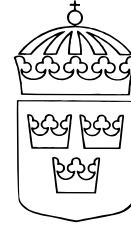


Regeringens proposition

1998/99:78



Prop.
1998/99:78

Beräkning av återbetalningsskyldighet för
underhållsstöd till barn med särlevande
föräldrar m.m.

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 mars 1999

Göran Persson

Maj-Inger Klingvall
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till ändrade regler för hur den bidragskyldiges återbetalningsskyldighet inom underhållsstödssystemet skall beräknas. Förändringarna innebär att grundavdraget i systemet höjs till 72 000 kr samtidigt som de procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek höjs. Vidare föreslås bl.a. att hänsyn skall tas till realisationsförluster och avdrag enligt lagen (1993:1469) om uppskovs-avdrag vid byte av bostad vid beräkningen av det inkomstunderlag som används för bestämmande av återbetalningsskyldighet. Förslagen, som föreslås tillämpas i fråga om återbetalningsskyldighet för tid efter den 31 januari 2000, leder till en besparing på ca 160 miljoner kronor per år samt en förbättrad fördelningspolitisk profil. Samtliga återbetalningsskyldiga som i dag finns i systemet kommer att omfattas av de nya reglerna.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd.....	3
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Bakgrund.....	6
4.1	Inledning.....	6
4.2	Nuvarande bestämmelser.....	7
4.3	Riksförsäkringsverkets utvärdering.....	8
5	Underhållsstödsreformens kostnadskonsekvenser.....	8
5.1	Kostnadsutveckling för bidragsförskott åren 1988 – 1996.....	8
5.2	Besparingar i stödet till särlevande föräldrar åren 1995 – 1997.....	9
5.3	Förklaringar till kostnadsavvikelserna.....	10
6	Överväganden och förslag.....	12
6.1	Grundavdrag och procentsatser för återbetalningsbelopp.....	12
6.2	Beräkning av kapitalinkomster.....	15
6.3	Jämkning av återbetalningsskyldighet.....	16
6.4	Omprövning av återbetalningsbelopp.....	17
7	Ekonomiska effekter av förslagen.....	18
7.1	Underhållsstöd i februari 1999.....	18
7.2	Ekonomiska effekter för de bidragsskyldiga.....	21
7.3	Ekonomiska effekter för staten.....	25
8	Författningskommentar.....	26
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 1999.....	27

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1998/99:78

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs att 24–26 och 30 §§ lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §

Återbetalningsskyldighet enligt 21 § skall för varje barn som har rätt till underhållsstöd bestämmas till ett visst belopp per år. Beloppet skall motsvara det procenttal av den bidragsskyldiges inkomst som anges i det följande. Vid bestämmandet av procenttalet skall hänsyn tas till samtliga barn för vilka den bidragsskyldige är underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken.

Är den bidragsskyldige underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken för ett, två eller tre barn utgör procenttalet *tio, sex och en fjärdedels* respektive *fem* procent. Föreligger underhållsskyldighet för fler än tre barn, skall procenttalet motsvara det tal som erhålls, om man dividerar summan av *femton* och antalet barn utöver tre med det totala antalet barn. Procenttalet bestäms till ett tal med högst två decimaler.

Är den bidragsskyldige underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken för ett, två eller tre barn utgör procenttalet *fforton, elva och en halv* respektive *tio* procent. Föreligger underhållsskyldighet för fler än tre barn skall procenttalet motsvara det tal som erhålls, om man dividerar summan av *trettio* och antalet barn utöver tre med det totala antalet barn. Procenttalet bestäms till ett tal med högst två decimaler.

Återbetalningsskyldigheten för ett barn får aldrig överstiga vad som lämnas i underhållsstöd till barnet under den tid återbetalningsskyldigheten avser.

Om det belopp som skall betalas för ett barn under en månad slutar på öretal, avrundas beloppet till närmast lägre krontal. Om månadsbeloppet för ett barn blir lägre än 100 kronor, bortfaller återbetalningsskyldigheten.

25 §

Den bidragsskyldiges inkomst enligt 24 § beräknas i enlighet med det senast fattade taxeringsbeslutet enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen

Den bidragsskyldiges inkomst enligt 24 § beräknas i enlighet med det senast fattade taxeringsbeslutet enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen

(1990:324) och med utgångspunkt i

1. inkomst av tjänst enligt 34 § kommunalskattelagen (1928:370),
2. *intäkt* av kapital enligt 3 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, och
3. inkomst av näringsverksamhet enligt 25 § kommunalskattelagen justerad enligt andra stycket.

(1990:324) och med utgångspunkt i

1. inkomst av tjänst enligt 34 § kommunalskattelagen (1928:370),
2. *inkomst* av kapital enligt 3 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, och
3. inkomst av näringsverksamhet enligt 25 § kommunalskattelagen justerad enligt andra stycket.

Prop. 1998/99:78

Inkomsten av kapital enligt första stycket skall ökas med det belopp som den bidragsskyldiges inkomst av kapital har minskats genom avdrag, utom där

1. realisationsvinst har minskats med realisationsförlust som uppkommit under beskattningsåret, eller

2. avdrag har gjorts enligt lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad.

Inkomsten av näringsverksamhet skall

ökas med belopp med vilket inkomst av näringsverksamhet har minskats genom avdrag för

- a) underskott från tidigare beskattningsår,
- b) utgift för egen pension intill ett halvt basbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring,
- c) avsättning till periodiseringsfond,
- d) ökning av expensionsmedel, och

minskas med belopp med vilket inkomst av näringsverksamhet har ökats genom

- a) återföring till beskattning av avdrag för avsättning till periodiseringsfond, och
- b) minskning av expensionsmedel.

26 §¹

Till beloppen enligt 25 § skall läggas

1. studiemedel i form av studiebidrag,
2. en procent av den del av den bidragsskyldiges skattepliktiga förmögenhet som överstiger 900 000 kronor.

¹ Senaste lydelse 1997:1318.

Det sålunda framräknade beloppet skall minskas med 24 000 kronor och utgör därefter den inkomst som skall ligga till grund för beräkningen av återbetalningsskyldigheten.

Det sålunda framräknade beloppet skall minskas med 72 000 kronor och utgör därefter den inkomst som skall ligga till grund för beräkningen av återbetalningsskyldigheten.

30 §

Återbetalningsskyldighet som fastställts enligt 24–28 §§ skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger och när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras.

Återbetalningsskyldighet för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Bestäms återbetalningsskyldigheten till lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall skillnaden och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet betalas ut till den bidragsskyldige. Bestäms återbetalningsskyldigheten till högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till försäkringskassan.

Återbetalningsbelopp som fastställts enligt 24–28 §§ skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger och när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras.

Återbetalningsskyldighet för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Bestäms återbetalningsskyldigheten till lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall skillnaden och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet, *om räntan uppgår till minst 100 kr*, betalas ut till den bidragsskyldige. Bestäms återbetalningsskyldigheten till högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till försäkringskassan.

Beslut om återbetalningsskyldighet får upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1999 och tillämpas första gången i fråga om återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 2000.

I regleringsbrevet för budgetåret 1997 gav regeringen Riksförsäkringsverket (RFV) i uppdrag att utvärdera genomförandet av den reform om underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar, som trädde i kraft den 1 februari 1997. Uppdraget innebar bl.a. att RFV skulle göra en utvärdering av resultaten av genomförda insatser och föreslå eventuella åtgärder, som dessa resultat leder fram till. Verket avlämnade i augusti 1997 rapporten Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar respektive underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar (RFV anser 1997:8), i januari 1998 rapporten Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning (RFV anser 1998:2) och i april 1998 en slutredovisning av uppdraget i rapporten Underhållsstöd till barn – en utvärdering av det nya underhållsstödet (RFV anser 1998:3). Rapporterna har remissbehandlats och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (Dnr S98/2196/SF)

Regeringen konstaterade under år 1997 att de förväntade besparingarna av reformen inte skulle komma att uppnås. En särskild arbetsgrupp tillsattes därför inom Regeringskansliet med uppgift att analysera regelsystemet och det ekonomiska utfallet av underhållsstödet. Arbetsgruppen har samtidigt analyserat de förslag som lämnats av RFV samt de förslag som rör underhållsstöd som Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (IBIS) lämnat i betänkandet Förmån efter inkomst (SOU 1997:85). Förslagen har remissbehandlats och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (Dnr S97/4928/SF).

