

Förord

Till vad syftar bidragen, egentligen? Vilka är de bakomliggande värderingarna till de många systemen av statliga transfereringar i vår svenska välfärdsstat? Ofta glöms de principiella aspekterna och konsekvenserna av systemen bort i diskussionen, som i stället fastnar i tekniska konstruktioner och detaljer.

Det kan därför vara intressant att sätta ett aktuellt fall i historisk belysning och lyfta fram värderingsgrunderna bakom varför systemen vuxit och tar en allt större andel av ekonomin i anspråk.

Bidragsförskottet är ett sådant fall som nu är under omprövning och som kommer att behandlas av riksdagen i höst. Även om reglerna skärps så fortsätter staten att ekonomiskt gynna föräldrar som flyttar i sär. Likaså kvarstår manipulationsmöjligheterna att höja statens bidrag genom att skriva barnet hos "rätt" förälder, även i de fall gemensam vårdnad gäller.

Bidragsförskottet kostar staten i dag nära fyra miljarder kronor och över 15 procent av alla barn i Sverige erhåller detta stöd.

Paula Werenfels Röttorp, som studerar på juristlinjen vid Stockholms universitet, gör här en kort exposé över bidragets utveckling och omfattning från tidigt 1900-tal.

Stockholm i september 1996

Dick Erixon

Projektledare

Innehåll

Bidragsförskotten – inte bara ekonomiskt ohållbara	3
Då försörjningsansvaret var föräldrarnas	3
Krav på fadern	4
Förskottering av underhåll.....	4
Varning för ökad försumlighet.....	5
Den offentliga kostnaden ökar.....	6
Utbyggnad av systemet.....	7
Bidrag som kallas förskott.....	8
Staten tar över	8
Förskott blir bidrag.....	9
Föräldrarnas underhållsskyldighet begränsas.....	10
Gifta föräldrar får bidragsförskott av staten.....	11
Avskrivning av underhållskrav sker med automatik.....	12
Smita från försörjningsansvar.....	12
Indexering av underhåll slopas.....	13
Besynnerliga konsekvenser.....	14
Staten stimulerar skilsmässor	15
Ökat bidrag vid högre inkomster.....	15
Inbjuder till missbruk.....	16
Systemet blev för dyrt.....	16
Inga värderingsförändringar	18
Sammanfattning och slutsatser.....	20
Period 1: Offentlig indrivning.....	20
Period 2: Ett bidrag till ensamståendes barn.....	20
Period 3: Staten övertar försörjningsansvaret.....	21
Eftertankens kranka blekhet	22
Målen med reformerna har bytts ut.....	23
Källor	24
Ett räkneexempel.....	25
Liten ordlista	26
Historisk översikt	27

Bidragförskotten – inte bara ekonomiskt ohållbara

Systemet med bidragförskott har på senare tid kritiserats hårt. Statens kostnader är enorma och bidragsformen upplevs inte som rättvis. 1995 var statens nettokostnad för bidragförskotten 3 280 miljoner kronor. Denna studie vill lyfta fram den politiska hållning och attityd som gjort att nuvarande system är ohållbart – ur andra och mer grundläggande faktorer än de rent kamerala.

Studien fokuserar sig på hur det offentliga successivt har tagit över en stor del av föräldraansvaret för barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Här framgår hur en stödform successivt har inneburit allt större offentligt åtagande. Systemet har svällt och innehåller i dag flera uppenbara orimligheter.

På senare tid har emellertid inte heller bidragförskotten kommit undan sparkraven. Det har lett till att de offentliga kostnaderna för systemet i dag ökar långsammare. När detta skrivs ligger på riksdagens bord ett förslag om att byta ut bidragförskottet mot ett nytt "underhållsstöd" till barn till särlevande föräldrar (*Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar*, prop 1995/96:208). Detta stöd ska vara billigare för staten och ställa större krav på den undehållsskyldige föräldern. Staten ska dock fortsätta att ha en speciell generell stödform till dessa barn. Den ideologiska övertygelsen om statens föräldraansvar förefaller obruten.

Avsikten med studien är att sätta lagstiftarens syn på försörjningen av barn till ensamstående i ett principiellt perspektiv. Denna historiska översikt visar tydligt hur ansvaret för barnen flyttas från föräldrarna till staten. Inte minst åskådliggörs detta av hur lagstiftaren i motiveringarna till det ekonomiska bidragssystemet betraktar relationen mellan föräldrarna, mellan föräldrar och barn samt statens roll i dessa nära släktband.

Då försörjningsansvaret var föräldrarnas

Enligt lag från 1917 skulle för barn till ogift moder förordnas en barnvårdsmann. Dennes främsta uppgift var att hjälpa modern att se till att faderskap och underhållsskyldighet fastställdes. Barnvårdsmannen skulle också bistå modern med att driva in fastställt underhåll. Detta var den första formen av offentlig hjälp vid indrivningen av underhåll.

Skälet var naturligtvis att moder och barn så lite som möjligt skulle bli lidande i det fall fadern var försumlig. Barnvårdsmannen betalade däremot aldrig ut pengar till modern. För ekonomiskt stöd var hon hänvisad till fattigvården.

Krav på fadern

1924 kom *barnvårdslagen* som ställde hårda krav på de underhållsskyldiga fäderna. Om någon försummade sin underhållsskyldighet på g a "lättja eller liknöjdhet" så var han tvungen att inställa sig till anvisat arbete. Vanligen var det på en fattigvårdsanstalt där han kunde hållas kvar tills myndigheterna hade skäl att tro att han efter förmåga skulle betala underhållet. Den enda tidsbegränsningen var att han inte fick hållas kvar mer än ett år i taget. Den som inte inställde sig kunde hämtas med polis. Vid arbetsvägran kunde han dömas till mellan en och sex månaders tvångsarbete.

Om en underhållsskyldig fader flyttade utomlands fanns det inga möjligheter att försäkra sig om att underhåll skulle betalas. Därför fick de inte flytta utomlands med mindre än att de hos överexekutorn lämnade en pant som täckte underhållsbidraget fram till det att barnet fyllt 16 år. För de flesta var naturligtvis detta en omöjlighet. Om någon befarades inte betala kunde ett s k flyttförbud utverkas på talan av modern eller barnavårdsnämnden. I det fall fadern befann sig på okänd ort kunde en rikstäckande efterlysning ske till alla polismyndigheter, fattigvårdsstyrelser och barnavårdsnämnder så att han skulle kunna lokaliseras och tvingas betala.

Inställningen från lagstiftarens sida var under den här perioden helt klart att föräldrarna ska betala sina barns uppehälle. Många fäder försummade detta och då var det en offentlig angelägenhet att se till att de betalade även om det innebar att våldsmakt måste användas.

Medlen verkar med dagens synsätt drastiska och var en kraftig inskränkning i den enskilde förälderns rörelsefrihet. Det var barnets rätt som prioriterades framför den underhållsskyldiges. Åtgärderna genomfördes dels för att undvika sociala katastrofer för de ensamma mödrarna och dels för att modern och barnen inte skulle bli beroende av fattigvården.

Förskottering av underhåll

Under 1930-talet började socialförsäkringar i olika former att byggas ut. Målet var att komma bort ifrån den fattigvård som många upplevde som kränkande. Ensamstående mödrar var en av de grupper som ofta hade det svårt ekonomiskt. För att underlätta dessas situation infördes ett *särskilt barnbidrag till änkors barn*.

