningsfunktioner beträffande de två försäkringarna. En gemensam koncernledning med ett övergripande resultatansvar inför statsmakterna bör finnas. Rollfördelningen mellan koncernledning och försäkringarnas styrorgan behöver studeras närmare, bl.a. för att undersöka om det finns motiv för att tillskapa en separat tillsynsfunktion.

Ett nära samarbete såväl vad gäller att finansiera och ta initiativ till åtgärder som gynnar försäkringen och dess anslutna skall etableras med externa organisationer som arbetsförmedling och kommunernas socialtjänst, invandrarbyråer m.fl. En bas för denna samverkan bör vara den kontraktmodell som föreslagits av bl.a. Sjuk- och arbetsskadekommittén. Omfattningen av samarbetet bör grundas på de lokala behoven.

Övriga konsekvenser och åtgärder

Avslutningsvis skall vi här peka på några åtgärder av förvaltningsmässig art ägnade att öka effektiviteten i administrationen och avhjälpa konstaterade brister. Åtgärderna är aktuella även i det s.k. nollalternativet. Åtgärder som hänger samman med informationsför-sörjningen redovisas närmare i kapitel 5.

Sammanhållet regelverk. Det grundläggande regelverket består f.n. av ett dussintal separata lagar med därtill knutna förordningar och föreskrifter. Det bör övervägas att samla detta regelverk med utgångspunkt från den mera sammanhållna struktur för transfereringarna som vi nyss skisserat. I sammanhanget bör också övervägas att ensa villkoren för åtkomst och överföring av data i kontrollsyfte. Särskilda utredare har tillsatts för att ensa begrepp rörande "inkomst" respektive "försäkrad" inom socialförsäkringsområdet. Resultaten bör beredas i detta bredare perspektiv.

Basbeloppets konstruktion. En del av förklaringen till den snabba ökningen av transfereringskostnaderna brukar tillskrivas att ersättningsbeloppen genom en koppling till basbeloppet automatiskt följer prisutvecklingen. Konstruktionen av basbeloppet tar i princip inte hänsyn till det statsfinansiella läget. Det bör övervägas att ändra konstruktionen så att även den sistnämnda faktorn vägs in. De facto har detta redan börjat tillämpas genom att uppräknings av vissa transfereringar sedan år 1993 sker med ett procentuellt avdrag.

Förstärkta samverkansformer mellan myndigheter i rehabiliteringsarbetet. Ett förslag om att berörda myndigheter skall sluta samverkansavtal angående verksamhetens uppläggning och finansiering har lagts av bl.a. Sjuk- och arbetsskadekommittén. Det bör övervägas att inom ramen för befintliga organisationer utöka detta samarbete till samlokalisering m.m., dvs. att realisera medborgarkontorsmodellen så långt som möjligt. Detta skulle sannolikt skapa förutsättningar för bättre service, bl.a. genom ett bättre IT-utnyttjande, men även underlätta kontroll och motverka fusk och överutnyttjande.

Åtgärder mot fusk och överutnyttjande. De strukturella åtgärder som nu diskuterats kan genomföras först på lång och medellång sikt. Särskilt gäller detta mera radikala ombyggnader av bidrags-

systemen. Men även nykonstruktion och anpassning av IT-lösningar kräver sin tid.

I avvaktan på att mer djupgående systemförändringar realiseras bör bl.a. följande åtgärder kunna vidtas av regeringen:

- Direktiv/tilläggsdirektiv utfärdas till alla kommittéer och utredare på området att beakta fusk- och överutnyttjandeaspekter när de utformar sina förslag.
- Mål/resultatstyrningsverktygen utnyttjas för att lägga fast verksamhetsmål eller uppdrag som exempelvis innebär att en myndighet ska kontrollera en bestämd andel ärenden, avsätta viss andel av sina resurser för kontrollåtgärder eller utvärdera vissa transfereringar med avseende på träffbilden. Uppdrag att stämma av träffbilden bör med fördel kunna läggas på andra organisationer än de direkt berörda aktörerna.
- Åtgärder bör vidtas för att snarast undanröja legala hinder mot samkörning och annat informationsutbyte mellan myndigheter och sektorer (jfr kapitel 5).

5 INFORMATIONSTEKNIKENS MÖJLIGHETER

5.1 Inriktning

Den tredje delen av vårt uppdrag avser att särskilt uppmärksamma möjligheter att med informationsteknik (IT²) lösa samordningsproblem i samband med exempelvis utbetalning, kontroll, redovisning och service i en fortsatt uppdelad struktur. Vidare ingår att belysa hur IT kan stödja en mera samordnad utformning.

Vi har funnit att det inom de berörda myndigheterna pågår ett fortlöpande och delvis omfattande utvecklingsarbete för att med hjälp av IT effektivisera verksamheten och att internt samordna de olika systemen. Med beaktande av den övergripande karaktären på Förvaltningspolitiska Kommissionens uppdrag har vi valt att koncentrera vår studie på åtgärder som kan medverka till att lösa samordningsproblem och effektivisera informationsförsörjningen i första hand i gränssnitten mellan olika aktörer på transfereringsområdet samt mellan aktörerna och medborgarna.

5.2 Allmänt om informationsbehov och problem i gränssnitten mellan olika aktörer

Information behöver i ökande utsträckning förmedlas mellan aktörerna för att skapa system- och sektorsövergripande uppföljningar av utfall, komplettera information för den egna bearbetningen, ge underlag för kontroll, ge en bred service till medborgarna etc.

I följande fall är förmedling av information om transfereringar av stor betydelse:

² Begreppet IT står här för tekniska metoder att samla in, registrera, bearbeta, lagra och förmedla information. Hit hör användandet av datorer, datakommunikation och telefoni.

- I riksdagsarbetet där beslut om transfereringssystemens utformning, rambudgetar och utfall är beroende av underlag från de berörda fackdepartementen.
- I dialogen inom regeringen och mellan fackdepartement och ansvarig myndighet.
- Mellan statliga myndigheter, kommuner och övriga organisationer som administrerar olika transfereringar. Till kretsen hör nu även berörda organ inom andra EU-länder.
- Mellan olika nivåer, enheter och anställda inom de förvaltande organen.
- Mellan förvaltningsorganen och medborgarna/mottagarna.

Det finns i dag ett antal tekniska och legala faktorer som lägger hinder för informationsförmedlingen. Toppledarforum, som är en samverkansgrupp för förnyelse av offentlig förvaltning med stöd av IT, har i sin rapport *Spelregler för samverkan* redovisat en kartläggning av vilka problem ett tjugotal myndigheter, landsting och kommuner upplever vid informationsutbyte med andra aktörer, inom och utom förvaltningen.

I frågor som rör informationsutbytet mellan myndigheter redovisas brister i samordningen som orsakas av regelsystemen, arbetsrutiner, informationsutbytet och de tekniska kommunikationsvägarna. De kontaktade myndigheternas uppfattningar om vilka hinder som för närvarande finns för en rationell informationsförsörjning kan exemplifieras och sammanfattas i följande punkter:

- Den tekniska strukturen hos huvudmännen varierar i stor omfattning och består av många "tekniska öar". Systemen och informationsstrukturen är uppbyggda enligt huvudmannens egna behov utan att tillgodose utomstående aktörers önskemål.
- Huvudmännen hyser oro för sin egen säkerhet och för otillbörligt intrång i känslig information.
- Kunskaperna om att förmedla information och att utnyttja tekniken är bristfälliga hos huvudmännen.

- Komplexiteten i regelverken samt återkommande förändringar av dess utformning.
- Sekretessreglerna utgör ofta ett hinder för informationsutbyte mellan olika aktörer. I vissa fall kan en huvudman t.o.m. förhindras att samköra sina egna interna datasystem.
- Oklarheter i definitioner av gemensamma begrepp.

De legala hindren behandlas mer ingående nedan i avsnitt 5.6. Beträffade de tekniska/ekonomiska hinder som föreligger för ett effektivare IT-utnyttjande på transfereringsområdet vill vi särskilt peka på att:

- Det saknas ett nationellt katalogsystem för identifiering av elektroniska adresser samt för de krypterings- och signeringsnycklar som krävs för elektronisk informations- och dokumentutbyte över myndighetsgränser.
- Det saknas ett nationellt system för entydig märkning av dokument förvarade i en myndighets databas och efterfrågade av tjänstemän i andra myndigheter.
- Det saknas överenskommelser om val av standarder eller öppna produktspecifikationer vad gäller format för elektroniskt informationsutbyte myndigheter emellan samt mellan myndigheter och näringsliv respektive medborgare.
- Det saknas riktlinjer och verktyg för de förvaltande organens strävan att öka medborgarnas möjligheter till insyn i och förståelse för de komplexa regelsystemen.
- Kostnaderna för att ta fram nya specialanpassade system för offentlig sektor är mycket höga med dagens teknik.
- Kostnaderna för att underhålla system och anpassa dem till ny teknik är också höga vilket medför att IT-stödet släpar efter i förhållande till de tekniska möjligheterna.

5.3 IT-åtgärder för att på kort sikt lösa vissa samordningsproblem i nuvarande struktur

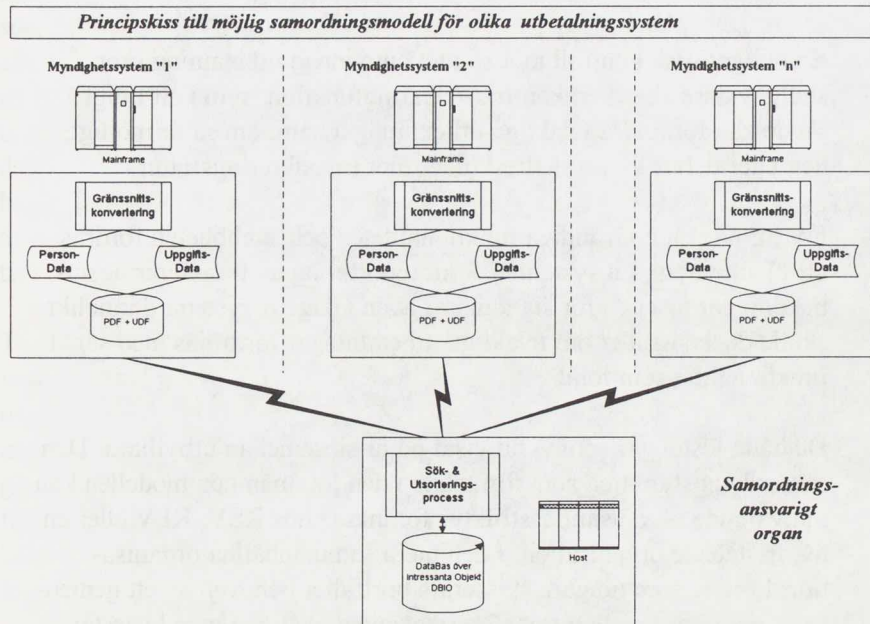
"Fuskdebatten" aktualiserar ett behov av ökad samordning och samkörning av nya tekniska lösningar.

Statskontoret har uppdragit åt en konsult, GP Informatik AB, att utforma en principskiss till ett gemensamt, övergripande och så långt möjligt organisationsoberoende IT-stöd som skulle kunna bidra till att lösa samordningsproblemen i samband med exempelvis utbetalning, kontroll, redovisning och service.

Konsulten har presenterat en teknisk lösning till en gemensam IT-plattform som kan utnyttjas bl.a. för kontroll- och uppföljning av olika transfereringar. Modellen innebär i korthet att det inom alla transfereringssystem skapas en teknisk "gränssnittskonvertering" som omvandlar de varierande filformaten i respektive utbetalningsrutin till ett gemensamt filformat som innehåller individ- och transaktionsdata. Åtgärden kan genomföras utan att några ingrepp görs i nuvarande förvaltnings- och systemstrukturer.

Modellen kan schematiskt illustreras på följande sätt.

Figur 5.1 Principskiss till möjlig samordningsmodell för olika utbetalningssystem.



En ny organisatorisk funktion behövs för att administrera teknikstödet, bl.a. för ta emot filöverföringarna samt sammanställa och återföra signaler om kontrollbehov till de transfereringsansvariga myndigheterna. Konsulten har gjort vissa ekonomiska uppskattningar som tyder på att ett teknikstöd av detta slag skulle kunna bli lönsamt genom att man därigenom relativt tidigt kan upptäcka och motverka fusk och överutnyttjande.

En alternativ lösning att underlätta kontrollfunktionen och skulle kunna vara att ansluta nuvarande transfereringssystem till ett framtida system med individuella skattekonton. Basen skulle vara det skattekontosystem som föreslagits av Skattebetalningsutredningen i betänkandet *Ett nytt system för skattebetalningar* (SOU 1996:100). Förslaget innebär att debiteringar, redovisningar och betalningar av skatter och avgifter samordnas i ett system med skattekonton för varje skatte- eller avgiftsskyldig.

En påbyggnad med en obligatorisk skyldighet för alla statliga och kommunala utbetalare att löpande redovisa kontrolluppgifter om gjorda utbetalningar till skattemyndigheterna, oavsett om de är be-

skattningsbara eller ej, är tänkbar. Huvudsyftet skulle vara att skapa ett bättre beskattningsunderlag och ökade samordnings- och kontrollmöjligheter inom skatte- och transfereringssystemen.

En obligatorisk kontroll mot skattekonto innan utbetalning sker skulle vidare skapa en kontroll-/clearingfunktion, som i ett tidigt skede kan förhindra felaktiga utbetalningar samt om så är möjligt, helt eller delvis kvitta skatteskulder mot transfereringsrätter.

För att nå den nödvändiga funktionaliteten och snabbheten fordras att IT utnyttjas. En systematisk inrapportering av transfereringsutbetalningar är i och för sig tänkbar även i dagens system. Sannolikt skulle dock signaler om felaktiga utbetalningar fördröjas med sänkt funktionalitet som följd.

De båda lösningar som vi nu visat på är sinsemellan utbytbara. Den samordningsfunktion som förutsätts i den förstnämnda modellen kan i nuvarande organisationsstruktur förankras hos RSV, RFV eller en ny, fristående organisation. I den mera sammanhållna organisationslösning som tidigare skisserats bortfaller behoven av ett gemensamt gränssnitt mellan transfereringsmyndigheterna men kvarstår gentemot skattemyndigheten.

5.4 IT-åtgärder för att på längre sikt lösa samordningsproblem i nuvarande struktur

För att fullt ut utnyttja de informationstekniska landvinningar som görs bör gemensamma informationsstrukturer byggas liksom anpassningar göras i de regelverk som styr verksamheten. Utvecklingen av teknikstödet torde dock i huvudsak bli densamma oavsett utformningen av framtida transfereringar och vilka organ som ska administrera systemen. En radikal minskning av antalet ersättningslag och färre administrerande organ torde dock innebära att övergången till en ny teknisk infrastruktur kan ske smidigare.

Gemensamma informationsbaser

Ett grundläggande problem för alla myndigheter och organisationer som administrerar förmånssystem är tillgången till relevant och aktuell information. I stället för att huvudmännen var för sig samlar in uppgifter om medborgarna skulle viss gemensam grundinformation kunna samlas in av de myndigheter som i sin verksamhet har det primära behovet av uppgifterna. Det innebär att dessa myndigheter även ges ett tydligt ansvar för informationsförsörjningen till andra myndigheter och uppgiftslämnandet för medborgare och företag skulle minska .

Toppledarforum har i skriften *Gemensamma IT-plattformar för informationsutbyte*, pekat ut en väg att underlätta framtida informationsförsörjning mellan olika transfereringssystem och huvudmän. Det handlar om att utifrån verksamhetens behov definiera gemensamma krav på den offentliga förvaltningens IT-användning för såväl teknik, tillämpningar som informationsinnehåll. På så sätt blir det möjligt att erhålla en gemensam infrastruktur för informationsutbyte.

En gemensam infrastruktur kan uttryckas och formuleras som en IT-plattform dvs. hårdvara och mjukvara som tillsammans tillåter användare och applikationsprogram att optimalt utnyttja tillgänglig datorkapacitet. Plattformarna bygger på gemensamma funktioner, standarder och gränssnitt.

Fyra grupper av informationshanteringstjänster kan ligga till grund för utveckling av plattformar. Dessa fyra grupper är:

1. IT-tjänster för tillhandahållande/spridande av allmän information.
2. IT-tjänster för tillhandahållande/distribution av individ- och företagspecifik information.
3. IT-tjänster för hämtning av individ- och företagspecifik information (datafångst).
4. IT-tjänster som stöder förkortning av ledtider och allmän effektivisering av verksamheten.

Systemens strukturer

Informationssystemen inom en organisation kan delas in i två logiskt skilda grupper:

- Produktionssystem.
- Spridnings- och hämtningssystem.

Den största delen av informationen inom dagens organisationer förvaras i centrala system vilka till sin natur är produktionssystem. Dessa verksamhetskritiska system bör vara klart avgränsade och omslutna av logiska "brandväggar", dvs. att de utformas så att information kan spridas vidare utan att funktionaliteten, prestandan och säkerheten i produktionssystemen äventyras.

För att ge externa intressenter åtkomst till informationslagren, krävs speciella åtkomst- och förmedlingstjänster som kan sammanfattas som system för informationsspridning och -hämtning (SHS). Informationen görs tillgänglig för externa intressenter genom att ett system för att sprida och hämta information utformas som en "elektronisk reception", som upplevs som enhetlig även om den består av flera fysiskt skilda system. Receptionen kan hålla kanaler öppna för varierande former av användarutrustning som WWW, e-post, text-TV, fax och telefon. Information om socialförsäkringarna finns redan i dag tillgänglig via Internet. Talsvarsservice finns eller planeras. En tillämpning av SHS finns också i den modell till gemensam databas för kontrolländamål m.m. som ovan beskrivits. Spridning av information kan ske antingen på begäran av kunden, automatiskt vid förändringar eller tidsstyrt.

5.5 Övriga IT-åtgärder för att effektivisera förvaltningen av transfereringarna

Hanteringen av transfereringar kan med hjälp av ett antal generella IT-lösningar bli både bättre samordnad och mera servicevänlig. En mera utförlig beskrivning av sådana moderna tekniker och metoder finns i bilaga 4. En del av dessa finns redan realiserade eller befinner sig på försöksstadiet. Vi skall här kort peka på några av dessa IT-verktyg som kan medverka till en bättre samordning och effekti-

visering av verksamheten såväl i nuvarande uppdelade struktur som i en mera sammanhållen.

En sammanhållen utformning och organisation av det slag som vi skisserade i det föregående kapitlet torde väsentligt kunna underlätta utveckling och användande av ett utvidgat IT-stöd.

IT för snabbare handläggning

- IT kan utnyttjas för att knyta ihop olika produktionsmoment i en handlägningsprocess såväl inom som utom den beslutande myndigheten. Resultatet blir ett effektivare flöde utan liggstider mellan olika delmoment. CSN:s kopplingar mellan studiesystemet och olika utbildningsanordnares system kan ses som exempel på en gränsöverskridande processororienterad tillämpning av detta slag.

Standardiserad informationsförmedling

- Genom en strikt standardisering av meddelanden kan utväxling av data ske elektroniskt direkt mellan de berörda organisationernas datorer. En internationell standard för administrativt bruk har tagits fram inom FN - EDI for Administration, Commerce and Trade (EDIFACT). Transfereringsmyndigheterna väntas bli stora tillämpare av ett strikt standardiserat system för att klara samordningen av EU-medlemsländernas regler för social trygghet. Enligt en av EU publicerad plan - TESS-programmet - skall medlemsländerna senast 1998 ha implementerat ett system för snabba, enkla och korrekta besluts- och utbetalningsrutiner för personer som flyttar från ett land till ett annat inom EU. Basen för TESS är att med hjälp av EDIFACT tillförsäkra att socialförsäkringsdata kan flytta lika lätt som personer.

Elektroniska blanketter är en metod att rationalisera själva datafångsten där en blankett inte kan undvaras. I sin enklaste form utgörs den av optiskt läsbara blanketter. Överföring via diskett som myndigheten tillhandahåller eller på sikt en nationell blankettdatabas där medborgaren via sin PC kan rekvirera önskad blankett för ifyllnad är möjliga tillämpningar på transfereringsområdet.

Smarta kort

S.k. smarta kort med inbyggd information om behörighet, inestående saldo etc. kan användas på transfereringsområdet för att på ett enkelt och säkert sätt få tillgång till pengar. I USA pågår försök med smarta socialbidragskort. I Tyskland och Spanien används smarta kort som ID-handling och "kundkort" i socialförsäkrings-system. En given tillämpning av smarta kort skulle kunna vara att få tillgång till inestående medel på ett medborgarkonto.