Bestämmelserna i lagen (1996:1030) om underhållsstöd är sådana att *Lagrådets* yttrande normalt skall inhämtas, vilket också skedde i samband med att lagen infördes. De nu föreslagna ändringarna är dock av enkel beskaffenhet och Lagrådets yttrande behöver därför inte inhämtas.

I ärendet har inkommit en skrivelse från Socialstyrelsen (Dnr S1999/725/ST) beträffande vissa konsekvenser för bidragsskyldiga föräldrar.

4 Bakgrund

4.1 Inledning

Barn har rätt till en nära och god kontakt med båda sina föräldrar även om dessa har valt att inte leva tillsammans. Detta är utgångspunkten i såväl det familjerättsliga som det socialrättsliga regelsystemet. Underhållsstöd är en hjälp från det allmänna och kan bidra till att minska eventuella konflikter mellan föräldrarna om barnets försörjning. Underhållsstödet har utformats så att det tydligt framgår att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn.

Från flera utgångspunkter är det en fördel om den bidragsskyldige föräldern betalar underhåll direkt till barnet. Detta betonades redan när underhållsstödssystemet infördes. Det är en viktig uppgift för försäk-

ringskassorna att ge föräldrarna information om fördelarna med direktbetalning och information om hur underhållsstödssystemet fungerar och vad som gäller för återbetalningsskyldighet och vid växelvis boende. Samhället har också ett bredare ansvar för att ge föräldrar i en separation rätt information, stöd och vägledning – detta ska också ske med utgångspunkt från FN:s barnkonventions princip om barnens bästa.

En annan utgångspunkt för det nya systemet var att det skulle utformas så att statens kostnader skulle minska. Det tidigare gällande bidragsförskottets storlek var beroende av domar eller avtal om underhållsbidrag enligt föräldrabalkens regler, varför staten hade små möjligheter att styra kostnadsutvecklingen för bidraget.

4.2 Nuvarande bestämmelser

Underhållsstödet infördes den 1 februari 1997 och ersatte bidragsförskott, förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. Det belopp som betalas ut är detsamma som gällde år 1994 i det tidigare bidragsförskottssystemet, dvs. 1 173 kronor per barn och månad. För barn som bor växelvis hos sina föräldrar kan stöd betalas ut som s.k. utfyllnadsbidrag. Om barnet, enligt den senaste taxeringen, har egna inkomster över 48 000 kronor per år, reduceras stödet.

Den förälder som barnet inte bor tillsammans med (den bidragsskyldige) skall helt eller delvis betala tillbaka underhållsstödet till staten. Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss procent av den bidragsskyldiges inkomst enligt den senaste taxeringen, efter ett avdrag på 24 000 kronor. Procentsatsen varierar med det totala antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Återbetalningsskyldigheten är begränsad till den summa som betalas ut, dvs. i allmänhet 1 173 kronor per barn och månad. Omräkning av återbetalningsbelopp sker varje år per den 1 februari. Domar och avtal föräldrarna emellan om underhållsbidrag till barnet har betydelse för återbetalningsskyldigheten endast när den bidragsskyldige bor utomlands.

Om den bidragsskyldige inte anser sig kunna betala det beslutade återbetalningsbeloppet kan han eller hon ansöka om anstånd med betalningen. Anstånd kan beviljas helt eller delvis för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för sitt eget och sin familjs underhåll. Beräkningen av detta belopp görs på samma sätt som vid kronofogdemyndighetens beräkning av förbehållsbelopp vid utmätning av lön enligt 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken. Anstånd kan också beviljas med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden.

Om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den bidragsskyldiges ekonomi, får försäkringskassan helt eller delvis efterge statens fordran avseende återbetalningsskyldigheten. För obetalda återbetalningsbelopp skall den bidragsskyldige erlagga ränta, som fastställs årligen av regeringen till en nivå som motsvarar statens utgifter för sin upplåning. Räntesatsen år 1999 har fastställts till 4,1 procent. Räntan är inte avdragsgill vid taxeringen.

Om den bidragsskyldige inte betalar fastställt återbetalningsbelopp och inte heller får anstånd med betalningen, överlämnas fordran till kronofogdemyndigheten. Enligt 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) skall en sådan fordran överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning senast två månader efter det att den skulle ha betalats. Genom en ändring i denna paragraf, som träder i kraft den 1 april 1999, kommer tiden för överlämnande till kronofogdemyndigheten avseende fordran på återbetalningsskyldighet att kunna förlängas till fem månader, om det kan antas att den bidragsskyldige inom denna period kommer att slutbetala förfallna återbetalningsbelopp.

Ärenden om underhållsstöd handläggs av de allmänna försäkringskassorna. Bestämmelserna i AFL om omprövning, ändring och överklagande av beslut tillämpas också i ärenden om underhållsstöd. Kostnaderna för underhållsstödet täcks av statsmedel i den mån stödet inte återbetalas av de bidragsskyldiga.

4.3 Riksförsäkringsverkets utvärdering

Riksförsäkringsverket (RFV) framför i rapporten Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning (RFV anser 1998:2) att de nya reglerna har påtagliga fördelar jämfört med de tidigare gällande reglerna för bidragsförskott. Som exempel nämns bl.a. att reglerna för hur återbetalningsskyldigheten skall fastställas är enkla om än schablonartade. Verket framför även att många bidragsskyldiga anser att återbetalningsbeloppen är orealistiskt höga vilket har medfört ett stort antal framställningar om omprövning, överklaganden och ansökningar om anstånd.

Enligt RFV:s bedömning har det nya systemet varit i gång för kort tid för att RFV redan nu ska föreslå några genomgripande förändringar av regelverket. Verket betonar också de svårigheter som finns med att få ett väl fungerande handläggarsstöd med den nuvarande ADB-tekniken. RFV:s IT-resurser är till stora delar tagna i anspråk för att klara sekelskiftesproblematiken och för att bygga ett nytt pensionssystem. RFV föreslår därför endast förändringar som bedöms kunna genomföras genom marginella förändringar i ADB-systemet. Förslag som innebär större krav på förändringar anser verket bör genomföras senare.

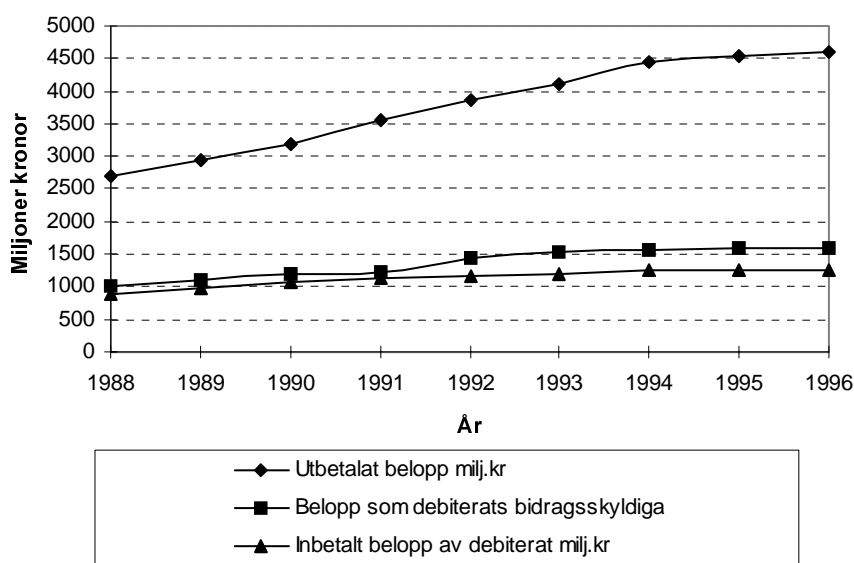
5 Underhållsstödsreformens kostnadskonsekvenser

5.1 Kostnadsutveckling för bidragsförskott åren 1988 – 1996

Kostnaderna för statens stöd – bidragsförskott/underhållsstöd – till särlevande föräldrars barn är beroende av antalet barn i systemet och de belopp som de bidragsskyldiga föräldrarna betalar in till staten. Under åren

1988–1996 utvecklades kostnaderna för bidragsförskott enligt vad som framgår av nedanstående diagram. Prop. 1998/99:78

Diagram Utbetalt, debiterat och inbetalt belopp i bidragsförskottssystemet åren 1988 – 1996



Av diagrammet framgår att det utbetalda beloppet ökade med närmare två miljarder kronor under perioden. Det av de bidragsskyldiga inbetalade beloppet ökade under samma period med ca 350 miljoner kronor. Statens nettokostnader för bidragsförskott ökade under perioden från 2 408 miljoner kronor år 1988 till 3 359 miljoner kronor år 1996, dvs. med 951 miljoner kronor.

