

Myter om socialbidragen*

Debatten om socialbidragen har inslag av myter, hävdar Brita Schwarz i denna artikel. Det finns ingen etablerad inkomstnivå som utgör socialbidragsgränsen. Ökningen av socialbidragen kan inte hänföras till en enda orsak, utan förklaras av ett samspel mellan flera samhällsförändringar.

Antalet socialbidragstagare har under 1980-talet ökat varje år. Den stora ökningen har föranlett ett antal studier, utredningar och allmän debatt. Det finns emellertid här inslag, som jag i denna artikel hävdar är myter. De kan indelas i två grupper; den ena avser verklighetsbilden och den andra förklaringarna till socialbidragsökningen.

Myt 1: Socialbidrag är enbart en fråga om inkomster, dvs socialbidragshushåll har låga inkomster och hushåll med låga inkomster har socialbidrag.

Myt 2: Det finns en, och endast en, orsak till socialbidragsökningen. Här finns olika varianter, vilka skiljer sig åt beträffande vilken förändring som utpekats som orsak. Man kan särskilja följande tre fall:

a) Orsaken är den nya socialtjänstlagen som trädde i kraft den 1 januari 1982.

b) Orsaken är de sjunkande reallönerna, den s k nyfattigdomen.

c) Orsaken är den ökade arbetslösheten.

I det följande granskas påståendena ovan. Vidare ges exempel på andra fakto-

rer som kan ha bidragit till ökningen och möjligheten att förklara utvecklingen som en följd av kombinationen av flera förändringar diskuteras.

Inkomsten avgörande?

Det är en vanligt förekommande uppfattning att det finns en väl specificerad inkomstgräns, den s k socialbidragsgränsen, som avgör om ett hushåll har eller är berättigat till socialbidrag. Detta har nyligen också varit utgångspunkt för en studie. Här avses den av SCB i januari 1986 på uppdrag av Aktuellredaktionen genomförda beräkningen av antalet hushåll med *disponibla inkomster* under "socialbidragsgränsen". Den disponibla inkomsten utgörs av hushållets förvärvsinkomster och kapitalinkomster plus positiva transfereringar, t ex sjukersättning, pension, barnbidrag, socialbidrag etc, minus negativa transfereringar, t ex skatter.

Enligt den nya socialtjänstlagen har den enskilde rätt till bistånd så att han/hon uppnår "skälig levnadsstandard". Denna rätt gäller emellertid enbart då standarden inte kan uppnås på annat sätt, t ex genom att utnyttja besparingar eller låna. Tolkningen av "skälig levnadsstandard" varierar mellan olika kommuner, och vilken disponibel inkomst som standarden motsvarar beror på hushållets bo-

Forskningschef BRITA SCHWARZ är verksam vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

*Artikeln bygger på Schwarz [1986] och Schwarz & Hederstierna [1987].

Tabell 1 Andel hushåll (i procent) i respektive kategori med disponibla inkomster under standardnivåerna A-E.

	A NN3/S1	B N3/S1	C NN2/S2	D N3/S2	E N2/S3
Hushållsföreståndare över 65 år	51	31	26	17	2
Hushållsföreståndare under 65 år					
Ensamstående utan barn	38	28	25	22	16
härav 19-24 år	65	52	49	44	34
25-64 år	21	11	13	8	6
Ensamstående med barn	32	20	15	13	6
Gifta/samboende utan barn	5	3	3	2	2
Gifta/samboende med barn	16	11	6	5	3
Samtliga hushåll					
med socialbidrag	50	29	24	22	14
utan socialbidrag	31	21	18	14	7

Anm: S1, S2 och S3 avser 115, 100, respektive 90 procent av normalbeloppet för existensminimum i skattelagstiftningen. N2 och N3 är den genomsnittliga bostadskostnaden i aktuell del av landet för hyreslägenheter vid ytnorm 2 (1 rum per vuxen plus 1 rum per 2 barn) respektive 3 (2 rum plus 1 rum per barn). NN2 och NN3 är motsvarande kostnader i nybyggnationen. Hushållsföreståndare är i HINK-data den make/ maka som har högst förvärvsinkomst.

Källa: Bearbetningar av HINK-data för år 1984, jfr Schwarz & Hederstierna [1987].