Lagstiftaren ville därutöver garantera underhåll till alla barn till ensamstående mödrar. Därför skulle mödrarna kunna få ut underhållet i förskott av barnavårdsnämnden, om fadern var i livet men inte betalade underhåll. Barnavårdsnämnderna skulle sedan driva in pengarna av fäderna.

Tanken var att modern och barnet skulle gå skadeslösa och kunna räkna med att få pengarna i tid. I förarbetena till *1937 års lag om förskottering av underhållsbidrag till barn* motiverades detta med att en situation då man tvingas leva på fattigvård väcker känslor av "osäkerhet, beroende och mindervärdighet" som kan vara till skada för "barnens känslö- och tankeliv".

Varning för ökad försumlighet

Riksdagen menade att även ett fattigt hem var en bättre uppväxtmiljö än ett barnhem och förskottet skulle möjliggöra för mödrarna att ta hand om sina barn. Föräldrarna var primärt ansvariga för barnens fostran. Bidragsförskott skulle dock kunna utgå även om inte modern bodde tillsammans med barnet.

Detta motiverades med att modern säkert kunde hitta ett hem som var i alla fall näst bäst för barnet. De flesta ensamstående kvinnor hade på den här tiden inte så många andra försörjningsmöjligheter än att ta anställning i något privat hem. Ofta var de hänvisade till att bo där och kunde inte ha barnen hos sig. Med bidragsförskottet skulle de kunna betala mat och husrum för barnet hos någon annan i stället för att det lämnades till ett barnhem.

Eftersom syftet var att undvika fattigvården fanns det inte skäl för att bidragsförskottet skulle utgå även till barn till förmögna kvinnor. Dessa ansågs kunna försörja barnen själva tills de lyckades driva in underhållsbidraget från fadern. Systemet var därför inkomstprövat för moderns och barnets inkomst.

Om modern var gift var normalt hennes make skyldig att försörja hennes barn. Därför kunde även hans inkomst leda till att barnet inte ansågs berättigat till bidragsförskott. Genom behovsprövningen fick förskottet en bättre fördelningspolitisk profil än det annars fått. Det var ett sätt att betona att föräldrarna hade försörjningsansvaret även om staten vid behov tillfälligtvis kunde gå in och se till att barnet klarade sig även om fadern vägrade betala.

I lagmotiven visas att bidragsförskottet ses som en del i en omfattande social reformering av Sverige. Bl a säger lagstiftaren:

"Det är numera en allmänt erkänd uppfattning, att det åligger samhället att ingripa och bistå den enskilde vid iråkad nöd. Vid utövande av denna hjälpverksamhet har särskild uppmärksamhet ägnats barnen ... Fattigvården var tidigare den enda hjälpformen. Under de senaste årtiondena har emellertid den uppfattningen mer och mer trängt igenom, att vissa genom

sina orsaker klart avgränsade understödsbehov böra tillgodoses icke av fattigvården utan genom åtgärder som kunna hänföras till socialförsäkringen eller äga med denna besläktad karaktär.”

Enligt lagmotiven såg man emellertid inte bara bidragsförskotten som en hjälp till den enskilde utan även som ett medel att säkerställa det uppväxande släktet och se till att barnen växte upp till goda samhällsmedborgare.

Under remissbehandlingen av 1937 års lagförslag om bidragsförskott varnade ett flertal instanser för att fädernas försumlighet skulle öka, eftersom barnen gick skadeslösa, även om de inte betalade. De menade att solidariteten med barnen var större än den med barnavårdsnämnderna. Dessa invändningar förefaller dock inte ha påverkat lagstiftaren i nämnvärd utsträckning.

Remissinstanserna trodde vidare att systemet skulle uppfattas som orättvist eftersom fastställd underhållsskyldighet skulle avgöra hur stort förskottet blev. Detta skulle nämligen innebära att det offentliga skulle betala ut olika belopp till olika barn. Barn till rika fäder fick ut mer eftersom underhållet där var mer tilltaget.

Den offentliga kostnaden ökar

När man utvärderade lagen några år senare framgick att kostnaderna för systemet till en början varit mycket lägre än man hade beräknat. Sedan hade de snabbt vuxit och landade på den nivå som lagstiftaren räknat med (prop 1943:183). Riksdagens revisorer menade att en förklaring till den snabba ökningen var slapphänt hantering och indrivning på vissa håll i landet.

I övrigt kunde de konstatera att kommunernas kostnader för fattigvård för dessa grupper sänkts. Detta tydde på att förskotten hade fyllt sin uppgift att befria de ensamstående mödrarna från beroendet av fattigvården. För de barn som endast var berättigade till ett lågt underhåll hade behovet av fattigvård minskat men inte upphört helt. Att beroendet kvarstod ansågs olyckligt dels då målet hade varit att barnen inte skulle behöva fattigvården, dels eftersom försörjningen av samma barn via två olika offentliga system ledde till ökade administrationskostnader.

Man antog att indrivningen av underhållsbidragen hade blivit effektivare när barnavårdsnämnden tog över ansvaret från modern. Faderskapet hade börjat fastställas för fler barn och underhållsbeloppen hade stigit. Detta ökade systemets kostnader. Barn med högt underhåll fick ju ut mer av staten eftersom bidragsförskottet ersatte det obetalda underhållet från den underhållsskyldige.

Utvecklingen betraktades dock som positiv och lagstiftaren menade att föräldrarna hade uppmuntrats att ta sitt ansvar. Orsaken till varför dessa förändrade beteenden hos föräldrarna skett diskuterades inte. Det är oklart om det berodde på en ökad omtanke om barnen från den underhållsskyldige förälderns sida, eller på att fler såg en möjlighet att ge barn högre bidragsförskott utan att själv behöva betala för det.

I samband med utvärderingen uppmärksammades också att för vissa grupper hade förskotten redan blivit ett permanent underhåll från staten. Det var uppenbart att vissa fäder aldrig skulle kunna betala tillbaka. Dessa fäders skulder avskrevs systematiskt. Trots att det var uppenbart att fäderna inte skulle kunna betala fortsatte barnavårdsnämnderna att betala ut bidragsförskott. Lagstiftaren ifrågasatte inte att dessa barn skulle få stöd men menade att de kanske borde få det i ett annat system och inte som bidragsförskott. Bidragsförskottet var, vid denna tid, inte tänkt som ett permanent försörjningsbidrag.

Utbyggnad av systemet

1943 infördes en ny *lag om bidragsförskott*, men det handlade bara om tekniska preciseringar. Men inför denna lag diskuterades många avgörande förändringar i riktning mot ett ökat statligt ingripande och att kopplingen skulle minska mellan bidragsförskottet och det underhåll fadern borde betala. Att staten skulle ta ett ökat ansvar för ensamståendes barn ifrågasattes inte. Kritiken mot att statliga åtaganden skulle kunna undergräva föräldrarnas ansvar är borta ur diskussionen.

1947 avskaffades behovsprövningen i bidragsförskottslagen vilket innebar att moderns inkomst inte längre var avgörande för förskottets storlek. Lagstiftaren menade att modern, även om hon hade en hög inkomst, inte skulle behöva stå för faderns andel av barnets underhåll. Utgångspunkten förefaller ha varit att fadern ofta inte betalar och att staten därför ska göra det, även om det saknas ekonomiska motiv härför. Den tidigare motiveringen till bidragsförskott – om att det offentliga ändå skulle få betala barnets uppehälle genom fattigvård och att fattigvård socialt sett inte är bra för barnet – är inte gångbar här.