De ökade kostnaderna förklaras delvis av att antalet barn i systemet ökade, delvis av att inbetalade underhållsbidrag minskade i storlek i förhållande till utbetalade bidragsförskott. Den begränsade ökningen av de inbetalda beloppen berodde till stor del på försäkringskassans begränsade möjligheter att agera för att få underhållsbidragsbeloppet höjt och av att barnet (boföräldern) normalt inte hade något eget ekonomiskt intresse av underhållsbidragets storlek om det inte kom att överstiga bidragsförskottets belopp.

5.2 Besparingar i stödet till särlevande föräldrar åren 1995 – 1997

Som ett led i saneringen av statens finanser har förändringar i stödet till barn med särlevande föräldrar genomförts i flera steg. För att begränsa statens utgifter för bidragsförskottet slopades, i enlighet med förslag i den regeringens proposition Vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m. (prop. 1994/95:25), den tidigare kopplingen mellan bidragets storlek och basbeloppet. Bidraget, som t.o.m. år 1994 lämnades med ett belopp motsvarande 40 procent av basbeloppet, fastställdes fr.o.m. den 1 januari 1995 som ett krontal till det belopp som lämnades i bidrag år 1994, dvs. 1 173 kronor per barn och månad. Detta innebar att den automatiska uppräkn-

ningen av bidragsbeloppet slopades. Det andra steget var införandet av det nya underhållsstödssystemet år 1997.

När arbetet med att reformera bidragsförskottssystemet påbörjades beräknades statens utgifter för systemet öka till närmare 4,5 miljarder kronor år 1999 med de då gällande reglerna.

I budgetpropositionen för år 1997 anvisades för underhållsstöd 2 411 miljoner kronor år 1997, 2 126 miljoner kronor år 1998 och 2 040 miljoner kronor år 1999. Under året visade det sig att resultatet av de beräkningar som gjordes i samband med att det nya systemet infördes inte skulle komma att stämma med utfallet.

För att täcka det beräknade överskridandet tillfördes anslaget på tilläggsbudget för år 1997 ytterligare 589 miljoner kronor. I samband därmed beslutade regeringen att anslaget, i avvaktan på den utvärdering av reformen som RFV fått i uppdrag att göra, under åren 1998 – 2001 skulle justeras ned med ett ränteberäknat belopp på 170 miljoner kronor respektive år, vilket sammantaget motsvarar kostnaden för 1997 års överskridande.

Utgifterna för underhållsstödssystemet uppgick år 1997 till 3 023 miljoner kronor, vilket innebar att anslaget överskreds med 612 miljoner kronor. Anslaget kom således att överskridas med ytterligare 23,5 miljoner kronor jämfört med tilläggsbudgeten. Dessa medel överfördes som en ingående skuld under budgetåret 1998.

5.3 Förklaringar till kostnadsavvikelserna

De nya reglerna för underhållsstöd började gälla den 1 februari 1997. I prop. 1995/96:208 beräknades reformen för åren 1997, 1998 och 1999 innebära besparingar på 1 140, 1 535 respektive 1 800 miljoner kronor. Beräkningarna utgick från de förutsättningar som gällde år 1995, dvs. ett bättre sysselsättningsläge än vad som senare kom att gälla och innan beslut tagits om sänkta ersättningsnivåer inom socialförsäkringssystemen, faktorer som påverkar de bidragsskyldigas återbetalningsförmåga.

Vid utarbetandet av det nya systemet för underhållsstöd gjordes kostnadsberäkningar som byggde på ett urval av de bidragsskyldiga, som då fanns i bidragsförskottssystemet. Registerdata om de bidragsskyldigas löneinkomster och antalet barn som uppbar bidragsförskott fanns tillgängliga.

En särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet har, i enlighet med vad som angavs i 1998 års vårproposition, analyserat regler och ekonomiskt utfall av underhållsstödet. Arbetsgruppen har vid sin analys av kostnadskonsekvenserna av reformen dragit följande slutsatser.

Utgifterna för underhållsstöd påverkas både av antalet barn med underhållsstöd och det totala antalet barn den bidragsskyldige har. Ju fler barn en bidragsskyldig har desto lägre procentsats per barn gäller för återbetalningsskyldigheten. Vid de ursprungliga kostnadsberäkningarna saknades information om de bidragsskyldiga föräldrarnas totala antal barn. Med ledning av den senast tillgängliga Folk- och bostadsräkningen (FOB) från år 1990, fördelades därför slumpmässigt det totala antalet barn per bidragsskyldig. En jämförelse visar dock att det föreligger en

avsevärd skillnad mellan det genomsnittliga antalet barn i samtliga familjer och bland återbetalningsskyldiga föräldrar. Enligt FOB hade 16 procent av alla familjer tre eller flera barn. Bland de bidragsskyldiga som finns i underhållsstödssystemet är emellertid andelen drygt 32 procent. Man kan också konstatera att det faktiska antalet barn per bidragsskyldig var 22 procent högre än det antal som kunde uppskattas med hjälp av FOB. Den sammanlagda effekten av att det totala antalet barn per återbetalningsskyldig och antalet barn som är berättigade till underhållsstöd har underskattats kan uppskattas till mellan 300 och 400 miljoner kronor.

Andra förklaringar till att utgifterna för underhållsstödet har blivit högre än tidigare förväntats är att fördelningen av socialförsäkrings- och pensionsinkomster vid beräkningen tilldelades de bidragsskyldiga slumpmässigt samt att dessa inkomster som en följd av saneringsprogrammet var överskattade. Effekterna av dessa faktorer kan uppskattas till mellan 150 och 200 miljoner kronor.

Statens utgifter för underhållsstödet påverkas också av inbetalningsgraden, dvs. hur stor andel av debiterat belopp som de bidragsskyldiga betalar in. I de ursprungliga kalkylerna antogs att inbetalningsgraden skulle vara 80 procent av debiterat belopp. Utfallet för år 1997 var 77 procent, vilket innebar minskade intäkter om cirka 60 miljoner kronor.

Den kraftiga ökningen av antalet barn med utfyllnadsbidrag vid växelvis boende kunde inte förutses när systemet infördes. Vid växelvis boende utgick tidigare inte något stöd från staten och det förelåg, och föreligger inte heller nu, normalt någon skyldighet för någon av föräldrarna att betala underhållsbidrag. Det kan antas att personer som tidigare fördelat kostnaderna för barnen mellan sig utan att få bidrag från staten nu söker utfyllnadsbidrag. Antalet barn med växelvis boende har ökat från cirka 1 000, när systemet trädde i kraft i februari 1997, till drygt 10 800 i februari 1999. Statens kostnad för utfyllnadsbidrag vid växelvis boende uppskattas för närvarande till ca 60 miljoner kronor per år.