5.6 Legala hinder för IT-utvecklingen

Problemet med att rättsliga hinder föreligger mot en rationell IT-användning har uppmärksamrats bl.a. på transfereringsområdet. Det är exempelvis i dag inte möjligt att enkelt utföra samkörningar mellan myndigheter eller alltid ens inom en myndighet i syfte att kontrollera uppgifter som lämnats för att erhålla olika transfereringar. Toppleदारforum har i en förstudie (*LEXIT, 1995*) kartlagt den offentliga förvaltningens krav på "legalt förändringsarbete" för att med hjälp av IT uppnå väsentliga besparingar, bättre kvalitet och bättre service i verksamheten.

Arbetet har resulterat i en rad förslag till åtgärder varav ett flertal kan sägas ha bäring på förvaltningen av transfereringarna. Förslagen är:

- Myndigheternas insamling av basuppgifter ses över och koncentreras i syfte att minska omfattningen. Därigenom kan andra regler, som kan uppfattas som rättsliga hinder, begränsas.
- Detaljregleringen i 2 kap. TF minskas för att underlätta anpassningen av vanlig lag till utvecklingen.
- Datalagen ersätts med en generell integritetslagstiftning.
- Behovet av särskilda registerlagar omprövas.
- Förutsättningarna för att ta del av icke sekretessbelagda uppgifter i offentlig verksamhet koncentreras till några få författningar med enhetlig terminologi.

- Undantagsreglerna som möjliggjort informationsdatabaser i regeringkansliet görs till huvudregel för alla myndigheter
- Rättsliga förutsättningar för elektronisk ärendehantering införs generellt.
- Regler i olika författningar som rör samma sak, t.ex. insynsrätten samordnas.
- Handlingsbegreppet ersätts av ett mer adekvat uttryck i 2 kap. TF och insynsrättens omfattning vid användning av IT förtydligas.
- Generella modellösningar för olika systemfunktioner som normalt förekommer i myndigheternas verksamhet utarbetas, t.ex. för registrering, elektronisk dokumenthantering, elektronisk ärendehantering och elektronisk post.
- Reglerna om sekretess mellan myndigheter omprövas i ett IT-perspektiv.
- Myndighetsbegreppet analyseras, förtydligas och görs mera enhetligt.
- Terminologin i lagstiftningen anpassas till IT-användningen. Begrepp som "upptagning", "rutinbetonade åtgärder", och "potentiella handlingar" i 2 kap. TF och som "personregister" och "automatisk databehandling" i datalagen prövas.
- Kravet på pappershantering tas bort så långt som möjligt.
- Ett helhetsperspektiv anläggs i respektive lagstiftningsärende.

Tre åtgärder utpekas som akuta i LEXIT-rapporten; översyn av nuvarande regler om sekretess mellan myndigheter, datalagen och myndigheternas handläggning av förvaltningsärenden med användning av IT.

En översyn av datalagen och TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet pågår (Dir 1995:91) Kommittén har i viss utsträckning att behandla de frågeställningar som bl.a. LEXIT har väckt.

Enligt RRV (*FUSK-rapporten*) borde myndigheterna i en författning ges ett tydligt ansvar för inriktningen och utformningen av den kontroll som bör bedrivas. Alternativt kan villkor ställas på att den enskilde, för att erhålla bidrag, skriftligen medger att vissa preciserade uppgifter används.

RRV anser vidare att det i en lag bör regleras att alla ekonomiska trygghetssystem är att betrakta som ett verksamhetsområde så att ett reglerat utbyte av uppgifter kan ske. En ytterligare utveckling är att genom en ändring i socialtjänstlagen ge den kommunala socialtjänsten generell tillgång till uppgifter om statliga ersättningar till enskilda.

Statskontoret har i detta sammanhang inte gjort några egna undersökningar vad gäller de legala hinder som finns mot ett effektivt utnyttjande av IT för att administrera transfereringar.

Vår bedömning är att en förutsättning för ett effektivt IT-utnyttjande på transfereringsområdet är att lagstiftningen vägs samman så att olika intressen och värderingar garanteras samtidigt som verksamheten kan effektiviseras. Det är inte rimligt att begära att myndigheterna skall spara och samtidigt arbeta effektivare och med bättre kvalitet och service om inte IT får användas på det sätt som bäst gagnar verksamheten och beaktar övriga krav. Det är inte heller rimligt att integritetsaspekterna väger tyngre på transfereringssystemens utgiftssida än på dess inkomstsida, dvs. skatteuppbörden. Vi vill också peka på att vad som framkommit om mera enhetliga regler för åtkomst och utlämnande vad gäller information om transfereringar är väl förenligt med behovet av en mera samlad lagstiftning som vi behandlade i kapitel 4.

Vi vill vidare peka på att det utbyte av information om transfereringar över nationsgränser som följer av Sveriges medlemsåtaganden i EU ytterligare understryker behovet av en snabb anpassning av regelverket.

6 EUROPAINTEGRATIONEN OCH TRANSFERERINGARNA

I detta avslutande kapitel skall vi försöka ge en grov bild av vilka konsekvenser som kan följa av det svenska EU-medlemskapet på kort och lång sikt och som kan vara av betydelse för utformning och förvaltning av transfereringarna i Sverige.

6.1 Bakgrund

Socialförsäkringssystem och transfereringar till hushåll var under lång tid inte något prioriterat område inom EG. Behovet av en gemensam socialpolitik har alltid varit omtvistat. Hela det sociala området sågs i första hand som en nationell angelägenhet. Frågan om en gemensam socialpolitik diskuterades i samband med förhandlingarna om Romfördraget 1957. Av främst ekonomiska skäl, kostnader för staten och arbetsgivarna, avstod man då från att formulera en gemensam socialpolitik. Samtidigt måste konkurrensen mellan företag i olika länder ske på någorlunda likartade villkor, dvs. EG måste etablera en lägsta godtagbar nivå för att undvika "social dumping".

Intresset för det sociala området aktualiserades som en väsentlig del i strävandena att underlätta arbetskraftens rörlighet. År 1971 antogs därför ett direktiv, nr 1408/71, som behandlar samordning av socialförsäkringssystemen.

Den sociala stadgan

När den gemensamma marknaden infördes, med start 1985, blev medlemsländerna eniga om behovet av åtgärder för att förbättra sociallagstiftningen. Det blev alltmer uppenbart att någon form av harmonisering av denna lagstiftning behövdes. Den sociala stadgan "Social Charter" antogs år 1989 av medlemsländerna, med undantag för Storbritannien som ställde sig utanför. Stadgan omfattade områden inom såväl arbetslivet som inom socialförsäkringen. Inom socialförsäkringsområdet omfattade stadgan följande:

- Rätt till social trygghet efter rådande förhållanden i den enskilda medlemsstaten

- Rätt till hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.
- Trygghet för barn och ungdom.
- Äldre personers rätt till skälig levnadsstandard.
- Främjande av de handikappades sociala och yrkesmässiga integration.

I den sociala stadgan finns 47 delområden inom vilka åtgärder skall vidtas. Ungefär hälften krävde lagstiftning. Vid slutet av 1992 hade större delen av åtgärderna genomförts.

Tredje programmet

Kommissionen antog i april 1995 sitt tredje program för åtgärder inom det sociala området. Programmet avser åren 1995-97 och omfattar såväl arbetsmarknads- som socialförsäkringsområdet. Inom det senare föreslås följande åtgärder:

- Förbättring av den fria rörligheten (t.ex. genom överföring av pensionsrättigheter).
- Utarbetande av en ram av minimiregler för alla socialpolitiska områden.
- Tillämpningen av principen om lika rättigheter inom alla socialpolitiska områden.
- Stöd till fattiga, handikappade och äldre personer.

6.2 Förvaltningsmässiga effekter av nuvarande EU-regelverk

Vilka är då de förvaltningsmässiga effekterna på verksamhetsområdet transfereringar till hushållen, dvs. hur påverkas regelverk och administration? Eftersom syftet med samordning av sociallagstiftningen är att underlätta individernas rörlighet får detta effekter på hur intjänandetider räknas, vilket lands transfereringar man har rätt till m.m. Som tidigare nämnts arbetar en särskild utredare f.n. med att se över begreppet "försäkrad" inom socialförsäkringen m.m.

(Dir. 1995:106). Kraven på bosättning respektive inskrivning i försäkringskassa i den svenska lagstiftningen behöver anpassas till EU-kraven.

Transfereringarnas regelsystem och administration påverkas även i följande avseenden:

En inflyttad EU-medborgare, antingen anställd eller egenföretagare, har samma rättigheter till pension, sjuk- och arbetsskadeförsäkring som värdlandets egna medborgare. Vi kan alltså inte ha olika regler för EU-medborgare och egna medborgare.

En EU-medborgare som har arbetat i olika medlemsländer tar med sig intjänade pensionsrättigheter från respektive land.

En inflyttad EU-medborgare får räkna sig tillgodo tidigare kvalifikationstid i annat EU-land för att kvalificerar sig för olika rättigheter i socialförsäkringssystemen. Detta innebär att om en EU-medborgare t.ex. blir arbetslös innan kvalifikationstiden i Sverige uppnåtts kan han/hon ändå få a-kassa om den sammantagna kvalifikationstiden är tillräcklig.

Barn till en EU-medborgare som är bosatta i ett annat land än där t.ex. fadern arbetar har rätt till barnbidrag som om barnet levde tillsammans med fadern. En rimlig tolkning av detta innebär att om t. ex. en tysk far arbetar i Sverige och resten av familjen är kvar i Tyskland har familjen rätt till svenskt barnbidrag.

Före 1982 omfattades endast egenföretagaren själv av rätten till socialförsäkring m.m. vid flytt till annat medlemsland. Numera omfattas även medflyttande, dvs. make/maka och barn. Egenföretagare omfattas av rättigheterna i det land där verksamheten bedrivs, dvs. en person kan bo i ett medlemsland och bedriva sin verksamhet i ett annat.

För att effektuera de gemensamma regler som följer av Sveriges medverkan i Europasamarbetet behövs framför allt ett betydligt mer utvecklat informationsutbyte med övriga länder. Det kan gälla information om intjänandetider, kvalifikationstider etc.

Åtgärder på kort sikt

Sammanfattningsvis kan konstateras att EU-medlemskapet i *det korta perspektivet* medför ett ökat behov av samordning mellan medlemsländerna när det gäller att tillgodose de rättigheter den flyttande tar med sig. Det genererar ett behov av ökat informationsutbyte. Detta är nödvändigt för att den enskildes rättigheter skall kunna tas till vara och för att undvika fusk och överutnyttjande. Information om den försäkrades kvalifikationstider, intjänandetider etc. erhålls idag i dokumentform från ansvariga organ i berörda länder. Exempelvis får AMS rekvirera underlag från ansvariga organ i berört land för att få information om kvalifikationstiden i a-kassa. Erfarenheterna har hittills visat att smidigheten i informationsutbytet har varierat med olika medlemsländer.

Arbete pågår med att utveckla system för informationsutbyte. TESS (Modernisering av informationsutbytet mellan nationella institutioner för social trygghet) är som tidigare nämnts ett transnationellt informationssystem som via nät är avsett att förbättra informationsutbytet och möjligheterna till samordning mellan medlemsländernas institutioner inom socialförsäkringsområdet. Ett antal projekt planeras vara genomförda fram till 1998 som bl.a. rör pensionsfrågor, samordning av pensioner och sjukersättningar, modernisering av blanketter och skapande av enhetlig terminologi. Detta kommer att medföra bättre möjligheter att på ett smidigt sätt hämta information om den försäkrades ställning i olika socialförsäkringssystem.

Konsekvenser på lång sikt

I ett längre perspektiv kan vi förvänta oss en ökad harmonisering av sociallagstiftningen, bl.a. som en följd av punkterna i kommissionens ovannämnda tredje program. Frågan är om därav också följer att utformning och administration av socialförsäkringssystemen kommer att harmoniseras. EU:s ambitioner synes f.n. främst omfatta att enas om en miniminivå och inte själva utformningen av socialförsäkringssystemen i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Med den tolkningen kommer Sverige att även i fortsättningen ha stor frihet att välja såväl utformning som förvaltningsorganisation för transfereringarna. Varje större ändring behöver dock föregås av en konsekvensanalys med avseende på inpassningen i ett europasammanhang.

BILAGA 1

EN ÖVERSIKT ÖVER TRANSFERERINGARNA TILL HUSHÅLLEN

1 Urval av transfereringar

Vi har studerat drygt 20 offentliga transfereringar, deras syfte, villkor, omfattning och ekonomiska utveckling. Vi har också studerat hur de hänger samman och administreras.

Vi har delat in transfereringarna i följande huvudgrupper;

- ersättning till barnfamiljer och vissa andra hushåll,
- ersättning vid ohälsa,
- ersättning vid ålderdom,
- ersättning till arbetslösa,
- ersättning vid utbildning.

2 Transfereringarnas syfte

Ett gemensamt syfte med samhällets transfereringar är att garantera alla medborgare en viss ekonomisk grundtrygghet. I övrigt varierar ändamålen. Några är utformade som en försäkring mot inkomstbortfall för att ge ett standardskydd, exempelvis sjukförsäkring och arbetslöshetsersättning. Andra är rena försörjningsbidrag, antingen generella eller behovsprövade, exempelvis barnbidrag respektive bostadsbidrag. Gränsen mellan bidrag och försäkring är i vissa fall otydlig. Ett sätt att skilja mellan bidrag och ersättningar är att se hur transfereringarna finansieras. Försäkringar finansieras huvudsakligen med socialavgifter och egenavgifter medan bidrag finansieras med skatter. Kombinationer av de olika finansieringsformerna förekommer dock.

Med ledning av författningar och förarbeten har vi nedan gjort en sammanställning över de olika transfereringarna och deras huvudsakliga syfte.

Tabell 1 Transfereringarnas huvudsakliga syfte.

Transferering	Grundskydd	Standardskydd	Omfördelande över livstid	Individomfördelning	Stimulans
Barnbidrag			X	X	
Föräldraförsäkring	X	X	X		X
Bidragförskott	X			(X)	
Bostadsbidrag	X				X
Socialbidrag	X				
Asylbidrag	X				
Sjukpenning		X			
Rehabiliteringspenning		X			X
Arbetskadeförsäkring		X			
Förtidspension/-sjukbidrag	X	X	X		
Handikappersättning	X				
Ålderspension	X	X	X		
Ersättning från a-kassa		X			
Kontant arbetsmarknadsstöd, KAS	X				
Lönegaranti		X			
Studiehjälp			X		X
Studiemedel			X		
Särskilt vuxenstudiestöd, SVUX(A), Timersättning, vissa vuxenutbildningar	X				X
Utbildningsbidrag					X

Av sammanställningen ovan framgår att många av transfereringarna kan ha flera syften. Barnbidraget kan t.ex. ses dels som en omfördelning mellan barnfamiljer och övriga hushåll, dels som om-

fördelning mellan olika tidsperioder för ett och samma hushåll. Omfördelningsmoment finns delvis inbyggda i flera av transfereringarna genom att det finns en övre gräns för inkomstersättningen. Socialavgiften tas sålunda ut på hela lönen inklusive vissa förmåner medan arbetslöshetsersättningen, sjukpenningen och ATP har en övre ersättningsgräns. Den övre gränsen för sjukpenninggrundande inkomst är 7,5 basbelopp vilket år 1994 motsvarade en månadsinkomst på ca. 22 000. Av de sjukförsäkrade har ca. sju procenten lön som överstiger denna gräns. Delar av arbetsgivaravgiften kan således betraktas som en skatt.

Vissa transfereringar har syften snarlika andra transfereringar vilket kan innebära att en person anpassar sig till den stödform som är mest fördelaktig i det enskilda fallet. Exempelvis kan gränsen mellan vissa former av utbildningsstöd och arbetslöshetsstöd vara otydlig. Förtidspensionering har periodvis även använts som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för personer över 60 år, varför syftena med berörda försäkringar blivit otydliga.

Transfereringarna skiljer sig även åt vad gäller vilka villkor eller förutsättningar som gäller för att erhålla stödet. Här kan man skilja på generella kriterier, specifika krav, eller ekonomisk prövning. Till de generella stöden hör barnbidrag, folkpensionsdelen i ålderspensionen samt studiehjälp. Transfereringar där specifika förutsättningar eller krav skall vara uppfyllda är bidragsförskott, rehabiliteringsersättning, handikappersättning samt olika former av stöd vid utbildning. Exempel på transfereringar där mottagarens ekonomiska situation prövas i sin helhet är bostadsbidrag, socialbidrag samt i viss mån asylbidrag och bidragsförskott. Vid sjukpenning, pension samt arbetslöshetsersättning grundas ersättningen på personens inkomst beräknad på olika sätt.

3 Transfereringarnas reglering

De olika transfereringarna regleras till övervägande del av lagar. I en del fall utfärdar regeringen en förordning som komplement till lagen.

De drygt tjugo transfereringar som vi studerat styrs av sammanlagt 13 olika lagar. Vilka dessa är samt vilka myndigheter som ansvarar för transfereringarna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2 Huvudmän för de olika transfereringarna samt de lagar som reglerar dessa

Transferering	Författning	Huvudman
Barnbidrag	Lag om allmänna barnbidrag	f-kassan, RFV
Föräldraförsäkring	Lag om allmän försäkring, AFL	f-kassan, RFV
Bidragförskott	Lag om bidragförskott.	f-kassan, RFV
Bostadsbidrag	Lag om bostadsbidrag	f-kassan, RFV
Socialbidrag	Socialtjänstlagen	Kommunerna
Asylbidrag	Lagen om mottagande av asylsökande m. fl.	Invandrarverket
Sjukpenning	AFL	f-kassan, RFV
Rehabiliteringspenning	AFL, föreskrifter om rehabiliteringsersättning	f-kassan, RFV
Arbetskadeförsäkring	Lag om arbetskadeförsäkring	f-kassan, RFV
Förtidspension/Sjukbidrag	AFL	f-kassan, RFV
Handikappersättning	AFL, föreskrifter om handikappersättning	f-kassan, RFV
Ålderspension	AFL	f-kassan, RFV
Ersättning från a-kassa	Lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring	Arbetslöshetskassa, AMS
Kontant arbetsmarknadsstöd, KAS	Lag och förordning om kontant arbetsmarknadsstöd	LAN, f-kassan
Lönegaranti	Lönegarantilagen, lönegarantiförordn, förmånsrättslagen	Länsstyrelsen, Kammarkollegiet, RSV, konkursförvaltare, kronofogdemyndighet (TSM)
Studiehjälp	Studiestödslagen	CSN
Studiemedel	Studiestödslagen	CSN
Särskilt vuxenstudiestöd, SVUX(A),	Lag om särskilt vuxenstudiestöd	CSN
Timersättning vissa vuxenutbildningar	Förordning om timersättning för vissa vuxenutbildningar	CSN
Utbildningsbidrag	Förordning om arbetsmarknadsutbildning	LAN, f-kassan

Ersättningsnivåerna i transfereringssystemen regleras på olika sätt. Ersättningsnivåerna för folkpension, handikappersättning, ATP och studiemedel beräknas med hjälp av procentsatser av basbeloppet. Även bidragförskottet beräknades t.o.m. år 1994 med hjälp av bas-

beloppet. Basbeloppets konstruktion framgår i avsnittet nedan. Sjukpenning m.m. utgår med viss procentsats av inkomsten. Barnbidraget däremot fastställer riksdagen i kronor. För de transfereringar som knyts till basbelopp eller inkomst förändras således ersättningsnivån automatiskt, såvida riksdagen inte fattar beslut om ändrad procentsats. I de fall ersättningsnivån regleras med ett fast belopp krävs däremot beslut i riksdagen för att förändra ersättningsnivån. Riksdagen kan därmed sägas detaljreglera transfereringarna, ett demokratiskt men tungt förfarande.

Av de utbetalda transfereringarna till hushåll år 1994 baserades 58 procent på basbeloppet och 24 procent på inkomstnivå. Drygt 80 procent av de belopp som betalas ut via hushållstransfereringarna förändras således i takt med den allmänna pris- och löneutvecklingen. Förändringar i regelverken under senare år innebär dock att fler ersättningsnivåer beslutas i fasta belopp, exempelvis fastställs numera bidragsförskotten i kronor.

Basbeloppets konstruktion och tillämpning

Regeringen fastställer varje år basbeloppet. Beloppet räknas fram med hjälp av ett jämförelsetal som anger den allmänna prisutvecklingen. En justering görs dock för att inte prisökningar i form av exempelvis höjd moms samt höjd fastighetsskatt skall få genomslag i basbeloppet. För år 1994 var basbeloppet 35 200 kr och för innevarande år är det 36 200 kr.