Tre av ledamöterna reserverade sig för fortsatt inkomstprövning. De menade att bidragsförskottet var ett försörjningsbidrag även om det hade formen av ett förskott och därför var att jämföras med de då förekommande särskilda barnbidragen till änkors och invaliders barn. Eftersom dessa var inkomstprövade borde även bidragsförskottet vara det. Kritiken mot

bidragsförskottet var alltså inte att systemet i sig var fel, bara att det på ett olyckligt sätt skulle gynna barn till frånskilda framför barn till änkor.

Systemet var begränsat så till vida att förskottet beviljades för ett år i taget. Genom nya ansökningar och prövningar kunde man dock beviljas nya ettårsperioder. Vårdnadshavaren måste alltså med jämna mellanrum ansöka om hjälp att försörja sitt barn. Systemet rullade inte bara på. Detta ledde till ökad bevisbörda för modern att visa att barnet var berättigat till förskott. Bidragsförskottet var fortfarande endast tänkt som ett tillfälligt stöd.

Bidrag som kallas förskott

1960 ändrades systemet så att förskottet inte längre var beroende av att det fanns en fastställd underhållsskyldighet som förskotterades. Lagstiftaren ville hjälpa den grupp barn för vilka faderskap inte hade fastställts genom att också ge dem rätt till bidragsförskott. Därför kom det offentliga att betala ut "förskott" vilket från början var ett rent bidrag som aldrig kom att krävas in.

Svårigheten var att konstruera ett system där det inte var lönsamt att underlåta att få faderskapet fastställt. Den lösning lagstiftaren kom fram till var att sådana barn skulle få fullt bidragsförskott från och med den månad som barnet fyller tre år. Att tvingas klara sig de första tre åren utan underhåll, gjorde att det fortfarande var angeläget för modern att få faderskapet fastställt.

1960 gjorde man det också lättare att för de försumliga fäderna efterskänka återkravet på de förskotterade underhållet. Utbetalande myndighet kunde dock inte själv skriva av skulderna utan var tvungen att begära detta hos länsstyrelsen.

Hållpunkter i reformarbetet fram till 1957:

- 1917 förordnas att barnvårdsman utses för att hjälpa modern att från fadern driva in underhållet för barnen.
- 1924 kommer barnvårdslagen med stränga regler om faderns betalningsansvar.
- 1937 börjar det offentliga att betala ut underhållsbidraget i förskott till modern för att sedan driva in det av fadern.
- 1947 behovsprövningen av bidragsförskottet slopas.

Staten tar över

Med *lagen om utfyllnad av vissa underhållsbidrag* som kom 1957 tog staten på allvar över bördan för barnens försörjning, även om det nya bidraget var

temporärt i avvaktan på ytterligare utredning. Enligt den nya lagen skulle utfyllnadsbidrag utgå när det fastställda underhållet understeg beloppet på maximalt bidragsförskott. Alla barn i systemet fick alltså lika mycket pengar i månaden. Detta innebar att staten i många fall primärt försörjde barnen medan de i efterskott krävde ut en *del* av pengarna av den underhållsskyldige föräldern.

Utfyllnadsbidraget gällde dock endast för underhåll som hade varit fastställda då lagen trädde i kraft. Detta för att undvika fusk genom att föräldrarna kom överens om ett lågt underhåll, för att låta staten stå för resterande belopp.

När man i dag ser effekterna av utfyllnadsbidragen kan man nog påstå att bidraget möjliggjorde för föräldrarna att ignorera sitt försörjningsansvar. Barnen fick ändå pengar till sitt uppehälle. Detta var det första steget mot att det blev möjligt och praktiskt för föräldrarna att lämpa över kostnaderna på staten. Incitamentet att höja den underhållsskyldiges bidrag till sina barns försörjning minskades ytterligare genom att det enligt förarbetena skulle utgå utfyllnadsbidrag även om man misstänkte eller *hade vetskap* om att den bidragsskyldige föräldern kunde betala mer.

Förskott blir bidrag

1964 gjordes en ordentlig revidering av bidragsförskottssystemet och då sammanfördes de tidigare lagarna om förskott och utfyllnadsbidrag till *1964 års lag om bidragsförskott*. Utfyllnadsbidraget blev permanent och enligt lagens terminologi en del av bidragsförskottet. Detta är intressant rent språkligt, eftersom det *inte* är ett förskott utan ett bidrag.

Enligt den nya lagen skulle varje barn under 16 år som inte bodde hos båda sina föräldrar tillförsäkras ett bidragsförskott på 25 procent av basbeloppet. Underhållet från den underhållsskyldige skulle fastställas som tidigare. Barnavårdsnämnden betalade det överskjutande beloppet samt förskotterade underhållet som inte betalades i tid.

Totalt beräknade man i propositionen att 117 000 barn skulle bli berättigade till bidragsförskott. Det innebar en ökning med 37 000 barn. Dessa hade tidigare fått sitt underhåll direkt av föräldern utan inblandning från det allmännas sida. Dessa kom att inkluderas genom att lagen innebar en kraftig höjning av bidragsförskottet (från 996 till 1 200 kr) och deras underhåll var lägre än det nya bidragsförskottet. Lagen innebar att statens ansvar för barnens försörjning ökade, dels eftersom beloppen höjdes, dels genom att fler barn kom att försörjas genom systemet. Bidrag beviljades tills vidare och inte längre

årsvis. Den nya lagen införde ett system där staten permanent tog ansvar för den frånvarande föräldrarnas del av försörjningen.

Andelen av basbeloppet som skulle utgå i bidragsförskott har sedan höjts från 25 till 30 procent 1968 och från 1970 till dagens nivå på 40 procent. 1970 höjdes också åldersgränsen för barn för vilka bidragsförskottet kunde utgå: från 16 till 18 år. Antalet barn som var berättigade till bidragsförskott ökade hela tiden genom regelbundna utbyggnader av systemet och genom det ökande antalet skilsmässor. På så sätt kom statens försörjningsansvar att öka successivt.

En lagändring 1975 gjorde barnet berättigat till bidragsförskott så länge modern inte *uppenbarligen* saknade giltigt skäl för sin underlåtenhet att medverka till att faderskap eller underhållet fastställdes.

Hållpunkter i reformarbetet mellan 1957 och 1978:

- Utfyllnadsbidrag införs 1957 som provisoriskt bidrag.
- Barn för vilka faderskap inte är fastställt får bidragsförskott 1960.
- 1964 blir utfyllnadsbidraget permanent. Konstruktionen gör att antalet barn som får bidragsförskott från staten i stället för att bli försörjda av föräldrarna ökar med nära 50 procent.

Föräldrarnas underhållsskyldighet begränsas

1978 genomfördes stora förändringar i lagen om bidragsförskott och i föräldrabalkens regler om föräldrars underhållsskyldighet mot sina barn. Tidigare hade underhållsskyldigheten i princip varit ovillkorlig. Det betydde att åtminstone ett lågt underhållsbidrag *alltid* skulle fastställas. Nu skrevs det in i föräldrabalken att föräldrarna skulle "svara för underhåll efter vad som är skäligt med hänsyn till ... föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga". Detta betydde i klartext att om föräldrarna saknade pengar att försörja ett barn med så hade de ingen skyldighet att göra det.