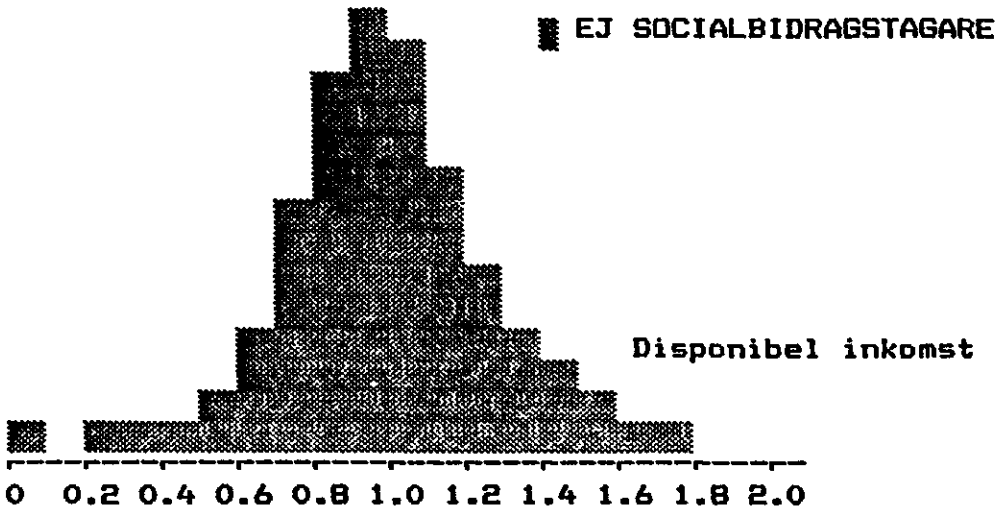
stadskostnad eftersom bidragsbeloppet brukar beräknas på grundval av hushållets faktiska bostadskostnad. Socialtjänstlagen innebär således ingen allmän "inkomstförsäkring". Socialbidraget är ett individuellt behovsprövat bidrag som ofta endast utgår under enstaka månader. Man kan därför inte vänta sig att det finns en precis gräns för den disponibla årsinkomsten under vilken hushållen söker och får socialbidrag.

I själva verket finns det många hushåll med låga disponibla årsinkomster som inte har socialbidrag och det finns också stora skillnader i disponibla årsinkomster mellan olika socialbidragshushåll. I *Tabell 1* anges hur stor andel av hushållen som har disponibla inkomster under fem olika standardnivåer, A-E, vilka är konstruerade så att de, för olika bostadskostnadsnivåer, motsvarar olika tolkningar av skälig levnadsstandard och/eller "socialbidragsnivån". Varje standardnivå utgör summan av en bostadskostnadsnivå och en "norm" för hushållets övriga utgifter som varierar mellan 90 och 115 procent av

normalbeloppet i existensminimum. För t ex två vuxna utan barn motsvarade år 1984 A-nivån 65.200 kr och E-nivån 48.300 kr i storstadsregionerna. Beräkningarna i tabellen avser de hushåll som ingår i SCBs HINK-data, en urvalsundersökning som omfattar ca 10 000 hushåll.

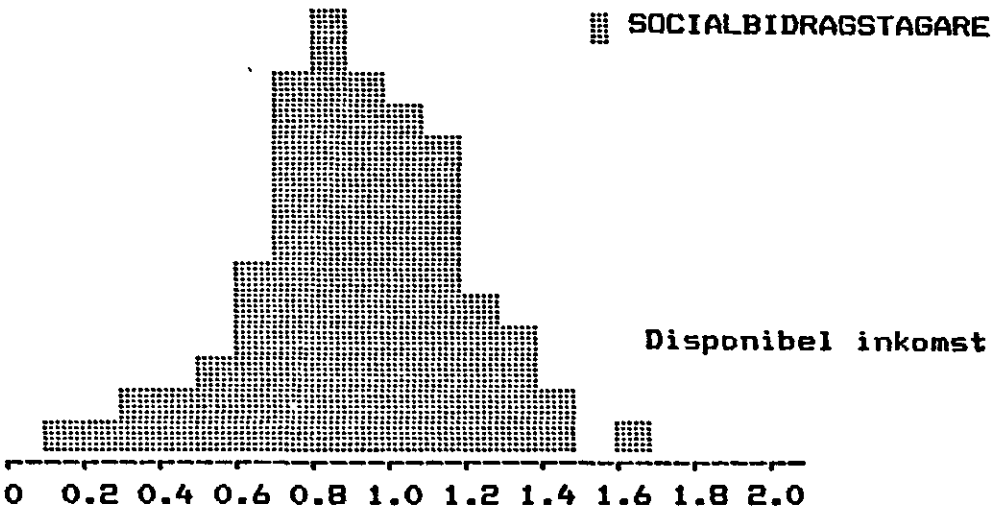
A-nivån, den högsta nivån, förutsätter en mycket generös tolkning av innebörden av "skälig levnadsstandard" och också att hushållet har betydligt högre bostadskostnader än vad som är vanligt. Man skulle därför vänta sig att alla, eller åtminstone flertalet, hushåll som under året mottagit socialbidrag har disponibla inkomster som inte når upp till A-nivån. Som framgår av tabellen gäller detta dock endast hälften av dessa hushåll. Vi ser också att så många som inemot en tredjedel av hushållen utan socialbidrag har disponibla inkomster under A-nivån och 7 procent av dem hade inkomst under E-nivån. En stor del av hushållen med inkomster under E-nivån var studerande och/eller ensamstående under 25 år utan barn. En del av dessa kan ha lägre boen-

Figur 1 Frekvensfunktionen för den disponibla inkomsten för hushåll utan socialbidrag. Samtliga hushållstyper utom pensionärshushåll.