Sammantaget visar analysen att kostnader på mellan 570 och 720 miljoner kronor inte gick att förutse när systemet utarbetades. Till detta kan läggas de 170 miljoner kronor som anslaget åren 1998–2001 har reducerats med för att finansiera överskridandet år 1997.

Enligt arbetsgruppens prognoser kommer kostnaderna för underhållsstödet att börja sjunka från år 2000, bl.a. som en följd av den förväntade inkomstutvecklingen, återställda ersättningsnivåer i socialförsäkringen och fler sysselsatta.

6.1 Grundavdrag och procentsatser för återbetalningsbelopp

Regeringens förslag: Det grundavdrag som får göras vid beräkning av en bidragsskyldig förälders återbetalningsbelopp skall höjas från 24 000 kronor till 72 000 kronor. Samtidigt skall de procentsatser som bestämmer återbetalningsbeloppets storlek höjas. Procentsatsen skall vara 14 procent för ett barn, 11,5 procent per barn för två barn och 10 procent per barn för tre barn. Den totala procentsatsen skall öka med en procent för varje ytterligare barn utöver tre.

Riksförsäkringsverkets bedömning: RFV har inte lämnat något förslag till ändrade bestämmelser för grundavdragets eller procentsatsernas storlek. Verket framhåller emellertid att det är önskvärt att en justering av reglerna kommer till stånd, så att bidragsskyldiga med små inkomster kan befrias från återbetalningsskyldighet utan att behöva ansöka om anstånd med en ökad skuldbörda som följd.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* anser att det nuvarande beräkningssättet snarast måste ändras så att framför allt bidragsskyldiga med inkomst på socialbidragsnivå får en reell möjlighet att fullgöra sina förpliktelser utan att hamna i en skuldfälla. Liknande synpunkter framförs av *Barnombudsmannen (BO)* och *Konsumentverket*. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* och *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* delar RFV:s uppfattning att det är önskvärt med en uppjustering av grundavdraget. *Riksrevisionsverket (RRV)* tillstyrker förslaget och anser att utgångspunkten för graden av en uppjustering bör vara att höjningen av procentsatserna kan finansiera en höjningen av grundavdraget. *Landsorganisationen (LO)* anser att en sådan höjning är angelägen och har uppfattningen att kostnaden för en sådan åtgärd till stor del finansieras av minskade socialbidragskostnader. *Rättsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet* vill erinra om det förslag som RRV lämnade i sitt remissvar över Ds 1996:2 om det nya underhållsstödet, där verket föreslog att grundavdraget borde vara 72 000 kronor samtidigt som procentsatserna skulle vara högre. *Föreningen Söndagsbarn* anser att den föreslagna höjningen av grundavdraget är otillräcklig och föreningen anser att fribeloppet bör vara 100 000 kronor. *Statskontoret* anser att ytterligare analyser av registerdata bör göras innan beslut fattas om ändrade regler om fribeloppets storlek.

Gällande bestämmelser: Underhållsstöd betalas ut till boföräldern med högst 1 173 kronor per månad och barn. Den förälder som barnet inte bor tillsammans med (den bidragsskyldige) skall helt eller delvis betala tillbaka underhållsstödet till staten. Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss procent av den bidragsskyldiges inkomst som räknats fram enligt 25 – 26 §§ lagen om underhållsstöd, efter ett avdrag på 24 000 kronor. Procentsatsen varierar med det totala antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken. Återbetalningsskyldigheten är begränsad till det som betalas ut, dvs. i

allmänhet 1 173 kronor per barn och månad. Omräkning av återbetalningsbelopp sker per den 1 februari varje år.

Återbetalningsskyldigheten enligt nuvarande regler är 10 procent av inkomsten om föräldern är underhållsskyldig för ett barn, 6,25 procent per barn om föräldern är underhållsskyldig för två barn och 5 procent per barn, om föräldern är underhållsskyldig för tre barn. Den totala procentsatsen ökar därefter med en procent för varje ytterligare barn. Den bidragsskyldiges samtliga barn medräknas för beräkningen av återbetalningsbelopp. Sammanbor en förälder med två av sina barn och är bidragsskyldig för ytterligare ett barn är således procentsatsen för beräkning av återbetalningsbelopp för detta barn 5 procent.

Skälen för regeringens förslag: Huvudprincipen är att alla föräldrar skall försörja sina barn oberoende om de lever tillsammans med dem eller inte. Enligt föräldrabalkens regler skall föräldrarna svara för underhåll till barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När föräldrarna bor tillsammans med sitt barn underhåller de barnet genom att ge det mat, bostad, kläder etc. En förälder som inte bor tillsammans med barnet kan inte försörja barnet på det sättet. I stället är föräldern skyldig att betala underhållsbidrag till barnet. Detta gäller både om föräldern inte har vårdnaden om barnet och om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern.

Lagen om underhållsstöd och dess bestämmelser om återbetalningsskyldighet reglerar däremot i vilken utsträckning ett offentligt bidrag till ett barn med särlevande föräldrar skall återkrävas av den bidragsskyldige föräldern. I systemet har emellertid införts en möjlighet till reducerat återbetalningsbelopp för bidragsskyldiga med låga inkomster och/eller många barn.

Regeringens främsta syfte med de här framlagda förslagen till höjt grundavdrag och justerade procentsatser är att systemet skall få en bättre fördelningspolitisk profil. Förslagen till ändrade regler bör också leda till en ökad uppfyllelse av de mål som presenterades i samband med införandet av dagens underhållsstödsystem.

Utgångspunkten för det nya systemet för underhållsstöd var att försörjningsförmågan hos den förälder som barnet inte bor hos skulle tas i anspråk i större omfattning än vad som var fallet med de tidigare reglerna. Vidare framhölls vikten av att reglerna skulle vara enkla och tydliga så att föräldrarna själva i en given situation, t.ex. i samband med en skilsmässa, kan överblicka sina ekonomiska förpliktelser.

Gällande bestämmelser kan emellertid ibland uppfattas som orimliga. Som exempel kan nämnas att en förälder med 6 250 kronor i månaden i bruttolön och ett barn får betala drygt fyrahundra kronor per månad i återbetalningsbelopp. Samtidigt skall en förälder med fem barn betala fullt återbetalningsbelopp först vid en månadsinkomst på ca 36 700 kr. Vid en bruttolön på ca 26 000 kr i månaden lämnar staten ett bidrag med nära 400 kr/mån för vart och ett av de fem barnen, totalt 2 000 kronor per månad.

Exemplet visar att utifrån fördelningspolitiska överväganden har underhållsstödsystemet varit mer gynnsamt för inkomsttagare med högre inkomster än för låginkomsttagare. Regeringen anser därför att systemet

bör korrigeras vad gäller grundavdrag och procentsatser. De föreslagna förändringarna skall leda till att återbetalningsbeloppet minskar för dem med de lägsta inkomsterna, samtidigt som det ökar för dem med högre inkomster. Vidare måste bidragsskyldiga som har mer än ett barn med underhållsstöd återbetala detta i dess helhet vid lägre inkomster än i dagens system. Utgångspunkten vid valet av procentsats är att bidragsskyldiga som endast har ett barn inte i något fall skall få höjda återbetalningsbelopp.

Grundavdragets storlek har valts så att så få föräldrar som möjligt, genom fullgörande av sin bidragsskyldighet hamnar under socialbidragsnorm. Enligt regeringens uppfattning är det lämpligt att grundavdraget fastställs till 72 000 kronor om året för att den enskilde skall ha rimlig möjlighet att fullgöra sin återbetalningsskyldighet och samtidigt ha en skälig levnadsnivå.

De ändrade reglerna innebär att återbetalningsbeloppen för samtliga bidragsskyldiga för år 2000 kommer att beräknas utifrån de nu föreslagna reglerna.

Marginaleffekter

Huvudprincipen är att alla föräldrar skall försörja sina barn oberoende om de lever tillsammans med dem eller inte. I underhållsstödssystemet betalar staten ut bidrag till barnet vilket därefter återkrävs av den bidragsskyldige föräldern. I systemet har emellertid införts en möjlighet till reducerat återbetalningsbelopp för bidragsskyldiga med låga inkomster och/eller många barn. Den förändring som regeringen nu föreslår är att höja grundavdraget från 24 000 till 72 000 kronor.