Förändring har medfört att många underhåll fastställs till 0 kronor. I juli 1995 hade 106 986 bidragsförskottsberättigade barn ett underhåll på 0 kronor. I den siffran ingår dock även barn för vilka underhållsbidrag inte är fastställt (Ds 1996:2 *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar*). 106 986 barn motsvarade då nästan 35 procent av alla barn som fick bidragsförskott.

Att göra föräldrarnas underhållsskyldighet villkorad innebar att staten övertog det försörjningsansvar som inte längre föräldrarna var skyldiga att ta.

Gifta föräldrar får bidragsförskott av staten

Gemensam vårdnad efter skilsmässa hade börjat bli vanligt förekommande. Nu infördes därför bidragsförskott till barn där båda föräldrarna var ansvariga för vårdnaden. Enligt tidigare gällande lag utgick inte bidragsförskott i sådana fall. Ändringen berodde främst på att gemensam vårdnad skulle uppmuntras och inte "straffas" genom att barnet gick miste om utfyllnadsbidraget som automatiskt följde med i systemet med bidragsförskott.

Bidragsförskottet är sedan dess endast relaterat till boendet. En uppseendeväckande konsekvens av detta är att barnet kan vara berättigat till bidragsförskott även om föräldrarna är gifta. Lagen gör ingen principiell skillnad mellan föräldrar med gemensam vårdnad inom eller utanför äktenskapet.

Detta har medfört att bidragsförskott har utgått i ett antal fall där det från början inte var tänkt. Barn vars ena förälder sitter i fängelse har inte längre ansetts vara varaktigt sammanboende med föräldern och har därför beviljats bidragsförskott, även om föräldrarna är gifta och har tänkt flytta samman igen när föräldern släpps ut från kriminalvården (FR 1981:2). Denna praxis från försäkringsrättens sida var när den kom 1981 anmärkningsvärd eftersom den till viss del stred mot förarbetena där det sägs

"Att föräldrarna lever på skilda håll under ibland t o m ganska långa perioder så innebär inte detta med nödvändighet att sammanlevnaden kan anses ha hävts. Om den ena föräldern på grund av sitt arbete bor på annat håll men regelbundet besöker familjen, får föräldern alltså anses varaktigt bosatt där familjen bor. Detsamma gäller om föräldern är intagen på t ex kriminalvårdsanstalt men har för avsikt att åter flytta samman med familjen efter avtjänat straff."

En annan principiellt viktig ändring i föräldrabalkens regler om underhållsskyldighet var att föräldrars skyldighet att försörja vuxet barn, som p g a sjukdom och liknande inte kunde försörja sig själva, upphörde 1979. Tidigare hade alltså föräldrarna kunnat bli underhållsskyldiga om de hade den ekonomiska förmåga som krävdes, oavsett "barnets" ålder.

Denna inskränkning av föräldraansvaret motiverades inte alls principiellt eller ideologiskt i lagmotiven utan endast med att det låg i tidens utveckling. Det ansågs också finnas sociala stödformer för vuxna så att de kunde klara sig även utan underhåll från föräldrarna.

Avskrivning av underhållskrav sker med automatik

De stora systemförändringarna som kom 1978 berodde i stor utsträckning på att vissa underhållsskyldiga föräldrar hade ekonomiska svårigheter.

Skyldigheten hade varit ovillkorlig och ofta en av de största månatliga kostnaderna för den underhållsskyldige föräldern. Många betalningskrav från barnavårdsnämndernas sida måste avskrivas. Därför infördes det system med s k förbehållsbelopp för den underhållsskyldige själv och dennes eventuellt hemmavarande make och/eller hemmavarande barn. Hemmavarande familj ska försörjas i första hand. De underhåll som gick att fastställa minskade därmed drastiskt.

Denna uppmjukning av underhållsskyldigheten kom också att öka antalet underhåll som fastställdes till noll kronor. Om den underhållsskyldige hade nya barn, inte speciellt hög lön och rätt hög hyra bedömdes han inte ha någon förmåga att försörja mer än de "nya" barnen som han bodde tillsammans med. Frågan om vuxna människor ska ta ansvar för sina handlingar och bli försörjda de barn man sätter till världen förefaller vara ointressant. Lagstiftaren valde följaktligen att ge de "nya" barnen förtur till föräldrarnas betalningsförmåga i stället för att de ska behandlas lika som de "tidigare" barnen.

Socialstyrelsen utarbetade i anslutning till lagändringen allmänna råd för fastställande av underhåll. Detta minskade ytterligare nivån på de underhåll som fastställdes. Rekommendationerna saknade direkt lagstöd och visar hur praxis ändrades för att minska föräldrarnas försörjningsansvar.

Försäkringskassan fick befogenhet att skriva av en underhållsskyldigs skulder. Det enda som krävdes var att det ansågs motiverat med hänsyn till den underhållsskyldiges ekonomiska eller personliga förhållanden "eller av annan särskild anledning". Efterskänkande av återbetalningsskyldigheten blev tämligen vanlig. Preskriptionstiden på underhåll kortades också från fem till tre år. Det innebär att underhåll som Försäkringskassan inte kunnat driva in inom tre år aldrig kan krävas in från den underhållsskyldige. Detta kan också ses som ett sätt att automatiskt skriva av skulderna.

Smita från försörjningsansvar

Ändringarna som genomfördes 1978 gjorde det på det hela taget enklare för den bidragsskyldige att smita från sitt försörjningsansvar, utan att barnets ekonomi påverkades. Kopplingen hade försvunnit, mellan det föräldern faktiskt betalade in och skulle betala in, och vad barnet fick ut. De nya lagreglerna innebar att staten tog över barnens försörjning både genom att beloppen ökade och genom systemets utformning.

Utredningen som låg till grund för lagändringarna hade förespråkat, även om den inte utarbetade lagförslag om det, att Försäkringskassan skulle avgöra hur mycket som den underhållsskyldige föräldern måste betala tillbaka efter dennes ekonomiska bärkraft. Detta skulle alltså innebära att Försäkringskassan inte var bunden av fastställt underhåll utan skulle kunna kräva ut större eller mindre belopp beroende av vad den ansåg att föräldern kunde betala. Fördelarna med detta system ansåg utredningen vara att föräldrarna inte skulle kunna enas om ett lågt underhåll för att få mer i utfyllnadsbidrag från staten.

Argumenten mot systemet var dels att Försäkringskassan därmed skulle kunna sätta sig över domstolsbeslut och att den enskilde underhållsskyldige inte skulle kunna förutse sina utgifter. Det skulle kränka den enskildes rättssäkerhet om Försäkringskassan godtyckligt kunde bestämma hur mycket föräldern var skyldig.

Utredningens idéer är i princip desamma som nu återigen har föreslagits och som regeringen har lagt proposition om (1995/96:208 *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar*) i maj 1996 och som ska behandlas av riksdagen i höst. Resonemangen fick stöd av regeringen på sjuttioalet men ansågs inte kunna genomföras *just då*. Att göra det enklare för Försäkringskassan att skriva av återbetalningskraven var 1978 dock ett steg på vägen och ett sätt att delvis uppnå samma effekt. Försäkringskassan gavs alltså i princip rätten att överpröva domstols beslut i, för den underhållsskyldige, lindrande riktning. Förarbetena får ses som ett starkt stöd för avskrivning av fordringar som det inte förefaller troligt att den underhållsskyldige kommer att kunna betala.