Källa: Egen bearbetning av HINK 1984.

Figur 2 Frekvensfunktionen för den disponibla inkomsten för hushåll med socialbidrag. Samtliga hushållstyper utom pensionärshushåll.



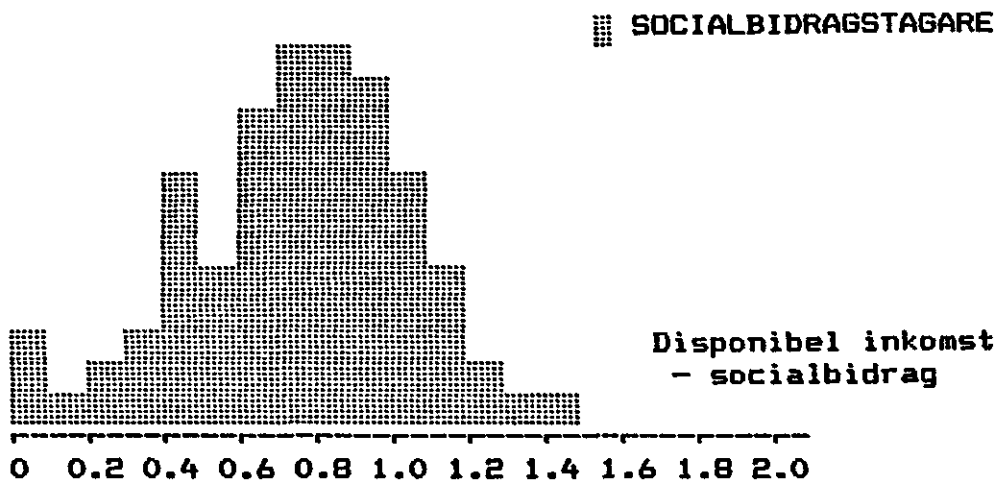
Källa: Egen bearbetning av HINK 1984.

dekostnader än vad som förutsatts i beräkningarna, t ex om de bor hos föräldrarna. De har då inte nödvändigtvis en standard under existensminimum.

Spridningen i de disponibla inkomster-

na illustreras i *Figur 1* för hushåll utan socialbidrag och i *Figur 2* för socialbidragshushållen. Figurerna anger frekvensfunktionen för den disponibla inkomsten, dvs den relativa andelen hushåll i olika in-

Figur 3 Frekvensfunktionen för den disponibla inkomsten minus socialbidrag för hushåll med socialbidrag. Samtliga hushållstyper utom pensionärshushåll.



Källa: Egen bearbetning av HINK 1984.

komstintervall. För att få jämförbarhet mellan hushåll av olika storlek har för varje hushållstyp spridningen beräknats kring medelvärdet av den disponibla inkomsten för hushåll av samma storlek utan socialbidrag, ett medelvärde som normerats till 1. Av Figur 1 framgår att det, inte oväntat, är många av hushållen utan socialbidrag som har inkomster mellan 80 och 110 procent av medelinkomsten för respektive hushållstyp. Figur 2 visar att även många socialbidragshushåll har disponibla inkomster i detta intervall, men bland socialbidragshushållen är något lägre inkomster jämförelsevis vanligare. Som ovan nämnts inräknas såväl socialbidrag som andra bidrag i den disponibla inkomsten.

Vi ser varken i Figur 1-2 eller i Tabell 1 någon indikation på att det finns någon väl preciserad socialbidragsgräns, åtminstone inte vad avser hushållens disponibla inkomster på årsbasis. Om detta varit fallet skulle vi ha funnit flertalet socialbidragshushåll i något inkomstintervall under 1 och flertalet övriga hushåll i högre inkomstintervall.

En variant på tesen att inkomsterna är avgörande för vilka som har socialbidrag är att socialbidragshushållens inkomster genomgående är låga om socialbidraget frånräknas den disponibla inkomsten. Vi har för socialbidragshushållen också beräknat spridningen av den disponibla inkomsten minus erhållet socialbidrag, se Figur 3. Liksom i Figur 1 och 2 avser 1 medelvärdet av den disponibla inkomsten för hushåll av samma storlek utan socialbidrag. Av figuren framgår att många socialbidragshushåll skulle haft låga disponibla årsinkomster om de inte fått socialbidrag. Detta gäller dock inte alla socialbidragshushåll.