Basbeloppet används för att beräkna ersättningsbeloppen för pensioner och studiemedel. Dock reduceras basbeloppet med två procent vid beräkning av såväl förtids- som ålderspensionerna fr.o.m. år 1993. Orsaken är att reallöneskyddet för dessa förmåner slopades från och med detta år.

4 Transfereringarnas kostnader och finansiering

4.1 Utbetalda ersättningar och bidrag

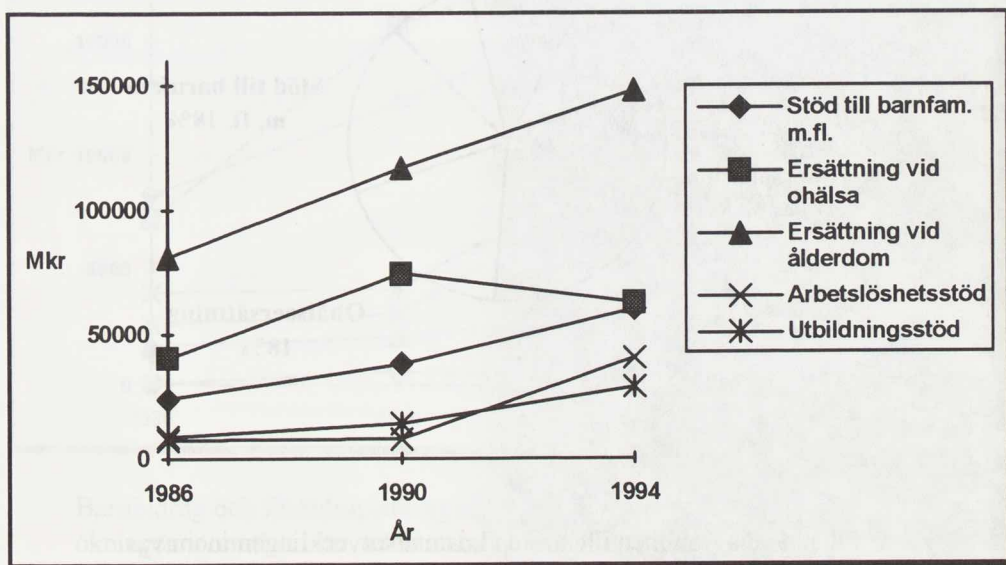
I tabellen på nästa sida redovisas omfattningen av utbetalda ersättningar/bidrag i **miljoner kronor**, löpande penningvärde för åren 1986, 1990 och för budgetåret 1994/95.

Tabell 3 Kostnadsutveckling för transfereringarna.

TRANSFERERING	1986	1990	1994/95
Barnbidrag	8 284	12 305	17 132
Föräldraförsäkring.	7 215	15 727	19 765
Bidragförskott (netto)	1 707	2 120	3 252
Bostadsbidrag	2 677	3 140	9 145
Socialbidrag	4 037	4 237	10 200
Asylbidrag	84	595	553
Summa transfereringar till barnfamiljer och vissa andra hushåll	24 004	38 124	60 047
Sjukpenning	20 207	34 963	16 167
Rehabiliteringspenning	1 209	1 572	2 217
Arbetskadeförsäkring	ingår i sjukp.	10 164	7 106
Förtidspension - Folkpensionsdel	8 615	11 665	14 394
Förtidspension - ATP-del	9 900	15 445	21 964
Förtidspension totalt	18 515	27 110	36 358
Handikappersättning	475	703	935
Summa ersättning vid ohälsa	40 406	74 512	62 783
Folkpension	30 320	39 890	47 213
ATP	33 550	54 270	75 240
Bostadstillägg, övriga pensionsförmåner.	17 013	22 721	25 303
Summa ersättning vid ålderdom	80 883	116 881	147 756
Ersättning A-kassa	6 426	6 556	36 609
KAS	341	263	2 609
Lönegaranti	623	984	1 253
Summa ersättning vid arbetslöshet	7 390	7 803	40 471
Studiehjälp	1 110	2 022	2 099
Studiemedel lån (ca 85 % återbet.)	3 851	4 413	7 136
Studiemedel bidrag	282	2 364	3 780
Studiemedel totalt	4 133	6 777	10 916
Särskilt vuxenstudiestöd SVUX	739	1 438	1 106
SVUX för arbetslösa	34	56	2 739
Timersättning, vissa vuxenutbildningar	54	145	97
Utbildningsbidrag för arbetsmarknads- utbildning.	2 572	3 592	11 872
Summa ersättning vid utbildning	8 641	14 030	28 829
Summa transfereringar	161 325	251 350	339 886

I löpande priser har kostnaderna för transfereringarna mer än fördubblats mellan åren 1986 och 1994. Kostnadsutvecklingen för de olika huvudgrupperna varierar dock vilket framgår av nedanstående diagram.

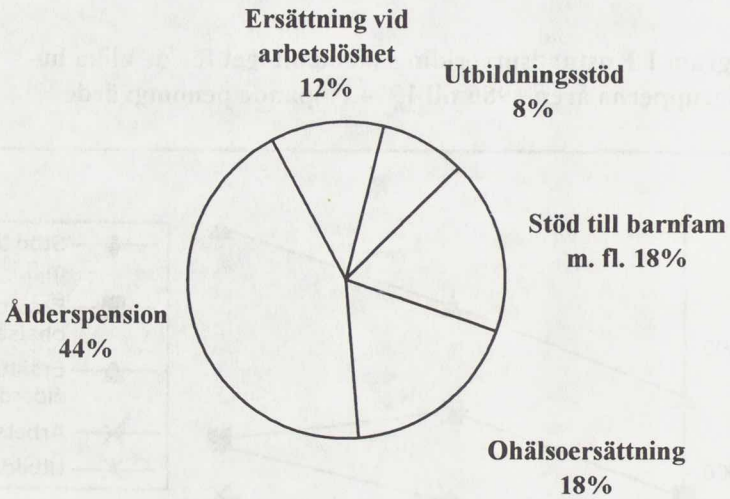
Diagram 1 Kostnadsutveckling sammantaget för de olika huvudgrupperna åren 1986 till 1994 i löpande penningvärde.



De transfereringar som kostar mest är ålderspensionerna. År 1994/95 utgjorde ålderspensionen 44 procent av de totala hushållstransfereringarna. Den enda gruppen där kostnaderna minskat i löpande penningvärde sedan år 1990 är ersättning vid ohälsa. Mellan år 1994 och 1995 har kostnaderna för socialförsäkringarna totalt sett minskat i fast penningvärde och denna minskning förväntas fortsätta under 1996 och 1997.

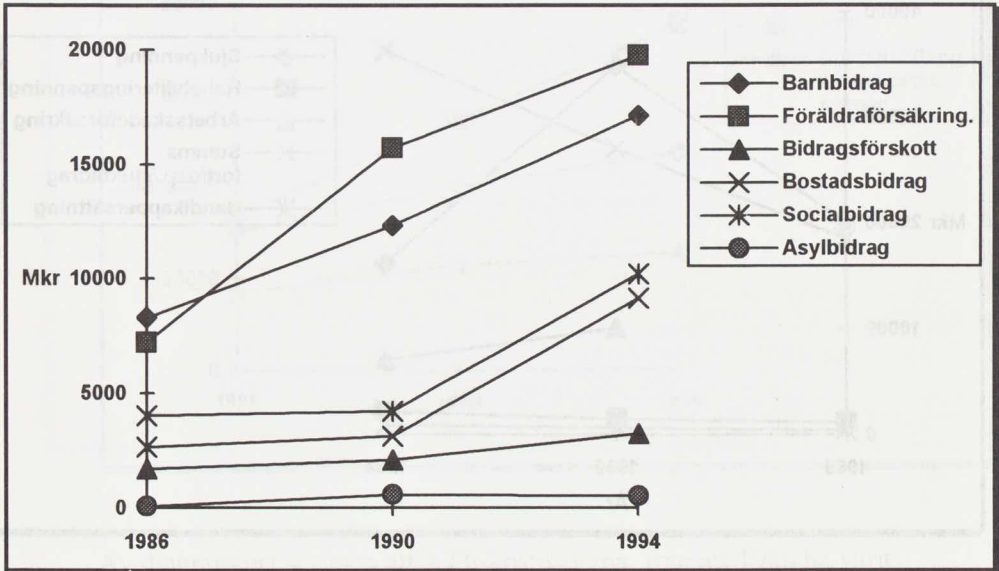
I cirkeldiagrammet nedan visas relationerna mellan de olika transfereringsområdenas kostnader.

Diagram 2 Hushållstransfereringarnas kostnader fördelade på huvudgrupper budgetåret 1994/95.



I de följande diagrammen illustreras kostnadsutvecklingen inom var och en av huvudgrupperna.

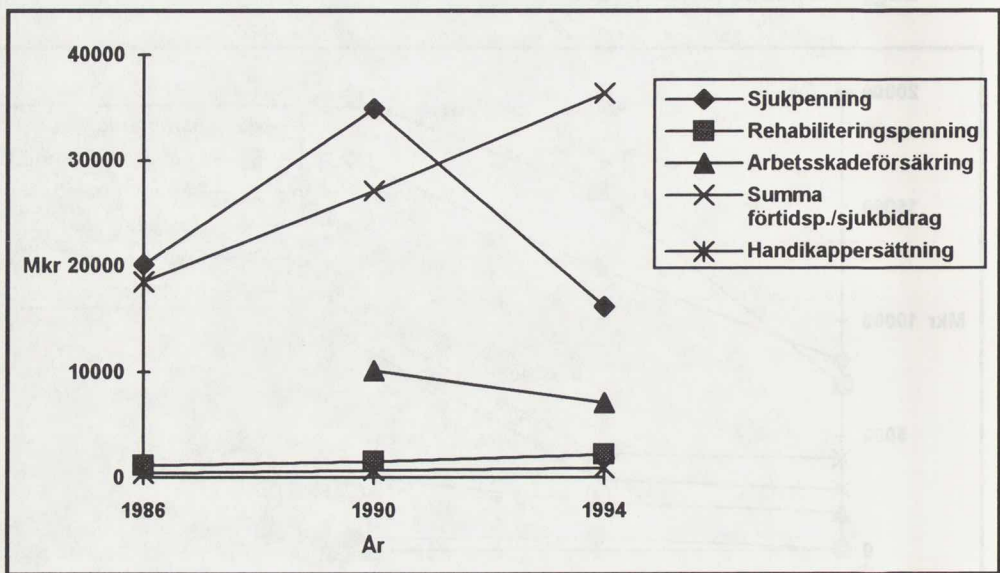
Diagram 3 Transfereringar till barnfamiljer och vissa andra hushåll åren 1986, 1990 och budgetåret 1994/95. Utvecklingen anges i löpande penningvärde.



Barnbidrag och föräldrapenning står för den största kostnadsökningen inom detta huvudområde. De ökade kostnaderna inom föräldraförsäkringen beror framför allt på en utbyggnad av föräldraledigheten från 360 till 450 dagar år 1989 samtidigt som födelsetalet ökade. De stödformer inom denna grupp som dock har ökat mest efter år 1990 är bostadsbidragen och socialbidragen vilket till stor del speglar de senaste årens ökande arbetslöshet och därmed försämrad ekonomi för många hushåll samt högre hyror på grund av minskade räntesubventioner för hyreshus. Ökningen av socialbidragen beror till viss del också på sänkta ersättningsnivåer och andra besparingar inom de statliga transfereringarna. Transfereringar som inte är behovsprövade, såsom barnbidrag och föräldrapenning har haft en något jämnare kostnadsutveckling.

När det gäller ersättningar vid sjukdom m.m. är utvecklingen något mer varierande än för stöd till barnfamiljer m.fl. I diagrammet nedan illustreras kostnadsutvecklingen för de olika ersättningarna vid ohälsa.

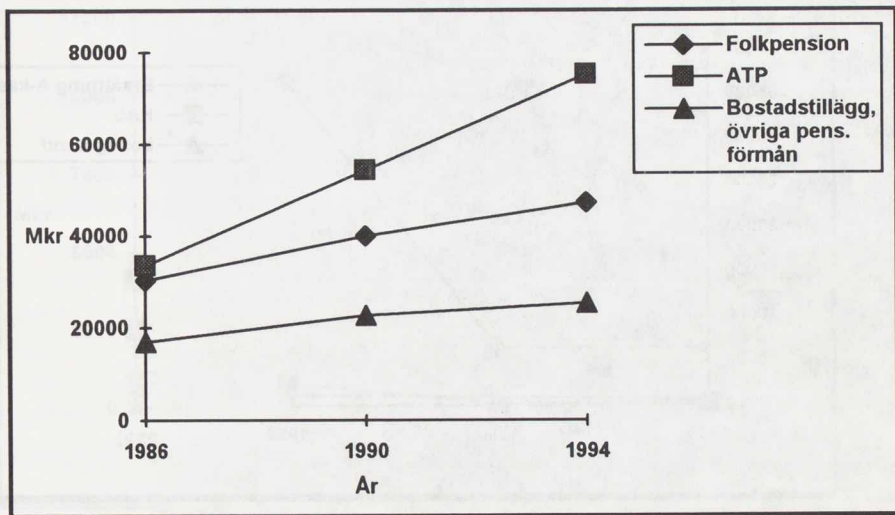
Diagram 4 Kostnadsutvecklingen för ersättning vid ohälsa åren 1986 - 1994 i löpande penningvärde.



År 1986 särredovisades inte arbetskadeförsäkringen utan ingick i sjukpenningkostnaden. Kostnaderna för sjukpenning steg kraftigt mellan åren 1986 och 1990 för att år 1994 understiga kostnaderna för år 1986. De minskade kostnaderna beror på införandet av sjuklön de 14 första sjukdagarna fr.o.m. år 1992, minskad sjukfrånvaro samt att ersättningsnivån på sjukpenningen har sänkts. Karensdagen påverkar endast marginellt kostnadsutvecklingen för sjukpenningen eftersom den ingår i den period då arbetsgivaren betalar sjuklön.

I diagram 5 nedan illustreras kostnadsutvecklingen för ålderspensioner och därmed sammanhängande förmåner.

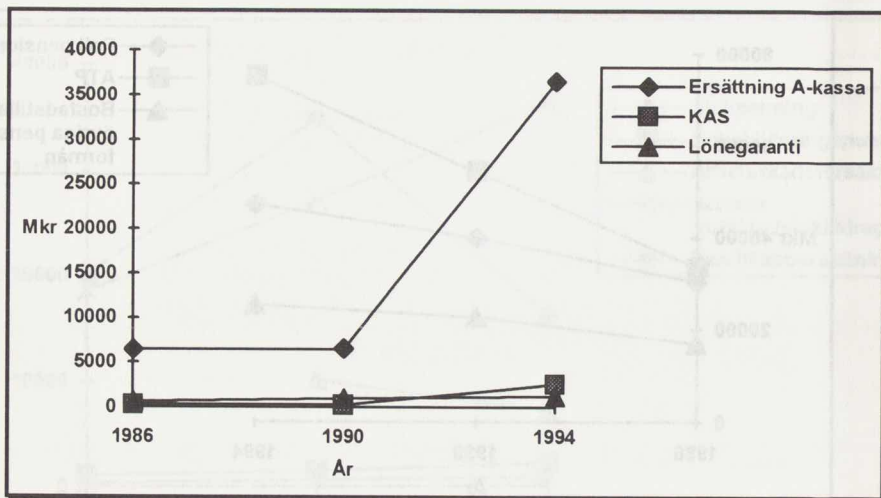
Diagram 5 Kostnadsutveckling för ersättningar vid ålderdom åren 1986 - 1994 i löpande penningvärde.



Av diagrammet ser man att ATP-kostnaderna, från att 1986 ha varit i samma storleksordning som folkpensionen, år 1994 är drygt en och halv gånger så hög. Anledning är att allt fler pensionärer uppfyller kravet på 30 år med ATP-grundande inkomst och allt fler även har tjänat in högsta ATP-poäng. Kostnaderna för ATP har därmed mer än fördubblats på åtta år. Bostadstillägg och andra pensionsförmåner såsom hustrutillägg, delpension, särskilt pensionstillskott, efterlevandepension har också fördubblats under denna period medan folkpensionen endast har ökat med 50 procent.

Kostnadsutvecklingen för ersättning vid arbetslöshet illustreras i följande diagram.

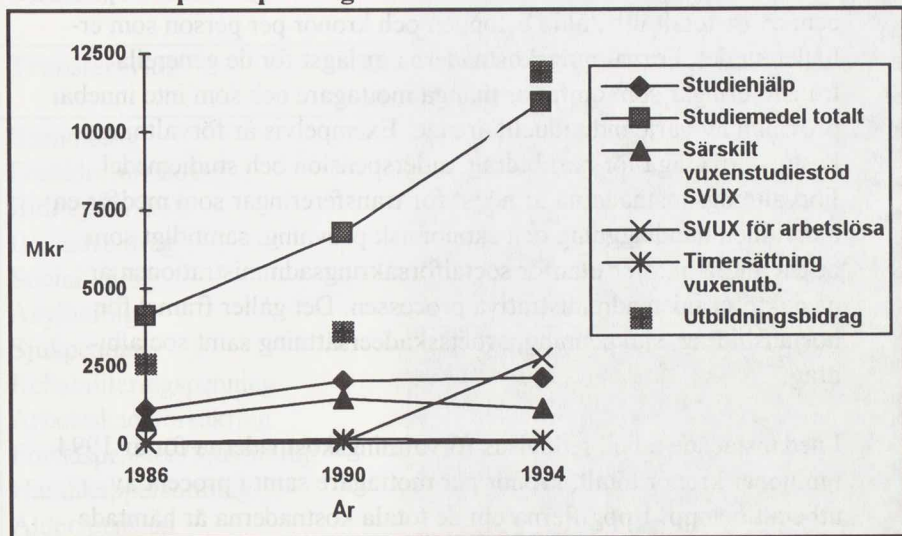
Diagram 6 Kostnadsutvecklingen för arbetslöshetsunderstöd m.m.



Ersättningen från a-kassan har mer än fyrdubblats mellan åren 1990 och 1994 räknat i löpande priser. Det kontanta arbetslöshetsunderstödet KAS har också mer än fördubblats under denna period men utgör ändå endast en bråkdel av a-kasseersättningarna.

I diagram 7 redovisas slutligen kostnadsutvecklingen för de olika formerna för utbildningsstöd som vi studerat.

Diagram 7 Kostnadsutvecklingen inom utbildningsstödet år 1986-1994 i löpande penningvärde.



Kostnadsutvecklingen för utbildningsbidrag som ges till dem som går i arbetsmarknadsutbildning speglar den ökande arbetslösheten under 1990-talet. Detta bidrag har som synes ökat kraftigt och överstiger år 1994 kostnaderna för studiemedel. Studiemedlen i sin tur har mer än fördubblats mellan åren 1986 och 1994. Även vuxenstudiestödet för arbetslösa har ökat kraftigt.

4.2 Förvaltningskostnader för offentliga transfereringar

Med förvaltningskostnader för transfereringssystemen avser vi såväl handläggningen av ansökan och beslut om stöd som utbildningsadministrationen. Förvaltningskostnader anges ofta i procent av utbetalt belopp. Detta mått är dock inte helt rättvisande för hur "tung" administrationen är, eftersom procentsatsen förändras i takt med att ersättningsnivåerna höjs eller sänks. Detta utan att de faktiska kostnaderna för arbetet med utbetalningarna förändrats.

Förvaltningskostnaderna för de offentliga transfereringarna vi studerat uppgick år 1994 till ca. 7,5 miljarder vilket i genomsnitt motsvarar 2,0 procent av utbetalt belopp. De transfereringar vi studerat och som administreras av RFV och försäkringskassorna har en ge-

nomsnittlig administrationskostnad på 1,5 procent. Kostnaderna varierar dock kraftigt mellan de olika transfereringarna både i procent av de totalt utbetalda beloppen och kronor per person som erhåller stödet. Förvaltningskostnaderna är lägst för de generella transfereringar som omfattar många mottagare och som inte innebär prövning av varje individuellt ärende. Exempelvis är förvaltningskostnaderna låga för barnbidrag, ålderspension och studiemedel. Förvaltningskostnaderna är högst för transfereringar som medför en individuell handläggning och ekonomisk prövning, samtidigt som också andra aktörer utanför socialförsäkringsadministrationen är medaktörer i den administrativa processen. Det gäller främst för bostadsbidrag, sjukpenning, arbetsskadeersättning samt socialbidrag.

I nedanstående tabell redovisas förvaltningskostnaderna för år 1994 i miljoner kronor totalt, kronor per mottagare samt i procent av utbetalt belopp. Uppgifterna om de totala kostnaderna är hämtade ur årsredovisningar eller motsvarande rapporter.