Indexering av underhåll slopas

Fram till 1978 hade, enligt lag, underhållet räknats upp med minst samma procentsats som basbeloppet. Efter 1 april 1979 skulle det endast räknas upp med 7/10 av denna procentsats. Bestämmelsen infördes eftersom inflationen hade varit hög de senaste åren och höjningarna av underhållsbidragen därför hade varit betydande. Samtidigt hade lönerna inte stigit i samma grad. För att inte barnen skulle drabbas behölls däremot indexregleringen fullt ut på bidragsförskottet.

Denna ordning innebar naturligtvis att den del av bidragsförskottet som staten betalade helt och hållet, utfyllnadsbidraget, skulle öka automatiskt för varje år. Barn till sammanboende föräldrar var dock även i fortsättningen tvungna att klara sig på sina föräldrars löner även om dessa inte steg i takt med inflationen.

Hållpunkter i reformarbetet mellan 1978 och 1984:

- 1978 blir föräldrarnas försörjningsansvar begränsat med hänvisning till ekonomisk förmåga.
- 1978 försvinner föräldrarnas underhållsskyldighet för vuxna barn.
- 1979 minskar underhållsskyldigheten då den inte längre räknas upp med inflationen.
- 1984 förlängs bidragsförskottet så att det även kan utgå till studerande över 18 år.
- 1984 beviljas även adoptivbarn som bara har en förälder bidragsförskott.

Besynnerliga konsekvenser

Riksdagens revisorer genomförde 1985/86 en granskning av bidragsförskottet. Totalt lämnade de en lista på 14 punkter om hur pengar skulle kunna sparas och hur förskotten och inte minst återkraven mot de underhållsskyldiga skulle fås att fungera bättre. Revisorernas förslag ledde till en proposition 1986. Förslagen var ett antal "återställare" tillbaka till reglerna före 1978. Det hade blivit för lätt för föräldrarna att slippa undan sitt betalningsansvar. Riksdagen beslutade att införsel skulle kunna ske, inte bara i lön, utan även i arbetslöshetsersättningar.

Genom ändrade rekommendationer och tillämpning fick den underhållsskyldige bevisbördan för bristande betalningsförmåga. Hårdare kravrutiner infördes på Försäkringskassorna. Dessa förändringar motiverades enbart av kostnadsskäl. Riksdagen beslutade också att underhållen åter skulle räknas upp med hela höjningen av basbeloppet. Resultatet av att underhållen inte hade räknats upp fullt ut mellan 1978 och 1986 blev att dessas andel av bidragsförskottet hade minskat. Detta förhållande kvarstod även efter återställandet. Det är delvis detta som har lett till att nivån på bidragsförskottet i dag kan sägas vara absurt hög i förhållande till de underhåll som fastställs.

I ett försök att rädda budgetbalansen avindexerades bidragsförskottet 1995 och ligger sedan dess på 1994 års nivå. Bidragsförskottet är därmed 14 080 kronor per år och barn. Åtgärden motiverades endast med att staten inte hade råd med mer.

Staten stimulerar skilsmässor

I dag är det tydligt att bidragsförskottet har övergått till ett allmänt stöd till barn till särlevande föräldrar. För barn till sammanboende föräldrar med likartad ekonomisk situation finns inga motsvarande allmänna bidrag. Endast för ett fåtal barn fastställs i dag så höga underhåll att det täcker hela bidragsförskottet.

Att det är ovanligt med underhåll som når upp till bidragsförskottets nivå framgår vid en undersökning av hur högt underhåll en förälder i snitt ska betala. Statistik från 1993 (Ds 1996:2), visar att en underhållsskyldig med en månadslön på 30 000 kronor står för 953 kronor per barn och månad och att staten skjuter till nästan 200 kronor i månaden i utfyllnadsbidrag. Det är uppenbarligen inte ett försörjningsstöd till barn vars föräldrar inte har råd med högt underhåll. I alla andra sammanhang betraktas dessa föräldrar som höginkomsttagare. Ändå anses de inte kunna försörja sina egna barn om de inte bor tillsammans med dem. Om de däremot bor tillsammans med barnet förväntas de fullgöra sin underhållsskyldighet utan något mer statligt bidrag än barnbidrag.

Underhållsskyldiga föräldrar som tjänar under 10 000 kronor i månaden skulle 1993 betala ett genomsnittligt underhåll på 276 kronor per barn och månad. Det statliga utfyllnadsbidraget blir då i snitt 871 kronor i månaden. Detta belopp utgår alltså till barnet oavsett barnets egna eller boföräldrarnas inkomster. Om föräldrarna i stället hade bott tillsammans hade barnet inte varit berättigat till detta bidrag. För föräldrar med låga inkomster är bidragsförskottet ett starkt ekonomiskt incitament för att flytta isär.

Ökat bidrag vid högre inkomster

Systemet har i dagens tappning ytterligare några egendomligheter som närmast får betraktas som förbiseenden från lagstiftarens sida. Dessa beror på att föräldrarnas regler om underhåll och lagen om bidragsförskott inte är samordnade. Föräldrarna får alltid ut mer pengar i bidrag om barnet bor hos den som har bäst ekonomi. Dels beror detta på att systemet inte är behovsprövat, dels på hur underhållet fastställs.

Underhållet fastställs efter principen att barnets kostnader ska delas mellan föräldrarna efter deras förmåga. Den förälder som har sämre ekonomi behöver endast betala ett lågt underhåll om boföräldern anses kunna betala mer. *Ändå fyller staten ut underhållsbidraget upp till förskottets nivå.* Detta innebär att om den som barnet bor hos får ökade inkomster så kan underhållet som den underhållsskyldige ska betala jämkas nedåt på ändrade förutsättningar.

Detta medför i sin tur att utfyllnadsbidraget ökar trots att familjens ekonomi totalt har förbättrats.

Eftersom barnets egna inkomster i form av ränta, lön eller sociala förmåner beaktas vid beräkning av föräldrarnas underhållsskyldighet kan även en höjning av barnets inkomster leda till sänkt underhåll. Även i dessa fall ökar då utfyllnadsbidraget eftersom nivån på bidragsförskottet ligger fast. Det innebär att en kraftig höjning av barnbidragen automatiskt skulle höja utfyllnadsbidragen för i princip alla barn som får bidragsförskott.

Inbjuder till missbruk

Systemet inbjuder nästan till missbruk. På senare tid har det uppmärksammats hur försäkringskassorna informerar om bidraget. Det har hävdats att de uppmanar par att skilja sig. Detta vore, om det stämmer, statens definitiva ansvarsövertagande. Föräldrarna ska inte längre själva behöva ta initiativet till att Försäkringskassan ska försörja barnet – kassan gör det självmant. Det är dock svårt att belägga om detta är vanligt.

Något som kan bevisas är däremot att domstolar (se t ex NJA 1978 sid 668) dömt ut lägre underhåll än boföräldern yrkat på och i domskälen bl a hänvisat till att barnen kommer att få utfyllnadsbidrag på det belopp som saknas. Innebörden i en sådan argumentation är naturligtvis just att föräldrarna inte behöver ta så stort försörjningsansvar eftersom staten gör det åt dem.

Systemet blev för dyrt

Statens kostnader för bidragsförskotten har ökat lavinartat, framför allt på senare år. 1990 kostade bidragsförskottet staten 2 140 miljoner kronor. 1995 var den siffran upp i 3 280 miljoner kronor. En utredning tillsattes för att komma till rätta med detta och konstruera ett bättre regelverk. Resultatet blev utredningen *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar* (Ds 1996:2) vars förslag regeringen sedan har grundat en proposition på. Förslaget går ut på att avskaffa bidragsförskottet i sin nuvarande tappning och ersätta det med ett nytt stöd som utredningen kallar underhållsstöd. Underhållsstödet ska vara helt frikopplat från de nuvarande reglerna om underhåll.