Viktigt att notera är att höjningen av procentsatserna finansierar det ökade grundavdraget genom att förslaget till höjda procentsatser innebär att subventionen av återbetalning av underhållsstöd minskar för bidragsskyldiga med två eller flera barn. Denna förändring innebär ett förbättrat skydd för bidragsskyldiga med de lägsta återbetalningsgrundande inkomsterna. Dessutom slipper de helt återbetalningar om inkomsten uppgår till högst 72 000 per år. Detta kan också leda till lägre administrativa kostnader för samhället.

En viktig fråga som måste beaktas, inte minst med hänsyn till den enskildes drivkrafter att arbeta, är om marginaleffekter kan uppstå i samband med ändringar i systemet för underhållsstöd.

Ett av statens mål för underhållsstödet är att det skall återbetalas av den bidragsskyldige så långt det är möjligt. Att föräldern så långt möjligt ska bidra till sina barns försörjning gäller sammanboende föräldrar och bör också gälla särlevande föräldrar. I vissa fall, t.ex. vid studier, arbetslöshet eller långvarig sjukdom, kan en förälder sakna ekonomiska möjligheter att fullfölja sitt betalningsansvar gentemot staten. Staten medger i sådana fall att en bidragsskyldig kan få en viss subvention.

Det naturliga är att barn som bor tillsammans med sina förälder också får del av föräldrarnas inkomstökning. Samma förhållande bör rimligtvis även gälla för det offentlighetsliga stödet till barn med särlevande föräldrar.

Regeringen anser mot bakgrund av det förda resonemanget att metoden med procentberäkning av återbetalningsbelopp i första hand skall ses som en subvention på återbetalning av underhållsstödet för bidragsskyldiga med låg betalningsförmåga. Samtidigt kan procentberäkningen ses som en marginaleffekt. Denna kan dock betraktas som försvarbar i detta sammanhang. Det går inte att konstruera ett system som syftar till att även föräldrar med lägre inkomster skall ta ett större ekonomiskt ansvar för sina barn, utan att det uppstår vissa marginaleffekter.

6.2 Beräkning av kapitalinkomster

Regeringens förslag: Vid beräkning av kapitalinkomster skall hänsyn tas till kvittningssgilla realisationsförluster och uppskovsavdrag vid byte av bostad.

Riksförsäkringsverkets förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: RFV:s förslag tillstyrks av remissinstanserna. *Bohusläns allmänna försäkringskassa* anförde att även negativ räntefördelning skall beaktas vid beräkningen av inkomst av kapital. *Försäkringskassaförbundet* (FKF) tillstyrker förslaget om att hänsyn skall tas till realisationsförluster. FKF efterlyser också en bestämmelse som eliminerar risken för att samma realisationsvinst kan läggas till grund för återbetalningsskyldighet två olika år.

Bakgrund: Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen (IBIS) konstaterade i sitt betänkande att inkomstbegreppet vid beräkning av återbetalningsskyldighet av underhållsstöd till stora delar överensstämde med inkomstbegreppet vid beräkning av bostadsbidrag. Ett undantag var dock behandlingen av kapitalinkomster. IBIS pekade på två skillnader i detta sammanhang.

- Behandlingen av realisationsvinster/realisationsförluster.
- Behandlingen av avdrag enligt lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 25 § lagen om underhållsstöd skall inkomst av kapital enligt 3 § 1 mom lagen om statlig inkomstskatt (realisationsvinster) vara en del av beräkningsunderlaget. Någon bestämmelse om att realisationsförluster skall räknas av finns dock inte. Både IBIS och Riksförsäkringsverket har belyst denna fråga i sina förslag och båda har föreslagit en ändring. Anledningen till detta är att på skattemyndighetens deklarationsblankett nettoredovisas realisationsvinst, dvs. efter avdrag för eventuella realisationsförluster. Kvittningen görs på en särskild underbilaga eller, när det gäller värdepappersfonder, maskinellt på den förenklade självdeklarationen.

Enligt lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad kan en skattskyldig fysisk person, som redovisar en skattepliktig realisationsvinst vid försäljning av en bostad, under vissa förutsättningar medges ett uppskovsavdrag om han eller hon förvärvat eller avser att förvärva en ersättningsbostad.

I sammanfattning innebär bestämmelserna att den som säljer en villa eller en bostadsrätt kan skjuta upp beskattning av realisationsvinst, om han eller hon köper en lika dyr eller dyrare bostad senast året efter försäljningen och bosätter sig där. Är den nya bostaden billigare skjuts beskattningen av en viss del av vinsten upp medan resterande del beskattas. Den obeskattade vinsten från ursprungsbostaden tas fram till beskattning när ersättningsbostaden säljs.

Frågan om huruvida kapitalinkomster skulle behandlas lika i bostadsbidrags- och underhållsstödssystemen behandlades i prop. 1995/96:208. Regeringen valde då medvetet att avvika från bostadsbidragssystemet. I propositionen (s.49) anfördes bl.a. följande. ”Med hänsyn till att en förälders försörjningsansvar skall grundas efter förmåga utan hänsynstagande till andra åtaganden, och att systemet skall vara enkelt och förutsebart, bör i princip inte beaktas andra avdrag eller eventuella underskott under de två förstnämnda inkomstlagen (tjänst och kapital) än sådana som får göras vid beräkning av inkomst av tjänst. Bruttolön med avdrag för vid beskattningen medgivna avdrag i inkomstlaget tjänst (såsom resor till och från arbetet och resor i tjänsten), ränteintäkter etc får i detta sammanhang anses vara ett bra mått för att beräkna den ekonomiska förmågan. Det innebär t.ex. att avdrag mot realisationsvinst inte får göras för realisationsförluster.”

Enligt regeringens uppfattning ligger det stora fördelar i att inkomstunderlaget för underhållsstöd och bostadsbidrag beräknas på likartat sätt, något som t.ex. Statskontoret påpekat i sitt remissvar. De argument för skillnaderna som var aktuella vid införandet av underhållsstödet är i och för sig fortfarande aktuella. En av grundtankarna när underhållsstödet infördes var dock att underlaget för procentberäkningen skulle vara lätt att få fram och att kontrollera.

Det har emellertid visat sig att vissa av de nuvarande bestämmelserna medför stora problem för försäkringskassorna och skattemyndigheten. Ett sådant problem är att skattemyndighetens skatteregister, som försäkringskassan har direkttillgång till, redovisar realisationsvinst netto, dvs. efter gjord kvittning mot realisationsförlust. Detta innebär att kassan i varje ärende där realisationsvinst förekommer måste begära kompletterande uppgifter från skattemyndigheten. För att kunna besvara dessa förfrågningar måste personalen vid skattemyndigheten manuellt gå igenom den aktuella deklarationen. Samma merarbete förekommer även vid uppskovsavdrag vid byte av bostad.

Regeringen föreslår därför att avdrag för realisationsförluster och uppskovsavdrag vid byte av bostad skall beaktas vid beräkningen av återbetalningsskyldighet. RFV gör bedömningen att de föreslagna regeländringarna medför obetydliga kostnadsökningar.

6.3 Jämknings av återbetalningsskyldighet

Regeringens förslag: Den ränteskillnad som enligt 30 § andra stycket lagen om underhållsstöd kan uppstå på grund av ändrat taxeringsbeslut skall återbetalas till den bidragsskyldige endast om räntan uppgår till minst 100 kronor.

Riksförsäkringsverkets förslag: Riksförsäkringsverket föreslår att återbetalning av den ränteskillnad som kan uppstå på grund av ändrat taxeringsbeslut tas bort i sin helhet.