Tabell 4 Förvaltningskostnader för de olika transfereringssystemen.

Transferering	Kostnad i mkr	Kronor per mottagare	Procent av utbetalt belopp
Barnbidrag	128	73	0,75
Föräldraförsäkring	694	1 337	3,5
Bidragförskott	325	1 349	10
Bostadsbidrag	361	671	3,9
Socialbidrag	1779 ¹	4538	17
Asylbidrag	(618) ²		
Sjukpenning	827	16 ³	5,1
Rehabiliteringspenning	73	1 140	3,1
Arbetskadeförsäkring	357	3 529	5,0
Förtidspension/Sjukbidrag	417	988	1,2
Handikappersättning	39	735	4,2
Ålderspension	652	413	0,4
Ersättning från a-kassa	680	793	1,9
Kontant arbetsmarknadsstöd, KAS	63	461	2,8
Lönegaranti	15	461	1,2
Studiehjälp	54	173	2,6
Studiemedel	100	378	0,9
Särskilt vuxenstudiestöd, SVUX(A),	40	454	1
Timers., vissa vuxenutbildningar	7	1 372	7,2
Utbildningsbidrag	244	4 207 ⁴	2
Summa förvaltningskostnader	7 473	-	-

¹ Administrationskostnaden beräknad utifrån *Jämförelsetal för socialtjänsten 1990*, Svenska kommunförbundet m.fl. 1992:3, kompletterat med kostnadsuppgifter för personal ur Nationalräkenskaperna för 1994.

² Avser administrationskostnaden för hela förläggningsverksamheten.

³ Kostnad per sjukpenningdag.

⁴ Uppgiften gäller kostnad per medelantal deltagare per månad.

4.3 Förvaltningskostnader för privata personförsäkringar

För att få en referens till den offentliga sektorns förvaltningskostnader har vi undersökt driftkostnaderna för personförsäkringar hos några privata försäkringsbolag. För att så långt som möjligt få jämförbarhet med kostnaderna för de offentliga transfereringarna har administrationskostnaderna beräknats som en procentuell andel av utbetalda försäkringsersättningar. Beräkningarna grundas på årsredovisningarna för 1995 från Folksam, Skandia, Trygg-Hansa och Wasa.

Genomgående är förvaltningskostnaderna för de privata bolagen betydligt högre än de som gäller för de offentliga transfereringarna. Beloppen ligger i storleksordningen 20 procent och uppåt. Skillnaden bekräftas av andra undersökningar bl.a. *RFV redovisar 1995:4, "Privat och offentligt administrerade försäkringar"*. Direkta jämförelser och slutsatser rörande olika sektorer kostnadseffektivitet i förvaltningen är dock inte möjliga. Den huvudsakliga förklaringen till skillnaderna torde vara att hänföra till olika utformning hos produkterna - individuellt utformade respektive kollektiva, standardiserade försäkringar samt stordriftsfördelar.

4.4 Finansiering

Inom socialförsäkringsområdet finansieras sjukförsäkring inklusive föräldraförsäkring, arbetsskadeförsäkring, folkpension och ATP främst genom lagstadgade socialavgifter från arbetsgivare och egenföretagare, allmänna egenavgifter samt ränteavkastning från fonder. De allmänna avgifterna är avsedda för att delfinansiera sjukförsäkring och ATP. Hur stor andel som skall täckas av avgifter varierar och har även förändrats genom åren. Barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg för pensionärer och en stor del av bidragsförskotten finansieras av allmänna skattemedel över statsbudgeten. Bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer finansierades före år 1994 respektive 1993 även med kommunala skattemedel. Statens lagstadgade finansiering av socialförsäkringen utgjorde ca. 29 procent år 1995. För sjukförsäkringen var t.o.m. budgetåret 1994/95 statens lagstadgade andel 15 procent av kostnaderna. Efter denna tidpunkt tillförs medel över statsbudgeten endast om avgifterna inte täcker kostnaderna. När det gäller den allmänna folkpensionen finns det inga regler hur stor andel som staten skall finansiera. Avgörande är

hur mycket kostnaderna för året överstiger de inkomster som kommer in via socialavgiften.

Avkastning från AP-fonderna finansierar delar av ATP-kostnaderna. Fonderna förvaltas inom de fem självständiga AP-fonderna och deras fondstyrelser. Medel till fonderna tillförs via ATP-avgifterna och den allmänna egenavgiften för pensioner. Hur fonden skall förvaltas och fondmedel placeras regleras av lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden. RFV förvaltar arbetsskadefonden. Denna fond har gått med underskott under ett antal år men fr.o.m. år 1994 har inkomsterna från arbetsskadeavgiften överstigit kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen och underskottet i fonden har börjat krympa.

Inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet är skattefinansieringen överlag högre än inom socialförsäkringsområdet. Arbetslöshetsersättningen och det kontanta arbetsmarknadsstödet finansieras i genomsnitt med ca. 50 procent avgifter och resten med skattemedel. Före den 1 juli 1995 finansierades arbetslöshetsstödet via arbetsmarknadsfonden som tillfördes medel huvudsakligen via arbetsmarknadsavgiften. De utgifter som ej täcktes av dessa avgifter finansierades via fondens kredit hos Riksgäldskontoret. Arbetsmarknadsfonden avskaffades 1 juli 1995 och hade då ett underskott på närmare 87 miljarder.

Av utbildningsstöden är flertalet skattefinansierade. Studielånen som är en del av studiemedlen finansieras via kredit hos Riksgäldskontoret i väntan på återbetalning av de studerande.

I nedanstående tabell framgår fördelningen av finansieringen på olika inkomstkällor för de olika transfereringarna år 1994.

Tabell 5 Transfereringarnas finansiering.

Transferering	Sociala avgifter	Skatter/- statsbidrag	Räntor/ avkastning	Återkrav
Barnbidrag		100 %		
Föräldraförsäkring	100 %			
Bidragförskott		72 %		28 %
Bostadsbidrag		100 %		
Socialbidrag		100 %		
Asylbidrag		100 %		
Sjukpenning	100 %			
Rehabiliteringspenning	100 %			
Arbetssskadeförsäkring	96 %	4 %		
Folkpension (förtid och ålder)	52 %	48 %		
ATP (förtid och ålder)	76 %		24 %	
Handikapp ersättning		100 %		
A-kasseersättning	50 % ¹⁾	50 %		
KAS	50 %	50 %		
Lönegaranti	100 %			
Studiehjälp		100 %		
Studiemedel		35 %		65 %
Vuxenstudiestöd, SVUX(A)	100 %			
Utbildningsbidrag		100 %		

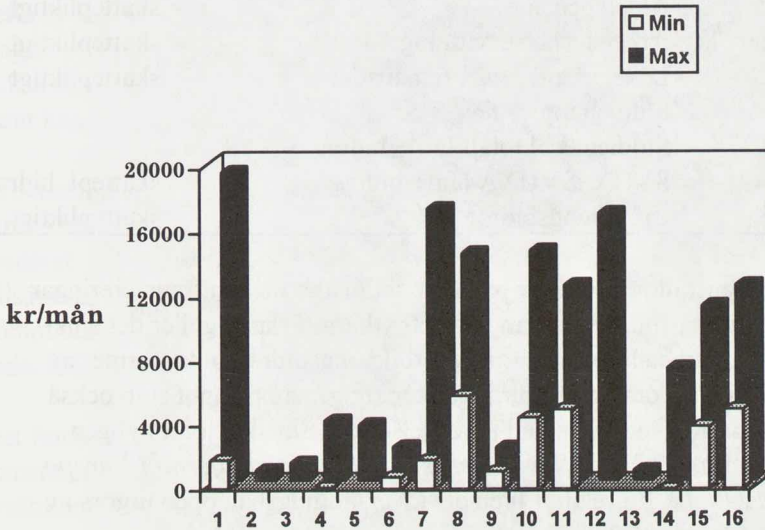
¹⁾ Av avgifterna utgör a-kassemedlemmarnas avgifter ca. tre procentenheter.

Den i tabellen redovisade finansieringsfördelningen bygger på det faktiska utfallet för år 1994. Inom sjukförsäkringen har de senaste åren inkomsterna via avgifter överstigit utgifterna. Överskottet går in i statskassan.

4.5 Ersättningsnivåer

I nedanstående diagram redovisas ersättningsnivåerna omräknat per månad för de olika transfereringarna.

Diagram 8 Högsta och lägsta ersättningsnivåer per månad för de olika transfereringarna. Beloppen avser år 1996, i förekommande fall före skatt.



Nr	Transferering	Beskattning
1	Föräldraförsäkring	skattepliktigt
2	Barnbidrag	
3	Bidragförskott	
4	Bostadsbidrag	
5	Socialbidrag, norm per person	
6	Asylbidrag	
7	Sjuk-, rehab-, arbetsskadepening	skattepliktigt
8	Förtidspension	skattepliktigt
9	Handikappersättning	
10	Ålderspension	skattepliktigt
11	Arbetslöshetsersättning	skattepliktigt
12	Lönegaranti i max 6 månader	skattepliktigt
13	Studiehjälp	
14	Studiemedel totalt lån + bidrag	
15	SVUX, SVUXA lån + bidrag	skattepl. bidrag
16	Utbildningsbidrag	skattepliktigt

Sammanställningen visar på klara skillnader mellan transfereringar som i vissa situationer kan vara utbytbara. Främst gäller det sjukpenning/arbetslöshetsersättning/utbildningsbidrag/olika former av studiestöd. Föräldraförsäkringen ter sig generös, något som också framgår i en internationell jämförelse som Statskontoret nyligen genomfört för ESO, *Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa*, Ds 1996:49. En relativt liten del av ersättningsbeloppen utgörs av grundskydd.

5 Transfereringarnas förvaltningsmässiga struktur och inbördes samband

Administrationn av transfereringarna är sektoriserad. De fyra största huvudaktörerna är:

- Försäkringskassan för socialförsäkringarna.
- Arbetslöshetskassorna respektive Arbetsmarknadsverket för ersättningar vid arbetslöshet.

- Centrala studiestödsnämnden (CSN) för olika former av utbildningsstöd.
- Kommunerna för socialbidrag.

Flertalet stora transfereringar förvaltas inom socialförsäkringssektorn. (RFV och försäkringskassan har under senare år från kommunerna övertagit även ansvaret för bostadsstöd såväl till pensionärer som till andra hushåll). Försäkringskassan administrerar vidare utbetalningar av vissa transfereringar där ansvaret ligger inom arbetsmarknads- eller utbildningssektorn. En av orsakerna till detta är kassans administrativa erfarenheter av att hantera transfereringar. Att samla transfereringar till en utanordnare underlättar också samordning och villkorsprövning mellan de olika systemen, samt kan motverka riskerna för fusk och överutnyttjande.

Arbetsmarknadsverket, de fristående a-kassorna och CSN administrerar i huvudsak de övriga statliga transfereringssystemen som vi studerat. Invandrarverket administrerar asylbidragen, i vissa fall tillsammans med kommunerna. Förvaltningen av lönegarantin är komplicerad med flera myndigheter och konkursförvaltare engagerade. Kommunerna handhar socialbidragen.

Det finns ett reglerat samband mellan de statliga och kommunala transfereringarna. Samordningen innebär t.ex. att om en person får ersättning från något av de statliga ersättningssystemen skall socialtjänsten ta hänsyn till detta vid prövning av socialbidrag och vice versa. Socialbidrag kommer i fråga först då en person inte längre uppfyller reglerna för någon av de andra stöden eller om de andra ersättningarna är otillräckliga.

För att förhindra luckor i försäkringsskyddet och för att undvika dubbelersättningar samordnas olika förmåner såväl inom socialförsäkringsområdet som mellan de olika förmånssystemen. Detta kräver således en samverkan mellan de olika aktörerna för förmånssystemen. Samverkan innebär i de flesta fall ett utbyte av den information som krävs för att fatta beslut om en transferering skall utgå eller inte. Det finns även en teknisk samverkan som innebär att en aktör utreder och beslutar att transfereringen ska utgå, varefter en annan aktör svarar för utbetalningen. Samverkan mellan de olika aktörerna är dock mindre väl utvecklad när det gäller en samlad prövning av att på bästa sätt utnyttja resurserna för att på rätt sätt

hjälpa den enskilde samt även för att stävja fusk och/eller överkompensation.

I samband med längre sjukdomsfall, arbetsskada eller rehabilitering samverkar de enskilda arbetsgivarna med försäkringskassan. Därtill involveras också andra aktörer i processen som t.ex. olika professioner inom hälso- och sjukvården samt inom kommunens socialtjänst.

Samtliga aktörer är skyldiga att årligen lämna kontrolluppgift om alla skattepliktiga transfereringar till Riksskatteverket.

Försäkringskassans ansvar och samverkan med andra i socialförsäkringsfrågor

Försäkringskassan och RFV är huvudaktör för socialförsäkringssystemen.

Samverkan beträffande socialförsäkringarna sker för att kontrollera att exempelvis föräldrapenning inte utgår samtidigt med andra ersättningar, såsom sjukpenning, arbetsskadeersättning eller semesterersättning. Bostadsbidraget kontrolleras mot sjukpenninggrundande inkomst och beviljad förtidspension liksom mot CSN:s studiemedelsregister. Vid bidragsförskott till barn i gymnasiet kontrolleras mot CSN att studiestöd utgår och att barnet fortfarande går i skolan.

Försäkringskassan handhar utbetalning av KAS och utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning efter beslut av Länsarbetsnämnden. Inför utbetalning kontrollerar försäkringskassan att inte personen får ersättning från andra system samtidigt. Sådana förmåner är exempelvis sjukpenning, och olika pensionsförmåner.

På liknande sätt samordnas rehabiliteringsersättning med sjukpenning, arbetsskadeersättning och andra socialförsäkringsförmåner samt med studiestöden.

Inför beslut om bidragsförskott medverkar i vissa fall kommunens socialtjänst vid beräkning av storleken på underhållsbidraget som den underhållsskyldige föräldern skall betala.

RFV:s huvudsakliga roll är att ekonomiskt styra verksamheten inom socialförsäkringssystemen och utöva tillsyn över den.

Arbetsmarknadsverkets ansvar och samverkan med andra vid arbetslöshet

Ersättningar till arbetslösa handläggs och betalas ut av en godkänd arbetslöshetskassa för medlemmar i sådan kassa. Det finns också en samorganisation för arbetslöshetskassorna som har ett övergripande administrativt ansvar. AMS har myndighetsansvaret för arbetslöshetsersättningen liksom för KAS, som utgår till arbetslösa personer som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Försäkringskassan betalar ut KAS och kontrollerar med RFV:s register att inget annat stöd utgår samtidigt. Sådana kontroller förekommer inte alls för dem som får ersättning från arbetslöshetskassa eller för vilka lönegaranti utgår.

För personer vars anställning upphör till följd av konkurs utgår en lönegaranti. Fem olika aktörer deltar i handläggning och beslut i dessa ärenden. Oklara ansvarsförhållanden mellan de olika aktörerna innebär vissa samordningsproblem.

CSN:s, AMV:s och försäkringskassans ansvar och samverkan vid utbildning

CSN administrerar olika former av ekonomiskt stöd vid utbildning i gymnasieskolan, vid universitet eller högskola eller i andra former för vuxna studerande personer. För utbetalning av studiehjälpen vid gymnasiestudier har CSN ett samarbetsavtal med Sparbanken. För personer som genomgår arbetsmarknadsutbildning är dessutom andra aktörer inblandade såsom AMS, arbetslöshetskassor m.fl.

Kommunens ansvar och samverkan med andra i bidragsärenden

Kommunen handlägger socialbidrag och vissa inkomstprövade tilllägg som utgår till pensionärer och handikappade personer. När en person söker socialbidrag kontrollerar socialtjänstens handläggare om den sökande samtidigt uppbär ersättning från försäkringskassa, har arbetslöshetsstöd eller om försörjningen är ordnad på annat sätt. I vissa kommuner har socialtjänstemannen tillgång till uppgifter

från försäkringskassan om eventuella ersättningar därifrån. Kommunerna är dock sinsemellan inte tekniskt samordnade.

Domstolarnas roll i samband med de offentliga transferringarna

Försäkringskassans och kommunernas beslut kan med några få undantag överklagas till förvaltningsdomstolarna vilka är länsrätt, kammarrätt och med Regeringsrätten som sista instans. Försäkringskassan skall dock på begäran ompröva ärenden innan de eventuellt överklagas till länsrätten. Beslut som fattas av erkänd arbetslöshetskassa prövas i första instans av länsarbetsnämnd innan det eventuellt går vidare till länsrätten. Antal beslut om bidrag och ersättning som överklagas och prövas av förvaltningsdomstolarna har ökat under senare år. Detta gäller särskilt beslut om socialbidrag, men även arbetsskadeärenden överklagas alltmer.

BILAGA 2

FÖRSLAG OCH IDÉER TILL ATT REFORMERA TRANSFERERINGARNA

1 Inledning

I denna bilaga, avsnitt 2, redovisas i huvuddrag några av de för dagen offentliga utredningar och utredningsförslag som berör transfereringarna till hushållen.

Den intensiva debatten kring transfereringarna har även gett upphov till ett antal lösningar som bygger på andra principer än dagens. Utgångspunkterna är ofta att genom någon slags renodling bryta kopplingen mellan transfereringarna och statsbudgeten, att öka incitamenten till egenförsörjning, att återskapa förtroendet för försäkringsformen samt att skapa en större enhetlighet med åtföljande genomsynlighet och enklare administration.

I bilagan, avsnitt 3, refereras ett antal av de förslag och idéer till sådana mera omfattande reformer på området som aktualiserats inom och utom det offentliga utredningsväsendet. Hit hör bl.a. de i våra direktiv nämnda förslagen till en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring respektive ett medborgarkonto.

2 Kommittéer och utredare

Sjuk- och Arbetskadekommittén (S 1995:54, SOU 1996:113)

Huvuduppgiften var att utforma ett försäkringsskydd vid inkomstbortfall orsakat av kort- eller långvarig ohälsa samt föreslå hur rehabiliterande insatser skall organiseras och hur drivkrafterna för förebyggande insatser kan stärkas. En utgångspunkt var att försäkringen skulle ges en tydligt avgränsad roll, att försäkringsskyddet fyllde krav på effektivitet och rättvisa, att arbetslinjen stärktes samt att statens utgifter begränsades. En allmän ohälsöförsäkring skulle ersätta dagens sjukförsäkring, arbetskadeförsäkring och förtidspension.

Enligt ursprungsdirektiven (S 1993:07) var avsikten att utreda en ordning där försäkringen lades utanför statsbudgeten, hos arbetsmarknadens parter och med sådan konstruktion att underskott inte var möjliga. I samband med senaste maktskifte reviderades direktiven. Den nya regeringen fann att parterna saknade intresse för ett sådant system. Inte heller fanns skäl att överväga en marknadslösning för ohälsförsäkringen eller ett finansiellt helt autonomt och avgiftsbestämt system liknande det nya pensionssystemet.

Kommittén föreslår en allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Vid långvarig sjukdom övergår sjukpenning i månadsersättning med 65 procent kompensationsnivå. Ersättningen skall lägst grundas på en inkomst motsvarande 2,1 basbelopp.

Inkomstunderlaget beräknas på en aktuell medelinkomst. Taket för förmåner höjs till 10 basbelopp medan begränsningen avseende den allmänna egenavgiften tas bort.

Arbetsgivarens ansvar för sjuklön och rehabilitering stärks. Ett extra schablonbelopp på 40 kronor utgår vid rehabilitering, vidare en arbetsskadesjukpenning med 98 procent kompensationsnivå.

Försäkringskassan, arbetsförmedlingen och kommunen skall utveckla en finansiell samverkan för att planera och genomföra rehabiliteringsinsatser och andra arbetsförberedande åtgärder. Försäkringsresurser får användas för att stärka sjukvården om det gynnar försäkringen.

Avtal om kompletterande försäkringar får tecknas med upp till en sammanlagd nivå på 90 procent.

Kommittén pekar på, men föreslår inte, en modell med en mer fristående försäkring med en starkt mål- och resultatnriktad styrning.

Översynen av socialförsäkringens organisationsstruktur (S 1995:09, SOU 1996:64)

Utredningen föreslår att försäkringskassorna inordnas i den statliga förvaltningsstrukturen och blir statliga regionala förvaltningsmyndigheter. Huvudmotivet är att förstärka mål- och resultatstyrningen vilken starkt begränsas i en organisation med självständiga försäkringskassor.