Försäkringskassan ska betala ut underhållsstödet till boföräldern. Stödet ska vara på samma nivå som dagens bidragsförskott. Den underhållsskyldige föräldern ska sedan betala till Försäkringskassan i form av en viss procentsats av sin lön. Återbetalningsskyldigheten ska inte, såsom i dag, vara beroende av barnets behov och boföräldrarnas ekonomi. Den bidragsskyldige behöver dock

aldrig betala mer än Försäkringskassan har betalt ut till barnet. Om underhållet överstiger underhållsstödet ska den underhållsskyldige betala överskjutande belopp direkt till barnet. Detta lär dock inte bli aktuellt i så många fall eftersom underhållet i dag sällan når upp till den nivån. Med tiden kan det emellertid bli vanligare eftersom underhållet ska räknas upp med basbeloppet men underhållsstödet är konstant.

På många sätt kan man säga att det föreslagna stödet är ännu mer generellt än bidragsförskottet. Inte minst eftersom inte längre återbetalningsskyldigheten är detsamma som underhållet. Detta systemet är mer konsekvent och robust eftersom föräldrarna inte kan komma överens om ett lågt underhåll och på så sätt få ut högre bidragsdel. Systemet kommer att vara kostnadsbesparande jämfört med tidigare.

Följande tabell visar att regeringen har skurit ner på stödet rejält jämfört med utredningens förslag. Den har dels sänkt månadsbeloppet, dels skärpt återbetalningsskyldigheten vilket gör att förslagen beräknas spara betydligt mer än utredningens förslag. Regeringen har dock inte gjort några principiella ändringar i stödformen.

Kostnaderna för statens stöd till barn till särlevande föräldrar

År	Utan förändring	Utredningens förslag	Regeringens förslag	Besparing enbart avindexeringen
1997	3 787	3 287	2 435	213
1998	4 033	3 099	2 191	307
1998	4 195	3 016	1 982	418

Källa: prop 1995/96:208. Miljoner kr.

Det nya systemet innebär alltså att fastställa underhåll i framtiden i princip förlorar sin betydelse eftersom den underhållsskyldiges betalningsansvar ändå bestäms i enlighet med en färdig procentsats av dennes bruttoinkomst. För ett barn är underhållets andel av bruttoinkomsten 10 procent, för två barn 6,25 procent per barn och för tre barn 5 procent per barn. Dock har den underhållsskyldige rätt till ett grundavdrag på 24 000 kronor per år och behöver aldrig betala mer än underhållsstödet, d v s max 1 173 kronor i månaden.

Om den underhållsskyldige bara har ett barn måste han tjäna mindre än 13 730 kr/mån för att utfyllnadsbidrag ska utgå. Vid högre inkomster betalar

alltså den underhållsskyldige hela underhållsstödet. Vid två eller tre barn är motsvarande inkomstgränser 21 970 respektive 27 460 kronor i månaden.

Många underhållsskyldiga har förutom barn som får underhållsstöd, också hemmavarande barn. Dessa beräknas få en lika stor del av den underhållsskyldiges betalningsförmåga som de barn som föräldern inte bor tillsammans med, men är naturligtvis inte berättigade till underhållsstöd. Detta innebär att en förälder med ett barn i ett tidigare äktenskap och ett barn i ett nytt förhållande ska betala 6,25 procent av sin bruttolön till Försäkringskassan. Om föräldern inte har så god inkomst att han kan betala 1 173 kronor per månad och barn får det tidigare barnet ändå ut hela beloppet av Försäkringskassan medan det "nya" barnet får klara sig utan ett sådant bidrag.

Inga värderingsförändringar

Förslaget innebär alltså att statens kostnader minskas rejält men är inte någon egentlig omprövning av systemets grundvalar. Frågan om det är rimligt att barn till särlevande föräldrar ofta kommer i en ekonomiskt mer gynnsam ställning än de hade gjort om deras föräldrar hade bott tillsammans behandlas t ex inte i förarbetena.

En intressant nyhet i regeringens förslag är att utfyllnadsbidrag ska kunna utgå även om barnet bor lika mycket hos vardera föräldern. Barnet får i dessa fall fullt underhållsstöd minus den underhållsskyldiges återbetalnings-skyldighet. Den underhållsskyldige innebär här den förälder som barnet inte är skrivet hos. Han eller hon behöver dock inte betala något till Försäkringskassan eftersom barnet delvis bor där och då orsakar kostnader.

Detta innebär alltså att om barnet ska bo lika mycket hos båda är det viktigt för föräldrarna att se till att barnet är skrivet hos den som har högst inkomst, så att de får ut så mycket pengar som möjligt av staten. Tidigare utgick inget bidragsförskott för dessa barn. Det är om man ser till den ursprungliga funktionen hos förskotten en smula inkonsekvent att betala ut underhållsstödet eftersom båda föräldrarna betalar lika mycket för barnet.

Om båda föräldrarna har kostnader borde ingen av dem behöva ersätta den andre. Bidragsförskott till dessa familjer har därför tidigare ansetts konstigt. I takt med att utfyllnadsbidraget blivit en viktig del av bidragsförskottet så har emellertid barn som bor hos båda föräldrarna kommit att missgynnas jämfört med barn som endast bor hos den ena. Förslaget motiveras alltså med att det är bra att båda föräldrarna tar hand om barnet och att dessa familjer inte ska gå miste om ett bidrag som de hade fått om barnet bott hos bara en av föräldrarna.

Det är även med det nya förslaget besvärligt att ta sig ur Försäkringskassans grepp om familjen. Även den som vill betala större underhåll än de i lag reglerade måste göra upp med Försäkringskassan. Det räcker inte att komma överens med boföräldern eftersom det inte längre är en sak mellan föräldrarna och barnet, utan ytterst en fråga mellan Försäkringskassan och den underhållsskyldige. Huvudmodellen i det nya systemet blir att Försäkringskassan betalar hela underhållsstödet till barnet och den underhållsskyldige betalar in till Försäkringskassan.

Det nu föreslagna systemet befäster statens ansvar för barn till ensamstående. Antalet barn som omfattas kommer att öka och barnet kommer, på samma sätt som förut, att garanteras ett visst belopp från staten helt oberoende av barnets eller någon av föräldrarnas ekonomi. Det enda som händer är att staten ska bli effektivare på att avgöra hur mycket pengar som den underhållsskyldige ska betala och att driva in dem.

Även om vissa manipulationsmöjligheter försvinner återstår flera tveksamheter från det gamla systemet. Exempelvis kommer utfyllnadsbidraget även i det föreslagna systemet att bli större om barnet bor hos den förälder som har bäst ekonomi. Förarbetena är mer restriktiva än tidigare, så det är möjligt att praxis kommer att skärpas mer än som framgår av lagens bokstav.

En sak som är lite egendomlig är att reglerna om beräkning av underhållsskyldighet lämnas som de är. Detta innebär att om ett underhåll på t ex 700 kronor har fastställts enligt föräldrabalkens regler så kan sedan boföräldern söka underhållsstöd och tvinga den underhållsskyldige att till Försäkringskassan betala ett högre belopp. (Om boföräldern däremot inte söker underhållsstöd så har inte den underhållsskyldige någon juridisk skyldighet att betala mer än 700 kronor.)