Av Figur 2 och 3 framgår att en rätt stor andel av socialbidragshushållen har disponibla inkomster över genomsnittet för hushåll utan socialbidrag, vilket för en mindre andel även gäller då socialbidraget frånräknats den disponibla inkomsten. Det finns flera förklaringar till detta; vissa socialbidragshushåll har höga boendekostnader, inkomster och utgifter kan variera under året och dataunderlaget kan för en del hushåll i urvalet vara miss-

visande (jfr Schwarz & Hederstierna [1987], s 43–51).

Ytterligare en variant på tesen att inkomsterna är avgörande för vilka som har socialbidrag är att socialbidragstagare har faktorinkomster (förvärvsinkomster plus kapitalinkomster) som är betydligt lägre än andras (Gustafsson, [1986b]). Det är riktigt att *medelvärdet* av socialbidragshushållens faktorinkomster är lågt. Men alla socialbidragstagare har inte låga faktorinkomster. Enligt HINK-data hade ca 15 procent av hushållsförstandarna under 65 år i socialbidragshushållen högre faktorinkomster än genomsnittet i motsvarande hushåll utan socialbidrag. Sammanfattningsvis framgår av Tabell 1 och Figur 1–3 att den verklighetsuppfattning som inledningsvis betecknades "Myt 1" rimligtvis kan karakteriseras som just en myt.

En enda orsak

För sociala utvecklingsförlopp gäller att förändringar inom många olika områden inträffar samtidigt. Att utnämna en enda av dessa förändringar till orsak till en viss utveckling är tveivelaktigt av två skäl. För det första är det svårt att genom kontrollerade experiment eller på annat sätt visa att så är fallet. För det andra kan just kombinationen av de olika förändringarna vara "orsaken", och inte någon av förändringarna var för sig. Man brukar i detta sammanhang tala om "samproducenter" i stället för orsaker (se Ackoff & Emery [1972]).

Vi kan exemplifiera med två förändringar under åren 1980–83. De genomsnittliga reallönerna minskade och det blev samtidigt svårare att öka omfattningen av förvärvsarbetet. Om den enda förändringen varit reallöneminskningen skulle hushållen i större utsträckning än vad som skedde kunnat kompensera denna genom att öka omfattningen av förvärvsarbetet. Och hade reallönerna inte sjunkit hade hushållen inte behövt öka

omfattningen av förvärvsarbetet för att bibehålla sin inkomstnivå. Dessa förändringar, var för sig, är därför inte nödvändigtvis "orsaken" (i betydelsen nödvändigt och tillräckligt villkor) till den inträffade socialbidragsökningen; däremot kan de vara "samproducenter".

Socialtjänstlagen

Antalet socialbidragshushåll ökade mellan 1981 och 1982 med 25 procent, vilket är mer än under något tidigare år de senaste decennierna. I SCBs socialbidragsstatistik anger en not för år 1982 att den nya socialtjänstlagen trädde i kraft detta år, vilket kan ge intrycket att den kraftiga ökningen helt berodde på den nya lagstiftningen.

Ett antal andra förändringar som kan ha bidragit till socialbidragsökningen 1982 inträffade emellertid. Arbetslösheten ökade, reallönerna minskade och bostadsbidragen blev lägre för hushåll med studiemedel.

Har socialtjänstlagen lett till generösare socialbidrag? Kommunernas vägledande normer har i genomsnitt ej ökat i fast penningvärde 1980–84 (Gustafsson [1986a], Schwarz [1986]). Normbeloppen är dock inte utslagsgivande, eftersom de inte omfattar alla utgiftsposter, t ex inte bostadskostnaderna, och ersättning "över norm" ofta ges för vissa typer av utgifter. För att undersöka om socialbidragsgivningen blivit generösare, i den meningen att den medfört högre disponibla inkomster för socialbidragshushållen, har medelvärdet av socialbidragshushållens och övriga hushålls disponibla inkomster jämförts (Schwarz [1986]). Kvoten var i huvudsak konstant 1980–84, ca 83 procent. Enligt en undersökning 1983 kände endast ca en tredjedel av de intervjuade socialbidragstagarna till att lagstiftningen förändrats, och dessa hade en mycket vag uppfattning om innebörden av förändringen (Puide [1986]). Andelen avslagna ansökningar hade ej heller minskat. Des-

sa förhållanden sammantagna talar mot att den ändrade lagstiftningen ensam förklarar socialbidragsökningen.