Remissinstanserna: *Konsumentverket, LO, Föreningen Söndagsbarn* och ett antal försäkringskassor tillstyrker förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter förslaget och menar att det kan finnas fall där ränteskillnaden uppgår till betydande storlek. Kammarrätten föreslår i stället en beloppsgräns för när sådant belopp skall återbetalas. *Försäkringskassan i Stockholm* är tveksam till förslaget och anser att RFV borde ta fram en datarutin som underlättar återbetalning.

Bakgrund: Enligt 30 § andra stycket lagen om underhållsstöd kan återbetalningsskyldighet jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Om återbetalningsskyldigheten bestäms till ett lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat, skall skillnaden mellan beloppen och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet betalas ut till den bidragsskyldige. Frågan om återbetalning av ränta enligt detta lagrum uppkommer endast när en omtaxering skett och den bidragsskyldige har beviljats anstånd med betalningen eller varit föremål för indrivning hos kronofogden.

RFV menar att bestämmelsen om att ränteskillnaden avser små belopp som skall återbetalas och är administrativt krånglig. Verket föreslår därför att den skall tas bort.

Skälen för regeringens förslag: RFV:s förslag om slopad återbetalning gäller generellt oavsett beloppets storlek. Regeringen delar RFV:s bedömning av att den aktuella bestämmelsen leder till administrativt krångel som inte står i rimlig proportion till beloppets storlek. Enligt regeringens mening bör dock ränteskillnaden återbetalas till den bidragsskyldige om denna uppgår till mer än ett marginellt belopp. Regeringen ansluter sig således till de synpunkter som Kammarrätten i Stockholm framfört i sitt remissvar. Regeringen föreslår att den ränteskillnad som enligt 30 § andra stycket kan uppstå vid jämkning på grund av ändrat taxeringsbeslut skall utbetalas till den bidragsskyldige om den uppgår till minst 100 kr.

6.4 Omprövning av återbetalningsbelopp

Regeringens förslag: Omprövning enligt 30 § första stycket lagen om underhållsstöd, när det finns ett beslut om ny taxering och när grunden för tillämplig procentsats ändrats, skall ske endast i fråga om återbetalningsskyldighetens storlek. Sådant omprövningsbeslut skall inte behöva delges.

Bakgrund: Justitieombudsmannen (JO) överlämnade till regeringen en kopia av sitt beslut den 28 oktober 1998, dnr 1625–1998, och väckte samtidigt frågan om en författningsändring. JO hade med anledning av ett initiativärende mot Jämtlands läns allmänna försäkringskassa uppmärk-

sammatt att det var oklart hur 30 § lagen om underhållsstöd skulle tillämpas. Anledningen var att det i 30 § första stycket samma lag står att återbetalningsskyldigheten skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering finns eller när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras. JO anförde att det kunde tolkas som om det var den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet som sådan som skulle prövas enligt 30 § och inte endast storleken på beloppet, något som enligt JO knappast hade varit lagstiftarens mening. Detta leder enligt JO vidare till att det var oklart om ett beslut enligt 30 § första stycket omfattas av kravet på delgivning av vissa beslut i 14 § andra stycket.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar den uppfattning som JO gett uttryck för i sitt beslut. Regeringen anser därför att otydligheten i 30 § skall undanröjas så att det framgår att den omprövning som avses i 30 § rör återbetalningsbeloppets storlek och inte frågan om den bidragsskyldige överhuvudtaget är återbetalningsskyldig. Lydelsen bör därför ändras på så sätt att ordet *återbetalningsskyldighet* i 30 § första stycket ersätts med *återbetalningsbelopp*. Detta leder även till att det tydliggörs att beslut om ändrat återbetalningsbelopp inte omfattas av delgivningskravet i 14 § andra stycket.

7 Ekonomiska effekter av förslagen

7.1 Underhållsstöd i februari 1999

I februari 1999 lämnades underhållsstöd till 345 818 barn. Av dessa hade 10 835 utfyllnadsbidrag vid växelvis boende och 27 821 hade andra typer av utfyllnadsbidrag. Utfyllnadsbidrag vid växelvis boende utgavs inte i det tidigare gällande bidragsförskottssystemet. Antalet barn med sådant bidrag har ökat kraftigt sedan det nya systemet trädde i kraft.

Tabell 7.1 Antal barn i underhållsstödssystemet

	Januari 1997	December 1997	Februari 1999
Fullt underhållsstöd	305 174 (92%)	300 884 (90%)	307 162 (89%)
Utfyllnadsbidrag vid växelvis boende		5 924 (2%)	10 835 (3%)
Utfyllnadsbidrag – övriga	24 944 (8%)	27 064 (8%)	27 821 (8%)
Totalt	330 118 (100 %)	333 872 (100 %)	345 818 (100 %)

Tabell 7.1 visar att det, relativt sett, sker en förskjutning från fullt underhållsstöd till utfyllnadsbidrag vid växelvis boende. Andelen utfyllnadsbidrag där den bidragsskyldige betalar sin andel direkt till boföräldern, är relativt konstant.

I februari 1999 uppgick utgifterna för fullt underhållsstöd till 360 miljoner kronor och för utfyllnadsbidrag vid växelvis boende till 5,6 miljoner kronor. Utgifterna i övrigt för utfyllnadsbidrag uppgick till totalt 12,3 miljoner kronor. Det genomsnittliga beloppet som betalades ut vid

växelvis boende var 512 kronor och för övriga utfyllnadsärenden 452 kronor per månad. Prop. 1998/99:78

I februari 1999 fanns det totalt 234 725 bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet. Av dessa var 32 538 (14 %) kvinnor och 202 187 (86 %) män. Av de bidragsskyldiga hade 32 275 endast en skuld, dvs. inget löpande ärende. Av samtliga bidragsskyldiga var 16 587 utlandsärenden för vilka det gäller delvis andra regler.

Vid samma tidpunkt fanns det 170 210 bidragsskyldiga med ett fastställt återbetalningsbelopp på mellan 0 och 1 173 kronor per barn. I det följande ingår också de föräldrar som har ett återbetalningsbelopp fastställt till noll kronor. Fördelningen av dessa med hänsyn till antalet barn med underhållsstöd resp. totalt antal barn framgår av *tabell 7.2*.

Tabell 7.2 Bidragsskyldiga med ett fastställt återbetalningsbelopp fördelade efter antal barn med underhållsstöd och totalt antal barn

Totalt antal barn	Antal barn med underhållsstöd									Total	Andel %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1	53 957	0	0	0	0	0	0	0	0	53 957	32
2	24 923	35 699	0	0	0	0	0	0	0	60 622	36
3	14 258	9 695	11 894	0	0	0	0	0	0	35 847	21
4	4 734	3 776	2 306	3 076	0	0	0	0	0	13 892	8
5	1 232	1 020	674	525	753	0	0	0	0	4 204	2
6	284	262	183	150	131	168	0	0	0	1 178	1
7	63	53	48	39	40	47	54	0	0	344	0
8	14	14	13	14	12	10	10	12	0	99	0
9	6	4	6	3	1	4	6	2	3	35	0
10	3	4	0	0	1	6	1	3	1	19	0
11	3	1	1	1	0	1	0	0	0	7	0
12	0	1	1	0	1	1	0	0	1	5	0
13	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
Total	99 477	50 529	15 126	3 808	939	237	72	17	5	170 210	
Andel %	58	30	9	2	1	0	0	0	0		

Av tabellen framgår att 99 477 (58 %) av de bidragsskyldiga återbetalar underhållsstöd för endast ett barn. Av dessa har 53 957 endast ett barn och återbetalar underhållsstöd för detta. De som har två barn som de återbetalar underhållsstöd för är 50 529 (30 %). De som har två barn och återbetalar underhållsstöd för båda är 35 699, medan de som endast återbetalar underhållsstöd för ett av totalt två barn är 24 923. Knappt 90 procent är alltså återbetalningsskyldiga för ett eller två barn.

Av de 170 210 bidragsskyldiga med ett fastställt återbetalningsbelopp var 23 240 kvinnor (14 %). Antalet bidragsskyldiga män var 146 970.

Av *tabell 7.3* framgår antalet bidragsskyldiga kvinnor respektive män fördelade på inkomstklasser.