Vad gäller försäkringskassorna går utredningen en balansgång mellan nuvarande självständiga organisation och statliga regionala myndigheter. Regeringen utser kassastyrelse efter nominering av partidistriktet. Förutom beslut i frågor om den regionala/lokala organisationens uppbyggnad m.m. får kassastyrelsen en helt ny uppgift att fungera som "ombudsman" för de försäkrade på liknande sätt som gäller för sjukvårdens förtroendenämnder. En tanke är att lekmannainsyn och medborgarinflytande härigenom förstärks. Den förstärkta medborgarkontakten väntas få ett särskilt värde i en tid då förmåner minskas och prövningen görs mer restriktiv.

Riksförsäkringsverket döps om till Socialförsäkringsverket.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén (A 1994:01, SOU 1996:34)

Kommitténs förslag utgår från en renodling av arbetsmarknadspolitiken. Målet bör vara att hålla vakanstiderna nere, att minska långtidsarbetslösheten och att motverka långa tider utanför regeljärt arbete. Transfereringsfrågorna berörs mera indirekt. Kommittén anser att transfereringssystemen måste vara utformade så att de främjar tillväxt. Kontantstöd skall prioriteras lågt. En signal till bl.a. ARBOM-utredningen - se nedan - är att arbetslöshetsförsäkringens karaktär av omställningsförsäkring bör betonas ytterligare, att det bör finnas en bortre parentes och att försäkringen bör utformas så att den innehåller tydliga krav på aktivitet både från den försäkrades och från samhällets sida.

Vad gäller rehabiliteringssamverkan är Arbetsmarknadspolitiska kommitténs förslag identiska med Sjuk- och arbetsskadekommitténs (se ovan).

Utredningen om ersättningen vid arbetslöshet och omställning (ARBOM) (A 1995:12, SOU 1996:51, delbetänkande)

I delbetänkandet presenteras grunderna för en ny och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. KAS avskaffas. Den nya arbetslöshetsförsäkringen består av två delar; en obligatorisk del med ett fast grundbelopp som täcker alla förvärvsarbetande som uppfyller vissa kvalifikationer samt en frivillig inkomstbortfallsersättning. För att ha rätt till den senare måste den arbetslöse uppfylla ett arbetsvillkor och vara medlem i en a-kassa. Den sammanlagda ersättningen begränsas av ett tak.

För att skärpa incitamenten diskuteras en s.k. bortre parentes efter tre till fyra år samt en avtrappad ersättningsnivå.

Den nya försäkringen föreslås administreras av de befintliga a-kassorna. Som komplement till dessa skapas en ny, obunden a-kassa för den som inte vill ansluta sig till dagens fackligt anknutna kassaorganisation.

Studiestödskommittén (U 1994:13, SOU 1996:90)

Utredningsuppgiften avsåg ett sammanhållet studiestödssystem omfattande stöd både inom Utbildnings- och Arbetsmarknadsdepartementens områden.

Bl.a. för att inte inskränka möjligheterna att styra arbetsmarknadspolitiken har arbetet dock koncentrerats på att skapa ett enhetligt studiefinansieringssystem för de ungdomar och vuxna som själva söker sig till studier inom det reguljära studieväsendet.

Kommittén föreslår ett nytt sammanhållet och generellt studiestöd som ersätter nuvarande studiemedel, svux och svuxa.

Totalnivån läggs vid ca 7 000 kronor i månaden med en bidragsnivå som varierar mellan 80 procent för grundläggande vuxenutbildning ned till 40 procent för studier på högskolenivå. Kopplingen till inkomst släpps, istället öppnas en möjlighet till inkomstrelaterade tillägglån.

Kraven på studieresultat skärps liksom återbetalningsregler och lånevillkor för äldre studerande.

Vad gäller samordning förutsätts att studerande med särskilda behov, exempelvis handikapp och stor försörjningsbörda, ska få ersättning från andra generella förmånssystem.

Översyn av inkomstbegreppen inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (dir 1996:52)

Uppdraget omfattar att utforma så långt möjligt gemensamma regler för beräkning av inkomst för både anställda och företagare i olika bidrags- och socialförsäkringssystem. Enhetliga regler syftar

till att begränsa möjligheterna till missbruk, skapa ökad trygghet och förenkla förvaltningen.

Resultatet ska föreligga vid utgången av februari 1997.

Översyn av begreppet försäkrad inom socialförsäkringen (dir 1995:106, 1996:27)

Uppdraget omfattar en samlad översyn av begreppet försäkrad i de författningar som reglerar olika förmåner inom socialförsäkringen och vid arbetslöshet. Utredaren skall redovisa förslag med inriktning att enhetliga försäkringsvillkor skall gälla för likartade förmåner. I uppdraget ingår att pröva om den personkrets som skyddas enligt svensk socialförsäkringslagstiftning skall avgränsas samt göra en översyn av reglerna för betalning av socialavgifter och allmänna egenavgifter.

Utredaren skall beakta de konsekvenser som följer av att Sverige ingår i det europeiska samarbetet och är underställt dess regelverk. Personer som använder sig av rätten till fri rörlighet skall inte sakna skydd när de flyttar till eller arbetar i ett annat land inom unionen. De svenska reglerna som bygger på att en försäkrad skall vara bosatt i landet och inskriven i försäkringskassan behöver därför anpassas.

Resultatet skall redovisas i etapper den 31 december 1996 respektive den 1 juli 1997.

Överväganden om socialbidragen

Inom regeringskansliet bereds vissa frågor om socialbidragssystemets utformning bl.a. mot bakgrund av Socialtjänstkommitténs förslag (SOU 1994:139). Socialstyrelsen har föreslagit sänkt norm och att vissa grupper, ensamma mammor, äldre invandrare, flyktingar och ungdomar under 25 år lyfts ut ur socialbidragssystemet och att staten tar ett ökat kostnadsansvar för dessa grupper.

Förvaltningsmässigt är det främst frågan om statens styrning kommer att ske via en lagreglerad bidragsnorm eller inte som är av betydelse.

Frågan om bidragsnivån har betydelse eftersom socialbidragen, tillsammans med övriga statliga transfereringar som kan kombineras med dessa, kan antas bilda ett golv för lönenivån och därmed bestämma reservationslönen.

3 Övriga reformförslag

I följande beskrivning tar vi upp några typfall bland de reformer som lanserats i debatten. Vi begränsar oss i huvudsak till reformförslag efter 1990, väl medvetna om att diskussionen varit livlig även under de närmast föregående decennierna. Man kan exempelvis erinra om den långtgående skiss till en enklare, enhetligare och effektivare socialförsäkring som presenterades i betänkandet "En allmän socialförsäkring" (SOU 1979:94). Socialtjänstutredningens förslag från 1977 till ett allmänt socialförsäkringstillägg (SOFT) kan också få förnyad aktualitet genom det ökande trycket på kommunernas socialbidrag.

Vi har rangerat reformförslagen enligt den modell som vi använder i kapitel 4 för att diskutera de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av olika utformningar, dvs. i:

- Individorienterade trygghetssystem.
- Försäkringsorienterade trygghetssystem.
- Samhällsorienterade trygghetssystem.

3.1 Individorienterade trygghetssystem

Medborgarkonto

Den i direktiven nämnda lösningen med individuella livstidskonton, vanligen med arbetsnamnet "medborgarkonto", kan karakteriseras som ett sammanhållet transfereringssystem som ger försörjningsstöd i olika livssituationer. Systemet har en koppling till ålderspensionen. En skiss har utarbetats av Stefan Fölster (bl.a. i Ekonomisk Debatt 1994, nr 4).

Offentliga transfereringssystem, byggda enligt livstidskontoprincipen, finns "i drift" på några håll i världen. Mest känd torde tillämpningen i Singapore (Central Provident Fund, CPF) vara. CPF har en bred täckning. Med hjälp av CPF kan såväl sociala trygg-

hetsåtgärder som investeringar i humankapital finansieras. Det upp-
ges (Agenda 2000, rapport 11) vara ett effektivt system när det
gäller att begränsa kraven på beskattning och subventioner. Det har
också visat sig vara effektivt för att finansiera familjebildning med
anslutande bostadsköp, liksom även sjuk- och hälsovård.

Medborgarkontot är generellt i den meningen att det kan utnyttjas
för att ersätta inkomst eller förbättra likviditet i många situationer,
t.ex. vid arbetslöshet, sjuk- och föräldraledighet, men även för att
täckta kostnader för barnomsorg eller fylla upp försörjningssvackor
där nu socialbidragen träder in.

En viktig tanke är att det är livsinkomsten som ligger till grund för
ersättningen, inte ett tillfälligt inkomstbortfall.

Ur finansieringssynpunkt är medborgarkontot ett tvångssparande. I
Fölsters tappning skulle 2/3 av avgifterna - i princip motsvarande
dagens försäkringsavgifter och skatter - betalas in till ett individuellt
konto medan 1/3 skulle täcka försäkrings- och om-
fördelningskostnader. Den individuella delen skulle på sikt kunna
utvecklas till en premiereserv. För att klara utbetalningar om täck-
ning saknas kan medborgarkontot belastas med en skuld inom vissa
gränser. Eventuellt överskott går ut i form av högre ålderspension.

Administrativt krävs styrning via ett regelverk som bestämmer av-
gifter, uttagsrätt, betalningsansvar för kontoskuld och portabilitet,
dvs. i det fall kunden byter försäkringsgivare måste kontot flyttas
med.

Medborgarkontot kan i princip förvaltas av privata bolag. Fölster
pekar emellertid på att ineffektiviteter i ett marknadsbaserat system
kan fördubbla försäkringskostnaderna jämfört med vad en allmän
försäkring skulle kosta. En rimlig strategi kan vara att börja med ett
offentligt system och sedan i första hand öppna för privata val av
hur premiereserven skall förvaltas.

Medborgarkontot erbjuder enligt dess förespråkare fördelar framför
försäkringar och bidrag på följande punkter.

- *Skattekillen minskar.* En försäkring täcker i dag varje kortvarigt
inkomstbortfall. Utan självrisk överförsäkras de flesta. I ett
medborgarkonto disponerar människorna inom givna gränser

sina egna medel på kontot vilket sannolikt minskar uttagen. Behovet av skattefinansierade utbetalningar minskar. Fölster beräknar att en övergång till medborgarkonto skulle vara likvärdigt med en skattesänkning motsvarande 5,1 procent av BNP om systemet avser enbart grundskydd och 3,5 procent av BNP (38 miljarder kronor) om systemet har samma förmånsnivå som det nuvarande systemet. Jämförelsen avser 1990.

- *Fördelningspolitiken blir mer träffsäker och rättvis.* Detta är en följd av att systemet undviker omfördelning till personer för vilka ett kortvarigt inkomstbortfall följs av perioder med höga inkomster.
- *Incitamenten för individen påverkas positivt.* Detta följer bl.a. av att arbete och låga uttag premieras med högre pensionsrätt.
- *Lägre förvaltningskostnader* främst då kontrollbehoven minskar eftersom ianspråktagande av kontot normalt belastar de "egna medlen".

Övriga kontosystem

Kontoidén har även lanserats för att täcka mera avgränsade områden.

Kompetenskonto för den arbetande delen av befolkningen har förts fram som en lösning på att klara finansieringen av det återkommande investeringsbehov som följer av arbetslivets väntade utveckling mot "ett livslångt lärande". Samtidigt är tanken att en sådan lösning erbjuder individen en valfrihet och därmed ökade incitament att öka sin kompetens.

Enligt en modell (*Agenda 2000, rapport nr 11 Utbildningskonton, Ds 1994:30*) tillförs medel huvudsakligen genom eget sparande. Arbetstagaren kan förhandla med arbetsgivaren om bidrag. Staten subventionerar genom att medge avdragsrätt. Systemet kan, liksom medborgarkontot, kopplas till ålderspensionen respektive andra delar av socialförsäkringen. Kontot innehåller vissa försäkringsmoment, t.ex. befrielse från återbetalning om lönehöjning före pensionen uteblir.

Kompetenskonto kan genom sin koppling till individens plånbok sägas ha vissa likheter med dagens studielån.

Förslag om en sammanhållen, allmän ohälsöförsäkring har förts fram från moderat håll. För att motverka överkonsumtion och minska kontrollbehov föreslås försäkringen kompletteras av *medicinska konton*, ur vilka individen själv betalar kostnaden för all öppen vård.

Medicinska konton finansieras genom att alla avsätter cirka 3 procent av lönen skattefritt. Ett tak och ett golv skall finnas för kontot. Grundtryggheten säkras av en statlig garanti som fyller upp underskott. Överskott vid årets slut återbetalas i form av skatteavdrag.

Högekostnadsskydd

En variant på linjen ökat individansvar är att begränsa statens ansvar till ett högekostnadsskydd. En modell har skisserats i *1994 års konjunkturrådsrapport, "Välfärdsland i ofärdstid", Söderström m.fl., SNS 1994*. Ett liknande skydd finns f.ö. redan i form av karensdagar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.

En bredare tillämpning skulle kunna innebära att små risker och mindre inkomstbortfall (5-10 procent av årsinkomsten) överlåts åt individen själv att klara av, antingen individuellt eller kollektivt exempelvis genom tecknande av gruppförsäkringar.

Modellen kan stärkas genom att staten lagstiftar om ett obligatoriskt sparande, som säkrar en likviditetsreserv.

Konsekvenserna av ett på detta sätt uppbyggt system kan liknas vid dem som följer av ett medborgarkontosystem. Statsfinansiellt bedöms de offentliga utgifterna minska med 50 miljarder kronor i ett första steg och skattekillen med 10-15 procent.

3.2 Försäkringsorienterade trygghetssystem

En sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring

Det i direktiven nämnda förslaget till ny social försäkring präglas bl.a. av en tydlig försäkringsinriktning. Det framfördes av en grupp kring SACO-ekonomen Jan Bröms i en *ESO-rapport Ds 1994:81*. Förslaget har följts upp av SACO under sommaren 1996.

Utifrån en helhetssyn på nuvarande socialförsäkringar, bidrag och skatter föreslås att ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet läggs samman i en enhetlig inkomstbortfallsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen blir obligatorisk och förtidspensionen ersätts av en grundnivå i inkomstbortfallsförsäkringen. För personer med reducerad arbetsförmåga på grund av sjukdom eller handikapp föreslås en utfyllnad i form av en invaliditetsförsäkring.

I finansiering och utnyttjande av försäkringen har tydliga incitament byggts in. Rätten till ersättningen baseras på inbetalade egenavgifter. Invaliditetsförsäkringen betalas dock av arbetsgivaren genom en riskdifferentierad arbetsgivaravgift. Ersättningen reduceras för varje månad som försäkringen utnyttjas ner till en stoppnivå på 65 procent av den försäkrade inkomsten. Vid längre arbetslöshet kan ersättningen omvandlas till en "lönevoucher" att användas som lönesubvention enligt den enskildes val under en begränsad tid.

Den försäkrade kan själv välja - och betala avgift för - en ersättning motsvarande 70-100 procent av den försäkrade inkomsten. Vidare föreslås ett tydligare samband mellan inkomstbortfallsförsäkringen och övriga bidrags- och skattesystem. Reservationslönen föreslås sänkas genom att endera sänka bidragsnivå eller skatter.

Dagens förvaltningsstruktur i form av arbetsmarknadsverket och socialförsäkringsadministrationen föreslås ändras radikalt enligt följande skiss med drag av beställar-/utförarmodell:

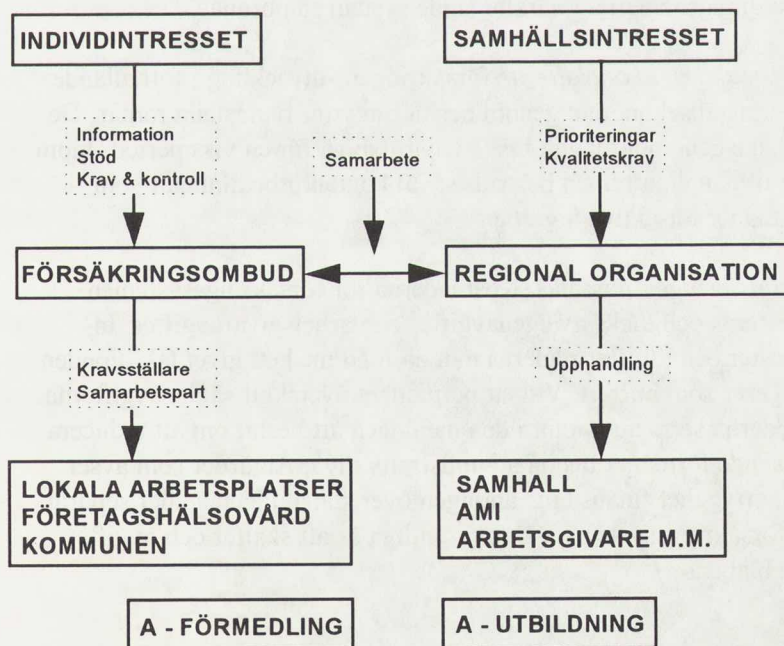
Inkomstbortfallsförsäkringens organisation

Det primära ansvaret för människor som har svårt att få eller behålla ett arbete samlas i en ny organisation - *försäkringsombuden*. Försäkringsombuden har ett enda, tydligt mål, att hitta den effektivaste vägen tillbaka till arbetslivet för den försäkrade som man har ansvar för. Försäkringsombuden bör ha hög kompetens och ha tillgång till kvalificerade informationssystem för att följa risker och utvärdera sina resultat. Försäkringsombuden och den arbetslöse, som i det skisserade systemet getts starka incitament att komma åter i arbete, skall sluta ett kontrakt om individprogram som leder dit.

En ny regional organisation med kompetens att välja och upphandla tjänster för individprogrammet, handhar kontakterna med utbildningsinstitutioner, AMI, arbetsmarknadsutbildning, arbetsgivare m.fl.

Försäkringskassor och a-kassor går samman i en fristående organisation med en mer tydlig försäkringsteknisk uppgift och med verksamheten koncentrerad till effektiva former för utbetalning och kontroll. *Invaliditetsförsäkringen* sköts i en separat organisation vars verksamhet baseras kring traditionell skadereglering och leds av jurister och medicinska experter.

Arbetsförmedlingens roll renodlas till att mäkla arbeten.



RFV:s förslag till en ny socialförsäkring

En tydligare försäkringsinriktning karakteriserar även det förslag till en ny social försäkring som RFV lämnade till Ekonomikommissionen (*RFV-rapport 1993-03-09*).

Den nya socialförsäkringen omfattar de delar av socialförsäkringen som är eller, med lämpliga justeringar, kan göras till försäkringssystem. De är enligt RFV; sjuk- och rehabiliteringspenning, förtidspension, arbetsskadeförsäkring, tillfällig föräldrapenning, vissa barnpensioner samt ersättning vid ålderdom med undantag för delpension och hustrutillägg.

Förslaget urskiljer tre olika försäkringsgrenar; ålderspension, sjukpenning- och förtidspensionsförsäkring samt arbetsskadeförsäkring. Som en fjärde gren ses en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Arbetsskadeförsäkringen separeras och finansieras av arbetsgivaren med differentierade arbetsgivaravgifter.

Den ökade försäkringsmässigheten återspeglas också i att avgifter och förmåner begränsas av samma inkomsttak. Taket indexeras så att försäkringen behåller sitt realvärde. Därmed stärks kopplingen mellan avgifter och förmåner och skattekillen minskar.

Ersättningsnivåerna i näraliggande system samordnas.

Statsmakterna kontrollerar försäkringens utveckling i förhållande till samhällsekonomin genom beslut om yttre finansiella ramar. De kan ske genom att lägga fast en avgiftsnivå för en viss period. Inom den tillgängliga ramen bestrids såväl kontantutbetalningar som kostnader för aktiva åtgärder.

Finansieringen renodlas. Kostnaderna för försäkringssystemen separeras och täcks av egenavgifter och arbetsgivaravgifter. Inkomster och utgifter regleras mot en fond med ett givet tak. Fonden fungerar som buffert. Vid ett permanent överskott sänks avgifterna. Fonderna styrs autonomt i den meningen att beslut om att reducera utgående förmåner tas på administrativ nivå. Åtgärder som avser grundtrygghet finansieras antingen över statsbudgeten eller separat av försäkringssystemen. Det väsentliga är att skatter och avgifter inte blandas.

Vad gäller administrationen förs ett allmänt resonemang. Det konstateras att ett obligatoriskt försäkringssystem kan vara privat administrerat. Det kan ske genom ett privat monopol eller genom flera försäkringsbolag i konkurrens. Administrationen bör dock ansvara även för aktiva åtgärder.