Det är troligt att man i framtiden inte kommer att bry sig om att fastställa underhåll om det inte är uppenbart att det kommer att bli högre än underhållsstödet. Kanske kommer föräldraansvaret att helt övergå till att administreras av försäkringskassorna enligt deras tabeller på återbetalningsskyldighet.

Sammanfattning och slutsatser

Staten har i dag tagit över det primära försörjningsansvaret för alla barn till särlevande föräldrar. Detta har skett successivt. Grovt sett så kan man dela in utvecklingen i tre perioder som var och en har varit ett steg på vägen mot dagens situation.

Period 1: Offentlig indrivning

Under den första perioden, fram till 1957 låg försörjningsansvaret för barnen i huvudsak på föräldrarna. Om fadern försummade sitt ansvar fick modern hjälp att driva in underhållsbidraget.

Fram till 1937 bistod det offentliga mödrarna genom hårda regler om hur man hittade fäderna och vad som hände med dem om de inte betalade. Efter 1937 gick staten in och betalade ut underhållet i förskott till modern, för att sedan kräva in det av fadern. Detta motiverades med att ensamstående med barn inte skulle behöva söka fattigvård för att fadern inte betalade underhåll. Det argumentet visar att insatsen endast var tänkt som ett bottenkydd. Dessutom var bidragsförskottet behovsprövat vilket gjorde att barn vars moder hade hög inkomst inte fick ut något stöd.

Det poängterades att det inte var kommunens sak att genom fattigvården ta över ansvaret ifall fadern var försumlig. Det var däremot i viss utsträckning en kommunal angelägenhet att tvinga fadern att fullgöra sin skyldighet. När behovsprövningen togs bort 1947 ändrade förskottet något karaktär eftersom det då kunde utgå även om barnet inte behövde det för sin omedelbara försörjning. Fortfarande var statens roll endast att hjälpa till vid indrivning av underhåll och svara för eventuella förluster om pengarna inte kunde drivas in.

Period 2: Ett bidrag till ensamståendes barn

Under den andra perioden som varade mellan 1957 och 1978 ökade det offentliga åtagandet i omfattning. I början av perioden infördes ett särskilt bidrag, utfyllnadsbidrag, som kunde utgå till barn till ensamstående ifall underhållet var lågt. Fram till 1964 ansågs utfyllnadsbidraget vara ett provisorium och en markering från statens sida mot underhåll under en viss nivå. Till en början var utfyllnadsbidraget behovsprövat.

1964 accepterades dock bidraget som ett icke behovsprövat, permanent stöd till ensamståendes barn. Därmed har bidragsförskottet utvecklats till ett garanterat försörjningsbidrag och endast sekundärt ett sätt att tvinga den bidragsskyldige föräldern att betala fastställt underhåll. Att det sågs som ett generellt stöd framgår också av att barn för vilka faderskap inte var fastställt

berättigades till bidragsförskott 1960 trots att det inte fanns någon bidragsskyldig förälder att driva in pengarna i från.

Antalet barn som fick bidragsförskott växte nästan explosionsartat under perioden. Det berodde till stor del på att skilsmässorna ökade, men också på att utfyllnadsbidraget naturligtvis söktes av många även då underhållet betalades i tid. Bidragsförskottet förlängdes dessutom till 18 år och nivån höjdes stadigt.

Period 3: Staten övertar försörjningsansvaret

Den tredje perioden sträcker sig från 1978 till slutet av åttiotalet. Denna period utmärks av att föräldrarnas ansvar reduceras kraftigt. Det började redan 1978 då föräldrarnas försörjningsansvar villkorades mot deras ekonomiska ställning.

Att staten genom lag begränsade föräldrarnas ansvar ledde naturligtvis till att staten fick ta över det ekonomiska ansvar som föräldrarna inte längre behövde ta. Detta framträder tydligt genom att de underhåll som fastställdes och som föräldern själv ansvarar för, blev väldigt låga. Utvecklingen förstärktes dessutom av att socialstyrelsen utarbetade rekommendationer som var ännu mildare mot den bidragsskyldige än lagens bokstav.

Föräldrarnas försörjningsansvar minskade och staten fyllde ut underhållsbidraget upp till maximibeloppet på bidragsförskottet. Med tiden blev det uppenbart att underhållen i många fall var alldeles för låga. 1993 betalade en bidragsskyldig förälder med en månadsinkomst på 30 000 kronor i genomsnitt endast 953 kronor i underhåll trots att bidragsförskottet var på 1 173 kronor i månaden. I praktiken fick alltså nästan alla barn till ensamstående föräldrar utfyllnadsbidrag.

1993 var ungefär 64 procent av de totala utbetalningarna i systemet utfyllnadsbidrag. Inräknat de underhåll som aldrig betalades in till Försäkringskassan stod staten för 72 procent av utbetalt belopp.

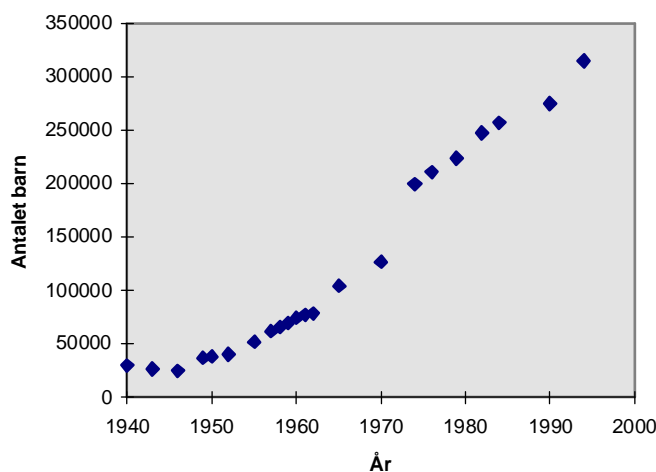
Uppenbart är att bidragsförskottet har upphört att vara ett förskott och att utfyllnadsbidraget inte längre är en särskild utfyllnad för dem vars föräldrar har det dåligt ställt ekonomiskt. Någonstans har systemet glidit över till att bli ett generellt bidrag, utan att lagstiftaren någonsin bestämt så.

Däremot förefaller lagstiftaren i efterhand ha accepterat faktum och byggt vidare på denna generella stödform. Att föräldraunderhållen har minskat är en naturlig utveckling med det system som nu finns. Föräldrarna kommer gemensamt överens om underhållets storlek och eftersom ett lågt underhåll leder till att de får ut mer pengar från staten så finns det inget incitament att

sätta ett högre underhåll än det lägsta som Försäkringskassan kan fås att acceptera.

Att bidragsförskottet hade blivit en generell stödform framgår också av att bidragsförskott ska kunna utgå även i de fall där föräldrarna hade gemensam vårdnad om barnet. Lagstiftarens mening är att gemensam vårdnad ska vara lika ekonomiskt fördelaktigt som om bara boföräldern har vårdnaden. Detta gjorde att även barn till föräldrar som är gifta med varandra kan få ut bidragsförskott. Systemet har sedan dess varit relativt lättmanipulerat.

Antalet barn som fick bidragsförskott, 1940-1994



Det totala antalet barn i Sverige har inte ökat under perioden, däremot andelen som får bidragsförskott. En stor del av ökningen beror på det ökande antalet skilsmässor men systemets höga nivåer har gjort att många föräldrar som annars skött det på egen hand begärt utfyllnadsbidrag. 1995 fick ungefär 15,6 procent av alla barn i Sverige bidragsförskott.