Reallönerna och nyfattigdomen

Den tidigare positiva utvecklingen av reallönerna upphörde under slutet av 1970-talet. Under perioden 1980–83 sjönk reallönerna med ca 12 procent (reallön per timme efter skatt), men ökade något 1984 och 1985. Utvecklingen har medfört att fler "vanliga" hushåll, dvs hushåll som förvärvsarbetar i normal utsträckning, fått disponibla inkomster under jämförelsevis låga standardgränser. Är det dessa nyfattiga som utgör de nya socialbidragstagarna? I debatten om nyfattigdomen sätts ibland likhetstecken mellan socialbidragsökningen och nyfattigdomen.¹

Även hushållens disponibla inkomster minskade under perioden 1980–83, men i något mindre grad än reallönerna. För makar/samboende beror detta främst på kvinnornas ökade förvärvsarbete. Medelvärdet av hushållens disponibla inkomster minskade 1980–82 med ca 5 procent (enligt HINK-data) men har från och med 1983 ökat något. Minskade inkomster kan således knappast förklara ökningen i antalet socialbidragstagare år 1984 och 1985.

Om reallöneminskningarna varit den enda faktorn av betydelse för ökningen av antalet socialbidragstagare under perioden 1980–83 skulle man vänta sig att andelen socialbidragstagare ökat mest i de hushållskategorier i vilka andelen hushåll med inkomster under jämförelsevis låga standardnivåer ökat mest. Detta gäller för vissa hushållskategorier, men inte genomgående, t ex inte för ensamstående med två eller fler barn (Schwarz, [1986], s 92–94). Sammanfattningsvis finner vi inga övertygande skäl för att reallöneminskningarna skulle vara den enda orsaken till socialbidragsökningen under 1980-talet. Socialbidragsökningen och nyfattigdomen synes således vara två delvis skilda utvecklingar.

Den ökade arbetslösheten

Åren 1981–83 ökade arbetslösheten, särskilt ungdomsarbetslösheten. Enligt HINK-data hade under perioden 1978–84 mellan 30 och 40 procent av socialbidragshushållen någon form av arbetsmarknadsstöd under samma år som de mottagit socialbidrag. Enligt lokala utredningar i 20 kommuner var det 10 av kommunerna som kommit fram till att arbetslösheten var den främsta orsaken till socialbidragsökningen (Ds S 1986:7). I den tidigare nämnda intervjuundersökningen angav drygt en tredjedel av intervjupersonerna arbetslöshet som orsak till socialbidragsbehovet. Mot bakgrund av dessa uppgifter framstår det som sannolikt att den ökade arbetslösheten i icke oväsentlig utsträckning bidragit till socialbidragsökningen 1981–83. Det finns emellertid skäl att ifrågasätta följande påstående:

"Det är främst utvecklingen av det relativa arbetslöshetstalet som kan förklara socialbidragens expansion under 1980-talet"
(Gustafsson [1986a], [1986b]).

Påståendet bygger på regressionsanalyser i vilka samvariationen under de senaste decennierna mellan andelen socialbidragstagare, dvs antalet socialbidragstagare i procent av befolkningen, och det relativa arbetslöshetstalet undersökts. Utvecklingen av andelen socialbidragstagare beskrivs som en linjär funktion av följande fem variabler; det relativa arbetslöshetstalet innevarande år och föregående år, livsmedelsprisindex, ett mått på åldersdomstrygghetens nivå och en icke förklarad trendvariabel. Trendvariabeln svarar för en stor del av förändringen över en längre tidsperiod.

Med regressionsanalys kan man emellertid enbart bestämma graden av samvariation och inte avgöra om samvariatio-

¹Jfr t ex riksdagsdebatten våren 1986, R&D 1986:9. Se även (Du Rietz [1986]).

nen är ett uttryck för ett orsakssamband. Finns ett orsakssamband, är det teoretiskt inte heller uteslutet att det är det motsatta, dvs i detta fall att socialbidragsökningen bidragit till ökningen av det relativa arbetslöshetstalet. Det är inte helt otänkbart att detta i någon mån varit fallet. För att få socialbidrag kan det vara ett krav att anmäla sig som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Detta krav gäller också hemarbetande kvinnor med småbarn som kanske inte önskar förvärsarbete.

Under lågkonjunkturen vid 1970-talets början ökade andelen socialbidragstagare i befolkningen och uppgick 1972 till 6,4 procent. Andelen minskade sedan under resten av 1970-talet och var 1980 4,1 procent. Vi har sökt beskriva 1970-talets utvecklingsmönster och då först undersökt vilka faktorer som kan ha haft betydelse för minskningen efter 1972. Sedan särbeskattningen införts 1971 ökade förvärsfrekvensen bland kvinnor snabbt. Enligt HINK-data var det främst i hushåll med kvinnor i förvärsarbetande ålder som andelen socialbidragstagare sjönk. Bland ensamstående under 65 år utan barn minskade andelen inte alls för män men däremot mycket påtagligt för kvinnor, från 5,2 till 2,4 procent mellan 1975 och 1980 (enligt HINK-data). Förvärsfrekvensen för kvinnor har vi därför bedömt vara en faktor som påverkat utvecklingen.