Tabell 7.3 Bidragsskyldiga kvinnor och män med ett fastställt återbetalningsbelopp fördelade efter återbetalningsgrundande inkomst i tusentals kr Prop. 1998/99:78

Inkomst 1000-tal kr	Kvinnor	Andel %	Män	Andel %	Total	Andel %
0 – 24	3 282	14	21 813	15	25 095	15
24 – 48	1 108	5	5 135	3	6 243	4
48 – 72	1 504	6	6 085	4	7 589	4
72 – 100	2 834	12	8 817	6	11 651	7
100 – 120	2 839	12	9 062	6	11 901	7
120 – 150	4 448	19	19 215	13	23 663	14
150 – 200	5 241	23	31 984	22	37 225	22
200 – 250	1 452	6	26 358	18	27 810	16
250 – 300	327	1	10 378	7	10 705	6
300 och över	205	1	8 123	6	8 328	5
Total	23 240	100	146 970	100	170 210	100
Andel %	14		86		100	

Cirka 5 900 (25 %) av de bidragsskyldiga kvinnorna hade en återbetalningsgrundande inkomst som var lägre än 72 000 kronor per år. Motsvarande andel för män var 22 procent. Totalt hade cirka 39 000 bidragsskyldiga (23 %) en inkomst som var lägre än 72 000 kronor per år.

Tabell 7.4 Antal bidragsskyldiga med ett fastställt återbetalningsbelopp fördelade efter återbetalningsgrundande inkomst i tusentals kr och antal barn med underhållsstöd

Inkomst 1000-tal kr	Antal barn med underhållsstöd					Total	Andel %
	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5+ barn		
0 – 24	14 042	7 484	2 425	785	359	25 095	15
24 – 48	3 654	1 790	557	179	63	6 243	4
48 – 72	4 500	2 131	694	198	66	7 589	4
72 – 100	6 962	3 233	1 052	294	110	11 651	7
100 – 120	6 948	3 408	1 106	310	129	11 901	7
120 – 150	13 923	6 873	2 159	521	187	23 663	14
150 – 200	21 709	11 388	3 196	750	182	37 225	22
200 – 250	16 072	8 763	2 422	458	95	27 810	16
250 – 300	6 240	3 292	945	186	42	10 705	6
300 och över	5 427	2 167	570	127	37	8 328	5
Total	99 477	50 529	15 117	3 808	1 270	170 201	
Andel %	58	30	9	2	1		

Av tabell 7.4 framgår bl.a. att drygt 20 000 (12 %) av de bidragsskyldiga har tre eller flera barn som de återbetalar underhållsstöd för. Cirka 9 000 bidragsskyldiga (5 %) som hade en inkomst som var högre än 150 000 kronor, var i februari 1999 återbetalningsskyldiga för tre eller fler barn.

I tabell 7.5 redovisas de bidragsskyldiga efter vilka effekter de framlagda förslagen kommer att få.

Grupp av bidragsskyldiga	Antal (avrundade tal)	Procent
<i>Bidragsskyldiga som inte påverkas av förslaget</i>		
Bidragsskyldiga med en inkomst under 120 000 kronor/år som återbetalar 0 kr i nuvarande system	30 300	18
Bidragsskyldiga med ett barn och en inkomst överstigande 173 000 kr/år. Återbetalar fullt bidrag i nuvarande system.	39 600	23
Bidragsskyldiga med två eller flera barn och en inkomst som överstiger 250 000 kr/år. Återbetalar fullt bidrag i nuvarande system.	5 500	3
<i>Bidragsskyldiga som får ett sänkt återbetalningsbelopp av förslaget</i>		
Bidragsskyldiga med en inkomst under 120 000 kronor/år och som återbetalar bidrag i nuvarande system.	32 100	19
Bidragsskyldiga med två barn och en inkomst i intervallet 120 000 – 130 000 kr/år	2 000	1
Bidragsskyldiga med ett barn och en inkomst i intervallet 120 000 – 173 000 kr/år.	23 800	14
<i>Bidragsskyldiga som får ett högre återbetalningsbelopp av förslaget</i>		
Övriga bidragsskyldiga som samtliga har fler än ett barn totalt	36 900	22
Totalt	170 200	100

Av tabellen kan utläsas att drygt 75 000 (44 %) av de bidragsskyldiga inte berörs av de föreslagna ändringarna av grundavdrag och procentsatser. Det finns flera förklaringar till detta. Cirka 30 300 av dessa bidragsskyldiga (18 %) har en så låg inkomst att återbetalningsbeloppet redan i nuvarande system har fastställts till noll kronor. Ytterligare 45 100 bidragsskyldiga (26 %) återbetalar med nuvarande system hela bidraget, d.v.s. 1 173 kronor per barn.

Cirka 57 900 bidragsskyldiga får sänkta återbetalningsbelopp med de föreslagna reglerna. Bland annat får 32 100 bidragstagare (19 %) som nu återbetalar underhållsstöd och som har inkomster under 120 000 kronor per år, sänkta återbetalningsbelopp.

Slutligen framgår det av tabellen att cirka 36 900 bidragsskyldiga (22 %) kommer att få höjda återbetalningsbelopp. Samtliga av dessa har totalt mer än ett barn.

Det kan i detta sammanhang vara intressant att göra jämförelser med vad som enligt socialtjänstlagen anses vara skälig levnadsstandard, oftast benämnd "socialbidragsnormen"¹. Den s.k. riksnormen för en ensamstående person under år 1998 är 2 888 kronor per månad. Därutöver tillkommer bl.a. kostnad för hyra. Den genomsnittliga hyran för en lägenhet bestående av ett rum och kök var i januari samma år 2 620 kronor per månad och 3 580 kronor per månad för en lägenhet på två rum och kök. Med nuvarande regler får en återbetalningsskyldig börja betala 100 kronor per barn och vid inkomster kring 33 000 kronor (1 barn) och 43 000 (2 barn). Med de föreslagna reglerna får en bidragsskyldig betala 100 kronor för ett barn vid inkomster strax över 80 000 kronor. (Se tabell 7.7)

I *tabell 7.6*, som avser det nuvarande systemet, och *tabell 7.7* som avser det nu föreslagna, redovisas de återbetalningsbelopp som beräknas vid olika barnantal och i olika inkomstlägen. Beloppen avser återbetalningsbeloppet per barn. Det bör observeras att det inte är exakta inkomstgränser där förändringar inträffar som anges utan ungefärliga gränser som kan utläsas av tabellen.

I *tabell 7.6* kan t.ex. utläsas att i det nuvarande systemet får en bidragsskyldig med en inkomst på 200 000 kronor och med fyra barn betala 587 kronor per månad om han/hon bor tillsammans med tre av barnen och är återbetalningsskyldig för ett. Är han/hon däremot återbetalningsskyldig för alla fyra barnen är återbetalningsskyldigheten 2 348 kronor per månad.

Av tabellen framgår också vid vilken årsinkomst som en bidragsskyldig återbetalar hela bidraget vid olika barnantal. För ett barn är gränsen för helt återbetalningsbelopp cirka 165 000 kronor, för två barn cirka 249 000 kronor, för tre barn 305 000 kronor och för fyra barn cirka 376 000 kronor.

¹ En del av den enskildes socialbidragsnorm är gemensam för alla och beräknas enligt en för riket gällande norm (riksnorm) på grundval av Konsumentverkets konsumtions- och prisstudier. Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Beloppen för ingående konsumtionsposter justeras årligen. Riksnormen delas upp på olika hushållstyper och när det gäller barn i olika åldersintervall.

Tabell 7.6 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och inkomst. Nuvarande regler.