Eftertankens kranka blekhet

Under slutet av åttiotalet och början på nittiotalet har systemet börjat omprövas av främst ekonomiska skäl. Vissa inskränkningar i systemet har skett och bidragsförskottet har börjat ifrågasättas. Någon förändring av systemets generella natur har dock hitintills inte föreslagits.

I stället har regeringen utarbetat ett förslag som i och för sig förmodligen blir billigare men som snarast befäster bidragsförskottet som ett generellt försörjningsbidrag. Staten fortsätter att ekonomiskt och ensidigt gynna barn till särboende föräldrar framför barn till sammanlevande föräldrar.

Målen med reformerna har bytts ut

Motiveringarna till bidragsförskottet har skiftat. Systemet kom först till för att förhindra att ensamstående mödrar blev beroende av fattigvård. Under fyrtiotalet betonades att dessa barn inte skulle gynnas framför barn till sammanboende föräldrar. Denna inskränkning har sedan dess försvunnit.

I samband med vissa ändringar i bidragsförskotten i slutet av fyrtiotalet bytte lagstiftaren delvis motivering och menade att förskotten var till för att *modern* inte skulle behöva lida för att fadern var försumlig. Vid förfall från faderns sida skulle staten ikläda sig skyldigheten vare sig det behövdes för barnets försörjning eller inte. Den motiveringen har sedan dess kvarstått.

Utfyllnadsbidragen motiverades till en början med att de barn för vilka endast låga underhåll var fastställda ofta hade svårt att klara sig. Bidraget skulle vara ett sätt för staten att markera sitt avståndstagande till så låga underhåll. Under sextiotalet blev utfyllnadsbidraget permanent. Då motiverades de i stället med att alla barn behövde ett tillskott från en frånvarande förälder. Att detta i alla fall i teorin skulle kunna göra det ekonomiskt fördelaktigt för en familj att skiljas förefaller inte ha besvärat lagstiftaren.

När bidragsförskotten först infördes varnade flera remissinstanser för att föräldrarnas betalningsvilja skulle minska eftersom barnet fick ut sina pengar ändå. Så här i efterhand kan man nog konstatera att de fick rätt. T ex har de underhåll som fastställts, sedan slutet på sjuttiotalet, varit oerhört låga. Skälet till att införa utfyllnadsbidraget var att tvinga fram en höjning av underhållen. Det misslyckades. Utfyllnadsbidraget är tvärtom, menar jag, det främsta skälet till att underhållen är så låga. Incitamentet för boföräldern att tvinga fram ett högt underhåll har försvunnit genom den statliga garantin som utfyllnadsbidraget utgör.

Källor

Bejstam, Lars, *Bidragsförskott*, Juristförlaget 1994
Saldeen, Åke, *Barn och föräldrar, Familjerätt II*, Iustus förlag 1995
Levnadsförhållanden, Rapport 6, Statistiska centralbyrån 1977
Perspektiv på välfärden 1987, *Levnadsförhållanden*, Rapport nr 53, SCB
Socialförsäkringsstatistik Fakta, Riksförsäkringsverket 1987-1996

Offentligt tryck

prop. 1937:276	prop. 1981/82:50
prop. 1943:183	prop. 1984/85:39
prop. 1947:288	prop. 1986/87:35
prop. 1953:14	prop. 1995/96:208
prop. 1957:139	SOU 1977:37
prop. 1960:75	SOU 1990:8
prop. 1964:70	SOU 1995:26
prop. 1970:65	SOU 1996:2
prop. 1978/79:12	

Ett räkneexempel

Hur underhållsbidrag och bidragsförskott beräknas 1996.

Två föräldrar med ett barn, 8 år.

	Kr/mån
Faderns inkomst före skatt:	15 400
hyra:	4 000
levnadsomkostnader:	3 570
<i>Faderns överskott efter skatt¹:</i>	<i>2 758</i>
Moderns inkomst före skatt:	13 700
hyra:	4 100
levnadsomkostnader:	3 570
<i>Moderns överskott efter skatt:</i>	<i>1 608</i>
Barnets behov (80% av basbeloppet):	2 413
barnbidrag:	-750
<i>Barnets behov</i>	<i>1 663</i>

Exempel 1. *Föräldrarna bor inte tillsammans, barnet bor hos modern:*

- Föräldrarna ska dela på barnets behov i förhållande till sitt överskott. Fadern ska enligt reglerna betala 1 050 kr/mån i underhåll.
- Bidragsförskott utgår med 1 173 kr/mån. Detta innebär att utfyllnadsbidraget, som helt och hållet betalas av staten, blir: $1\,173 - 1\,050 = 123$ **kr/mån.**

Exempel 2. *Samma som förut men barnet bor nu hos fadern:*

- Föräldrarna ska dela på barnets behov i förhållande till sitt överskott. Modern ska betala 610 kr/mån i underhåll.
- Bidragsförskott utgår med 1 173 kr/mån. Detta innebär att utfyllnadsbidraget, som helt och hållet betalas av staten, blir: $1\,173 - 610 = 563$ **kr/mån.**

Exempel 3. *Båda föräldrarna bor tillsammans med barnet:*

- Inget utfyllnadsbidrag utgår (**0 kr**).
- Det blir svårare för familjen att få bostadsbidrag.

¹ Skatteberäkning i enlighet med Saldeen, 1995 (sid 119)

Liten ordlista

Bidragsförskott	Det offentliga betalar ut ett förskott på vad den <i>underhållsskyldige</i> försummar att betala till barnets underhåll. Efter 1964 inkluderar detta även ett <i>utfyllnadsbidrag</i> vilket innebär att alla barn i systemet får ut samma belopp.
Boförälder	Den förälder som barnet bor hos. Fullgör normalt sin försörjningsplikt mot barnet genom att köpa mat, kläder och annat som barnet behöver.
Underhåll	Det belopp som den <i>underhållsskyldige</i> ska betala för att fullgöra sin försörjningsplikt. Underhåll bestäms genom att barnets behov fastställs och slås ut över föräldrarna efter deras ekonomiska förmåga. Kallas ibland underhållsbidrag.
Underhållsskyldige	Den förälder som inte bor tillsammans med barnet men som är skyldig att försörja barnet. Fullgör normalt sin skyldighet genom att betala fastställt <i>underhåll</i> .
Underhållsstöd	Den stödform som regeringen i prop 1995/96:208 föreslår ska ersätta <i>bidragsförskottet</i> .
Utfyllnadsbidrag	Den delen av bidragsförskottet som inte är ett förskott av <i>underhållet</i> utan som staten betalar och fyller ut <i>underhållet</i> med upp till ett visst maximibelopp.
Vårdnadshavare	Den som har den juridiska vårdnaden om barnet. Om föräldrarna är gifta har de automatiskt gemensam vårdnad. Om de inte är gifta kan de ha antingen gemensam vårdnad eller bara den ena har vårdnaden. Den juridiska vårdnaden är inte beroende av var barnet bor.
Överskott	När <i>underhållet</i> ska beräknas räknas först båda föräldrarnas överskott fram, d v s deras lön efter skatt, schabloniserade levnadsomkostnader och vissa boendekostnader. Underhållsskyldigheten fördelas sedan mellan föräldrarna efter storleken på deras överskott. Se <i>Ett räkneexempel</i> ovan.