Den offentliga styrningen av ett privatadministrerat system kan avse att alla individer skall teckna en viss typ av försäkring, att försäkringsvillkoren skall uppfylla vissa stipulerade krav och att bolagen skall följa vissa regler för att garantera solvens m.m.

Ett offentligt försäkringssystem kan vara helt bundet vad gäller omfattning, kompensationsnivåer m.m. eller innehålla obligatoriska basnivåer och erbjuda frivilliga tilläggsnivåer.

I dimensionen privat kontra offentligt, eller rättare monopol eller pluralistiskt, måste beaktas att ett sammanhållet försäkringssystem har låga administrativa kostnader. Det finns väsentliga stordriftsfördelar. Flera producenter, en ökad individualisering och en större valfrihet ökar dessa kostnader.

Graden av rättssäkerhet är en annan fråga att beakta vid val av administration.

Ekonomikommissionen och socialförsäkringarna

Ekonomikommissionen (*Nya villkor för ekonomi och politik, SOU 1993:16*) ställer upp två överordnade krav på framtidens socialförsäkringssystem. Det ena att de inte allvarligt skadar samhällsekonomin genom felaktiga incitament eller stora underskott. Det andra är att systemen skall vara robusta mot politiska ingripanden över tiden, exempelvis i samband med stabiliseringspolitiska eller fördelningspolitiska vindkast.

Inom ramen för dessa krav skisserar kommissionen ett antal principer som bör ligga till grund för en reform av socialförsäkringarna. En del av dessa innebär steg mot en ökad försäkringsmässighet. Kommissionen föreslår att:

- Rena bidragssystem renodlas och separeras från riskförsäkringar.

- Bidragen stannar inom statsbudgeten medan försäkringarna flyttas ut och görs självständiga och självfinansierade.
- Systemet bör bestå av en kombination av ett obligatoriskt basskydd, lika för alla, och ett inkomstberoende basskydd.
- Ett basskydd som stiger med inkomsten bör göras aktuariskt, åtminstone för sjukpenning och ålderspension. Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen kan det vara lämpligt att staten, företagen och löntagarna betalar en tredjedel vardera.
- Premierna i arbetsskadeförsäkringen differentieras bättre efter företagens skadefrekvens.
- Taket för de obligatoriska förmånerna och avgifterna bör inte sättas högre än att stora medborgargrupper finner det önskvärt att själva skaffa sig ett betydande kompletterande inkomstskydd. Ofta kommer detta att resultera i premiereservsystem med ett betydande privat sparande.
- En lagfäst gräns sätts för summan av obligatoriska och frivilliga försäkringar, inklusive avtalsförsäkringar som hinder för att de statliga systemen subventionerar överförsäkring och missbruk.
- Så långt möjligt skall förmånsnivåerna vara lika i alla system mellan vilka individen kan tänkas flytta sig.
- Att försäkringshuvudmän och andra genom att tvingas bära kostnader även för kostsamma försäkringstagare hindras att övervältra dessa på andra, exempelvis skattebetalarna.
- Sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och förtidspension församma till *ett* system, med kostnadsansvar för hushåll och företag.
- Ett obligatoriskt kontrollerat system under statlig kontroll bör väljas framför ett korporativt. Individen bör ha rätt att själv välja försäkringsföretag.
- Vid fonderade system bör pensionstagarnas fondmedel hållas utanför både den offentliga sektorns domäner och utanför företagens finanser. En statlig kontrollmyndighet fordras.

- Inga plötsliga ändringar görs i sådana försäkringar, främst ålders- och förtidspension som bygger på långsiktiga kontrakt.

Andra försäkringsinriktade förslag

SAF har i olika sammanhang föreslagit principer för ett nytt, förbättrat socialförsäkringssystem. I ett sådant bör premierna vara aktuariska, differentierade efter riskerna och bäras av dem som kan påverka kostnaderna.

I konsekvens med dessa principer bör bl.a. kostnaderna för arbets- och trafikolyckor brytas ut ur socialförsäkringssystemet. En ny, obligatorisk arbetsolycksfallsförsäkring respektive trafikförsäkringen får svara för dessa kostnader. Föräldraförsäkringen bör helt bekostas av allmänna skattemedel.

3.3 Samhällsorienterade trygghetssystem

Socialförsäkringstillägg (SOFT)

Förslag om införande av ett generellt komplement till övriga socialförsäkringar, kallat socialförsäkringstillägg (SOFT) framfördes av Socialutredningen (SOU 1977:40). Syftet med SOFT skulle dels vara att vidga den ekonomiska grundtryggheten för medborgarna genom att ge ersättning när "ordinarie" socialförsäkringsförmåner inte räckte till försörjningen, dels att därigenom begränsa behovet av socialbidrag och samtidigt öka socialtjänstens möjligheter att ägna sig åt verkligt vård- och behandlingsarbete.

De grupper som i första hand skulle komma i fråga för SOFT var;

- försäkrade som är sjukskrivna, uppbär ersättning vid arbets-skada eller föräldrapenning,
- arbetslösa,
- pensionärer,
- personer som söker förskott på social förmån,
- arbetande med otillräckliga inkomster m.m.

För att förenkla hanteringen skulle ersättningen i det enskilda fallet utgå från ett normbelopp efter familjestorlek fastställt av riksdagen. SOFT skulle vara skattepliktigt och ATP-grundande. Försäkringskassorna skulle svara för administrationen.

Kostnaderna skulle helt finansieras av staten. Bruttokostnaden beräknades år 1978 uppgå till 665 miljoner kronor (exkl. förvaltningskostnader) varav dock 265 miljoner skulle återgå till staten i form av skatter, dvs. nettokostnaden för staten skulle bli ca 400 miljoner. Samtidigt beräknades kommunerna avlastas halva kostnaden för socialhjälp. (Nettokostnadsökningen för staten kan i dagsläget, efter skattereformen, antas motsvara 5-6 miljarder samtidigt som kommunerna avlastas ca 4 miljarder netto i minskade socialbidragskostnader.)

SOFT-reformen genomfördes aldrig. SOFT-liknande ersättningsformer har dock enligt uppgift kommit att tillämpas i en del kommuner.

Generella trygghetsbidrag

Ett utformning av transfereringarna som bl.a. bygger på att staten ska behandla alla lika och därför inte innehåller inkomstrelaterade förmåner framfördes i *"Medborgarnas offentliga utredningar 1995:1, "När folkhemmets barn blivit vuxna"*.

Basbeloppsrelaterade trygghetsbidrag föreslås utgå som barnstöd, vid medicinsk oförmåga till arbete, som ålderspension, arbetslöshetsbidrag och statspension, det senare till den som på grund av medfött eller i unga år förvärvat handikapp inte rimligen kan försörja sig genom eget arbete. Studiestödssystemet består av en resultatberoende studielön som staten svarar för och studielån från det ordinarie banksystemet där statens roll begränsas till att ställa upp med borgen.

Bidraget vid medicinsk oförmåga till arbete kompletteras av en obligatorisk försäkring mot inkomstbortfall.

Socialbidragen finns kvar som ett sista ekonomiskt säkerhetsnät, men är helt och hållet en kommunal angelägenhet.

BILAGA 3

INTERNATIONELLA UTBLICKAR

1 Inriktning

För att få en uppfattning om det finns erfarenheter utanför landet som kan tillföra den svenska debatten några impulser om lämpliga alternativ och lösningar har vi valt ut några länder i Västeuropa för en översiktlig studie. Studien bygger i allt väsentligt på befintlig dokumentation.

De nordiska länderna med likartade välfärdssamhällen är naturliga att jämföra med. Vi har också tittat på några andra europeiska länder, där välfärden bygger på delvis andra socialpolitiska modeller. Hit hör England med statligt, enhetligt grundskydd, enligt den modell som nationalekonomen William Beveridge lanserade under början av 1940-talet. I övriga EU-länder finns en annan modell som bygger på det socialförsäkringssystem som Bismarck skapade. Det karaktäriseras av en stark anknytning till arbetslivet och har en korporativ uppbyggnad och omfattar den arbetande och även ibland dennes familj. Ersättningarna är i regel inkomstrelaterade.

2 Transfereringarnas ekonomiska omfattning

1990 utgjorde de svenska transfereringarna till hushållen ca 20 procent av BNP. En jämförande studie med Danmark, Norge, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland som ESO låtit utföra (*Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder, Ds 1994:133*) visar att endast Nederländerna med 24,4 procent låg högre än Sverige.

Vid en omräkning av utgifterna till nettoutgifter, där hänsyn tas till olika regler för beskattning m.m. av transfereringarna, visar det sig att bördan av de offentliga utgifterna blir betydligt mera likartad mellan länderna. Nederländerna intar alltså tätan.

Tabell 5.1 Den offentliga sektorns utgifter i vissa länder år 1990, totalt och transfereringar till hushåll.

Netto i procent av BNP till faktorpris

Land	Totala netto- utgifter		Netto- transfere- ringar till hushållen	
	procent	Sveriges avvikelse	procent	Sveriges avvikelse
Danmark	53,9	-0,8	12,4	1,0
Norge	45,9	7,2	12,3	1,1
Nederlän- derna	53,4	-0,3	18,3	-4,9
Stor- britannien	45,4	7,7	10,2	3,2
Tyskland	49,5	3,6	12,7	0,7
Sverige	53,1		13,4	

Sedan studien gjordes har arbetslösheten ökat i något olika takt i de studerade länderna. Vi bedömer dock att Sverige inte på något avgörande sätt avviker från de övriga länderna vad gäller den totala omfattningen av transfereringar till hushållen.

3 En översiktlig jämförelse av transfereringarnas konstruktion

Vi ger här en översiktlig beskrivning av de i sammanhanget relevanta förhållandena i länderna. I bilagan finns mera detaljerade fakta om transfereringarna.

Strukturella skillnader

Ur de olika modeller som finns i olika länder kan i huvudsak fyra socialpolitiska modeller urskiljas;

- *den behovsprövade modellen* innebär att ersättning inte ges utifrån allmänna kriterier utan sker efter behovsprövning,

- *grundskyddsmodellen* karaktäriseras av statligt administrerade enhetliga socialförsäkringssystem som omfattar alla medborgare oavsett inkomst,
- *den korporativa modellen* karaktäriseras av separata program för ett antal yrkesmässigt avgränsade kategorier av förvärvsarbete, ersättningarna är inkomstrelaterade,
- *standardskyddsmodellen* är en kombination av grundskyddsmodellen och den korporativa modellen eftersom den innehåller statligt administrerade program som omfattar alla medborgare och inkomstrelaterade ersättningar.

Den behovsprövade modellen förekommer främst i USA, Australien och Nya Zeeland. Grundskyddsmodellen förekommer i Storbritannien och Irland medan den korporativa modellen förekommer i flertalet EU-länder. Standardskyddsmodellen förekommer i Norden. De modeller som kan klassificeras som generella, dvs. omfatta alla medborgare, är grundskyddsmodellen och standardskyddsmodellen. Den korporativa modellen täcker endast förvärvsarbete och dennes familjemedlemmar.

Tilläggs bör att det förekommer olika former av såväl grundskyddsmodeller som standardskyddsmodeller i de olika länderna. Barnbidraget liksom ålderspensionen är oftast generella medan föräldraförsäkringen, vars längd varierar kraftigt, normalt är beroende av inkomst.

Till detta kommer att de flesta länder, med undantag för Danmark och Sverige, använder sig av olika skatteavdrag och skattesubventioner i sin socialpolitik vilket ytterligare komplicerar bilden.

Finansiering

Valet av socialpolitisk modell påverkar också finansieringssättet.

Finansieringen av grundskyddsmodellen eller de bidrag som utgår enligt den sker normalt via skatter.

De transfereringar som är kopplade till tidigare inkomster, dvs. den korporativa modellen och standardskyddsmodellen är i högre grad avgiftsfinansierade. Den korporativa modellen finansieras i princip

via arbetsgivaravgifter och egenavgifter, dvs. ett slags autonoma försäkringskassor. Statens roll skall i denna modell endast vara att ange regler och ramar för verksamheten.

Standardskyddsmodellen har ofta en blandfinansiering med såväl avgifter som skatter eftersom den omfattar såväl grundskydd som inkomstbortfall. Danmark avviker från detta mönster och har genomgående en hög grad av skattefinansiering.

Utvecklingen under senare år

Dagens ekonomiska situation med låg tillväxt och i många länder bestående hög arbetslöshet innebär att transfereringssystemen ekonomiskt trängs från två håll. Intäkterna minskar pga. låg aktivitet i ekonomin samtidigt som utgifterna ökar främst pga. hög arbetslöshet. I de studerade länderna har åtgärder vidtagits på såväl inkomst- som utgiftssidan.

Nedan ges exempel på olika åtgärder riktade mot att öka inkomsterna eller att förskjuta finansieringsansvaret samt minska utgifterna.

Land	Åtgärd
Danmark	Ålderspensionen striktare kopplad till intjänad inkomst Arbetsgivaren betalar två första dagarnas A-kassa
Finland	Inkomstbaserade delen av pensionen sänkt med 3 procentenheter Egenavgift på 2,4 procent
Norge	Sänkning av sjukersättningen från 100 till 90 procent
Sverige	Sänkta ersättningsnivåer från 90 till 80 procent, 5 dagars karensperiod i A-kassa, sänkning av basbeloppsberäkningen med 2 procentenheter Egenavgifter i sjukförsäkringen
Frankrike	Utökning av kvalifikationstiden för full pension från 37,5 till 40 år. Pensionen beräknas på genomsnittsinkomsten under 25 år i stället för de bästa 10 åren
Nederländerna	Pensionen delvis beroende av hushållets samlade inkomster
Storbritannien	Förskjutning mot alltmer behovsprövade bidrag
Tyskland	Ersättningen i A-kassa sänkt med 3 procentenheter för personer utan barn och med 1 för personer med barn, begränsning av A-kassa till ett år

I länder där i stort sett alla transfereringar är finansierade via avgifter innebär dagens situation att staten antingen får täcka eventuella underskott, som i Frankrike, eller sänka ersättningsnivåerna som i Frankrike och Tyskland. I Tyskland är i stort sett alla sociala förmåner knutna till en heltidsarbetande person per hushåll. En hemmafru, liksom hemmavarande barn, är försäkrad i olika system via sin make/far. Hög arbetslöshet innebär att flera hushåll förlorar sin anknytning till försäkringssystemen, med stora konsekvenser.

4 Danmark och Norge

Båda länderna har, i likhet med övriga Norden, omfattande socialförsäkringssystem. Det mer intressanta skillnaderna rör finansieringen och administrationen. I Danmark är 87 procent av socialförsäkringarna skattefinansierade, arbetsgivare och anställda svarar för 7 respektive 6 procent. I Norge är 59 procent skattefinansierat. Arbetsgivare och anställda svarar för 25 respektive 16 procent. Som jämförelse kan nämnas att år 1995 finansierades i Sverige i genomsnitt 14 procent av skatter, 86 procent via avgifter och räntor. Prognosen för de närmaste åren är att avgifternas andel av finansieringen ökar. I Danmark svarar Socialministeriet respektive Arbetsministeriet för regelverk m.m. Kommunerna betalar i normalfallet ut bidrag eller ersättning och ersätts i efterhand av staten. Undantag finns inom arbetsskadeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen där försäkringsbolag respektive försäkringsfonder svarar för utbetalningen. I Norge omfattar trygdesystemet alla socialförsäkringar, dvs. det finns ett samlat regelverk. Ansvaret för detta är uppdelat på Barne- og familiedepartementet, Fiskeridepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet samt Social- og helsedepartementet. Rikstrygdeverket och trygdekontoren svarar för utbetalningar inom socialförsäkringen med undantag för arbetslöshetsförsäkringen som administreras av Arbeidsdirektoratet och arbeidskontor. I Norge har man upprättat ett särskilt organ för återkrav av bidragsförskott, Trygdeetatens innkrevingsssentral, som är lokaliserad till Rikstrygdeverkets regionkontor i Finnmark.

BILAGA 4

IT-LÖSNINGAR FRÅN TRANSFERERINGSINGENJÖRENS VERKTYGSLÅDA

1 Inledning

Det statsfinansiella läget har drivit fram en ny syn på transfereringssystemets form, omfattning och innehåll. Detta är ingalunda unikt för Sverige. En krympning av statens sociala roll och förmåga pågår över hela västvärlden. I USA aviserade president Clinton i början av augusti 1996 en lag som bl.a. begränsar tiden för att erhålla bidrag till fem år.

Regeringen i Storbritannien gick vid samma tidpunkt ut med en stor annonskampanj med uppmaning till medborgarna att bl.a. medelst ett speciellt telefonnummer rapportera misstankar om bidragsfusk från andra medborgare. Detta hade föregåtts av ett tvärpolitiskt rådslag vid vilket Regulatory Policy Institute vid Oxford University redovisade angelägna reformbehov för att stoppa transfereringssystemets och därmed välfärdsstatens hotande kollaps. Huvuddragen var att tillskapa "individual social security accounts" (medborgarkonto, se avsnitt 2) och att ge "Friendly Societies" (privata, ideella socialförsäkrare) stort spelrum.

Medelsvensson upplever sin privata situation som alltmer pressad och blir i motsvarande grad misstänksam mot system som i första hand synes gynna andra än honom/henne själv. Frånvaron av fasta normer i systemet bidrar till misstänksamheten och lägger grunden till en förtroendekris som urholkar skattebetalningsviljan.

Att rätta till dessa förhållanden är en fråga om demokrati. Att skapa möjligheter för individen att med hjälp av transfereringsmekanismernas buffertfunktion budgetera sin livssituation är ännu ett strå vassare. Ytterst handlar det om att (åter)upprätta ett socialt kontrakt mellan medborgarna och staten. Staten tillhandahåller en trygghetsnivå straxt under den acceptabla miniminivån och i utbyte *accepte-*

rar medborgarna att bidra med ett obligatorisk minimibidrag till sitt eget framtida behov.

Omfattning och innehåll av transfereringssystemen är fördelningspolitik och berörs inte närmare i denna diskussions-PM. Även formfrågan innehåller komponenter som måste avgöras på politisk nivå, men dessa kan åtminstone delvis diskuteras ur en isolerad systemteknisk synvinkel. Nedan uppräknas några av de inriktningar som diskuteras i samband med krav på ett reformerat transfereringssystem.

- Målen för transfereringarna måste klargöras och frikopplas från transfereringarnas tekniska konstruktioner.
- Transfereringssystemens spelregler måste tidsmässigt sett bli mer stabila. Viktiga spelreglerna skall inte (till synes) nyckfullt ändras över en natt och resultera i långtgående konsekvenser för den enskildes dagliga liv och framtidsplanering.
- Regler måste göras enkla och överblickbara. De måste bli förstådda och vara förankrade. Enkla och överskådliga regelsystem möjliggör i sin tur att systemen kan utvärderas.
- Systemadministrationen måste ges incitament att arbeta med medborgarnas bästa för ögonen.
- Verksamhetsansvar måste kopplas till finansieringsansvar. Detta gäller för såväl administrationen som individen.
- Individen måste ges incitament, kunskap och möjligheter att ta aktiv del i utformningen av egna alternativa förhållningssätt inom transfereringssystemets ramar.
- Individens avkrävda respektive frivilligt valda ekonomiska handlingar gentemot systemet måste personifieras och bokföras.
- Individens valfrihet måste ökas, exempelvis med hjälp av begrepp som "konto" (utbildningskonto), "peng" (skolpeng) och "fond" (pensions-fond) knutna till den enskilde individen.

- Det offentliga åtagandets stora omfattning vad gäller enskildas livsplanering måste dras ned, såväl ur ett statsfinansiellt som ett individuellt perspektiv.
- Transfereringsprecisionen måste öka både vad gäller att förhindra fusk och att träffa rätt med legitima åtgärder.
- Transfereringssystemen måste i samordningens och användarvänlighetens namn bli effektivare.

Vi skall i den fortsatta redovisningen ge en resumé av pågående utveckling som syftar till att uppnå ovanstående målsättningar och inriktningar.

2 Förbättrad service till medborgarna genom ett utvecklat IT-stöd i handläggningen

I Riksrevisionsverkets kartlägningsrapport om Ärendehandläggning (1995) jämförs hur myndigheternas ärendehandlingsstider ändrades från 1984 till 1994. Totalt studerades elva olika ärendeslag inklusive transfereringsärenden rörande räntebidrag, studiemedel och kravfötergift.

För flera ärendeslag kunde konstateras en sänkning av genomloppstiderna samtidigt som antalet ärenden hade ökat. Genomloppstiderna var dock fortfarande i många fall mycket långa, framförallt vad gäller den passiva tiden som utgjorde drygt 90 procent av den totala genomloppstiden. Rapporten konstaterar att IT borde kunnat användas i betydligt större utsträckning för att exempelvis knyta ihop de olika produktionsmomenten och åstadkomma ett effektivare flöde utan liggstider mellan varje delmoment.