Vi har genomfört regressionsanalyser för perioden 1970-81 och härvid uttryckt andelen socialbidragstagare som en linjär funktion av arbetslöshetstalet, det relativa arbetskraftstalet för kvinnor, livsmedelsprisindex och bostadskostnadsindex (Schwarz & Hederstierna [1987]). Vi fann tre modellvarianter som alla gav en god beskrivning av 1970-talets socialbidragsutveckling, dvs en hög anpassningsgrad mellan modellvärdena och den faktiska utvecklingen av andelen socialbidragstagare.² I samtliga varianter ingår arbetslöshetstalet och det relativa arbetskraftstalet för kvinnor. I övrigt ingår antingen

livsmedelsprisindex (I) eller bostadskostnadsindex (II) eller båda (III).

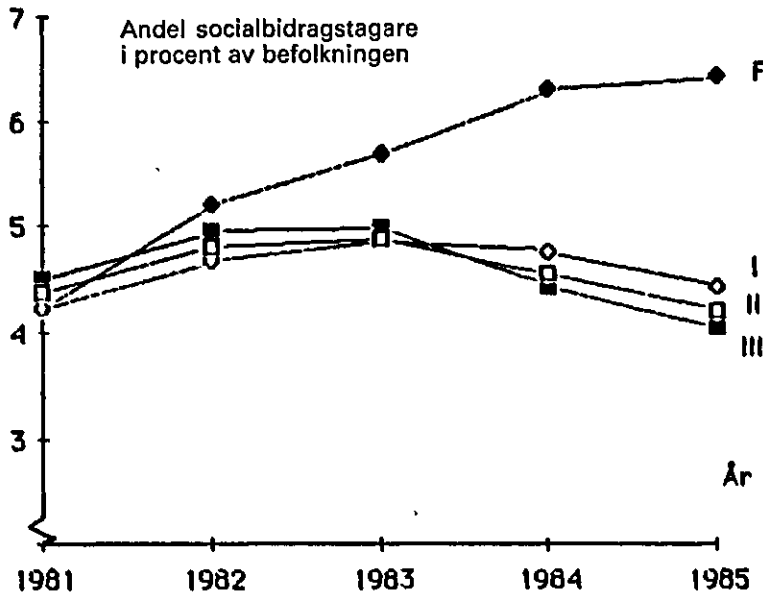
Om variablerna i vår modell endast råkat samvariera med socialbidragsutvecklingen under 1970-talet och inte direkt påverkat denna utveckling kan vi inte vänta oss att modellen ger en god prognos av utvecklingen på 1980-talet. Men även om modellvariablerna haft en avgörande betydelse för socialbidragsutvecklingen under 1970-talet kan den faktiska utvecklingen under 1980-talet avvika från en modellprognos. Nya faktorer, t ex nya beslut, kan tillkomma, och faktorer som tidigare inte märkbart påverkat utvecklingen kan få ökad genomslagskraft (Schwarz et al [1982]).

Det finns emellertid skäl att tro att de i modellen ingående variablerna påverkat utvecklingen. Som ovan redovisats indikerar såväl HINK-data som andra källor att arbetslösheten är en faktor som påverkar socialbidragsutvecklingen. Av betydelse för tolkningen av modellen är att arbetslösheten normalt är högre under lågkonjunkturer då hushållen också har mindre möjligheter att klara likviditetsproblem genom extraarbete eller ökad omfattning av deltidsarbete. Modellen uttrycker således lågkonjunktursens och ej enbart den öppna arbetslöshetens betydelse för socialbidragsutvecklingen.

Även då det gäller det relativa arbetskraftstalet för kvinnor måste vår modell tolkas med försiktighet eftersom också andra förändringar kan ha bidragit till minskningen av antalet socialbidragstagare under 1970-talet. Samtidigt som förvärsarbetet bland kvinnor ökade minskade antalet familjer med många barn. Förbättringar för de äldre, t ex i vad avser pensioner och kommunala bostadstillägg genomfördes. Vi har genom en särskild

²Anpassningsgraden i regressionsanalyser uttrycks i ett R^2 -värde som är närmare 1 ju bättre överensstämmelsen är mellan modellen och den faktiska utvecklingen. För de tre modellvarianterna blev R^2 -värdet mellan 0,998 och 0,999.