Prop. 1998/99:78

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
36 000	100	0	0	0
43 200	160	100	0	0
48 000	200	125	100	0
54 000	250	156	125	100
80 600	472	295	236	189
82 450	487	304	244	195
84 000	500	313	250	200
87 500	529	331	265	212
100 000	633	396	317	253
120 000	800	500	400	320
130 000	883	552	442	353
140 000	967	604	483	387
150 000	1 050	656	525	420
160 000	1 133	708	567	453
164 800	1 173	733	587	469
170 000	1 173	760	608	487
180 000	1 173	813	650	520
190 000	1 173	865	692	553
200 000	1 173	917	733	587
225 000	1 173	1 047	838	670
249 300	1 173	1 173	939	751
250 000	1 173	1 173	942	753
275 000	1 173	1 173	1 046	837
300 000	1 173	1 173	1 150	920
305 600	1 173	1 173	1 173	939
325 000	1 173	1 173	1 173	1 003
375 900	1 173	1 173	1 173	1 173

I tabell 7.7 kan man på motsvarande sätt som i föregående exempel utläsa att i det föreslagna systemet får den bidragsskyldige med en inkomst på 200 000 kronor och med fyra barn betala 827 kronor per månad om han/hon bor tillsammans med tre av barnen och är återbetalningsskyldig för ett. Är han/hon däremot återbetalningsskyldig för alla fyra barnen är återbetalningsskyldigheten 3 308 kronor per månad.

Tabell 7.7 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och inkomst. Föreslagna regler

Prop. 1998/99:78

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
36 000	0	0	0	0
43 200	0	0	0	0
48 000	0	0	0	0
54 000	0	0	0	0
80 600	100	0	0	0
82 450	122	100	0	0
84 000	140	115	100	0
87 500	181	149	129	100
100 000	327	268	233	181
120 000	560	460	400	310
130 000	677	556	483	375
140 000	793	652	567	439
150 000	910	748	650	504
160 000	1 027	843	733	568
164 800	1 083	889	773	599
170 000	1 143	939	817	633
180 000	1 173	1 035	900	698
190 000	1 173	1 131	983	762
200 000	1 173	1 173	1 067	827
225 000	1 173	1 173	1 173	988
249 300	1 173	1 173	1 173	1 145
250 000	1 173	1 173	1 173	1 150
275 000	1 173	1 173	1 173	1 173
300 000	1 173	1 173	1 173	1 173
305 600	1 173	1 173	1 173	1 173
325 000	1 173	1 173	1 173	1 173
375 900	1 173	1 173	1 173	1 173

Av tabell 7.8 kan man utläsa hur återbetalningsbeloppen kommer att förändras som en följd av de föreslagna ändringarna. I det tidigare exemplet med en bidragsskyldig med fyra barn och en inkomst på 200 000 kronor, blir förändringen ett höjt återbetalningsbelopp med 240 kronor per månad om föräldern är återbetalningsskyldig för ett av barnen och med 960 kronor om han/hon är återbetalningsskyldig för alla fyra. I exemplet att återbetalningsskyldigheten avser alla fyra barnen får den bidragsskyldige föräldern i det nya systemet betala totalt 39 700 kronor per år. Det totala bidraget som går till barnen är 56 300. Staten lämnar alltså i detta fall ett bidrag, som inte återkrävs, med 16 600 kronor. Med hjälp av tabell 7.4 kan man få en uppfattning om hur många som kan återfinnas i närheten av denna situation. I inkomstintervallet 150 000 – 200 000 kronor finns det totalt 750 personer som är bidragsskyldiga för fyra barn.

Tabell 7.8 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och inkomst. Skillnad mellan nuvarande och föreslaget system.

Prop. 1998/99:78

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
36 000	-100	0	0	0
43 200	-160	-100	0	0
48 000	-200	-125	-100	0
54 000	-250	-156	-125	-100
80 600	-371	-295	-236	-189
82 450	-365	-204	-244	-195
84 000	-360	-198	-150	-200
87 500	-348	-182	-135	-112
100 000	-307	-128	-83	-73
120 000	-240	-40	0	-10
130 000	-207	4	42	21
140 000	-173	48	83	53
150 000	-140	91	125	84
160 000	-107	135	167	115
164 800	-90	156	187	130
170 000	-30	179	208	146
180 000	0	223	250	178
190 000	0	266	292	209
200 000	0	256	333	240
225 000	0	126	336	318
249 300	0	0	234	394
250 000	0	0	231	396
275 000	0	0	127	336
300 000	0	0	23	253
305 600	0	0	0	234
325 000	0	0	0	170
375 900	0	0	0	0

De nu föreslagna reglerna har valts så att den grupp bidragsskyldiga som endast har ett barn, och som återbetalar underhållsstöd för detta, inte i något fall får höjda återbetalningsbelopp. Däremot får, som framgår av tabellen, de enbarnsföräldrar som har inkomster i intervallet 36 000 – 170 000 kronor sänkta återbetalningsbelopp. Det framgår också att bidragsskyldiga med fler än ett barn får såväl sänkta som höjda återbetalningsbelopp. Tabellen visar att föräldrar som är bidragsskyldiga för två barn får sänkta återbetalningsbelopp i inkomstlägen under cirka 120 000 kronor och höjda återbetalningsbelopp i intervallet 120 000 – 225 000 kronor. Vid inkomster däröver återbetalar man redan med nuvarande system fullt bidrag.

7.3 Ekonomiska effekter för staten

Ett av syftena med underhållsstödsreformen var att minska statens kostnader för underhållsstödssystemet. De i det föregående redovisade förslagen om en höjning av grundavdraget vid beräkning av återbetalningsbelopp från 24 000 till 72 000 kronor samt höjda procentsatser för bestämmande av återbetalningsbeloppets storlek leder till en statsfinansiell besparing i storleksordningen 160 miljoner kronor per år. Därutöver leder förslagen till en förbättrad fördelningspolitisk träffsäkerhet.

24 §

Ändringen innebär att de procenttal av den bidragsskyldiges inkomst som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek per barn höjs. Ändringen har kommenterats i avsnitt 6.1.

25 §

Ändringen innebär att beräkningen av det inkomstunderlag, som skall användas vid beräkning av återbetalningsskyldigheten, delvis förändras. Förändringen rör hur kapitalinkomster skall påverka återbetalningsskyldigheten. Enligt nu gällande bestämmelser skall intäkt av kapital läggas till grund för beräkningen av återbetalningsskyldigheten, dvs. hänsyn tas inte till avdrag i inkomstslaget kapital. Detta innebär att realisationsvinster räknas med i inkomstunderlaget medan vid taxeringen avdragsgilla realisationsförluster och avdrag som gjorts enligt lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad inte får dras av i underhållsstöds-sammanhang. Ändringen innebär att man vid beräkningen av återbetalningsskyldigheten, i likhet med vid taxeringen, skall ta hänsyn till dessa typer av avdrag.

26 §

Ändringen innebär att det belopp som skall dras av från den enligt 25 och 26 §§ beräknade inkomstunderlaget innan återbetalningsskyldigheten skall fastställas ökas från 24 000 kr till 72 000 kr. Ändringen har kommenterats i avsnitt 6.1.

30 §

Ändringen i första stycket innebär att ordet *återbetalningsskyldighet* byts ut mot *återbetalningsbelopp*. Ändringen avser att tydliggöra att det är storleken på den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet som skall omprövas enligt 30 § första stycket och inte återbetalningsskyldigheten som sådan. Av ändringen följer också att det tydliggörs att ett omprövningsbeslut avseende storleken av den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet inte omfattas av delgivningskravet i 14 §.

I tredje stycket införs en ny bestämmelse angående jämkning av återbetalningsskyldighet. En bidragsskyldigs återbetalningsskyldighet kan jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Om återbetalningsskyldigheten bestäms till lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut har betalat för samma tid skall enligt nuvarande regler skillnaden och betald ränta som hänför sig till skuldbeloppet betalas ut till den bidragsskyldige. Ändringen innebär att sådan ränta endast skall utbetalas till den bidragsskyldige om den uppgår till minst 100 kr. Ändringen kommenteras närmare i avsnitt 6.3.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Freivalds, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Östros, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet Klingvall

Regeringen beslutar proposition 1998/99:78 Beräkning av återbetalnings-
skyldighet för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar m.m.