De myndigheter som enligt RRV-rapporten hade satsat på IT och ett processanalytiskt synsätt hade dessutom erfarit andra positiva effekter. Kundorientering och service hade utvecklats "på köpet" samtidigt som insikten stärktes om vikten av ett gott internt och externt samarbete. Å andra sidan konstaterades att myndigheterna lätt stelnar till eller faller tillbaka i gamla arbetssätt och rutiner.

Korta genomloppstider och effektiv ärendehandläggning är resultatet av ett kontinuerligt arbete på alla nivåer i organisationen.

Ur ett kund- och serviceperspektiv är genomloppstiden en viktig faktor i kontakten med en offentlig verksamhet. Detta mått är dock inte så dominerande att man kan nöja sig med att få övriga faktorer "på köpet". Under senare år har ett flertal kampanjer/projekt bedrivits om kortare genomloppstider, men inget projekt har omfattat samtliga de faktorer som utgör servicekvalitet i offentlig verksamhet;

- tillgänglighet, enkelhet och klarhet,
- vägledning, bemötande och assistans,
- ärendehandläggningstid,
- insyn och information,
- skydd för personlig integritet,
- rättssäkerhet och lika behandling.

Ett flertal länder har med Storbritannien i spetsen påbörjat nationella projekt inriktade på servicekvalitet. OECD-rapporten *Responsive Government* (1996) innehåller följande landsbeskrivningar;

- Public Services Users' Charter [BELGIEN],
- Public Services Charter [FRANKRIKE],
- Services Standards Initiative [KANADA,],
- Quality Charter in Public Services [PORTUGAL],
- Quality Observer [SPANIEN],
- Citizen's Charter [STORBRITANNIEN].

Vikten av ett nationellt (permanent) projekt framgår av slutorden i RRV:s ovan nämnda rapport om myndigheternas ärendehandläggningstider:

Långtgående decentralisering och delegering har inneburit att stora skillnader mellan myndigheter har uppstått. Varje enskild myndighet har utvecklat egna rutiner för att handlägga ett ärende. Många av dessa rutiner är enkla lösningar på problem, som medfört att handläggningen går fortare. Men att komma på dessa lösningar tar både tid och resurser i anspråk. Därför skulle inte minst ett ökat erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna underlätta strävandena att effektivisera verksamheten.

Dessvärre finns inte någon instans för medborgarna liknande Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD) och dess med framgång eftersträlvade mål att

- begränsa företagens uppgiftslämnande till myndigheterna,
- förenkla det uppgiftslämnande som måste ske,
- åstadkomma enklare, mindre kostnadskrävande och stabilare myndighetsregler för företagen, samt
- se till att de uppgifter som lämnas hanteras på ett rättssäkert sätt av myndigheterna.

I Storbritannien finns sedan 50 år ett nätverk av frivillig rådgivningsbyråer. I nära nog varje stad finns en Citizens Advice Bureau, CAB, med två anställda och i övrigt betjänad av intresserade frivilliga med olika typer av kompetens och erfarenheter. Enbart i Manchester finns nio stycken sådana rådgivningsbyråer (se <http://www.poptel.org.uk/cab/dirmcr.html>). Man kan vända sig hit med problem rörande allt från att fylla i en blankett till att avvärja genomförandet av en hotande vräkningsdom. Rådgivarna är ofta forskare, pensionärer eller tillfälligt arbetslösa som vid CAB får möjlighet att använda sina kunskaper på ett bra och utvecklade sätt. De individuella byråerna är sammanlänkade i en nationell organisation, som dels utbildar rådgivarna och dels ansvarar för den stora databas med ständigt aktuell information som konsulteras vid varje hjälptillfälle.

I den kanadensiska delstaten Québec har JO:s motsvarighet utvecklat en betydligt mer proaktiv attityd än vad som gäller i Sverige och har för ändamålet en stor stab med jurister, beteendevetare, IT-specialister och socialarbetare (se <http://www.ombuds.gouv.qc.ca/anglais/index.html>).

Det kan också nämnas att USA:s Paper Reduction Act från 1995 (se <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:SN00244:@@@@D>) kommit att få en central roll för att lyfta fram datateknikens roll i den av Clinton/Gore initierade servicekvalitetsatsningen Reinventing Government (REGO). I delstaten Oregon har det intressanta inträffat att den enskild personen Aaron Nabil startat ett eget REGO-initiativ. Med egen finan-

siering och eget arbete har han på Internet till allas fromma lagt ut delstatens register över bilregistreringsnummer (se <http://www.i.net/cgi-bin/plates>).

En nationell servicekvalitetsatsning torde komma att beröra samtliga IT-orienterade transfereringsverktyg exemplifierade nedan. Målet är högre servicekvalitet till lägre kostnad. IT kan verksamt bidra till måluppfyllelsen. I detta arbete bör myndigheterna speciellt uppmärksamma och bejaka att hjälp-och-service i ökad omfattning out-sourcas eller i övrigt förmedlas av enskilda medborgare, ideella föreningar och allmännyttiga företag. Den engelska benämningen för en sådan gränslandsorganisationer är NGO, Non-Governmental Organization.

3 En effektiv journalhållning

En god journaltillgång är en förutsättning för ett effektivt arbete, såväl i den direkta vården som i den vårdadministrativa "för- och eftermarknad" där hälsodata utgör en integrerad del av transfereringssystemet. På motsvarande sätt finns det individinriktade "journaler" inom varje del av våra stora och små transfereringssystem.

Rätt använd kan IT vara ett hjälpmedel i ansträngningarna att försöka tillgodose såväl olika intressenters krav på effektivitet och säkerhet i vårdarbetet och administrationen som patientens intresse av integritet. Journalutredningen (SOU 1984:73) visade att 15-20 procent av de större sjukhusens (manuella) journaler inte kunde plockas fram inom sådan tid att informationen fortfarande var användbar. Omkring fem procent av de begärda journalerna kunde inte återfinnas inom en månad. Huddinge sjukhus hade vid tillfället 30 heltidstjänster för journalsökning.

Detta rimmar illa med att det enligt patientjournalagen skall finnas en möjlighet för individen att få en kopia av journalhandling för eget bruk och att, efter beslut från Socialstyrelsen, få hela eller delar av den egna journalen permanent bortrensad ur registret. Problematikens vidd framgår av det faktum att sjukhusens journalarkiv får ett tillskott på totalt ca 15 hyllkilometer varje år.

Digitalisering av journalsystemen och friktionsfri tillgång till adresser och andra grunddatabaser är nödvändiga men inte tillräckliga

förutsättningar för effektiv, relevant och personinriktad samhälls-service.

Standardisering och ensning av data, termer och begrepp är A och O om (journal-)data inom ett område skall kunna (åter-) användas inom ett annat område.

4 Friktionsförluster mellan delsystem

I takt med att sjukvård betraktas affärsmässigt inses att journalfrågan avspeglar att det finns enormt stora friktionsförluster mellan olika sjukvårdsenheter och sjukvårdshuvudmän, mellan privat och offentlig sjuk- och hälsovård, mellan nödvändig akutvård och konsumtion av hälsobevarende omvårdnad, samt mellan sjuk- och hälsovård och övriga funktioner i den enskildes medicinska, ekonomiska och sociala totalitet.

Motsvarande friktionsförluster finns i alla system som innehåller delsystem. Transfereringssystemet är ett gigantiskt system och innehåller friktionsförluster därefter. Riksförsäkringsverket hanterar ca 40 olika "förmånsslag" och Riksskatteverket har ca 50 olika "produktområden". I stor omfattning har varje sådant område ur snäv synvinkel optimala och skräddarsydda IT-system för indata, utdata, produktion och arkivering.

Friktionsförluster och därmed sammanhängande oöverskådlighet drabbar såväl aktuella myndigheter som dess kunder/klienter. Vissa former av friktionsförluster kan reduceras genom att tillskapa övergripande sambandsfunktioner. Inom sjukvården talar man om "vårdkedjor". Samma princip - "servicekedjor"- måste kunna tillämpas inom hela transfereringskonglomeratet.

Ett bra exempel på vad som kan åstadkommas finns i utredningen Ett nytt system för skattebetalningar (SOU 1996:100). Förslaget mynnar ut i att med hjälp av skattekonton komma tillrätta med de friktionsförluster som exempelvis uppstår till följd av att redovisning och inbetalning av *avdragen skatt* och *arbetsgivaravgifter* i olika aspekter är skilt från betalning av *F-skatt*, *preliminärskatt* och *mervärdesskatt*. I dag är tidpunkterna för redovisning olika. Redovisningshandlingarna är olika. Inbetalningarna görs på skilda kon-

ton. Rutinerna för ärendenas handläggning inklusive påminnelser och indrivning är olika etc.

Eftersom svensk förvaltning är ärendeinriktad finns det en rad legala hinder som måste bemästras för att tillskapa övergripande sambandsfunktioner och därtill hörande överföring av information och beslutsmyndighet inom och mellan myndigheter. Den sakkäsliga utredningen av skattekontot upptar 410 SOU-sidor, men det krävdes ytterligare 430 SOU-sidor för att redovisa de lagförändringar som möjliggör genomförandet av kontokonceptet. Till ändringarna hör att finna former för hur juridiskt skilda enheter skall kunna samverka och delegera beslut till varandra. Det krävs också att den skattskyldige skall anses ha inkommit i tid med en handling om handling vid denna tidpunkt inlämnats till godtycklig del inom det samverkande myndighetskonglomeratet.

5 Informationsförmedling mellan myndigheter

Electronic Data Interchange (EDI) är ett system vars princip är att sändare och mottagare av information har tecknat överenskommelser om hur standardiserade meddelanden skall överföras, t.ex. att adresser skall skrivas på ett speciellt sätt och att adressinformationens början, slut och komponenter markeras med överenskomna koder. På detta sätt kan meddelanden sändas från en organisations datorsystem direkt in i den mottagande organisationens dator och utan personalinsats starta t.ex. en leveransprocess. EDI-FACT betyder att såväl meddelandena som koderna utformats enligt strikt internationell standard.

EDI är ett utmärkt rationaliseringsinstrument som med stor framgång används vid frekventa meddelandeöverföringar inom näringsliv och handel. Tullverket världen över har anammat systemet och i Sverige sker merparten av näringslivets tullmyndighetskommunikation av export- och importdata via EDI.

I själva verket "uppfanns" EDI när Göteborgs hamn och ett antal stora exportföretag på slutet av 1950-talet tog fram det s.k. samskrivningssystemet baserat på standardisering av grundutformning av alla de blanketter som figurerade i samband med in- och utförsel av varor.

Parallellt med att FN uppmärksammade det göteborgska rationaliseringsarbetet och bildade ett för ändamålet speciellt standardiseringsorgan hade samskrivningssystemet gått in i dataåldern. När blankettinformationen och dess datamässiga representation standardiserats i denna FN-instans talar vi om EDI for Administration, Commerce and Trade (EDIFACT). Bransch efter bransch har successivt rationaliserat sitt dataflödet genom att EDIFACT-standardisera sina vanligaste smör-och-bröd meddelanden, exempelvis begäran om betalningsuppdrag, avrop av leveranser, specificering av godsplacement i en container och innehållsdeklarationer. Toppledarforums projekt Elektronisk handel (1996) syftar till att EDIFACT-isera 95 procent av den offentliga sektorns frekventa inköp av exempelvis dagligvaror och förbrukningsartiklar.

De europeiska tullverkens första myndighetsefterföljare var de nationella statistikmyndigheterna, som nu använder EDIFACT för utbyte av stora datamängder sinsemellan och visavi näringslivets stora uppgiftslämnare. I Sverige har också föreslagits att EDIFACT skulle prioriteras för beställning och leveranser av SPAR:s adressinformationen. Just den form av koncis information som SPAR representerar kommer genom vårt medlemskap i EU att bli nästa stora område för EDIFACT. Transfereringsmyndigheterna kommer nämligen att med tvingande nödvändighet bli nästa stora tillämpare av ett strikt standardiserat system för samordning av medlemsländernas regler för social trygghet. Enligt en av EU publicerad Master Plan for Telematic for Social Security, The TESS Programme (1995), skall medlemsländerna senast 1998 ha implementerat ett påbjudet system för snabba, enkla och korrekta beslut- och utbetalningsrutiner för personer som flyttar från ett land till ett annat inom EU.

Basen för TESS är att med hjälp av EDIFACT tillförsäkra att socialförsäkringsdata kan flytta lika lätt som personer. Exempelvis har en svensk eller annan EU-medborgare som helt eller delvis har svensk pension rätt att bosätta sig i Spanien och där uppbära pensionen samt kan också ha rätt till barnbidrag från Sverige om han/hon har barn under 16 år.

EU- och EDIFACT-iseringen kommer att få styrande och rationaliserande återverkningar för de interna svenska transfereringssystemen men dessvärre lyser såväl EU- som EDIFACT-dimensionen med sin frånvaro i vår socialförsäkringsdebatt. De svenska myndigheternas EDI-saktfärdighet kan emellertid vändas

till en fördel om nämligen EDI genom den grunddatabasöversyn regeringen tillsatt specificeras som bas för allt datautbyte mellan myndigheter och med näringslivet. Därmed får Sverige en sådan "national EDI-plan for å fremme helhetlig satsning på informationsutveksling" som Statssekretærutvalget for IT har definierat i Den norske IT-veien Bit for bit (1996). I Frankrike är det sedan 1994 lagstadgat att företagen skall ha möjlighet att medelst EDI kommunicera med alla organisationer inom den offentliga sektorn.

Bohuslandstinget har aktivt engagerat sig i det internationella standardiseringsarbetet kring EDI. Detta gör man i förvisningen om att mycket stora besparingar kan göras när de tre sjukhusen och 120 allmänpraktikerna betjänar landstingets 315 000 vårdtagare. Det finns rapporter som säger att 30-40 procent av kostnaderna inom hälso- och sjukvården uppstår vid hantering av dokument. Dessa rapporter pekar också på att 70 procent av den information som matas in i datorsystemen redan finns lagrad i andra datorer. Och att överföra information från en dator till en annan är just kvintessensen i EDI.

6 Elektroniska blanketter

En blankett är ett verktyg för att strukturera och styra informationsinhämtning och är i sig ett rationaliseringsinstrument. EDI kan ses som ett sätt att plocka bort själva blanketten och enbart skicka över blankettinformation. Detta fungerar utmärkt när det handlar om blankettstyrd information som skickas gång på gång mellan parter, som då antingen sig emellan upprättar ett avtal (interchange agreement) eller var och en för sig ansluter sig till en branschstandard.

Denna rationella teknik är inte möjlig vid den typ av lågfrekvent datautväxling som sker mellan myndigheter, företag och enskilda medborgare. Här måste utväxlingen av data ske via traditionella blanketter. Å andra sidan har blankettekniken också genomgått en revolutionerande utveckling.

Om informationen är av så enkel natur att den kan förmedlas via ikryssningsrutor kan den mottagande myndigheten rationalisera den fortsatta databehandlingen genom optisk blankettläsning av såväl viss förtryckt blankettinformation (t.ex. personnummer) som de ifyllda rutorna. CSN:s handläggning av ansökningar om studiemedel kommer inom kort att med denna teknik utföras nära nog helauto-

matiskt (inklusive ankomstregistrering och utskickning av beslutsbrev). Tekniken är nu så robust att blanketterna kan maskinläsas även om de skickats in per telefax.

Akademikernas erkända arbetslöshetskassa har installerat ett system med optiskt läsbara blanketter. Om detta system tillämpades inom alla arbetslöshetskassor skulle *stora* besparingar kunna göras. Totalt finns ca 40 stycken helt självständiga A-kassor vars 1200 handläggare utför nära nog identiskt arbete vid granskningen av de 10 miljoner A-kassekort som varje år fylls i av de arbetslösa (var fjortonde dag) och resulterar i utbetalning av uppemot 45 miljarder kronor per år. Tänk om denna administration kunde samordnas och fullt ut utnyttja befintliga och beprövade IT-möjligheter. Tanken svindlar.

Under senare år har maskinläsningstekniken utvecklats så långt att läsning också kan göras av handskrivna siffror och bokstäver. Denna teknik används för automatisk läsning av de kopior av felparkeringsanmärkningarna som trafikvakterna skickar till Trafikregistrets datorcentral i Örebro. Om den försumlige inte betalat in felparkeringsavgiften inom stipulerad tid skickas automatiskt en betalningspåminnelse. Denna består av en avbild av trafikvaktens tidigare inskannade och maskinlästa anmärkningsblankett.

Inom Riksskatteverkets indataprojekt har utvecklats en blankettifyllningsteknik - ELDA, elektronisk deklarationsakt - som med stor framgång används när bolag och enskilda näringsidkare (via revisionsbyråer) lämnar olika former av kontrolluppgifter. Man startade med de s.k. SRU- och KVR-uppgifterna och avser att fortsätta med område efter område; närmast i tur står lönekontrolluppgifterna. Systemet bygger på att RSV tillhandahåller erforderliga blanketter i form av en diskett med tillhörande säkerhetsfunktioner. Uppgiftslämnaren matar in disketten i sin dator och fyller i blanketten direkt på datorskärmen.

ELDA-programmet vägleder ifyllandet samt ser till att det inte uppstår några formella fel avseende taxeringsår, typ av blankett, person- och organisationsnummer etc. Efter ett par knapptryckningar överförs blankettinformation via ett modem och ett 020-nummer till RSV:s mottagningsdator i Kristianstad, som direkt skickar ett kvitto på att informationen kommit fram. Disketten skickas ut gratis och

det hela är en mycket god affär för alla berörda. Blankettifyllandet går smärtfritt och RSV får direkt bearbetbar indata av hög kvalitet.

Det torde vara en än mycket bättre affär att bygga upp en nationell blankettdatabas där samtliga offentliga sektorns blanketter är elektroniskt lagrade. De blankettifyllare som har tillgång till PC kan rekvidrera en elektronisk blankett i aktuellt ordbehandlingsformat (WordPerfect, MS Word etc) och sedan antingen skriva ut och skicka iväg den ifyllda blanketten eller också via modem överföra den elektroniskt till myndigheten ifråga. Detta förfarande ökar också kvaliteten på indata högst väsentligt. För den som inte har tillgång till PC kan ett alternativ vara att leveransen från blankettdatabasen sker via telefax.

Den bekvämlighet det innebär att få tillgång till blanketter från en elektronisk blankettdatabas förstärks ytterligare av de stora kostnadsbesparingar som blir möjliga att uppnå när myndigheterna slipper trycka nya blanketter, lagerhålla och rensa bort tidigare versioner ur egna och andras lager, ta emot beställningar, distribuera osv. Det rör sig om kostnader på 100-tals miljoner kronor för enskilda stora myndigheter som RSV och RFV.

Snart nog måste *alla* myndighetsblanketter och tillhörande datasystem revideras för att tillåta att medborgarnas personnummer skrivs ut med 19- respektive 20-prefix. Detta enorma problem går betecknande nog under namnet årtusendebomben. Enbart Riksförsäkringsverket torde få en "bombsaneringskostnad" motsvarande en arbetsinsats på 100 personår - färre om det nya pensionssystemet hinner tas i drift före år 2000.

7 Spridnings- och hämtningsystem

Toppledarforum har i rapporten Gemensamma IT-plattformar för informationsutbyte (1996) lämnat rekommendationer och vägledning för hur myndigheterna framledes skall lämna eller hämta information. Informationsutlämningen ifråga kan vara allmän och öppen respektive specifikt beröra enskilda individer eller företag. Informationsinhämtningen kan likaledes vara av såväl allmän natur som resultatet av ett direkt och riktat myndighetskrav.

Internet-teknologi i form av WWW, HTML och TCP/IP utgör grunden för det definierade spridnings- och hämtningssystemet. Av säkerhetsskäl rekommenderar Toppledarforum att detta externa informationssystem hanteras åtskild från myndighetens interna produktions- och informationssystem. Spridnings- och hämtningssystemet (SHS) kan därmed utformas så att det fungerar som en "elektronisk reception" och upplevs som enhetligt även om det består av flera fysiskt skilda system (olika ärendeslag eller myndigheter). Receptionen skall hålla kanaler öppna för varierande former av användarutrustning som WWW, e-post, text-TV, fax och telefon.

Den väg som Toppledarforum nu definierat och rekommenderat kommer att få mycket stor betydelse för hela transfereringssystemet. Att så blir fallet garanteras av att flera av de stora transfereringssmyndigheterna under Riksförsäkringsverkets projektledningen deltog i SHS-arbetet.