Figur 4 Utvecklingen av andelen socialbidragstagare i procent. Faktisk utveckling (=F) och extrapolation av modellen där I, II och III är olika varianter av modellen.



analys för hushåll i förvärsarbetande ålder funnit att minskningen i andelen socialbidragstagare under 1970-talet kan beskrivas som främst härrörande från kvinnornas ökade förvärsarbete och det samtidigt minskande barnantalet.

Det finns flera skäl att tro att utvecklingen av bostadskostnaderna påverkar socialbidragsutvecklingen. Vi har i HINK-data funnit att en del av socialbidragshushållen har ovanligt höga bostadskostnader. Det är också vanligt att hushållen söker socialbidrag då de riskerar att bli vräkta för att de inte kunnat betala hyran. Att också livsmedelspriserna kan påverka socialbidragsutvecklingen har hävdats i andra studier (jfr Gustafsson [1986a]).

Vår modell kan således tolkas så att under perioder då bostadskostnaderna och livsmedelspriserna stiger snabbare än den allmänna prisutvecklingen tenderar detta att öka antalet socialbidragstagare. Motsvarande gäller vid ökande arbetslöshet och härmed sammanhängande konjunk-

turförhållanden. Ökat förvärsarbete bland kvinnor och minskat barnantal tenderar att minska antalet socialbidragstagare och kan under perioder av t ex ökad arbetslöshet bidra till att dämpa socialbidragsökningen.

Vi har extrapolerat vår modell av 1970-talets utvecklingsmönster till år 1985. Alla modellvarianterna ger klart lägre värden än den faktiska utvecklingen, se *Figur 4*. Gapet mellan modellvärdena och den faktiska utvecklingen ökar successivt och är 1985 mycket markant. Utvecklingen under de senaste åren innebär således en klar avvikelse från 1970-talets mönster såsom det beskrivits av vår modell.

Enligt vår modell ökar andelen socialbidragstagare 1982 och 1983 vilket kan tolkas som en påverkan från dels lågkonjunkturen och den ökade arbetslösheten och dels de stigande bostadskostnaderna och livsmedelspriserna. Att ökningen enligt modellen inte är större beror på den dämpande effekten av ökningen av för-

värvsarbetet bland kvinnor och det minskande barnantalet.

Arbetslösheten minskade emellertid 1984 och 1985. Tesen att det främst är "utvecklingen av det relativa arbetslöshetstalet som kan förklara socialbidragens expansion under 1980-talet" stämmer således inte med vårt modellresultat även om arbetslösheten och med den sammanhängande arbetsmarknadsförhållanden (och inte enbart den öppna arbetslösheten) haft betydelse för en del av ökningen 1982 och 1983.

Andra faktorer

För att förklara gapet mellan modellvärdena och den faktiska utvecklingen måste vi söka efter förändringar jämfört med 1970-talets förhållande. Vi har funnit väsentliga skillnader mellan olika hushållskategorier vad avser socialbidragsutvecklingen under 1980-talet, och dessa skillnader synes ha ett samband med vissa förändringar i transfereringssystemet (Schwarz [1986]).

Över 60 procent av makar/samboende med barn bor i eget hem. Förändringarna i villabeskattningen, bl a avdragsbegränsningen och den nya fastighetsskatten, medförde kraftiga prisfall på villamarknaden 1980-84. För dem som hade toppbelånade hus i slutet på 1970-talet försvann därför möjligheterna till ytterligare in-teckningar från och med år 1981, samtidigt som de höga räntorna och de stigande energipriserna höjde boendekostnaderna. Socialbidragsandelen är låg för barnfamiljer med eget hem, men andelen fördubblades 1980-84. Ökningen motsvarar antalsmässigt enligt HINK-data ungefär *hela* socialbidragsökningen bland makar/samboende med barn under denna period.

Också andelen socialbidragstagare bland familjer med barn under 7 år ökade markant 1980-84 och ökningen motsvarade enligt HINK-data *mer* än hela ökning-

en bland makar/samboende med barn. Av betydelse kan här ha varit, utöver att en del av dessa familjer bodde i eget hem, att reallönerna sjönk och att en del familjer haft svårigheter att kompensera de lägre reallönerna med ökat förvärvsarbete. Detta är ett exempel på ovan berört förklaringsätt, som innebär att man söker förstå utvecklingen som orsakad av kombinationen av olika förändringar, där varje enskild förändring inte är ett nödvändigt och tillräckligt villkor för utvecklingen.

För ensamstående med barn har socialbidragsandelen ökat från 14 procent år 1980 till över 20 procent 1984. För ensamstående med yngsta barnet under 7 år är andelen högre; 20 procent år 1980 och över 30 procent 1982-84. Bostadsbidragen och underhållsbidragen har stor betydelse för dessa hushålls ekonomi. Bostadsbidragen har under denna period knappast försämrats med undantag för hushåll med studiemedel (jfr Schwarz [1986]). 1982 började halva studiemedelsbeloppet räknas in i den bidragsgrundande inkomsten, vilket för ensamstående med barn kan ha medfört en minskning av bostadsbidraget med uppemot 5.000 kr. 1982 ökade socialbidragsandelen bland ensamstående med barn kraftigt och nästan hela denna ökning utgjordes i HINK-urvalet av hushåll med studiemedel.

Ett markant trendbrott inträffade 1980 för ensamstående med barn både vad avser utvecklingen av antalet hushåll och socialbidragsandelen. Trendbrottet sammanfaller tidsmässigt med ändringar i underhållsbidragsreglerna som i en del fall medfört lägre bidrag för vårdnadshavaren. Ensamstående med barn torde under perioden 1980-83 ha varit särskilt känsliga för minskningar av underhållsbidragen eftersom möjligheterna för dem att kompensera dessa minskningar och också de lägre reallönerna med ökad omfattning av förvärvsarbetet försvåras av de höga marginaleffekterna. Ökade förvärvsinkomster medför för dem, utöver högre skatt,

ofta också lägre bostadsbidrag och ökade barnomsorgskostnader.

Bland ensamstående utan barn har socialbidragsandelen ökat från 4 procent 1980 till 7–8 procent år 1984. En stor del av dessa (60–70 procent) är under 35 år. Enligt HINK-data finns bland dessa ett ökande antal som saknar någon fast anknytning till arbetslivet. Många har inte heller någon utbildning utöver grundskola. Bland yngre ensamstående är socialbidragstagarna överrepresenterade bland dem som har höga bostadskostnader vilket enligt HINK-data för 1984 var speciellt markant i storstadsregionerna.

Slutsatser

Det har inte kunnat beläggas att det finns en enda förklaring till socialbidragsökningen 1981–85. Olika faktorer samverkar och deras relativa betydelse synes ha varierat under perioden. En rimlig tolkning av våra studier är att huvuddelen av socialbidragsökningen 1981–83 härrör dels från lågkonjunkturen, och då främst från arbetslösheten, dels från ovan redovisade förändringar av skatter och bidrag i kombination med de sjunkande reallönerna.

Socialbidragsökningarna 1984 och 1985 kan emellertid knappast förklaras av ökad arbetslöshet eller minskande reallöner och indikerar ett trenderbrott med tidigare utvecklingsmönster. En kombination av flera faktorer kan ligga bakom en eventuell ny ökningstrend. Exempel på sådana är:

- En successivt ökad kännedom om den nya socialtjänstlagen, en ökad benägenhet att söka socialbidrag och efter Socialstyrelsens nya allmänna råd år 1985, högre socialbidragsnormer.

- Utvecklingen på bostadsmarknaden som bl a medfört ökande svårigheter för yngre hushåll att få tillgång till något äldre och billigare mindre lägenheter.
- En något ökad invandring i kombination med att tillfälliga arbetstillstånd inte beviljas under utredningen av politisk asyl.

För att begränsa antalet socialbidragstagare kan åtgärder behöva sökas inom olika områden, t ex inte enbart inom den allmänna ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitiken, utan också inom familjepolitiken, bostadspolitiken och skolpolitiken. Det synes också viktigt att undvika förändringar i skatte- och bidragsregler som kan medföra plötsliga och påtagliga försämringar av en del hushålls ekonomiska situation.

Referenser

- Ackoff, R L & Emery, [1972], *On Purposeful Systems*. Tavistock Publications, London.
- Ds S 1986:7, *SOCIALBIDRAG – en faktaredovisning och probleminventering*. Socialdepartementet.
- Du Rietz, G, [1986], "Nyfattigdomen – hur stor, hur den kan minska". Aktuell information, april 1986, Näringslivets Ekonomifakta AB.
- Från Riksdag och departement, 1986:9.
- Gustafsson, B, [1986a], "Bidragmottagarna: antal och inkomster". I *Socialbidrag*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet, Ds Fi 1986:16.
- Gustafsson, B, [1986b], "Socialbidragens expansion". *Ekonomisk Debatt*, Årgång 14, nr 8.
- Puide, A, [1986], "Klienterna och socialtjänsten". Socialtjänstprojektet, Rapport Nr 10, Socialhögskolan.
- Schwarz, B, [1986], "Socialbidragen i bidragssystemet". I *Socialbidrag*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet, Ds Fi 1986:16.
- Schwarz, B & Hederstierna, A, [1987], "Socialbidragens utveckling – Orsaker eller samvariationer?". Research Report, EFI, Stockholm.
- Schwarz, B, Svedin, U & Wittrock, B [1982], *Methods in Futures Studies – Problems and Applications*. Westview Press, Boulder, Colorado.