Inte minst viktigt är det att principen för SHS på allvar öppnar vägen för en ny syn på myndigheternas externa kontakter och möjliggör genomgripande verksamhetsförnyelse. En myndighet kan agera som elektronisk reception åt andra myndigheter; detta är ju faktisk en av grundtankarna bakom konceptet medborgarkontor. Hela eller delar av receptionsverksamheten kan upphandlas från näringslivet; redan i dag erbjuder sig ett företag att agera som nationell server för elektroniska myndighetsblanketter i valfritt format och valfritt EU-språk.

I USA är det från och med januari 1997 obligatoriskt för alla stora och medelstora företag att betala in arbetsgivaravgiften via det elektroniska systemet EFTP (Electronic Federal Tax Payment System). Gränsen går vid en årlig arbetsgivaravgift på ca 150 000 kronor, vilket motsvarar ca. 1,5 miljoner företag. Försumliga företagare får en straffavgift på 10 procent. Programvara tillhandahålls kostnadsfritt men för speciellt de mindre företagen är det minst smärtsamt att köpa EFTP-tjänsten från banker och redovisningsbyråer. Tankeväckande är att elektronisk myndighetskommunikation av olika slag också säljs från de många "SHS-kiosker" som vuxit upp för tjänster som inväxlingar av checkar, blankettförmedling och kopiering.

Att tanken på elektronisk service också har slagit svenska myndigheter bevisas av Riksskatteverkets stora kampanj våren 1996 för att

tillkännage talsvarstjänster via 020-nummer. Lite mer blygsamt annonserad men likväl mycket snabbt anammat är Vägverkets 0771-tjänst för bilregisterärenden. Denna tjänst, som till skillnad från 020-tjänster är förknippad med en viss (liten) avgift, inrättades i samband med att Vägverket "tog hem" länsstyrelsernas bilregisterkontor och koncentrerade verksamheten till tre "riks-SHS" (Arjeplog, Visby och Örebro). Mycket populärt är t.ex. att få sitt automatsvar dirigerat till en faxmaskin och där kunna läsa om tidigare ägare av den begagnade bil man står i begrepp att köpa.

En bilhandlare kan välja att vara direktuppkopplad mot bilregistret och får då informationen till sin PC. De mer kritiska ärendena att avregistrera en bil eller att beställa nya registreringsskyltar kräver att telefoneraren knappar in det fyrsiffriga kodnummer som står på registreringsdokumentet. Samma princip används i Danmark, där medborgarna via knapptelefon kan mata in avvikande åsikter om de inkomstavgifter som myndigheten upptagit i förslaget till förenklade självdeklaration. I detta fall står kodnumret på de utskickade deklara-tionspapperet. En annan lösning, lanserad av bilregistermyndigheten i USA-delstaten Massachusetts, är att över nätet ta emot kreditkortsbetalningar (Visa/MasterCard) av felparkeringsavgifter (se <http://www.magnet.state.ma.us/rmv/express/index.htm>).

Det är inte 100-procentig säkerhet i ett kodnummersystem. Och det är inte en önskvärd att varje myndighet lanserar sitt eget specifika system. Önskvärdt är däremot hög och samordnad säkerhet-och-användarvänlighet. Här kommer tankarna på ett nationellt system med smarta kort in i bilden (avsnitt 9).

8 Tjänsteupphandling

STATTEL-delegationen har haft regeringens uppdrag att se till att statliga myndigheter ges möjlighet att köpa gemensamma telekommunikationstjänster till väsentligt lägre kostnad. Regeringen angav som målsättning att de statliga kostnaderna för telekommunikation skulle minska med 25 procent. När nu delegationen under 1996 slutförde sitt uppdrag finns förutsättningar för att målsättningen skall kunna uppfyllas i takt med att myndigheterna använder sig av ramavtalen och beställer tjänster hos någon av de två utvalda leverantörerna.

Statskontorets kommer att förvalta och ajourhålla "STATTEL-avtalen". I likhet med vad som kan beställas genom Statskontorets övriga ramavtal för data och telekommunikation ger denna form av inköpssamordning tillgång till tjänster och produkter av en relativt basal natur. Tillämpningstjänster för specifika verksamheter måste läggas ovanpå bastjänsterna.

Med undantag för Toppledarforums via Statskontoret initierade upphandling för projektet Elektronisk handel (1996) bedrivs ingen inköpssamordning inriktad på verksamhetsförnyelse och tillämpad IT. Men denna upphandling är desto mer unikt. Målsättningen är att 95 procent av den offentliga sektorns upphandling och inköp av frekventa varor och tjänster samt 50 procent av all annan upphandling och inköp före utgången av 1998 skall ske elektroniskt. Hela den offentliga sektorn involveras och för att den elektroniska handeln skall nå avsedd besparingspotential krävs att tillämpningarna tränger långt in i organisationerna. Detta bedömdes inte kunna ske med mindre att de slutligen utvalda leverantörerna åtog sig totalansvar för elektronisk-handel-funktionalitet för samtliga bas- och tillämpningstjänster i ett hopbuntat paket.

Projektet kommer att bli en stor framgång även om man inte till fullo når det djärva målet. Till den förutspådda stora framgången hör inte minst det faktum att projektets ansats fått gehör från hela den offentliga sektorn. Detta visar i sin tur på möjligheterna att åstadkomma motsvarande storskaliga paketupphandling av tjänster, teknik och service gemensamt för alla transfereringsmyndigheter.

Sverige har genom projektet Elektronisk handel tagit ett stort steg närmare det totalentreprenadsystem för upphandling som i Storbritannien går under namnet Private Finance Initiative, PFI.

Principen för PFI är att för näringslivet tillkännage att man avser att upphandla en viss funktionalitet (pris, prestanda, service etc) men att det står anbudsgivarna fritt att närmare finna ut hur funktionaliteten tekniskt och organisatoriskt skall kunna levereras och efter vilken finansieringsmodell. Genom ett sådant PFI-förfarande från the Benefits Agency (BA; motsvarar RFV i Sverige) har ett internationellt konsortium med aktörer från Irland, Storbritannien och USA vunnit ett kontrakt involverande en teknik- och utbildningsinvestering på ca 2 miljarder kronor. Det är konsortiet som gör investeringen i utbyte mot att BA förbinder sig att utnyttja tjänsten i

fem år. Tjänsten består i att "bidragomater" installeras på samtliga Storbritanniens 20 000 postkontor och att de bidragsberättigade förses med ett magnetremseförsedd Benefit Card. Varje enskild transaktion utförd via bidragomaten registreras och genererar inkomster för konsortiet. Många bäckar små.

9 Smarta kort

Samhällets analoga transfereringssystem måste förr eller senare övergå till att bli ett digitalt transfereringssystem. Nyckeln i fysisk och metaforisk bemärkelse heter smarta kort.

Om man ersätter magnetremsan med ett datorchip erhålls ett smart kort. Graden av "smarthet" ges av chipets funktionalitet, allt från det relativt osmarta telefonkortet till kort som är programmerbara, försedda med operativsystem och innehåller stora datamängder.

I USA pågår försök med smarta socialbidragskort, och där liksom i Storbritannien är motivet att bringa ned bedrägerierna (food stamps i USA och benefit-"motbok" i Storbritannien). Tysklands 80 miljoner medborgare och Spaniens 40 miljoner medborgare använder smarta kort som ID-handling och "kundkort" i socialförsäkringssystemet. Danmark har under en längre tid undersökt möjligheterna att använda smarta "borgerkort" som elektronisk ID-handling vid alla myndighetskontakter; såväl vid inhämtning som leverans av individspecifik information. I oktober 1996 beslöt man dock att invänta den tekniska standardiseringen och tills vidare nöja sig med att komplettera personnumret med en PIN-kod giltig för allt datautbyte med offentliga sektorns organisationer.

I Sverige har Tullen varit banbrytare för smarta kort. Tillämpningen ifråga är att åstadkomma en elektronisk ID-handling och dito sigill så att inlämnade elektroniska import- och exportdeklarationer entydigt kan registreras (och "läsas") med avseende på dokumentinnehåll och inlämnande företag. Hösten 1996 startar en annan banbrytande verksamhet genom det samarbete som etablerats mellan CSN, Telia, Sparbanken och Studentkåren vid Tekniska högskolan i Stockholm. Med ett smart studerandekort kommer KTH-studenterna att kunna utföra banktransaktioner, utnyttja högskolans telekommunikationssystem, registrera sig för tentamina, hålla sig á jour med sin studieekonomiska situation etc.

Möjligheten att med hjälp av smarta kort definiera en elektronisk ID-handling är av stort intresse för alla myndigheter som behöver ett säkert behörighetskontrollsystem för att tillåta enskilda individer tjänstetillgång till mer eller mindre känsliga databaser. Exempelvis kan det röra sig om poliser som från en bärbar och bilburen terminal snabbt vill komma i kontakt med centrala polisiära myndighetsdatabaser, eller läkare som behöver tillgång till och möjlighet att uppdatera patientjournaler, men i princip gäller det alla tjänstemän som måste kunna legitimera sig för att få tillgång till centrala elektroniska resurser.

I det s.k. allterminalprojektet har alla de olika protokoll definierats som krävs för att en person auktoriserad via sitt smarta kort från sin lokala PC skall kunna bli delaktig i ett slutet myndighetssystem. Ett närliggande problem har banker som vill ge sina anställda och/eller kunder rätt ta del av kontoställningar och genomföra transaktioner. Genom ett framsynt samarbete mellan bankprojektet "strategisk samverkan" och myndighetsprojektet "allterminalen" har ett svenskt smart elektroniskt ID-kort definierats i det nationella projektet SEIS, Säker elektronisk information i samhället.

Polisen, försvaret, försäkringskassorna, sjukvården och skattekontoren hör till första linjens avnämare av SEIS-arbetet. Kommunerna involveras genom projektet Elektronisk handel, vars kravspecifikation förutsätter att både beställare och leverantörer har tillgång till ett elektronisk ID-system. Under 1997 kommer 12 000 tjänstemän på RSV att förses med ett sådant *smart anställningskort*.

En viktig men relativt anonym tillämpning av smarta kort är den rutin för snabba utbetalningar som Postgiro under 1995 implementerade hos alla ekonomiavdelningar runt om i det offentliga Sverige. Myndighetens kassapersonal skriver ut ett giroutbetalningskort och knappar sedan in kontonummer, belopp och PIN-kod i en liten separat kortläsare och signerare. Den resulterande kontrollsiffran förs därefter in på giroblanketten varefter de sålunda utanordnade pengarna omedelbart kan utkvitteras på närmaste postkontor. Ett synnerligen tilltalande system för den som inte kan vänta den uppemot en vecka som normalt krävs för giroutbetalningar. Och myndighetens kassapersonal slipper den synliga hanteringen av kontantmedel.

Smarta kort möjliggör en betydligt högre grad av ID-säkerhet och integritetsskydd än magnetremsekort och kan dessutom innehålla

relevant personinformation och koppling till signerings- och krypteringssystem. Från och med 1997 kommer alla nyutfärdade kort från internationella kreditkortsföretag att innehålla datorchip.

Dagens telefonkort är värdeladdade i så måtto att de motsvarar ett lämpligt antal "samtalsmarkeringar". På motsvarande sätt kommer morgondagens bankkort att vara värdeladdade med "inköpsmarkeringar" utgörande digitala pengar. Omvänt kan sedlar och mynt betraktas som en annan form av värdeladdade tingestar utgörande analoga pengar. Till skillnad från de digitala pengarna kan de analoga pengarna inte användas för transaktioner över Internet.

Smarta kort kan i dag ses som nyckeln till all framtida elektronisk kommunikation. Regeringen bör omgående vidta åtgärder för att transaktionsmyndigheterna snabbt och samordnat skall kunna ta tekniken i tjänst, såväl via interna anställningskort som externa medborgarkort. Alternativet är att myndigheterna kommer på efterkälken i rationaliseringsarbetet. Det är naturligtvis inte heller bra om varje myndighet på egen hand lanserar egna tillämpningar som exempelvis försäkringskasskort, dagiskort, lastbilskörkort, måltidskort, skattekort, studerandekort, rehabkort, A-kasskort, bussresekort, hälsokort, pensionskort, målsmanskort, bibliotekslånekort, personbeviskort, handikappkort, tandvårdskort och socialbidragskort.

En föraning om de aktiva kortens revolutionspotential kan anas av produktinformationen på <http://www.versit.com/pdi/> och anslutande länkar. Där berättas om det nya internationellt standardiserade produktområdet *personliga elektroniska visitkort*, som är en kombination av visitkort, nyckelkort, tjänsteleg, telefonkort, elektroniskt ID-kort, medborgarkort, datakörkort etc.

10 Katalog- och uppslagstjänster

Telia tillhandahåller en telefonkatalog, vilket främjar telefonverksamheten. Posten tillhandahåller en postnummerkatalog, vilket främjar postverksamheten. Toppledarforums av Statskontoret ledda projekt Elektronisk post och katalog (1996) avser att utveckla en för alla myndigheter gemensam katalog över e-postadresser, vilket kommer att främja användandet av e-post inom och mellan myndigheter samt inte minst mellan medborgare och myndigheter. En sådan

katalogtjänst, som mycket väl kan upphandlas på marknaden, är också strategisk för elektronisk handel och för användande av smarta kort som elektronisk ID-handling.

Vilken register- eller databasinformation tillhandahåller myndigheterna för att främja demokrati och medborgarnas insyn i transference-ringssystemen som svarar för så stor del av direkt- och löneskatteomsättningen? Med undantag för ovan refererade information från Bilregistret (avsnitt 7) är svaret negativt.

Synergi har måhända uppnåtts mellan myndigheter och näringsliv, men som visades av debatten om Riksdagens databas, Rixlex, har reformens fromma inte nått de resurssvaga enskilda medborgarna. Våren 1996 beslutade nämligen riksdagen med stor majoritet att när Rixlex blev tillgänglig över Internet skulle detta ske till en abonnemangskostnad av 6 000 kronor för att inte urholka marknaden för motsvarande riksdagstryck från Fritzes Förlag. Visserligen skulle skolor och bibliotek komma lindrigare undan, men faktum kvarstod att man var på väg att försätta ett unikt tillfälle att med hjälp av IT föra ut basinformation om det svenska samhället. På något sätt (och utan riksdagsbeslut) rättades det hela till så att Rixlex den 1 juli 1996 blev gratis tillgänglig över Internet. Snart får den gott sällskap av den nationella biblioteksdatan Libris.

På uppdrag av Riksdagen och Finansdepartementet säljer också Fritzes Samhällsguiden. Det är en 500-sidig "handbok för dig som vill hitta rätt bland alla rättigheter och skyldigheter, lagar och bestämmelser" och den 7:e och senaste upplagen utkom 1994.

Samhällsguiden innehåller information vars aktualitet mycket snabbt förändras. Här vore en ständigt uppdaterad on-line IT-version på plats. Och en sådan har också aviserats av Inrikesdepartementet, dit ansvaret för Samhällsguiden fördes våren 1996.

Samtidigt har Toppledarforum under ledning av SCB i projektet Det offentliga Sverige på Internet (1996) dragit upp riktlinjerna för hur offentliga verksamheter skall uppträda på Internet. Man tänker sig någon form av gemensam hemmasida, med tillhörande sökmotor, från vilken man skulle kunna klicka sig fram till aktuell information från respektive organisation.

Den framklickade informationen måste naturligtvis vara aktuell, korrekt, pregnant och läsvänlig. Det vore en stor välgärning om Toppledarforums ansats konvergerade mot och korsbefruktades med Inrikesdepartementets ambitiösa arbetet med Samhällsguiden. Samarbete med Rixlex måste komma till stånd vad gäller valet av sökmotor och dokumentidentifieringssystem. Förebilden är de standardiserade beskrivnings- och söksystem som byggs upp i USA (GILS, Government Information Locator Services) och Kanada (GIFT, Government Information Finding Technology) (se exempelvis <http://w3.pwgsc.gc.ca/homepage/text/gift/gift.htm>).



Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarsskyldiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättsregister DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
 44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
 45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
 46. Enskilda vägar. K.
 47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelse för individ och lokalsamhälle. U.
 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
 49. Regler för handel med el. N.
 50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
 51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
 52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
 53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
 54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
 55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
 55. På väg mot egenföretagande. A.
 55. Vägar in i Sverige. A.
 56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
 57. Pensionsamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
 58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
 60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
 62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
 63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
 64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
 65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
 66. Utvärderat personal. Ju.
 67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
 68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
 69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
 70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
 71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
 72. Rättsspsykiatriskt forskningsregister. S.
 73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. M.
 73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
 74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
 74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
 75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
 76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
 77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
 78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
 79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
 80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
 81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
 82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
 83. Allmänt pensionssparande. S.
 84. Ekobrottsforskning. Ju.
 85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-
verkanprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
 86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,
överbäganden och förslag. Fö.
 87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
 88. Kameraövervakning. Ju.
 89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
 90. Sammanhållet studiestöd. U.
 91. Den privata vårdens omfattning och framtida
ersättningsformer – En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
 92. IT i miljöarbetet. M.
 93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
 94. Nationell teledresskatalog. K.
 95. Botniabanan. K.
 96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
 97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
 98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
 99. Avveckling med inläring. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
 100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
 101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
 102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
 103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
 104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
 105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
 106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
 107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
 108. Konsumenterna och miljön. C.
 109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av
vissa högskolefastigheter. Fi.
 110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
 112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
 113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
 114. En körkortsreform. K.
 115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
 116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
 117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
 118. Station Stockholm Nord. K.
 119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
 120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
 121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
 122. Kunskapsyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
 123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
 124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
 125. Droger i trafiken. Ju.
 126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
 127. Folkbildningens institutioner. U.
 128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
 129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
 130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Hult, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
 134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
 135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
 136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
 137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
 138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
 139. Skatt på avfall. Fi.
 140. KO:s biträde åt enskilda. In.
 141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
 142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
 143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
 144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
 145. Arbetstid längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
 146. Att återerövra vardagen. S.
 147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
 148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
 149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
 150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
 151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
 152. Gruvorna och framtiden. N.
 153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
 154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
 155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
 156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
 157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
 158. Sverige och EMU. Fi.
 159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
 160. Bouppteckningar och arvskatt. Ju.
 161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
 162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
 163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
 164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapsamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
 165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
 166. Lärare för högskola i utveckling. U.
 167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
 168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
 169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
 169. Kommunala förnyelseproblem. En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
 169. Kommunerna och den statliga styrningen. Bilaga II. In.
-

Kronologisk förteckning

169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In.
169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.
170. Fritidsbåten och samhället. K.
171. Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. Jo.
172. Licensavgift – en principskiss. Ju.
173. När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. Fi.
174. Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. S.
175. Styrning och samverkan. S.
176. Den lokala radion. Ku.
177. Egenmakt – att återerövra vardagen. S.
178. IT och Miljö. En samling goda exempel. K.
179. Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. In.
180. Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. Fi.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättsregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvskatt. [160]
Licensavgift – en principskiss. [172]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]

Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]

EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]

Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]

En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]

Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]

Miljö för en hållbar hälsoutveckling.

Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]

Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]

Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]

Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]

Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]

Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]

Jämställd vård. Möten i vården ur ett

tvärvetenskapligt perspektiv. [134]

Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.

Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]

Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]

Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]

Att återerövra vardagen. [146]

Bidrag genom arbete – En antologi. [151]

Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]

Behov och resurser i vården – en analys. [163]

Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. [174]

Styrning och samverkan. [175]

Egenmakt – att återerövra vardagen. [177]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]

EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Bättre trafik med väginformatik. [17]

Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]

Banverkets myndighetsroll m.m. [33]

Enskilda vägar. [46]

En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]

Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]

Nationell teledresskatalog. [94]

Botniabanan. [95]

En körkortsreform [114]

Station Stockholm Nord. [118]

Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]

Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]

Fritidsbåten och samhället. [170]

IT och Miljö. En samling goda exempel. [178]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]

Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Borgenårsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]

Översyn av skatteflyktlagen.

Reformerat förhandsbesked. [44]

Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]

Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [677]

Några folkbokföringsfrågor. [68]

Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]

Översyn av revisionsreglerna. [79]

Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.

Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.

Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]

Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]

Artikel 6 i Europakonventionen och skatte-utredningen. [116]

Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]

Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Skatt på avfall. [139]

Sverige och EMU. [158]

När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. [173]

Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. [180]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]

Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]

Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]

Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]

En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [227]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapsyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapsamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]
Lärare för högskola i utveckling. [166]
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]
Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. [171]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetsid
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]
Den lokala radion. [176]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]
Översyn av PBL och va-lagen. [168]
Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]
Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]
Kommunerna och den statliga styrningen.
Bilaga II. [169]
Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]
Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. [169]
Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. [169]
Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. [179]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]
Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]
Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. [155]
